

¿Es la cultura o son las instituciones? Factores que inciden sobre el acceso a la información pública en Argentina, Chile y Uruguay

Matías Ponce *

Resumen:

La presente investigación tiene como objetivo comparar el estado de avance en materia de prácticas y de regulación en transparencia en tres casos de América Latina: Argentina, Chile y Uruguay. El estado de avance en acceso a la información pública es analizado a partir de los niveles de estabilidad del sistema político y valores asociados a la cultura política. La metodología se basa en un análisis documental y legislativo respecto a los avances que se han dado en regulación de la transparencia y el estado actual de la institucionalización del sistema de partidos, así como los valores asociados a transparencia en cada cultura política. La tesis sostiene que mayores niveles de institucionalización del sistema político se asocian a una mejor práctica en materia de transparencia y valores asociados a ella en la cultura política.

Palabras clave: Transparencia; Institucionalización del Sistema de Partidos; Cultura Política.

¿Es la cultura o son las instituciones? Factores que inciden sobre el acceso a la información pública en Argentina, Chile y Uruguay
Matías Ponce

Abstract:

This study intends to compare practices and regulation in relation to transparency in three Latin American countries, Argentina, Chile y Uruguay. The current levels of access to public information is analysed in the context of institutional stability of the political system and the associated values of the political culture. The methodology is based in archival and legislative analysis of the advances that have been achieved in terms of normative regulation and the current state of institutional setting of the political parties, as well as the values associated to transparency in each one of the political cultures. The main thesis argues that greater levels of institutionalisation in the political system are intrinsically associated with better practices in relation to transparency and the associated values in the political culture.

Keywords: Transparency; Institutionalisation of the political party system; Political culture.

Résumé:

L'objectif de cette recherche est de comparer l'état d'avancement des pratiques et des régulations sur la transparence dans trois pays d'Amérique latine : l'Argentine, le Chili et l'Uruguay. Le degré d'avancement sur l'accès à l'information publique est analysé à partir d'indicateurs de stabilité politique et de valeurs associées à la culture politique. La méthodologie repose sur une analyse documentaire des législations en matière de régulation de la transparence et de l'Etat actuel des institutions et du système de partis, ainsi que des valeurs associées à la transparence dans chaque culture politique. Cette étude soutient que les plus hauts niveaux d'institutionnalisation du système politique sont associés à de meilleures pratiques en matière d'une transparence et à des valeurs associées à elle dans la culture politique.

Mots clé: Transparence ; Institutionnalisation du système de partis ; Culture politique.

Introducción

La presente investigación tiene como objetivo comparar el estado de avance en materia de prácticas y de regulación en transparencia, con los niveles de institucionalización del sistema de partidos y los valores asociados a la cultura política.

Se parte del supuesto de que la transparencia y el acceso a la información pública forman parte fundamental de un régimen de gobierno democrático. América Latina tiene aún una importante deuda con la estabilidad democrática, el combate a la impunidad, la corrupción. Los valores asociados a la transparencia han costado el derrocamiento reciente de gobiernos como el de Guatemala en el año 2015, o la persecución y sospecha por parte de varios otros gobiernos de la región.

El Índice de Percepción de la Corrupción 2014, elaborado por la organización Transparencia Internacional, es un estudio que mide las percepciones sobre el grado de corrupción que existe en el sector público en 175 países. Este índice se compone de una combinación de encuestas y evaluaciones sobre corrupción que realizan 11 instituciones a nivel mundial.

Los resultados del 2014 hacen ver el enorme problema que es la corrupción en todas las economías y enfatizan en la necesidad de los países de actuar de forma coordinada para detener este fenómeno. En esta edición, el Índice de Percepción de la Corrupción 2014 no muestra ningún movimiento significativo en las calificaciones de los países de América, sin embargo, Transparencia Internacional incluye una serie de acciones prioritarias para generar cambios significativos en la región:

Poner un alto a la impunidad ante casos de corrupción, dejando de politizar y permitir los sobornos en instituciones policiales y de impartición de justicia. Además, se deben crear mecanismos que protejan y permitan a las personas alzar la voz y actuar contra la corrupción. El poder recobrar la credibilidad y confianza ciudadana por las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley es clave para disminuir la inseguridad en la región.

Abrir al escrutinio público el financiamiento de la política, para que se sepa quién financia y por qué montos a que candidatos y partidos políticos. Esta medida además ayuda a dificultar la entrada de dinero del crimen organizado en la política e instituciones del estado (Transparencia Internacional, 2014).

En este sentido, trabajar sobre la raíz de los problemas de acceso a la información pública y transparencia es un imperativo para América Latina.

El acceso a la información pública es reconocido como un derecho humano fundamental que establece que toda persona puede acceder a la información en posesión de órganos públicos, sujetos sólo a un régimen limitado de excepciones, de acuerdo a estándares internacionales y proporcionales al interés que los justifica. Este derecho es fundamental para la garantía en materia de transparencia y rendición de cuentas del Estado, la lucha contra la corrupción, la creación de condiciones básicas para la participación ciudadana y en términos generales para la mejora de la calidad de los sistemas democráticos.

En este sentido, el acceso a la información también es uno de los instrumentos más eficaces para garantizar una administración pública más eficiente. El cambio de los flujos de información dentro del Estado y hacia fuera de él, permite que los ciudadanos tengan mayor noción sobre lo que el gobierno hace con sus impuestos, cómo se toman las decisiones y cómo las mismas se ejecutan, un rol típicamente de contralor. La disponibilidad de información pública también es clave para el desarrollo del periodismo independiente, la observancia de las acciones políticas y el debate público informado, todas estas instituciones centrales para el fortalecimiento democrático.

Para que el derecho al acceso a la información esté garantizado, el Estado debe desarrollar políticas públicas coherentes consistentes y sostenidas en el tiempo que permitan a los ciudadanos acceder a la información, y que sensibilice a los funcionarios públicos respecto al principio según el cual toda la información en manos del Estado, excepto aquella resguardada por normativa, es propiedad de ciudadanos y ciudadanas.

¿Solo basta con nuevas regulaciones normativas sobre transparencia y acceso a la información pública? No. Lo trascendente es ver más allá, respecto a las instituciones políticas sobre las que se cobijan las normativas y prácticas asociadas a la transparencia.

Los valores y las prácticas de transparencia están vinculados a los niveles de institucionalización que presenten cada uno de los sistemas de partidos o lo que se llamará estabilidad política. A su vez, los valores que integran la cultura política asociados a la transparencia pueden promover mejores niveles de cumplimiento o incluso estimular mejores niveles de transparencia.

El presente análisis busca integrar bajo una mirada compleja, por un lado, los valores y prácticas de transparencia junto a los niveles de estabilidad del sistema político. Ir hacia la raíz de los problemas respecto a los temas de acceso a la información pública requiere este tipo de análisis. “Los procesos que apuntalan reformas no es menos importante que el contenido de la reforma, incluso es quizá más importante aún” (Rodrik, 2004).

La transparencia como valor de la comunicación política

¿Por qué la transparencia se asume como un valor del régimen de gobierno democrático? La transparencia puede ser asumida como un valor siempre y cuando se haga referencia a un régimen de gobierno democrático ¿Por qué? Porque en una democracia, el que elige al gobierno es el ciudadano, y el que debe responder y rendir cuentas siendo transparente, es el gobierno.

En un marco de régimen de gobierno democrático participativo hay una acción supuesta que se da en que el electorado se entera de las propuestas que tienen los actores políticos, escoge a uno mediante algún método de competencia, este gobierno asume y después comunica a la ciudadanía las acciones que vienen realizando. Eso sirve de base para que el ciudadano que entregó su voluntad para que otro lo gobierne, pueda informarse de las acciones que está llevando a cabo el gobierno. Ese proceso debería ser algo dinámico, algo virtuoso, no un círculo vicioso.

Como plantea Bermúdez, si el ciudadano considera que su gobierno no hizo las cosas bien, lo castiga con el voto en las próximas elecciones. Esto en un régimen democrático. En una monarquía sin embargo no hay que rendirle cuentas al pueblo, porque el rey no responde ante el pueblo sino ante dios. Es

decir que "la opinión pública es connatural a la democracia, al punto que resulta contradictoria su existencia con una ciudadanía que carezca de opinión" (Bermudez, 2010).

El aumento de la transparencia aumenta la capacidad de rendición de cuentas y además el empoderamiento del ciudadano. Si no existe transparencia, si no existe información, el ciudadano no puede pedir cuentas, y el estado no mejora su paridad en el círculo de la democracia, es decir que deja de ser un gobierno del pueblo. Un gobierno se legitima cuando es transparente.

Rehren plantea que la falta de transparencia socava la calidad de la democracia, que genera falta de confianza en el gobierno porque no sabemos qué es lo que están haciendo (Rehren, 2008).

Emmerich se basa en estudios llevados a cabo por Transparencia Internacional y Latinobarómetro para mostrarnos cómo la corrupción y la falta de credibilidad en la democracia, ligadas entre sí, predominan hoy día en la mayoría de los países latinoamericanos. Cuando aumenta la desconfianza institucional, el descreimiento en las instituciones, lo más peligroso es que los ciudadanos prefieren una buena gestión a un gobierno democrático. Eso es descreimiento. La falta de transparencia genera un descreimiento y se debilitan las instituciones y la confianza en los partidos y en el sistema político.

Emmerich señala que "corrupción y democracia son un matrimonio imposible". La transparencia inhibe y sanciona la comisión de actos ilegales, es barómetro ético de la propia conducta, es fuente de control social y, en suma, es el factor clave de la democracia del futuro. "No habrá democracia participativa si no participamos." (Emmerich, 2010).

Dentro de la comunicación de asuntos públicos, no solamente importa que los políticos puedan comunicar al electorado la oferta, y que los partidos políticos puedan escuchar las demandas, sino que además, en un marco de juego democrático, las instituciones públicas deberían rendir cuentas por varios motivos:

- 1- Porque el soberano es el pueblo. El pueblo es el “propietario” del estado. En el marco de las empresas públicas, tienen accionistas que es la ciudadanía en su conjunto y por lo tanto debería tener información respecto a qué se hizo.
- 2 - El pueblo es el que monitorea el funcionamiento. Si la ciudadanía tuviese información y esquemas de participación ciudadana, debería ser el fiel de la balanza respecto al estado y los partidos políticos, respecto a quienes están en el poder.

En definitiva, hablar de transparencia significa además hacer referencia al cumplimiento de un círculo virtuoso de comunicación de asuntos públicos. El estado tiene que tener “orejas”, tiene que ver cómo transformar las demandas de la ciudadanía en políticas públicas, en resultados que se puedan evaluar. Si no lo hace, van a haber problemas de legitimidad, de representación. Para evaluar, la ciudadanía no solo necesita medios de comunicaciones libres e independientes, sino que también necesita contar con la información que brinde el propio estado.

¿Por qué la transparencia está vinculada a la comunicación y la gobernabilidad? El concepto de gobernabilidad que manejamos es que el estado debería poder gobernar libremente sin violentar el marco del derecho, las reglas de juego, y haciendo que sus decisiones sean aceptadas por todo, es decir, teniendo cierta dosis de legitimidad. Esa dosis se construye o se ve fortalecida solamente si el gobierno es capaz de comunicar abiertamente qué es lo que hace. Esa confianza con el ciudadano no solamente se va a construir si cumple con lo que dicen las leyes de acceso a la información pública. Se va a construir si hay interacción y participación, si se genera información de carácter periódico, si además esa información la hace accesible, interesante al mundo en que vivimos.

¿Por qué los temas de transparencia estarán vinculados a la comunicación de asuntos públicos? Las nuevas tecnologías dan la plataforma para que el estado pueda comunicar transparentemente, pero además para que los ciudadanos puedan acceder fácilmente a esa información. El ciudadano tiene nuevas herramientas para hacerse de la información y poder acceder a

¿Es la cultura o son las instituciones? Factores que inciden sobre el acceso a la información pública en Argentina, Chile y Uruguay
Matías Ponce

los debates. Los procesos de comunicación son insumos que hacen a la democracia y a la participación ciudadana.

“El Estado comunica con todas sus acciones. Siempre, de una u otra manera, el Estado está presente en el diario vivir de los ciudadanos.” (Ponce, 2011). Esto pone en evidencia la importancia que tiene la comunicación desde el gobierno como herramienta para la gobernabilidad. Implica elegir estratégicamente los medios y los canales, pero fundamentalmente qué proyectos o acciones priorizar. El objetivo es construir legitimidad, cumplir con el rol de intermediación entre diferentes intereses dentro de una misma comunidad. Así se permite que la ciudadanía se forme una opinión sobre el Estado a partir de los mensajes enviados por éste. (Ponce, 2010). Ponce habla del proceso de diseño de las políticas públicas, o PMP (policy making process), que es un espacio de interacción simbólica en el que se construye la relación entre gobernantes y ciudadanos. Los gobiernos deben adoptar un modelo de comunicación en red, para alcanzar mejor gobernabilidad y mayor representatividad política. (Ponce, 2011).

Las Instituciones y la Transparencia

¿Por qué si Guatemala tiene regulación sobre transparencia activa y pasiva, tanto el último Presidente como su Vicepresidenta se encuentran presos por corrupción? No basta solo con regular en transparencia, se requieren realizar regulaciones de carácter ad hoc a la institucionalización de cada sistema político.

El marco institucional puede ser parte de la explicación de los niveles de transparencia de un régimen de gobierno o por lo menos dar cuenta de la sustentabilidad de las reglas que el mismo cree.

No podemos entender los niveles de transparencia independientemente del Sistema Político. Las decisiones de cuál será el marco regulatorio para la transparencia y el acceso a la información pública emerge de un proceso de toma de decisiones que involucra una multiplicidad de actores políticos que interactúan en una variedad de escenarios. En este sentido, no nos concentramos solo en la regulación de transparencia, sino que nos enfocamos en “describir el juego político

o proceso de formulación de políticas, es decir el proceso fundamental que da forma a las políticas, las impulsa desde la idea hasta la implementación y las sostiene (o no) en el largo plazo”. (Scartascini, 2012).

Centrarnos solo en el contenido de la regulación nos hace olvidarnos de lo más importante que es la *calidad* o la forma en que se lleva adelante la regulación de transparencia. ¿De qué manera se prevé dar cumplimiento a las regulaciones sobre transparencia y acceso a la información? ¿Qué sucede cuando un actor no cumple? ¿Quién regula al presidente o al jefe de gobierno en el cumplimiento de esta normativa?

En definitiva más allá de las regulaciones como tal, este artículo pone énfasis en las instituciones políticas como variable explicativa, o casi, prospectiva respecto a la capacidad de cumplimiento que se tendrá sobre esa norma.

CUADRO 1. Análisis institucional de las regulaciones sobre transparencia



Fuente: Elaboración propia

Tal como señala el cuadro 1 con este enfoque pretendemos ampliar la mirada sobre las regulaciones de transparencia y acceso a la información pública, entendiendo que la misma no está solo en el seno de la cúpula política, sino que se trata de un proceso más complejo. El proceso de adopción e implementación de las políticas pro-transparencia ocurre en sistemas políticos donde la variedad de actores abarca desde el presidente hasta los votantes, incluyendo a diversos funcionarios públicos, líderes de opinión pública, grupos empresariales, entre otros (Ponce, 2010). La compleja interacción entre estos actores está influenciada por las instituciones y las prácticas políticas de cada país, ya que estas afectan a los roles e incentivos de cada uno, las características de las arenas en las cuales ellos interactúan y la naturaleza de las transacciones en las que se involucran (Scartascini, 2012).

Institucionalismo centrado en los actores

Para comprender si las regulaciones de transparencia y acceso a la información pública han tenido un buen resultado es necesario visualizar el diseño institucional que las soporta. En este sentido, se plantea que existen determinadas instituciones que pueden condicionar los términos de intercambio que realicen los actores políticos entre sí, y por ende afectar el cumplimiento de la regulación sobre transparencia.

Las reglas del juego de un sistema político están allí para actuar frente a la conducta de los actores de ese sistema. Pero, debemos superar la distinción tradicional entre agente y estructura, pues ni los actores tienen toda la capacidad de moldear las reglas del juego a su favor, ni estas reglas explican su conducta en totalidad. Requerimos de una perspectiva que nos permita comprender que “las organizaciones están habitadas por individuos y que, en la búsqueda de soluciones a los problemas colectivos, ellos están restringidos por marcos institucionales”. (Zubbrigen, 2006).

El modelo desarrollado por Douglas North nos guía en la interrogante. Para este autor las instituciones políticas reducen la incertidumbre al crear una estruc-

tura estable para el intercambio. Y las instituciones son “un compuesto de reglas, restricciones informales (normas de comportamiento y convenciones), mecanismos de enforcement. Son las reglas del juego, y por ende definen la manera en que se juega”. (North, 1998).

A su vez las instituciones son determinadas por “las restricciones que derivan del pasado, y por las consecuencias (frecuentemente, no anticipadas) de innumerables elecciones incrementales de *entrepreneurs*, que continuamente modifican estas restricciones. Ese patrón de dependencia demuestra que la historia importa”. (North, 1998).

Situados en esta perspectiva, las instituciones no determinan en forma directa los resultados de políticas, sino a través de su influencia en los transcurso de hechura de las políticas públicas, en donde éstas son diseñadas, aprobadas e implementadas por los actores. Según North “el resultado es un conjunto de mecanismos de retroalimentación, tales como externalidades de red (network externalities), que van sesgando los beneficios y costos incrementales a favor de los que son básicamente consistentes con el marco institucional”. Cabe entonces resumir que las democracias con baja institucionalización en el sistema de partidos tienen (1) patrones irregulares de competencia partidista y el resultado electoral es menos predecible; (2) la legitimidad del proceso y los actores políticos está en duda; (3) las organizaciones partidistas son más precarias y generalmente dominadas por líderes personalistas y/o arreglos clientelares (Kitschelt 2007; Mainwaring y Scully 1995; Mainwaring y Torcal 2006; Mainwaring y Zoco 2007). Más importante aún, en estos sistemas los partidos se caracterizan por (4) la debilidad o ausencia de raíces firmes en la sociedad y, por lo tanto, son ideológica y programáticamente difusos.

¿Es la cultura o son las instituciones? Factores que inciden sobre el acceso a la información pública en Argentina, Chile y Uruguay
Matías Ponce

CUADRO 2: Marco institucional de contexto de las regulaciones de transparencia



Fuente: Elaboración propia en base a Mainwaring y Scully (1995)

A continuación se realiza una revisión integrada del nivel de institucionalización y de las prácticas y regulación en materia de transparencia para tres casos: Argentina, Chile y Uruguay. La metodología se basa exclusivamente en una reconstrucción documental y normativa respecto a los niveles de transparencia, la regulación y las prácticas de acceso a la información pública en los tres países. Al finalizar se realiza un análisis comparado.

Argentina: La institucionalización tardía y la escasa supervisión

Acceso a la Información Pública vía decreto

Actualmente en Argentina el acceso a la información pública se encuentra regulado en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional a través del Decreto 1172/03 “Acceso a la información pública”, sin embargo no “cuenta con una ley de acceso

a la información pública a nivel federal” y que se aplique a todos los poderes del Estado (Herrero, 2013).

A pesar de que no tenga una ley con estas características el derecho de acceso a la información pública está garantizado por algunos de los artículos de la Constitución de la Nación Argentina. El artículo 14 establece el derecho de las personas a peticionar a las autoridades. El artículo 42 trata el tema del acceso a la información pero de forma tangencial ya que expresa que los consumidores de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo a recibir una información adecuada y veraz. Por otra parte, el artículo 75 establece que los tratados con otros estados así como con organizaciones internacionales tienen jerarquía Constitucional. De este modo, la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos adquieren carácter constitucional en Argentina y ambas establecen, la primera en su artículo 19 y la segunda en su artículo 13 el derecho a la libertad de expresión y de pensamiento así como la de difundir y recibir información. Por esto, el derecho de acceso a la información queda garantizado en la Constitución de la Nación Argentina.

2. Normas vigentes sobre el Acceso a la Información Pública.

Como se dijo anteriormente en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional regula el Decreto 1172/03 “Acceso a la información pública” que fue aprobado por el ex presidente Nestor Kirchner el 3 de diciembre de 2003.

Este decreto establece varios reglamentos generales: “De audiencias públicas para el Poder Ejecutivo Nacional, para la publicidad de la gestión de intereses en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, para la elaboración participativa de normas, de acceso a la información pública para el Poder Ejecutivo Nacional y de reuniones abiertas de los entes regulatorios de los servicios públicos”. También establece el acceso libre y gratuito vía web a la edición diaria del Boletín Oficial de Argentina.

Por su parte, Santiago Díaz Cafferata, abogado y magister en derecho administrativo explica en su ensayo “El derecho de acceso a la información

¿Es la cultura o son las instituciones? Factores que inciden sobre el acceso a la información pública en Argentina, Chile y Uruguay
Matías Ponce

pública: situación actual y propuestas para una ley” que el decreto 1172/03 tiene problemas desde el punto de vista jurídico. El autor considera que este decreto es un decreto autónomo y que por ese motivo “no es aplicable a empresas privadas a quienes se les hayan otorgado mediante permiso, licencia o cualquier otra forma contractual, la prestación de un servicio público o la explotación de un bien del dominio público, tal como se expresa en su artículo 2” (Díaz, 2013). Además, crítica que no es aplicable a los Poderes Judicial ni Legislativo.

La Asociación Civil para la Igualdad y la Justicia realizó un ensayo sobre el acceso a la información en Argentina. En su “Informe sobre acceso a la información (Decreto 1172/03). Análisis del Escenario Actual en Materia de Transparencia en el Poder Ejecutivo Nacional” envió 44 pedidos de información. 14 de ellos no fueron contestados. 14 fueron respondidos de forma tardía y sólo uno de ellos pidió prórroga. 16 organismos si contestaron, 2 de ellos pidieron prórroga y respetaron los plazos establecidos.

La institucionalización del Sistema de Partidos en Argentina

Argentina es un sistema político con niveles de medios de institucionalización en el concierto latinoamericano. En términos de estabilidad, Argentina se encuentra en una posición media en América Latina (Jones 2005), pero el alto grado de fraccionalismo entre los partidos políticos hace que se potencien los movimientos discrecionales entre actores políticos. A ello debe sumársele el poder que tienen los líderes locales a través de los gobernadores provinciales para crear grupos y/o influir en asuntos a nivel nacional (Spiller y Tommasi 2001).

Spiller y Tommasi nos demuestran que la configuración y el trabajo de las instituciones políticas en Argentina no generan condiciones de cooperación entre actores políticos (Spiller y Tommasi, 2001).

Número de actores políticos con poder de decisión:

El diseño institucional Argentino incluye una compleja gama de actores en la negociación política: presidencialismo, bicameralismo y federalismo. “Esto

hace muy difícil la capacidad en términos de capacidad de construir acuerdos” (Spiller y Tommasi, 2001).

A ello debemos agregar la capacidad que tiene el poder Ejecutivo para jugar unilateralmente en política, lo que hace más difícil el mantenimiento de acuerdos que pudiesen llegar a alcanzarse.

Visibilidad de las jugadas políticas: El Poder Ejecutivo tiene amplios poderes para actuar de manera discrecional, sin que sus jugadas políticas sean fácilmente observables. Ello reduce la posibilidad de que los otros actores del sistema vean chances de ejercer cooperación y/o ceder en sus posiciones si el accionar del Ejecutivo no está controlado.

Mecanismos de Enforcement: Argentina no cuenta con un entramado institucional que fuerce a la negociación, y menos aún que los acuerdos se mantengan en el tiempo. La existencia de un sistema electoral de mayoría relativa para alcanzar el gobierno y la utilización de mecanismos de representación proporcional en los distritos parlamentarios, combinan la necesidad de que el gobierno cuente con mayorías propias para no depender de la oposición política. Si requiere tejer alianzas, estas ya no solo pertenecen a la esfera del legislativo, sino que el propio diseño institucional argentino introduce la necesidad de negociación con otros niveles de gobierno, en especial los gobernadores provinciales.

Síntesis de instituciones y transparencia. Argentina presenta una combinación prácticamente perfecta entre niveles medios de transparencia y niveles medios de estabilidad política. Los avances normativos en transparencia no tienen fuerza de ley, y que además no ha sido dotada de los poderes centrales fuertes para supervisar su cumplimiento. Esta realidad se condice con el diseño institucional argentino que no necesariamente fuerza a la cooperación entre los diversos actores, sino que habilita a los poderes locales, como los gobernantes, para poder dar sustentabilidad a una política de transparencia.

En el caso argentino de querer avanzar en torno a mayores niveles de supervisión del acceso a la información pública y la transparencia activa se requeriría de consensos a nivel nacional, que se traduzcan en una ley aprobada

¿Es la cultura o son las instituciones? Factores que inciden sobre el acceso a la información pública en Argentina, Chile y Uruguay
Matías Ponce

por el Parlamento, pero además que incluya en la implementación a los gobernadores, verdaderos resortes del poder en esta materia.

Chile: Altos niveles de institucionalización, problemas de implementación

La transparencia y el acceso a la información pública

Para analizar al caso chileno y su nivel de cumplimiento en materia de transparencia y acceso a la información pública es necesario revisar a Rehren (2008, 2010), quien defiende a rajatabla al caso chileno, como el país considerado menos corrupto de América Latina.

Para Rehren, esta transparencia gubernamental es entendida como “una mayor apertura y compartimiento de la información” de parte del gobierno que permite: a él mismo “mejorar la capacidad de respuesta”, al ciudadano tomar decisiones informadas y fundadas, y ambos la reducción de la corrupción. De estas utilidades es que también se desprende lo necesario de que la información sea accesible, comprensiva, relevante, de calidad y confiable.

En Chile, las medidas de la administración en pro de la transparencia han sido tomadas como consecuencia de escándalos de corrupción, por lo que se trata de una agenda reactiva: ante los hechos se avanza en un determinado sentido de “forma gradual e incremental, producto del ensayo y error”.

Rehren plantea finalmente que restan aún vacíos y líneas de acción sobre las que trabajar, destacando por sobre todas la de orden cultural, en la que todos los ciudadanos, entre los que se encuentran los gobernantes, comprendan que con mayor apertura y transparencia se mejora la calidad de las instituciones y de la democracia en sí.

Chile aparece en el concierto internacional como el país menos corrupto de América Latina y en el lugar número 20 aproximadamente entre los menos corruptos del mundo desde los años ochenta (Transparencia Internacional)”.

Al respecto el autor señala que “(...) el país experimenta un estancamiento en la evolución del Índice de Percepción de Transparencia desde el año 2000 hasta el 2005 (Rehren, 2007). Diversos escándalos públicos y denuncias de corrupción en los gobiernos de la Concertación han causado preocupación en la clase política y la opinión pública (...)”. (Rehren, 2008).

En Chile se ha planteado un problema respecto al interés ciudadano acerca del acceso a la información pública. “La transparencia requiere de información pública que sea accesible, comprensiva, relevante, de calidad y confiable. (...) La accesibilidad está relacionada con los procedimientos que aseguran cómo la información disponible puede ser traspasada institucionalmente y utilizada por ciudadanos y/o agrupaciones sociales con el fin de perseguir sus legítimos intereses”.

Atribuyendo bajos niveles de accesibilidad y usabilidad de la información publicada por los organismos públicos Rehren plantea que “[la información debe ser] pertinente y oportuna, es decir, “permitir búsquedas eficientes y agregaciones definidas por el usuario y no solo por la autoridad”. Por otro lado, Cunill (2006) haciendo referencia al caso chileno argumenta que “(...) la información debe ser simple y clara, consistente en el uso de los procesos para obtenerla y en los formatos en que es presentada, sin deliberadamente retenerla o distorsionarla”.

En conclusión y en acuerdo con los autores que realizan una revisión del caso trasandino, la agenda de transparencia en la política y administración del Estado de Chile ha sido gradual e incremental, “producto de un proceso de ensayo y error, propio de los procesos de toma de decisiones democráticas, donde cálculo político-electoral no ha estado ausente” (Rehren, 2008).

Precisamente respondiendo a la coyuntura, tal como lo plantean varios autores para el caso chileno, otro importante avance se dio durante el gobierno de Bachelet, oportunidad en la que luego del escándalo del Caso CAVAL donde se vio implicado su propio hijo, se implementó una nueva Agenda de Probidad y Transparencia.

¿Es la cultura o son las instituciones? Factores que inciden sobre el acceso a la información pública en Argentina, Chile y Uruguay
Matías Ponce

La misma consistió en dar mayor publicidad a los procesos de designación de cargos de Alta Gerencia Pública, introducción de espacios de participación ciudadana en los cambios de planos reguladores, entre otras medidas enviadas al Parlamento para su aprobación.

La institucionalización del sistema político en Chile

Bajo la mayoría de las miradas a nivel comparado, Chile es presentado como uno de los países con mayor tradición y estabilidad partidaria en la región (Scully 1997, Mainwaring 1997, Shugart 1997, Chasquetti 2001). La centralidad de los partidos se refleja en su capacidad para canalizar los diversos clivajes que dividen el espectro partidario desde sus orígenes hasta el presente.

Tomando como base el contexto político y la estructura de los principales indicadores del marco institucional chileno, se puede caracterizar al sistema trasandino de la siguiente manera:

Número de actores políticos con poder de decisión: Al tratarse de un sistema presidencial multipartidista que funciona en base a coaliciones, el ganador de la elección se lleva el gran premio. Pero este gran premio no es solo para un actor político, sino para varios actuando en coalición. En las condiciones institucionales actuales cualquiera sea el ganador de la elección, no se tratará de un actor partidario único, sino de dos o más partidos actuando en coalición. Por ende los payoffs habrán de distribuirse entre los actores partidarios de la coalición, respetando la proporcionalidad de votos que hayan obtenido en la elección.

Control y Visibilidad de las jugadas políticas: Juega un rol trascendente la disciplina partidaria y la valoración del staff político sobre este aspecto. Si bien ello podría desestabilizar el entramado de acuerdos que conllevan las coaliciones, la observación que los actores partidarios a la interna de cada conglomerado realizan respecto a sus socios es bastante alta. Incluso a la interna de los propios partidos, los llamados “parlamentarios díscolos” son objetados continuamente por apartarse de los lineamientos consensuados por la estructura partidaria, pero además por la coalición en su conjunto. A nivel de relacionamiento entre coaliciones, al haberse producido largas negociaciones entre oficialismo y oposi-

ción para lograr acuerdos, la observancia de las jugadas políticas es bastante alta.

Mecanismos de *enforcement*. La existencia del sistema binominal es el principal *enforcement* a la hora de construir acuerdos, pues la segunda mayoría se encuentra sobre representada en el Parlamento, dado el sistema binominal. Si uno compara los resultados de las elecciones presidenciales y la composición del senado, parece que fuese idéntica la integración. Pero en realidad la circunscripción para la elección legislativa no es una a nivel nacional, sino dividido en distritos asociados a la división territorial: regiones, provincias y comunas. A cada distrito se le aseguran dos cupos en el legislativo, por ende tanto la primera mayoría como la segunda minoría van a tener chance de acceder al legislativo de igual manera. Se puede dar el caso de que un partido que obtenga el 63% de los votos tenga la misma representación de uno que tuvo el 32%. Si a eso sumamos la existencia de mecanismos de sobre-representación de sectores que apoyan a las fuerzas armadas en el período 1990-2006, tenemos un condicionamiento importante para la Concertación en el gobierno.

Como podrá apreciarse, Chile cuenta con un marco institucional que efectivamente constriñe a los actores políticos a la búsqueda del acuerdo. Las políticas públicas emergen como resultado de una negociación en el Senado, dada la sobre-representación de la derecha. Estos enclaves autoritarios son los que determinan en gran medida por qué para generar políticas públicas, el gobierno debe negociar y dichos acuerdos deben ser respetados por el conjunto de actores partidarios.

En 2015 Chile puso fin al sistema electoral binominal, conocido como uno de los principales responsables de habilitar qué actores y con qué poderes participarían de la agenda pública. El nuevo sistema permite mayor representatividad, más parlamentarios para regiones, se asegura la representatividad femenina y se disminuyen las barreras para candidatos independientes.

Actualmente el sistema se encuentra listo para implementarse en las próximas elecciones del 2019, no habiendo producido cambios aún en el esquema político.

¿Es la cultura o son las instituciones? Factores que inciden sobre el acceso a la información pública en Argentina, Chile y Uruguay
Matías Ponce

Síntesis de instituciones y transparencia

Chile es un sistema de partidos altamente institucionalizado. Se trata de un sistema político previsible dada la estabilidad que tiene los actores políticos en competencia y la capacidad que tiene la ciudadanía de realizar seguimientos al posicionamiento programático de los actores políticos.

Dicha estabilidad ha permitido que se avance en torno a una agenda legislativa que convierta a Chile en un caso pionero tanto en materia de transparencia activa como pasiva.

En Chile aún hay una agenda pendiente en materia de transparencia, pero los problemas han sido patentes, con amplia difusión mediática y no han quedado impunes. En este sentido existe un marco institucional que va respondiendo a los cambios del entorno.

A su vez, el avance en materia de normativa sobre transparencia ha sido mayoritariamente como respuesta a determinados episodios, como en los gobiernos de Lagos y Bachelet, más que de manera proactiva por los gobiernos de turno.

Un alto nivel de institucionalización de sistema de partidos como en Chile facilita la implementación de una agenda de transparencia, pero ello no quiere decir que se activen procesos de cultura ciudadana de demanda de acceso a la información pública, ni tampoco de valoración por parte de los actores políticos de esta temática.

Uruguay: Altos niveles de institucionalización, una legislación de avanzada, escaso *enforcement*

La transparencia y el acceso a la información pública

El acceso a la información pública en Uruguay está regulado por la Ley N° 18.381 del Derecho de Acceso a la Información Pública (en adelante LDAIP) y su decreto reglamentario (232/10). Esta Ley regula tanto las solicitud de acceso de la

población (derecho de petición), así como la información difundida proactivamente por los organismos públicos a través de sus sitios web.

Tal como destacan Ponce y Santangelo (2015), la reglamentación de la Ley, creó un órgano desconcentrado de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y el Conocimiento (AGESIC). Esta agencia tiene autonomía técnica pero no política ya que sus miembros son nombrados por el poder ejecutivo. .

Dentro de las funciones previstas para la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) al igual que la promoción de políticas vinculadas al acceso a la información pública. Dentro de los cometidos asociados a la regulación y supervisión, se encuentran: brindar asesoramiento Jurídico al Poder Ejecutivo en materia de acceso a la información pública; controlar el cumplimiento por parte de los organismos públicos; resuelve peticiones presentadas por las personas frente a la denegación o falta de respuesta por parte de los organismos. Dentro de las actividades de promoción se encuentran la capacitación a funcionarios.

En 2005 nace la Agencia para el Gobierno Electrónico, la Sociedad de la Información y el Conocimiento AGESIC dependiente de la Presidencia de la República. Desde un comienzo la AGESIC tuvo el rol de promover la generación de instancias de facilitación del gobierno electrónico en las diversas instituciones del Estado.

Dentro de las acciones que se han generado desde entonces se destacan;

Portal único de trámites del Estado

Política de datos abiertos del Estado Uruguayo

Desarrollo de nuevos portales web de los Ministerios y la Presidencia

Portal único de concursos del Estado

Generación de Premios que estimulan la transparencia y el gobierno electrónico entre las instituciones del Estado

Otra de las áreas fundamentales de la política de comunicaciones implementadas desde el año 2005 es la implementación de acciones de promo-

¿Es la cultura o son las instituciones? Factores que inciden sobre el acceso a la información pública en Argentina, Chile y Uruguay
Matías Ponce

ción del acceso a la tecnología y de superación de la brecha digital. Normalmente las brechas digitales en los países tienden a acompañar o reproducir iniquidades de carácter más estructural, como las de ingreso.

En definitiva, hay instancias que permitieron avanzar institucionalmente en materia, tanto de acceso a la información pública, como de gobierno electrónico. Sin embargo, se presentan resistencias asociadas a estos avances que dan cuenta de las tensiones existentes en la materia.

El nivel de cumplimiento de transparencia activa de los organismos público sigue siendo bajo. Al año 2014, los resultados dan cuenta que tanto ministerios como intendencias no alcanzan niveles altos de transparencia activa en línea. A nivel gubernamental nacional como local, se aprecian retrocesos a nivel de cumplimiento de publicación de la información obligatoria en su mayoría asociados a la desactualización de lo publicado.

Las instituciones del sistema político uruguayo

Uruguay presenta varias características que lo asocian al sistema político más institucionalizado de la región. Dentro de esas características se destacan:

Número de actores político con poder de transacción. El nivel de proporcionalidad que registra el sistema electoral uruguayo no solo depende de su adjudicación proporcional, sino además de la magnitud de su Parlamento con 99 bancas en representantes y 30 en senadores. El estímulo para la proliferación de actores es alto ya que el umbral mínimo para lograr un cociente nacional en la cámara de diputados es de apenas un 1%.

Sin embargo, la proliferación de partidos está limitada por la simultaneidad de las presidenciales y las legislativas y el voto conjunto para ambos organismos en una única hoja de votación. La concentración del voto en unos pocos partidos conlleva a que las consecuencias de la representación proporcional sean limitadas. De este modo, la aparición de nuevos actores tenderá a desarrollarse al interior de los partidos, aunque aquí también existe un umbral determinado por el volumen de votación de cada sector partidario y su distribución a nivel nacional.

En ciertos casos, el cociente para que una fracción pueda obtener un escaño crece tanto que se acerca al umbral necesario para obtener una banca en el Senado. En suma, el sistema electoral parece estimular en el largo plazo la existencia de un número limitado de actores.

Luego de la reforma de 1996, la capacidad del ejecutivo para desplegar iniciativas tiende a ser mayor, pues el Presidente para ser electo debe obtener el respaldo de más del 50% del electorado. No obstante el nuevo peligro radica en que un presidente acceda a esa mayoría en segunda vuelta sin coaligarse con otro partido y habiendo captado sólo una mayoría relativa en las cámaras en la primera vuelta. Ello si obligaría a negociaciones y acuerdos interpartidarios entre oposición y oficialismo. El número de transacciones en la negociación es alto, por ende ello podría dificultar la construcción de acuerdos, según Spiller y Tommasi.

Control y Visibilidad de las jugadas políticas: Los distintos actores observan en forma mutua las jugadas de los distintos partidos políticos, ya sea a la interna de uno (entre las fracciones), entre miembros de una coalición (partidos nacional y colorado) o entre oficialismo y oposición (frente amplio vs. Partidos tradicionales).

En los distintos niveles de interacción de los actores políticos los movimientos son observados, seguidos y juzgados por los rivales, quienes tratarán de una u otra manera de sacar provecho de los mismos.

Mecanismos de *enforcement*: La producción de consensos, y el respaldo de los mismos, requiere una arquitectura muy compleja para mantenerse en el tiempo. La representación proporcional con introducción de segunda vuelta fuerza a la negociación para constituir determinadas mayorías de respaldo al Presidente en el parlamento. Si bien la mayoría de los temas pasan por el parlamento, el Presidente tiene un gran poder de intromisión en la Agenda Legislativa basado en tres factores: reglas constitucionales que favorecen al ejecutivo, reglas internas del parlamento que favorecen a la mayoría actuante, existencia de una mayoría en las cámaras. Los Proyectos de Ley de Urgente Consideración no han sido efectivos en el período.

¿Es la cultura o son las instituciones? Factores que inciden sobre el acceso a la información pública en Argentina, Chile y Uruguay
Matías Ponce

En Uruguay existe una alta tradición del sistema de partidos, con actores estables e instituciones que permiten la generación de acuerdos.

Síntesis de Instituciones y Transparencia. En Uruguay existe un marco institucional que permite la estabilidad y observancia mutua entre los actores políticos sobre las reglas vinculadas a transparencia y acceso a la información pública. Sin embargo, el protagonismo asumido por los partidos políticos puede dejar poco espacio a que se desarrolle una cultura de accesibilidad y demandas por parte de la ciudadanía de una mayor transparencia activa y pasiva.

A su vez queda claro que la inexistencia de *enforcement* específicos que hagan el seguimiento a los temas de acceso a la información pública y transparencia o que generen una estructura de penalidades para su incumplimiento, no permite el desarrollo de altos niveles de transparencia en los organismos públicos.

A su vez los altos niveles de estabilidad política no alcanzan. Evidentemente en Uruguay la cultura política es un factor explicativo que podría dar pistas respecto a por qué aún existe tanta debilidad en el cumplimiento de la normativa en el sector público.

Una mirada comparada ¿Instituciones para la transparencia?

A la hora de comparar el comportamiento de los tres casos Argentina, Chile y Uruguay en materia de transparencia se encuentran disimiles avances en materia de regulación, práctica de la transparencia y nivel de institucionalización del sistema político.

Por un lado, Chile y Uruguay presentan altos niveles de institucionalización del sistema político, con una problemática implementación de la regulación de transparencia y acceso a la información.

Por otro lado, Argentina presenta un panorama de menor avance en materia de regulación y cumplimiento de principios de transparencia, junto con un menor nivel de institucionalización del sistema político.

CUADRO 3. Comparación entre Argentina, Chile y Uruguay de estabilidad del sistema político y niveles de transparencia

	Niveles medios de estabilidad del sistema político	Niveles altos de estabilidad del sistema político
Bajo nivel de avance normativo y debilidad en aplicación práctica de transparencia	Argentina	
Alto nivel de avance normativo con debilidad en las prácticas de transparencia		Chile Uruguay

Fuente: Elaboración propia

Tal como señala el cuadro tres podemos describir una asociación para estos casos entre los niveles de institucionalización y el mayor o menor nivel de cumplimiento con prácticas y regulación de transparencia.

Sin embargo, la cultura política como variable de carácter transversal sigue apareciendo como factor explicativo para Chile y Uruguay que, a pesar de contar con altos niveles de estabilidad política, no tienen la capacidad de implementar con éxito las prácticas de transparencia.

¿Qué instituciones pueden específicamente incidir sobre las prácticas de transparencia?

De los tres casos analizados, podemos señalar:

Los niveles de institucionalización del sistema de partidos permiten regulaciones de transparencia de mayor alcance a nivel nacional.

La institucionalización del sistema de partidos no garantiza necesariamente el cumplimiento de la regulación en materia de transparencia y acceso a la información pública.

Los avances e impulsos en materia de transparencia y acceso a la información pública se hacen en función de asuntos vinculados a agenda pública.

La cultura política sigue siendo la respuesta a la interrogante respecto a la accesibilidad y usabilidad de la información.

Los sistemas multipartidarios, estables y con rotación de partidos (Chile y Uruguay) requieren de normativa fuerte en materia de acceso a la información pública, de manera de ejercer *accountability* horizontal y vertical.

Los sistemas que tienden a la inestabilidad política y a partidos débiles o a sistemas de partidos predominantes, como podría ser Argentina, pueden tender a regulaciones más débiles.

Los sistemas políticos que tienen capacidad de tejer *enforcement* legales y cuya institucionalidad surge de consensos políticos, tienen mayor predisposición al cumplimiento en la práctica de las regulaciones establecidas.

En este sentido, la comparación entre tres casos permite hacer foco respecto a la interacción que se da entre institucionalización y prácticas de transparencia, pero deja abierta la tarea pendiente de profundizar sobre mirada comparada con otros países, considerando en profundidad la variable cultura política.

Conclusiones

Respondiendo a la pregunta de investigación, la transparencia y el acceso a la información pública tiene una relación con los niveles de institucionalización de un sistema político.

Sin embargo, tal como se plantea en la síntesis de análisis de este artículo, la mirada debe ser ampliada a una mayor cantidad de países.

La cultura política surge como una variable central que podría quitar peso a la institucionalización del sistema político y que dé mayor capacidad explicativa a la accesibilidad y usabilidad de la información.

Entonces, el desafío de ampliar el número de casos a ser comparado con esta metodología permitiría establecer:

Definiciones previas respecto a la predisposición que tienen algunos sistemas políticos a cumplir con las normativas de transparencia.

Insertar en las regulaciones de transparencia y acceso a la información pública determinadas reglas del juego que, de acuerdo a la cultura política local, estimulen o incentiven determinados tipos de comportamiento a favor del gobierno abierto.

Pero claramente el diseño institucional no es capaz de responder a temas propios de la cultura política local. Por ende, integrar además de los estudios del marco institucional, algunos estudios vinculados a cultura política permitiría comprender mejor qué es lo que hacen los actores políticos y la opinión pública con las regulaciones de transparencia y acceso.

La invitación respecto a la línea de investigación a seguir puede arrojar respuestas a preguntas tan importantes como urgentes para la estabilidad política en América Latina ¿Por qué a pesar de tener regulaciones de transparencia activa y pasiva no hay un uso intensivo de la información pública por la ciudadanía? ¿Qué tanto reconoce los gobernantes y legisladores sobre el acceso a la información pública? ¿Qué tan accesible y qué niveles de usabilidad tiene la información pública para la ciudadanía? ¿Cómo el acceso a la información pública puede estimular prácticas de transparencia?

Referencias Bibliográficas

Altman, David. 2001. "Crisis de Gobernabilidad Democrática: Orígenes y Mapa de Lectura." *Instituciones y Desarrollo* 8/9 385-410.

¿Es la cultura o son las instituciones? Factores que inciden sobre el acceso a la información pública en Argentina, Chile y Uruguay
Matías Ponce

Álvarez Ugarte (2013), "El acceso a la Información y los Procesos Electorales en Argentina", Saber Más V. Informe Regional sobre Acceso a la Información Pública y los Procesos Electorales, <<<http://www.alianzaregional.net/wp-content/uploads/Saber-M%C3%A1s-V-Acceso-a-la-Informaci%C3%B3n-y-los-Procesos-Electorales.pdf>>>, 29/9/13. Pág 11.

CAINFO, Universidad Católica del Uruguay (2013) "Informe de Índice de Transparencia Activa en Línea 2012" disponible en www.cainfo.org.uy

Chasqueti, D. (2001). Democracia, Multipartidismo y Coaliciones: Evaluando la difícil combinación. En J. Lanzaro, Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina (págs. 319-359). Buenos Aires: CLACSO.

CIDH (2011). "Lineamientos para la elaboración de indicadores en materia de DESC".

Comité Jurídico Interamericano (2008). "Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información". CJI/RES.147 (LXXIII). Río de Janeiro, Brasil.

Díaz Cafferata (2013), El derecho de acceso a la información pública: situación actual y propuestas para una ley, <<www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/.../06-ensayo-diaz-cafferata.pdf>>, 16/9/13. Pág 172.

Emmerich, G. (2004). Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana. Polis. Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial, (2), 67-90.

Hagopian, Frances. 2006. "Democratización: avances y retrocesos en América Latina." *Revista de Ciencia Política* 26 (2): 231-239. *Institutions, Policymaking process and Policy Outcomes in Chile*, Red de Centros del Banco Interamericano de Desarrollo.

Herrero y Álvarez Ugarte, 2013 “El acceso a la información y la alianza de gobierno abierto (ogp) en argentina”, Saber Más IV. Informe regional sobre acceso a la información pública y la alianza de gobierno abierto (Open Government Partnership), <<<http://www.alianzaregional.net/wp-content/uploads/SABER-MAS-IV.pdf>>>

Mainwaring, Scott y Timothy R. Scully. 1995. "La institucionalización de los Sistemas de Partidos en América Latina." *Revista de Ciencia Política* XVII (1-2): 63-102.

Mendel, Toby (2003) “Freedom of information. A comparative Legal Survey”. Unesco.

Mendoza Padilla (2013) , El derecho a la información como instrumento de otros derechos, <<www.redcomunicacion.org/memorias/pdf/2007Mimendezapadilla.pdf>>, 14/9/13

Norris, Pippa. 2004. *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*. Cambridge: Cambridge University Press.

North, D. (1998). *Una teoría de la política basada en el enfoque de costos de transacción*. Buenos Aires: EUDEBA.

Ponce, M. (2010). *Comunicación estratégica de gobierno: gobernabilidad democrática y representatividad política*. En C. Ricco, *Comunicación y Medios en América Latina: Entre la gobernanza y la gobernabilidad*. Bogotá: RED ORBICOM UNESCO.

Ponce, Matías (2011) “Comunicación de Asuntos Públicos” *Revista DIXIT* nº 13, Licenciatura en Comunicación Social, Universidad Católica del Uruguay

Ponce, Matías (2011) “Comunicación, Gobernabilidad y Democracia: Argentina, Chile y Uruguay” en Libro “Política y Comunicación: Democracia y Elecciones en América Latina.” Editorial Departamento Académico de Comunicaciones PUCP, Lima, Perú. ISBN: 9789972293269

¿Es la cultura o son las instituciones? Factores que inciden sobre el acceso a la información pública en Argentina, Chile y Uruguay
Matías Ponce

Ponce, M., & Santangelo, G. (2015). Uruguay, el impulso y su freno en políticas de comunicación. *Temas de Comunicación*, (29).

Powell, G. Bingham Jr. 2004. "Political Representation in Comparative Politics." *Annual Review of Political Science* 7 273–296.

Pzeworski, Adam. 1995 "Las restricciones económicas en las transiciones políticas". *Revista Internacional de Filosofía número seis*.

Rehren, A. (2008). La evolución de la agenda de transparencia en los gobiernos de la concertación. Pontificia Universidad Católica de Chile, Vicerrectoría de Comunicaciones y Asuntos Públicos.

Rodrik, D., Subramanian, A., & Trebbi, F. (2004). Institutions rule: the primacy of institutions over geography and integration in economic development. *Journal of economic growth*, 9(2), 131-165.

Spiller, Pablo T. and Mariano Tommasi, (2003) "The Institutional Foundations of Public Policy: A transactions Approach with application to Argentina" in *Journal of Law, Economics, and Organization* (Forthcoming).

Starke, R. &. (2010). Comunicación Gubernamental. La presidencia de Néstor Kirchner. *Journal of PR, Consejo Profesional de Relaciones Públicas Argentina* , 41-60.

Swanson. (2000). Political Communication Research and the mutations of Democracy. En *Communication Yearbook* 23. *Communication Yearbook*.