

Protocolización de la transparencia activa e indicadores de progreso en materia de DDHH.

Celeste Box.

Cita:

Celeste Box (2021). *Protocolización de la transparencia activa e indicadores de progreso en materia de DDHH. XIV Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-074/481>

XIV Jornadas de la Carrera de Sociología

Sur, pandemia y después

Facultad de Ciencias Sociales

Universidad de Buenos Aires

1 al 5 de noviembre 2021

Fundamentos para una metodología de protocolización de la transparencia activa con perspectiva de acceso a derechos

Celeste Box (UBA - UNLP)

inboxceleste@gmail.com

Abstract: En esta ponencia exponemos los fundamentos de una metodología de protocolización de la transparencia activa bajo una perspectiva de acceso a derechos, basada en la inclusión de indicadores y señales de avance en materia de derechos humanos. El recorrido de estas páginas nos llevan desde los fundamentos conceptuales del derecho humano de acceso a la información, para desencadenar en la definición de la protocolización de la política pública de transparencia activa, y, dado que se asume una perspectiva de acceso a derechos, hacer hincapié en la necesidad de inocular su diseño con indicadores y ses de avance en materia de derechos humanos. .

Palabras clave: Información pública, derechos humanos, transparencia activa, políticas públicas, indicadores de progreso en derechos humanos

1. Introducción

En esta ponencia trabajaremos sobre la fundamentación de una metodología para el diseño de un protocolo de publicación de información con una perspectiva de acceso a derechos. Este esfuerzo se enmarca en un trabajo más amplio¹, del que ya hemos expuesto algunas

¹ Implementado en marco del Programa Grupos de Investigación en Ciencia Política (UBA) 'DDHH y género: el rol de la información gubernamental en la garantía de derechos humanos de las mujeres', que, desde 2019,

ideas modestas, que pretendieron señalar el recorte basal, teórico, sin duda más desapegado de un instrumento concreto de gestión como puede ser un protocolo de publicación de información². En estas líneas, nos centraremos en la fundamentación metodológica de lo que a posteriori -y por supuesto que en otro espacio, por las limitaciones de espacio-, será un protocolo de publicación de información para el acceso a derechos de las mujeres³. Continuaremos aún en el paso previo del diseño de la protocolización, pero sin duda con una abstracción considerablemente menor. De esta manera, aquí pensaremos la etapa previa de esas recomendaciones para el diseño de políticas públicas⁴, solo que no podemos avanzar sin hacer una salvedad. Si bien aquí las limitaciones de espacio nos vedan la posibilidad de señalar todo el espectro de nuestro trabajo, no por ello creemos adecuado omitir por completo un aspecto clave de él. El diseño de un protocolo de publicación de información para el acceso a derechos en que trabajamos está anclado en cuestiones de género (donde *género* es -aún- mujeres). El objetivo concreto que tenemos aquí, sumado a las limitaciones de espacio, nos obligan a relegar la cuestión de género y centrarnos sólo en los fundamentos de la ingeniería metodológica que implica el diseño de un protocolo.

No obstante lo anterior, un texto encarna, indefectiblemente, un contenido explícito y otro implícito. En relación a lo segundo, mencionemos que, aún cuando aquí no versemos sobre esto, nuestro trabajo -y por tanto nuestro universo de sentido- se recorta en los derechos humanos de las mujeres. Esto es, más allá de la clásica clasificación entre derechos civiles y políticos por un lado, y derechos económicos, sociales y culturales por el otro (consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966), para ordenar de la manera quizás más didáctica los derechos humanos de la Declaración Universal de 1948. Los derechos humanos de las mujeres, en tanto que una parte inalienable e indivisible de los derechos humanos universales, son reconocidos en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) de 1979, y la Convención

aborda diversos aspectos y valencias de la transparencia y la información pública en aspectos de la vida de las mujeres, con un equipo de profesionales provenientes de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA de las carreras de ciencia política, sociología y ciencias de la comunicación. También integra profesionales de otras universidades formadas en psicología forense, derecho y periodismo.

² Box, C. (2021). Derechos Humanos de las mujeres e indicadores de progreso para la protocolización de la transparencia gubernamental. *Revista IESPyC*, 1(10), pp. 43-70

³ Esperemos que, a futuro, nos depare idéntica labor con las disidencias, y alcanzar el mayor número de colectivos dentro de ellas.

⁴ La transparencia activa, es decir, la publicación de información por defecto por parte del Estado, no es otra cosa que una decisión política y técnica. Esta última dimensión se instrumenta en una política pública tan convencional como aquellas que conocemos en materia de salud, educación o seguridad. Por su lado, un protocolo que indique cómo instrumentar esa transparencia, de acuerdo a unos fundamentos y a un fin determinado, no es otra cosa que una recomendación de base y una guía metodológica para el diseño e implementación de política pública de la misma manera que otros tantos otros instrumentos que nutren esos procesos de gestión (como buenas prácticas, etc.)

Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará) de 1994 -junto con otros instrumentos internacionales-, y así abren una plétora de aspectos de la vida de las mujeres en su dimensión pública y política, en los cuidados de su salud, en su autonomía sexual y reproductiva. También se fijan así, estándares mínimos para las condiciones y nivel de vida de las mujeres, al exhortar a los Estados a instrumentar acciones apropiadas para evitar, erradicar y reparar el hecho de ser objeto de los diferentes tipos de violencia. También reconocen y atienden la integridad de las mujeres en situaciones excepcionales (migraciones, desplazamientos y situaciones de conflicto y crisis), y en el acceso a una justicia competente y eficaz (Naciones Unidas, 2014). De esta manera, cuando las mujeres somos reconocidas como titulares de derechos, en concreto se habla de: a) el derecho a que se respete nuestra vida; b) a que se respete nuestra integridad física, psíquica y moral; c) a la libertad y a la seguridad personales; d) a no ser sometidas a torturas; e) a que se respete la dignidad inherente a nuestra persona y que se proteja nuestra familia; f) a la igualdad de protección ante la ley y de la ley; g) a que accedemos a un recurso sencillo y celerante ante tribunales competentes, que nos ampare contra actos que violen nuestros derechos; h) a la libertad de asociación; i) a la libertad de profesar religión y creencias propias dentro de la ley y j) a tener igualdad de acceso a la función pública y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones.

La manera en que presentamos la cuestión -reflejada en el orden de exposición ordinal de las cuestiones que aquí se siguen-, encarna consecuencias analíticas. Es decir, creemos que esa es la manera de estructurar la cuestión, sobre todo, desde una de las mordazas de la tenaza que implica el punto de partida: el diseño de la política de protocolización con una perspectiva de acceso a derechos (la cual talla principios basados en la dignidad de las personas, con el fin transformar las relaciones de poder, intervenir sobre inequidades, discriminaciones y todo fenómeno que se interponga en el desarrollo humano). Esta perspectiva requiere, sin excepción, de un celoso seguimiento y traducción de sus valores a lo largo de todo el proceso y tramos del diseño e implementación de la transparencia activa. Pero, aún cuando esto pudiese ser un hecho, igualmente la tenaza no se cerraría sin una mordaza que asegure el acceso a derechos y evite dispersiones. Creemos que esto puede ser sustentado por la inoculación, en ese diseño de política de transparencia pública, de indicadores y señales de progreso en materia de derechos humanos (aunque no tiene por qué ser el único mecanismo que otorgue robustez a esa política, claro). Esto permite controlar avances, atender eventuales retrocesos, e incorporar a múltiples actores en ese proceso de contralor (el propio Estado, la academia y la sociedad civil -organizada o no-).

Por eso dividiremos esta exposición en dos dimensiones: una conceptual, otra práctica⁵. La primera, expondrá al acceso a la información gubernamental como un derecho humano en sí mismo -ligado a la libertad de expresión-, y señalará un marco para la concepción de la transparencia activa⁶ bajo una perspectiva de derechos humanos. Exponemos primero el caso del acceso a la información -es decir, la transparencia pasiva-, porque se liga directamente al derecho de libertad de expresión, uno de los primeros derechos humanos reconocidos -no ya con la Declaración de 1948, sino a partir de 1789-; y, porque en el ámbito de la transparencia gubernamental como fenómeno en sí mismo, ha sido practicado a través de diferentes tipos de mecanismos legales (Decreto Nacional, normativa provincial, recursos judiciales, etc. con anterioridad a la existencia de la actual ley 27.275), con anterioridad a la transparencia activa (ligada a las posibilidades que imprimió la tecnología y los diseños innovadores de gobierno abierto).

Luego de esta dimensión, pasaremos a la segunda, netamente práctica. En ella planteamos los fundamentos de una metodología para el diseño de un protocolo de publicación de información como la segunda mordaza de la tenaza, en donde los derechos a los que se ordenaba la perspectiva de acceso a derechos humanos de la etapa del diseño son capturados por un mecanismo de gestión y así pasibles de ser medidos y monitoreados con el fin de avanzar en su realización (o tener basamentos para reclamar lo eventuales retrocesos). De este modo, expondremos una definición de protocolización de la transparencia activa (en tanto que mecanismo de gestión para el cumplimiento de un/os derecho/s) y presentaremos el valor de un diseño metodológico nutrido de indicadores y señales de progreso en materia de derechos humanos.

2. Fundamentos conceptuales: Información gubernamental y acceso a derechos

En los próximos dos apartados presentaremos al acceso a la información (independientemente de la manera en que la ciudadanía se hace con esa información gubernamental, es decir, si lo hace por medio de una solicitud o la obtiene de un sitio web oficial), como un derecho humano en sí mismo ligado al derechos de libertad de expresión,

⁵ Consideramos que esto no resulta del todo bien reflejado con la numeración que presenta esta ponencia, sólo que optamos por presentarla de la manera en que lo hacemos, atento los criterios de formato solicitados por el Comité Académico de las Jornadas.

⁶ Más adelante volveremos sobre esto, pero aclaremos por ahora que la condición de pasividad o actividad relacionada con la información gubernamental tiene que ver con la posición que asume el Estado y la ciudadanía en ese proceso: en la transparencia pasiva -o acceso a la información pública-, el Estado asume un rol pasivo y espera a que la ciudadanía solicite esa información (es decir, el sujeto activo será esta última). En el caso de la transparencia activa -o políticas de gobierno abierto-, el Estado asume el rol de disponer de información activamente (en sitios web y demás medios de difusión analógica), y la ciudadanía descansa en el rol pasivo de utilizarla (o no), según considere.

reconocido por la Convención Americana de 1969, como también en nuestro Sistema Interamericano de DDHH. Luego agregaremos el caso de la transparencia activa, concebida bajo una perspectiva de derechos humanos, para completar así un campo comprensivo y unificado de la transparencia pública.

3. Acceso a la información pública como derecho humano

El mero acto de acceder y eventualmente utilizar información pública no es otra cosa que uno de los factores (entre otros) constitutivos del fortalecimiento del Estado de Derecho, gracias a permitir la construcción de una cultura más democrática en un Estado que rinde cuentas (O'Donnell, 2001)), pero, también es determinante al ejercicio de los derechos humanos: la garantía de ellos será declamatoria si la ciudadanía no cuenta con mecanismos de control que permitan conocer, monitorear y fiscalizar la actividad de aquél (CELS, 2004). Es por esto que el acceso a la información pública es un derecho que posibilita el ejercicio de otros derechos pero él es, en sí mismo, un derecho humano. Este reconocimiento en el Sistema Interamericano de DDHH fue posibilitado a partir del paradigmático caso Claude Reyes contra el Gobierno de Chile. Sumariamente, a mediados de la década de los '90s, Marcel Claude Reyes pidió información al Comité de Inversiones Extranjeras de Chile sobre un proyecto de deforestación que podría impactar negativamente el medio ambiente. Gran parte de la información le fue denegada sin fundamentos sólidos, y los tribunales nacionales tampoco hicieron lugar a su pedido. Así, recurrió a la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 1998, proceso que concluyó en 2006, con el primer tribunal internacional en reconocer que el derecho de acceso a la información pública es un derecho humano fundamental, protegido por el imperio de los tratados (lo que obliga a los países a respetarlo). Es decir, la sentencia de la CIDH estaba asentada en el gran reconocimiento que el acceso a la información pública ha recibido desde hace cuatro décadas del derecho humano que lo sustenta: el de libertad de expresión.

Además de su reconocimiento en la Declaración Universal de 1948 (en el artículo 19, lo que implica el reconocimiento expreso en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos), la Convención Americana de 1969 (artículo 13) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 19) garantiza que toda persona goza del derecho a la libertad de pensamiento y expresión, lo que comprende la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, de cualquier forma y bajo cualquier procedimiento (salvo apologías bélicas, o toda incitación al odio a grupos y forma de violencia). El criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sido el de fusionar *difusión a expresión*

(Scioscioli, 2013), lo cual garantiza que se evite, al limitar la primera, vulnerar la segunda. Asimismo, prohíbe expresamente la censura previa (y toda restricción indirecta, como controles que interfieran la circulación de información e ideas), pero persisten las responsabilidades ulteriores (fijadas por ley, y concernientes a la reputación ajena, la seguridad nacional, orden, salud y moral pública). Lo cierto es que el derecho de libertad de expresión es uno de los más relevantes en la Convención⁷ y, como mencionamos más arriba, se subdivide en tres especies: el derecho de informar (esto es, la expresión pública de ideas y opiniones sin censura previa explícita o encubierta), el derecho a informarse (es decir, el libre acceso a fuentes de información) y el derecho a buscar información (lo que protege a quien investiga en los distintos medios de expresión, entre los que se comprende el derecho de acceso a la información pública, es decir, se concibe al Estado como una fuente de información). En esta última dimensión, nos encontramos en el marco de los derechos de libertad, que sustentan el espacio de autonomía personal y la libre decisión (CELS, 2004). En otras palabras, el acceso a la información (o la libertad de acceso a la información, para expresarlo aún mejor), supone la existencia de dos vectores complementarios e interdependientes (Pautassi, 2013): el derecho a expresarse, que implicará brindar información, y el derecho a ser informado. Y ello también implica la protección de quien enuncia de cualquier forma un mensaje como de quien lo recibe, y sólo en ese caso se puede garantizar la vigencia de un derecho democrático pleno. Por cierto, nada de esto se encuentra escindido de nuestro ordenamiento: el artículo 75, inciso 22 de nuestra Carta, otorga a Convenciones y tratados de DDHH, una jerarquía constitucional con idéntica vigencia que cualquier normativa producto de nuestro Legislador.

A la luz del principio de interdependencia de los derechos humanos⁸, la libertad de expresión, además de presupuesto del sistema democrático y condición para el ejercicio del voto y la conformación de la opinión pública⁹, también encarna una condición doble para la ciudadanía: por un lado, encontrarla como sujeto pasivo que espera información, en donde

⁷ También reconocido en nuestro Ordenamiento en el artículo 14, bajo la acción de 'publicar las ideas por la prensa' (sentido algo extraño a nuestra realidad actual, sin duda, debido a que al momento de su redacción los medios no eran lo profusos ni dinámicos que son hoy).

⁸ La *interdependencia* no es otra cosa que uno de los principios que encarnan los derechos humanos. Acorde a él, relacionado con la *indivisibilidad* entre ellos, referimos a la imposibilidad de gozar de un derecho humano sin retener el goce efectivo de otro/s (si se vulnera uno de ellos, pues otro también lo será). No obstante, una correcta exposición de ellos debería comenzar por el primero de los principios, que no es otro que la *universalidad*, que muestra a los derechos humanos como atributos de todas las personas sin importar condición de nacimiento, nacionalidad, pertenencia cultural, religiosa o cualquier otra condición. De este modo, la titularidad no resiste excepción, no excluye contexto histórico ni sociedad política (todas son alcanzadas por ellos). También ostentan *progresividad*, es decir, la capacidad de crecer en cantidad y ser profundizados a futuro, como también atender a la obligación estatal de avanzar en la protección, tutela y realización de ellos. Este principio incluye, también, una prohibición: la de regresividad. Ella no es otra que la imposibilidad de retroceder en el reconocimiento, tutela y realización alcanzadas -y expresa una responsabilidad estatal-. Para este análisis, éste es el principio más importante, porque remite a la medición de avances en la realización de los derechos humanos). Y, por último, la *irrenunciabilidad*: no podemos declinar a ellos, ya que hacerlo compromete la condición de persona. Hacerlo implicaría, una decisión nula que no produciría efecto práctico alguno.

⁹ Podemos ver esto en una decisión de la CIDH: Cr. Opinión Consultiva (OC-5/85 del 13/XI/1985, Serie A, N°5)

el rol activo se reduce qué fuente/s apelará cada persona o colectivo; y por otro lado, como sujeto activo que busca información en fuentes públicas o privadas. Pero aquí tenemos que atender algo más: no sólo presenciamos la libertad en la emisión y recepción de información, sino que esto cuenta con el reaseguro de la prohibición de interferir en esa dinámica por parte del Estado y de terceras personas (Pautassi, 2013). Y más aún, si hablamos de información que controla a servidores públicos o al cumplimiento de garantías previamente asumidas por el Estado, como los derechos humanos y fundamentales. De esta manera, el Estado siempre es colocado en el rol de facilitador de información -cuando él mismo es una fuente-, y deberá ser sancionado si la retacea (CIDH, 2008).

Si bien más adelante retomaremos el tema, el hecho de que las fuentes públicas de información sean pasibles de ser consultadas, connota que la producción, recolección y guarda de información constituya un aspecto que el Estado, en sí mismo, debe atender (incluso, con anterioridad a la sanción de normativa relacionada específicamente en nuestro país, y por fuera de la incidencia política que, históricamente, ha solicitado mecanismos de rendición de cuentas y acceso a la información). En este sentido, tenemos que, la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos¹⁰, ha establecido al artículo 13 de la Convención Americana como el parámetro al que deberían, posteriormente, adaptarse las leyes de acceso a la información latinoamericanas¹¹. Aquí se establecen recomendaciones que encontraremos, luego, como principios en esas leyes. Tal la garantía estatal de la (máxima) publicidad para la mayor amplitud de tipos de información, el acceso en plazos cortos y costos mínimos, el establecimiento de excepciones bajo criterio estricto de verificación (Pautassi, 2013), lo que implica que la confidencialidad debe contemplarse sólo como una excepción de interpretación estricta. La Relatoría agrega dos criterios legítimos que no son usualmente observables en la práctica del acceso a la información (y que nos parecen de la mayor importancia): por un lado, la revisión independiente de las solicitudes rechazadas y la insistencia formal al deber de proporcionar la información solicitada (la Relatoría no lo menciona, pero creemos que un mecanismo de gobernanza extra-estatal que incluya la participación de las Defensorías del Pueblo es interesante en esta labor), y por el otro, las sanciones por incumplimiento.

En este documento también se establece la obligación positiva de producir información en ciertas circunstancias -y esto es importante para nuestro interés en los derechos humanos de las mujeres-, como en el caso de personas y colectivos históricamente discriminados o

¹⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos - Relatoría para la Libertad de Expresión: Acceso a la información Pública en las Américas, CIDH

¹¹ Más adelante mencionaremos a la Ley Modelo de la Organización de los Estados Americanos en sus versiones de 2010 y 2020, la cual refleja este criterio.

excluidos, y también para los casos en que es necesario combatir eficazmente las causas de las violaciones de derechos¹². No obstante esto, es importante destacar que, así como la transparencia activa y pasiva resultan requisitos en el (buen) funcionamiento democrático, la rendición de cuentas, la posibilidad de contralor cívico, y, por supuesto, para la garantía y exigibilidad del cumplimiento de derechos humanos, lo inverso no es cierto: la transparencia las posibilita, pero no las causa mecánicamente, porque esos fenómenos precisan de otros requisitos (como regulaciones, compromiso cívico, etc.). Y además, como bien señala Pautassi (2013) para que la política pública funja como vector de reconocimiento y garantía de derechos es necesario no sólo reparar en la perspectiva de diseño de esas políticas, sino que es necesario atender al proceder de todas las partes involucradas, que implican a tomadores de decisiones, prestadores de servicios, destinatarios de esas políticas, etc.

4. Transparencia activa y acceso a derechos

Al poner en relación estos derechos inalienables con la información gubernamental, debemos hacer una aclaración: líneas más arriba abordamos el derecho humano de acceso a la información, que, en términos del tipo de mecanismo de transparencia que referimos, se denomina transparencia *pasiva*. Como mencionamos en alguna nota al pie, el adjetivo describe el rol que asumirá el Estado en el proceso de obtención de la información, es decir, esperará a que una persona -o colectivo- se la solicite. Y sólo con ella procederá a entregarla¹³ dentro de los plazos establecidos por la ley. Apelamos a este tipo de transparencia para hacer una primera aproximación al binomio transparencia - derechos humanos, como una estrategia efectiva, célere, para comprender el puente entre el acceso a derechos y el campo de la transparencia gubernamental. Pero también, porque es, históricamente procedente, no sólo a causa de que sencillamente constituye del derecho humano de libertad de expresión (muy anterior a la Declaración de Derechos Humanos de 1948), sino porque es también al interior de la transparencia pública: aún con mecanismos acotados y no siempre eficaces antes de la Ley actual 27.275 -como el Decreto Nacional 1172/03 que sólo alcanzaba al Poder Ejecutivo, y la acotada normativa provincial, y el

¹² La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer - Belém do Pará, establece, en su artículo 8, inc. h, la obligación estatal de garantizar la investigación y recopilación de información pertinente en causas, consecuencias y frecuencia de hechos de violencia contra las mujeres, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas de intervención sobre ella. Pautassi (2013) afirma taxativamente acerca de esto *claramente se trata de una obligación de producción de información clara y exigible como derechos* (página 69, destacados nuestros).

¹³ Otorgar la información no es la única dirección que puede tomar este proceso: el Estado puede no entregar la pieza de información basado en las excepciones que le impone la ley. También puede elegir el peor camino de todos, como es hacer caso omiso del derecho a solicitarla. Por supuesto, se expone a reclamos administrativos y acciones judiciales por esta conducta.

funcionamiento de los pedidos de acceso muchas veces reducidos a pedidos judiciales-, la transparencia pasiva es, en nuestro país, anterior a la activa.

Aquí referiremos, al hablar de protocolización, a otro tipo de transparencia: la *activa*, que se instrumenta en portales web donde las administraciones publican información en su haber (fuere porque es de su producción o porque la mantienen en guarda). Otra vez, como ya mencionamos, el adjetivo indica rol: el Estado asumirá una posición activa, al ofrecer información sin que se la solicite la ciudadanía. La dispone por defecto, sin conocer cuándo, cómo, quién ni con qué fin la utilizará (y esto no sólo alcanza a la ciudadanía y el sector privado, incluye también al propio Estado, que puede tomar información y datos de otras carteras para optimizar sus procesos). Para instrumentarla, se vale de diferentes herramientas tecnológicas que permiten entregar información y datos¹⁴ en un sitio web. De esta manera se puede conocer un proceso de gestión interna o bien la multiplicidad de procesos que vinculan al Estado con su extramuros, es decir, con la sociedad -políticas, programas, decisiones sobre procesos concretos, etc.-, y, en algunos casos puede publicar información que no fue producida por él, ni refleja sus procesos, sino que es producto de la observación o las consideraciones técnicas de terceros¹⁵. Este tipo de información permite ser utilizada tanto por la propia administración pública para mejorar sus políticas (como tomar decisiones basadas en evidencia) cuanto también por la sociedad civil (especialmente aquella que es altamente especializada como los *think tanks* y centros de investigación), las universidades, el periodismo especializado y cualquier persona o colectivo que pueda darle la utilidad que considere.

El espacio de la transparencia activa, se encuentra algo más alejado de las perspectivas de acceso a derechos que, en los hechos, han quedado hasta ahora más asociadas a la transparencia pasiva. Estimamos que las razones residen en dos razones principales: nuestro continente, posee una genealogía más robusta que se relaciona de manera directa con un derecho humano muy preeminente en el Sistema Interamericano como es el de libertad de expresión, además de contar con antecedentes e instrumentos concretos en la esfera de la OEA (como la última edición 2.0 de la Ley Modelo sobre Acceso a la

¹⁴ En realidad, la política de transparencia que publica datos abiertos implica un subtipo de transparencia activa, denominada *colaborativa*. La razón de su nombre reside en que implica un activo informacional particular -las bases de datos que el gobierno pone a disposición de la ciudadanía-, y así *colabora* con una parte del producto final: esos datos nutrirán desarrollos informáticos -programas, código- y así esos datos tornan al gobierno y desarrolladores externos a él, en co-creadores de diferentes tipos de proyectos. Esta dinámica también puede acontecer al interior del Estado (una cartera puede utilizar datos de otra, y así incrementar algún proceso de gestión en curso o incluso implementar uno nuevo).

¹⁵ El Estado es, también, un demandante de información: solicita encuestas, informes a especialistas, a centros de investigación y pensamiento, etc. que ingresan a su dinámica de gestión como un insumo para la toma de decisión.

Información Pública¹⁶). Y, más allá de lo acontecido aquí -pero en la misma coyuntura epocal-, en los países centrales se desencadenó el proceso de las denominadas *Sunshine Laws* a partir de la sanción de la *Freedom of Information Act* en Estados Unidos en 1966¹⁷, lo que ha abrevado a la libertad de expresión con mucha mayor antelación que en nuestro país, y por tanto, otorgando mayor robustez al tema.

Para el caso de la transparencia activa, la genealogía no es tan vasta. Creemos que las razones son varias. Por un lado, las razones instrumentales: en un contexto no-tecnológico, la transparencia activa sólo puede instrumentarse de manera tan acotada que podríamos poner en duda su adjetivo. Con instrumentos netamente analógicos, el Estado puede efectivamente publicar información por defecto (boletines oficiales, posters, campañas en medios convencionales), pero su alcance es menor y no está unificado en un medio de fácil acceso como su sitio web. Es la tecnología la que expande su alcance, utilidad y valor: le da funcionalidades, integra procesos y personas, permite comunicaciones más eficientes (claro está, siempre y cuando esto sea apropiadamente gestionado en la administración pública: la mejor tecnología sin personas que la sustenten y la acerquen a las personas es un avance muerto)¹⁸. Por otro lado, algunos factores exteriores a la instrumentación, pero que sin duda están presentes: los recorridos diferentes de corte histórico-ideológico en cada campo, no deben ser ignorados. La constitución del campo de la lucha contra la corrupción y la demanda de transparencia se conformó a partir de la década de los noventa, asociado a la calidad institucional y a la rendición de cuentas necesaria para la asignación de créditos internacionales, instrumentada también por organismos trasnacionales (PNUD, 2009). La razón que urgía entonces, residía en los problemas detectados en la asignación de créditos. Y este fenómeno encontró asidero instrumental en las escuelas ensambladas dentro de la *New Public Management*, que fueron el vector de ingreso a la reformas que demandaba por entonces la administración pública, expresada en la demanda de una mayor *accountability* y más y mejores controles. Es por esto que se suele filiar la transparencia gubernamental a un

¹⁶ La Ley Modelo de la Organización de los Estados Americanos, como su nombre lo indica, pretende condensar una serie de principios, objetivos y hasta características que deben alcanzar y tomar como norte las diferentes normativas (de cualquier índole y alcance jurisdiccional) en acceso a la información pública. Esta versión, denominada 2.0, se diferencia -entre otras cuestiones- de la primera edición de 2010, en que otorga un gran valor en términos de género: señala el valor de la información para la promoción de una mayor equidad, por lo que demanda indicadores y estadísticas para implementar la transparencia activa que permitan verificar el cumplimiento -y progreso- de políticas que empoderen a las mujeres, comunidades LGBTQIA+ y otras minorías. También da cuenta que estos colectivos se encuentran (re) vulnerabilizados por otras problemáticas (trata, etc.), y pone la información pública al servicio de la intervención en dichos fenómenos.

¹⁷ Para esto se puede ver uno de los trabajos que mejor resiste el tiempo, el clásico de Eduardo Bertoni de 2005: *Freedom of Information. Three harmless words? The role of the media and access to information laws*, editado por el CELE (Universidad de Palermo de Buenos Aires).

¹⁸ Primero será la OCDE, desde el inicio del milenio y hasta 2005, quien promoverá la noción de *open government* (todavía en un contexto tecnológico que estaba lo suficientemente desarrollado sólo en Estados Unidos -recordemos que a mediados de los noventa, a partir del Informe Gore, Estados Unidos modifica su *Freedom of Information Act* para adaptarla a las estructuras de gobierno electrónico-). Luego tomará la posta Barak Obama con su impulso hacia la apertura en 2009, donde la tecnología ya era creciente y de disponibilidad masiva en los países desarrollados.

perfil de corte liberal, asociado a la calidad institucional. En cambio, el campo del acceso a derechos es asociado con un perfil progresista / de izquierdas¹⁹, y su desarrollo en el ámbito de la transparencia tenía que esperar hasta bien entrado el milenio, y aún está muy poco allanado.

Existen, no obstante, dos rutas robustas para abordar la cuestión: la primera, nueva pero sin duda muy sólida en sus fundamentos teóricos, como los estudios de corte jurídico que versan sobre el acceso y la producción de la información como un requisito para la garantía de un derecho (y sobre estas producciones basamos estas líneas, con trabajos prestigiosos y sólidos como los de Pautassi (2010, 2011, 2013), Abramovich (2006), etc.). Y la segunda más antigua (remite a los años sesentas del siglo pasado en adelante), pero más dispersa producto de ser un movimiento que se conforma en los hechos en la práctica de la defensa de derechos concretos y en la incidencia política, y no necesariamente como un movimiento unificado y perdurable en el tiempo. Nos referimos, en concreto, a las organizaciones de la sociedad civil, donde la defensa de derechos humanos se desencadena antes que la de la transparencia, pero hoy resulta plausible encontrar ensambles entre ellas²⁰. Las primeras organizaciones de derechos humanos en los sesentas del siglo pasado, fueron un componente clave del movimiento de *ciudadanía activa* (Paredes, 2007), del que surgen grandes organizaciones como Amnesty, por ejemplo. Creemos que esto puede mostrarnos a la sociedad civil²¹ fungiendo como sutura de esta (supuesta) diferencia infranqueable entre una agenda progresista y la liberal en asuntos de transparencia²².

No obstante estas digresiones -quizás no tan determinantes en nuestra exposición-, aquí debemos encontrar más puentes entre la transparencia (previamente a la existencia de las herramientas tecnológicas actuales) entendida como disponibilidad de información y los derechos humanos²³. Algunos puentes, quizás, no hayan devenido en el sentido en que fueron pensados: por ejemplo, Salvioli (2006) aseveró, hace más de una década y media,

¹⁹ Recomendamos para esta discusión, el documento que editaron de Marianne González Le Saux y Claudio Nash Rojas en 2011, denominado '*Transparencia, lucha contra la corrupción y el sistema interamericano de derechos humanos*' y editado por el Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Chile (puede verse la referencia completa en la bibliografía).

²⁰ De hecho, antes de la década de los noventa del siglo pasado, los DDHH eran sólo materia de organizaciones de la sociedad civil (en realidad, por entonces implicaba la defensa y protección de derechos civiles y políticos (González Le Saux, Marianne y Claudio Nash Rojas).

²¹ Es importante no olvidar a las organizaciones especializadas transnacionales, como *International Transparency*.

²² No es el lugar para discutirlo, pero permítasenos mencionar que creemos -firmemente- que las diferencias no son abismales. Y si las diferencias fueran efectivamente infranqueables, pues en un futuro no muy lejano, existirían agendas de transparencia progresistas, y agendas de transparencia liberales). Lo que, sin duda, no parece tener sentido es concebir a la transparencia gubernamental sólo como un espacio pasible de ser signado sólo a un espectro político (el liberalismo), un equívoco muy común en los comentarios periodísticos y la formación de opinión pública argentina.

²³ Pero no por ello es el único: podemos considerar la corrupción como una violación de derechos humanos, principalmente por la vía de malograr el erario destinado a políticas y por lo tanto impedir que una sociedad logre atender sus necesidades. Cf. Clavijo Castañeda, S. (2012). Actos de corrupción como violación a los derechos humanos. En 'Saber, Ciencia y Libertad', 7(1), 35-45)

que la lucha anticorrupción nos podría llevar, en términos de la progresividad de los derechos humanos, a la identificación del derecho a la transparencia, una suerte de exigencia social a una política pública de transparencia, siguiendo el camino que ya había comenzado el 'derecho a la verdad'²⁴. Aquí también encontramos anidado el *derecho a saber* (IIDH, 2008), y esto pervive en las políticas de lenguaje claro que las políticas de gobierno abierto blanden como el *derecho a entender* (Arias, 2018), pues de nada sirve publicar información si esta no resulta accesible a las personas. La transparencia activa no se puede permitir el lujo de exigir conocimientos técnicos previos a la ciudadanía que precisa esa información, como tampoco publicarla en el lenguaje cerrado de la administración pública. Poner a disposición información bruta (una mala práctica que puede ser rastreada en algunos sitios públicos), lejos de ser un acto de transparencia pura, es un acto de opacidad manifiesta.

Por nuestra parte, para abordar la cuestión con una perspectiva de acceso a derechos, creemos que es necesario pensar a la transparencia (de cualquier índole, pero especialmente la transparencia activa), como un dispositivo de gestión que jamás es un fin en sí mismo: sus fines siempre son ulteriores, están siempre fuera de ella. La pasiva, como ya mencionamos, permite el ejercicio de otros derechos. La activa, también permite el ejercicio de otros derechos, pero no se conforma con eso: debería tener por fin la participación (Villegas Corona, 2018) de la sociedad. Fuere la participación política convencional (la información de la gestión de gobierno compele o refuerza a una persona o grupo a movilizarse en apoyo u oposición a aquella), fuere porque permite ejercer los diversos tipos de *accountability* (principalmente la vertical electoral y su variante social)²⁵, fuere porque permite la articulación de sectores de la ciudadanía en el diseño e implementación de políticas públicas y otros procesos de gestión como presupuestos participativos, o fuere porque se utilizan datos abiertos para desarrollar herramientas informáticas nutridas con ellos. Por eso coincidimos con Pautassi (2010) en que un Estado que se precie de democrático debe partir de unas condiciones mínimas para que su

²⁴ El *derecho a la verdad* nace, en la historia del devenir del movimiento de derechos humanos, hacia el fin del milenio anterior. Centrado en la revisión y reconstrucción histórica para la construcción de memoria acerca de las diversas dictaduras que asestaron el continente y toda crisis humanitaria de cualquier origen. El principio rector reside en la búsqueda acerca de lo que sucedió con las víctimas y cómo ocurrieron los hechos. Para un desarrollo del mismo y su lugar en el Sistema Interamericano de DDHH, Cf. Bernales Rojas, G. (2016). El derecho a la verdad. Estudios constitucionales, 14(2), 263-304. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002016000200009>

²⁵ Para ahondar en aspectos de *accountability* es bueno comenzar por los abordajes más clásicos como de Adam Przeworski, Susan Stokes y Bernard Manin (eds.). 1999. Democracy, Accountability and Representation. Cambridge: Cambridge. Y sin duda la tradición que abrió Guillermo O'Donnell, que se sintetiza muy bien en su trabajo de 2007, Notes on Various Accountabilities and Their Interrelations (en Dissonances. Democratic Critiques of Democracy, ed. Guillermo O'Donnell, 99-109. Indiana: University of Notre Dame Press). Es indispensable toda la producción de Enrique Peruzzotti, pero uno de sus trabajos que más se relacionan con estas líneas es el de 2012: Broadening the Notion of Democratic Accountability: Participatory Innovation in Latin America. Polity 44 (4): 625-642. Aunque esta indicación no es exhaustiva, con estas fuentes, al menos alcanzamos autores clásicos e insoslayables.

población acceda a información pertinente y oportuna sobre el contenido de un/os derecho/s, como también a las medidas que aquél ha instrumentado para garantizarlo.

Es necesario, no ver la transparencia acotada a una de sus instancias (la de publicar información): una transparencia activa ordenada al goce de un derecho incluye, críticamente, la producción de la información (Pautassi, 2013)²⁶. Y aquí anida no sólo la supuesta prolijidad o el celo con que un Estado implemente sus mecanismos de publicación de información, o lo responsable que sea la hora de rendir cuentas a la sociedad y su compromiso con el monitoreo de sociedad civil, sino una obligación que contrajo con el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), en materia de presentación de informes (una exigencia del artículo 19 del Protocolo de San Salvador). Por eso, la combinación es múltiple y de implementación compleja: la decisión de promover la incorporación de un enfoque de derechos en un diseño de transparencia activa, no podrá concretarse si no se decide concomitantemente optimizar sus sistemas de gestión y producción de información (todo esto lleva esfuerzos técnicos, presupuesto y recursos diferente naturaleza, no siempre disponibles en el Estado) y el compromiso con la producción de información cualitativa que construya señales de avance.

Pero allende la obligación que pesa en los compromisos que el imperio de los Tratados implica -y que sus respectivos Protocolos deberían ejercer-, consideramos que aquí no termina la cuestión. Un aspecto imperioso en la producción de información como obligación del Estado para cumplir un derecho humano y fundamental, conlleva dos aspectos: por un lado, vencer las inercias y dispersiones propias de la organización estatal (como el hecho que la producción de información suele ser sectorial y no integral, no está necesariamente ordenada, puede incluso no ser interoperable si son datos ni integrable *a posteriori* si es información, y puede existir falta de integración en su producción y guarda (éste es un problema de la capacidad estatal que hiere cruelmente cualquier iniciativa de transparencia). Y por el otro, una característica que impone la naturaleza misma de los derechos humanos: Dado que ellos son un fenómeno integral -son indivisibles, es decir, no podemos descuidar uno sin hacerlo con otro-, la información que garantiza su ejercicio hará escaso favor si fuere

²⁶ La autora no lo menciona, pero agregamos aquí la conservación de la información: la transparencia es un dispositivo de interacción constante entre el Estado y la ciudadanía, no sólo en el tramo en que el Estado se abre a ella (es decir, al publicar información), sino que requiere de una ingeniería mínima interna de gestión documental (que porque sea mínima no significa que sea pequeña: es una labor que sustenta el circuito de publicación de manera crítica, y por lo tanto, es lo suficientemente complejo como la gran mayoría de los procesos estatales). Recomendamos aquí el estupendo trabajo de Ramón Alberch Fugueras de 2003 "Los archivos, entre la memoria histórica y la sociedad del conocimiento" (editado por UOC, Barcelona) y, sin duda, el ineludible trabajo de la Dra. Andrea Ríos Cázares de 2015 "Gestión documental, archivos gubernamentales y transparencia en México", en Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública, 26. pp 97-136. No obstante, la gestión documental es un tema vastísimo y crítico para cualquier política pública de transparencia que se precie de seria.

producida, guardada o publicada de manera fragmentada. Además, si hablamos de derechos humanos, el norte está depositado en aspectos que hacen a la intervención sobre inequidades de diferente tipo -en resumen, a relaciones de poder-, por lo que produce escaso beneficio producirla descontextualizada y sin una integración histórica y concomitante con otros tipos de información directamente relacionadas con la condición/fenómenos a intervenir.

Sin continuar por esta vía que nos desviará de nuestro objetivo, concluyamos con un último aspecto: afortunadamente, Pautassi (2013) extiende esta cuestión, y no se queda sólo con la disponibilidad de información (por vía pasiva o activa) para el cumplimiento o la exigibilidad de un derecho, sino que, dado que su interés es el cumplimiento de un derecho fundamental, el Estado debe ostentar mecanismos jurídicos para que la población pueda participar en las definición del alcance de ese derecho, como también en el diseño y la implementación de las políticas para garantizar, monitorear su avance y habilitar la exigencia de su cumplimiento (Pautassi, 2010). Tal vez sin pretenderlo, Pautassi muestra lo que debería ser una política de gobierno abierto, es decir, una transparencia activa ligada sin solución de continuidad a la participación de la ciudadanía y a la incidencia política, donde actores extra-estatales definen el alcance de un derecho, no sólo de una política pública. Así logramos concretar otro de los fines de las políticas de gobierno abierto señaladas por el CLAD (2018): la conformación de mejores niveles de valor público, cada vez más abarcativos, equitativos y profundos para una sociedad.

5. Bases prácticas: diseño de una protocolización de la transparencia activa con indicadores y señales de progreso en materia de derechos humanos.

A la hora de diseñar una política de transparencia -de cualquier tipo- bajo un perfil de acceso a derechos, no alcanza con orientar el contenido de la información que se publica hacia el cumplimiento de derechos. Debe ser diseñada como política pública bajo una perspectiva de acceso a derechos. Pero aún así, el ciclo no está completo: es necesario asegurarlo, sellarlo, robustecer aún más, solidificar su eficacia. Un primer mecanismo para hacerlo, lo constituye el diseño de la protocolización de transparencia conteniendo indicadores de progreso en materia de derechos humanos. Esta, además, resulta una herramienta más asequible porque se encuentra en manos de quienes diseñan la política y por tanto, plausible de instrumentar: existen otros fenómenos que intervienen en el desempeño de la política pública de transparencia -y que forman parte de las (i)rracionalidades

organizacionales del Estado-, que en la mayoría de los casos escapan a quienes implementan la transparencia pública. Por esto, en el siguiente apartado nos dedicaremos a caracterizar el fenómeno de la protocolización -no necesariamente bajo una perspectiva de acceso a derechos, sino como un instrumento de gestión en sí mismo que puede asumir diferentes perspectivas²⁷-, y luego continuaremos, por fin, con la incorporación de indicadores de progreso en materia de derechos humanos.

6. Mecanismo para el cumplimiento de derechos humanos y fundamentales: protocolización de la transparencia activa

En la práctica, algunas políticas de transparencia activa ya implementadas contribuyen -sin proponérselo directamente-, al ejercicio de los derechos humanos. Pero lo hacen de manera asistemática, y probablemente, no necesariamente siguiendo ese objetivo como norte. Por supuesto, esto no debería ser un proceso que dejamos librado al azar. Más aún, cuando esa situación convive con malas implementaciones de transparencia activa, como pueden ser las faltas de consistencia en la información, publicaciones desactualizadas, información poco relevante o de escasa profundidad, y un largo etcétera. Dado que en la actualidad las diferentes iniciativas de la sociedad civil -nacional e internacional- y de la academia, se tallan en recomendaciones a los gobiernos²⁸ que exhortan a mejorar una política, la robustez de una política de transparencia activa sólida, termina corriendo, más de lo deseable, por cuenta de las capacidades/limitaciones de la administración que las implemente, combinadas con la voluntad política de quienes se responsabilicen por ellas.

Protocolizar la transparencia activa permite, en este sentido, hacer del proceso de publicación de información un conjunto de decisiones integradas y consistentes en un dispositivo flexible (porque permite la mejora a futuro), contenidas en un conjunto de aspectos que aportan unidad, coherencia y solidez a todo el proceso. Como toda política

²⁷ La protocolización de la transparencia activa es, en realidad, un instrumento de gestión. Claro que puede presentar adjetivos (o sustantivos adjetivantes, como la expresión *acceso a derechos*) como la que presentamos aquí, ordenada a una perspectiva de derechos. Pero existen otras maneras de protocolizar la transparencia que revisten perfiles diferentes. Esto lo determina, en realidad, la naturaleza de la información pública. Es probable que en espacios donde la información está asociada a cuentas nacionales, el perfil de la protocolización resulte más técnico (en el sentido clásico y primigenio del término *accountability*). Claro que a todo perfil de protocolización se le puede capturar, en un segundo momento, con una pátina o un mecanismo de protocolización de acceso a derechos, pero este no debería, *per se*, ser la única manera de disponer de información pública.

²⁸ Existen procesos de implementación conjunta entre sociedad civil y la gestión pública. En estos casos, el Estado puede encontrar un recurso con el que no cuenta, en la asistencia de las Organizaciones de la Sociedad Civil especializadas. No obstante, la sociedad civil tampoco posee recursos infinitos y su ayuda es puntual, focalizada, y no está lo suficientemente generalizada a una cantidad significativa de oficinas públicas.

pública, posee un prelude, una instancia anterior a su confección: la perspectiva. No obstante, como mencionamos más arriba, un enfoque de acceso a derechos es, sin duda, una decisión política -y ética-, pero de ningún modo la única manera de protocolizar la transparencia. Preliminarmente, se deberá decidir el norte, y así se asumirán los criterios que implican *un ordenar la transparencia hacia*, y eso determinará las decisiones técnicas que sigan.

Comencemos con una caracterización. Un *protocolo de transparencia activa es una matriz de publicación de información gubernamental de una oficina determinada, diseñado colaborativamente, que atiende a principios de consistencia, progresividad, constancia en el tiempo y flexibilidad*. Responde a diversas perspectivas (será acceso a derechos, o bien eficiencia presupuestaria, resultados de políticas, o cualquier otro criterio determinado por los responsables políticos de la implementación) y desencadenará una metodología concreta que implemente ese criterio en anclajes concretos. Si la perspectiva es de acceso a derechos, los buscará reflejados en una plétora de políticas públicas. Si el criterio fuese de eficiencia presupuestaria, pues se nutrirá el diseño con un celoso tamiz sobre recursos y erogaciones, y si el criterio fuere por objetivos, las consecuencias (*outcomes*) de la gestión, estarán en primer plano.

Cada una de las características que enumeramos son, en esencia, principios de los que partir y nortes a los cuales orientarse, pero también momentos del proceso: el comienzo despunta por un diseño colaborativo -por supuesto con actores intra Estado y extra-estatales-, celoso de la consistencia de la metodología implementada, se dispondrán las medidas que garanticen la constancia necesaria para la implementación en el tiempo en la administración pública (acuerdos con funcionarios y equipos técnicos, normativa administrativa, colaboración directa en la implementación, etc.), y, por supuesto, siempre se estará de cara a la posibilidad de reformular y mejorar la protocolización según las necesidades del dispositivo mismo, como de la coyuntura que le rodea). Para ahondar un poco más, comencemos por decir que la instancia de *colaboración* baña el proceso de protocolización, recortado en un mecanismo de gobernanza para el diseño y la implementación. De suyo deben participar actores extra-estatales (sociedad civil, academia, activistas, etc.) que puedan aportar conocimiento y realizar demandas para enriquecer el diseño y colaborar en la implementación.

La *consistencia* implica, en realidad, tres aspectos diferentes (no necesariamente ordinales): el primero, la consistencia en relación a la información que produce, conserva y publica esa oficina/cartera. Es decir, dentro de la información publicable -que no está alcanzada por

excepciones de la ley-, debe reflejar todos los procesos y actividades que se desarrollan en esa oficina (no será consistente que se publique un sólo proceso mientras el resto permanece opaco). Para ponerlo en otros términos, si tuviésemos toda esa información publicada, a partir de ella, podríamos reconstruir la actividad de esa oficina con suficiente fidelidad. El segundo aspecto que debe incorporar es muy evidente: debe estar en consonancia con los estándares mínimos que exhortan las leyes federales y provinciales de transparencia/acceso a la información (según corresponda)²⁹. Por lo general, ellas contienen un capítulo referido a transparencia activa, donde señalan ítem necesarios (mínimos) a ser publicados por defecto³⁰. Por supuesto, estos ítem deben estar incluidos en el diseño del proceso de protocolización. El tercero aspecto, guarda relación con el perfil (y el fin) que encarna el protocolo. Para estas líneas, los aspectos de acceso a derechos en clave de género serían determinantes (y serán materia del apartado siguiente), pero por supuesto que pueden aquí incorporarse otros aspectos relacionados con el acceso a derechos o con otras particularidades que den un cariz específico a esa publicación de información.

Además, aseguramos que la protocolización es un proceso *progresivo*, porque siempre es posible sumar más información que previamente no estaba disponibilizada a la ciudadanía (fuere porque no estaba preparada para ser publicada -la publicación de información no es una labor sencilla que se monta de un día para otro-, o bien porque representa un proceso administrativo nuevo en la oficina que implementa la política de transparencia, o cualquiera otra razón). También señalamos la *constancia en el tiempo*, que implica ver al protocolo como una suerte de estructura, un corset, una matriz lo suficientemente perenne, que será completada con información actualizada (con las particularidades de cada tipo de información: es probable que no toda se actualice en el mismo término de tiempo, por lo que puede haber diferencias temporales en la publicación, y ellas ser correctas). Por último, y sin ninguna contradicción con lo anterior, un protocolo es, de suyo, algo permanente en el tiempo, pero debe dar lugar a una cierta *flexibilidad* (este aspecto está relacionado con el proceso progresivo que presenta) para la modificación de su diseño base, la reorientación de su perfil y para que ciertos contenidos puedan ser relegados en pos de otros (siempre y

²⁹ En la administración pública nacional argentina, contamos con un antecedente del año 2018 en el Ministerio Público de la Defensa. Con el apoyo de Eurosocietal (el programa de cooperación con América Latina de la Unión Europea, muy involucrado en aspectos de transparencia y calidad institucional), la Oficina de Acceso a la Información del organismo lanzó un Protocolo de Transparencia Activa, con el objeto de establecer un marco normativo y delimitar la competencia de las áreas productoras de información vinculada al art. 32º de la ley 27.275. La estrategia de transparencia del organismo es aceptablemente robusta, aunque el protocolo ya no está reflejado en ella. Cf. <https://oaip.mpd.gov.ar/>

³⁰ Tomando en cuenta el caso argentino, tenemos que señalar que aún posee un régimen de transparencia e integridad bastante magro a nivel nacional: la ley 27.275 representa un gran avance, pero aún se necesitan mayores instrumentos en aspectos de integridad y *accountability* institucional para construir verdaderos *regímenes de transparencia* (Ruijter y Meijer, 2016) nacionales y provinciales lo suficientemente sólidos. Estos deberían incluir instrumentos institucionales sin olvidar nuevos fenómenos mediados por tecnologías de alto impacto (como blockchain, inteligencia artificial, gobernanza de macro datos, etc.)

cuando hacerlo no implique retroceder en la máxima publicidad). Por supuesto, todo lo anterior revestirá la categoría de decisión administrativa, mientras no exista una regulación federal/nacional/provincial/estadual que establezca expresamente la protocolización.

Protocolizar es, en sus consecuencias, articular información publicada, incidir para que se publique aquella que no fue publicada, y desencadenar las medidas necesarias para constantemente producir y publicar la información en la que se comprometa un derecho y este proceso ni siquiera esté registrado de manera interna en la gestión, son algunas de las grandes tareas a emprender. Protocolizar es un trabajo de convergencia y organización, de implementación de aquello que aún no existe, de potencialización de lo que existe de manera dispersa -y por lo tanto elusiva-, de habilitar la vía de la rendición de cuentas -que desencadena el extramuros del Estado, la salida del solipsismo de la gestión-, y, fundamentalmente, del ejercicio ético que implica reconocer a las mujeres como titulares de derechos.

7. Mecanismo para la plena realización de derechos humanos y fundamentales: indicadores y señales de progreso en el diseño de la transparencia activa

Es probable que a esta altura del decurso de estas líneas tenga lugar la pregunta acerca de por qué poner tanto énfasis en indicadores y señales de avance en materia de derechos humanos, y no, simplemente, usar un puñado de indicadores de desarrollo existentes, que ya permiten al Estado obtener información lo suficientemente útil acerca de su desempeño de políticas (Pautassi, 2013). Lo cierto es que medir el impacto de una política pública con un indicador nos dejará un parámetro -sin duda necesario y útil- de una o unas decisiones de política, fuere de corto, mediano o largo plazo. Es interesante el señalador que coloca Cecchini (2010) para los derechos sociales, al afirmar que los indicadores sociales resultan incompletos desde una perspectiva de DDHH, porque ellos efectivamente sirven para analizar las obligaciones progresivas de los Estados ante derechos sociales, pero que, sin el complemento de mecanismos institucionales y políticas públicas (que son el vector de la garantía de los derechos), y de los recursos y capacidades de la población para exigirlos, la mirada es incompleta. En el caso de los indicadores de progreso en derechos humanos, se evalúan cuestiones 'duras' como puede ser la existencia y el desempeño de la política que instrumenta el derecho (que podemos capturar por las categorías de capacidad(es) estatal(es), el acceso a la justicia, etc.), pero también están presentes las connotaciones de la realización que, si bien son medibles externamente, también incluyen la experiencia de la

persona titular de derecho (y aquí es donde se insertan las señales cualitativas de avance, centradas en el goce del derecho)³¹.

Como mencionamos en la introducción, no desplegamos aquí la metodología del protocolo (es decir, su hechura), sino que abordamos los fundamentos de él. Sin duda, lo más determinante de sus fundamentos se recorta en los indicadores de avance en materia de derechos humanos (CIDH, 2007; 2009). Pero, a la hora de presentar el diseño final, estos *desaparecen* de la vista (resultan integrados a la matriz de políticas seleccionadas en el diseño del protocolo). Por eso creemos que es importante detenernos en ellos, para hacer manifiesta su lógica interna, y así mostrar la utilidad que encarnan como mecanismo de seguimiento y control de derechos en el plano operativo, como también la solidez que le dan al diseño de un instrumento de transparencia activa. De este modo, aún cuando no nos dediquemos aquí a la metodología, creemos que es necesario comentar algo de ella para que la exposición de los indicadores y señales no resulte críptica y sin anclaje alguno. Unos comentarios permitirán una contextualización para estas líneas y que resulten, aunque más no sea intuitivamente, autoexplicativas.

Así, una metodología de diseño de un protocolo de publicación de información para el acceso a derechos para las mujeres, es una matriz de publicación recortada en el rastreo de las políticas públicas que apuntan a aspectos contenidos en un derecho humano de las mujeres (referimos brevemente a ellos en la introducción). No publica la información de desempeño de esa política exactamente, sino que, guiado por indicadores de progreso (que no son explícitos, sino que están contenidos en el propio diseño), busca la información de esa política que otorga un indicio de esas dimensiones que muestran la realización del derecho. Esto habilita conocer la política en términos de derechos, pero posibilita el monitoreo interno y externo, es una herramienta más de rendición de cuentas gubernamental, y mejora los términos de la incidencia política para perfeccionar, velar por los avances y eventualmente reclamar retrocesos (o decisiones de política que pueden parecer interesantes a primera vista, pero que analizadas cercenan por otra vía un derecho. Las organizaciones de la sociedad civil especializadas tienen un rol muy interesante en este aspecto). Y también implica algo más: estructurar la transparencia, darle consistencia, tener una obligación que el Estado debe cumplir y hace incentivar a que mejore sus procesos, y quizás, a futuro, que el Estado argentino -cualquiera sea su agregación-, trate y cuide de la

³¹ Es bueno recordar que a los indicadores de progreso se suman señales de progreso cualitativas, pero, en la metodología de protocolización no las tendremos en cuenta, por eso no las abordaremos aquí. No obstante, amerita mencionar que, en las herramientas del sistema de progreso del SIDH, constituyen evaluaciones cualitativas relacionadas a algún criterio (Pautassi, 2010; 2013). Su diferencia con los indicadores es que, además de no representar un valor cuantitativo, migran su objeto a la definición de la situación de los actores, es decir, al significado del fenómeno evaluado.

información (con regulaciones y procesos de gestión específicos) concibiendo con otros alcances diferentes de manera diferente que en la actualidad: no sólo la rendición de cuentas, sino la historia del Estado: no ya la de una gestión, o la de una persona que ejerce la función pública, sino la que podemos reconstruir a través de los rastros, las huellas, de un Estado en funciones. Y que por supuesto debe ser sometida a una gestión a la altura.

El sistema de indicadores de progreso, en el Sistema Interamericano de DDHH, otorga operatividad al artículo 19 del Protocolo de San Salvador³², y él mismo no está alejado de la transparencia: los informes de progreso deben ser de amplio acceso y se presume su publicidad, su elaboración requiere de producción y uso de información estatal (acceso a la información, transparencia activa), de participación (diálogo participativo con diferentes actores de la sociedad civil), y de rendición de cuentas (curso a demandas y reclamos ante los garantes de derechos por un lado, y por el otro, la participación en la formulación de políticas públicas). Vemos, en esencia, que no son meros informes de actuación sin más (Pautassi, 2013), sino que son un dispositivo que permite articular derechos, gestión de políticas, sociedad civil y eventualmente a la justicia.

Los indicadores de progreso en materia de DDHH miden estándares (de manera brevísima, recordemos que ellos constituyen una definición legal que incluye principios que son el resultado del proceso de interpretación de una norma internacional (Abramovich, 2006)³³). Es decir, supervisan aspectos de realización progresiva de un derecho, haciendo converger la interpretación de la norma (o, el estándar) con el indicador. Todo indicador de progreso pretende verificar si los Estados respetan, protegen y realizan los derechos, si velan por el cumplimiento de sus principios fundamentales (es decir, si existe una correcta y consistente implementación en la efectivización del derecho que, en lo operativo, implica buscar la brecha existente entre lo efectivamente alcanzado y el objetivo previamente planteado por el estándar (CIDH, 2007)). Y se logra observando que en la garantía del derecho no exista discriminación, que se verifiquen progresos observables, que exista una mínima participación popular y unos recursos efectivos, etc. (CIDH, 2008).

³² Para una historia de los indicadores de progreso en materia de DDHH recomendamos el texto de Courtis, Ch. (2010). Apuntes sobre la elaboración y utilización de indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. En Archidiácono, P. Espejo Yaksic, N., Rodríguez Garavito, C. (coords). Derechos sociales: justicia, política y economía en América Latina. Bogotá, Colombia: Siglo del Hombre Editores. Y, para conocer el fundamento que encarnan (es decir, la dimensión de la exigibilidad jurídica), el muy valioso trabajo de Abramovich, V., Courtis, Ch. (2002). Los derechos sociales como derechos exigibles. Madrid: Editorial Trotta.

³³ En el sistema de DDHH se han definido varios estándares (Pautassi y Royo, 2012), como el contenido mínimo -el piso- del derecho y su universalidad, la utilización de recursos máxima, la progresividad y la regresividad, la igualdad y no discriminación, el acceso a la justicia y a cualquier mecanismo de reclamo, la producción y el acceso a la información y la participación de sectores alcanzados en la política pública (Pautassi, 2010).

Los indicadores (definidos por el Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador, siguen los lineamientos de la CIDH (Pautassi y Royo, 2012) y parten de la necesidad de evaluar los derechos económicos y sociales (no derechos humanos de las mujeres). Los derechos económicos y sociales se dividen en dos ejes: por un lado el derecho a la salud, la educación y la seguridad social, y por el otro los derechos laborales y sindicales, a una alimentación adecuada, al medio ambiente, y los derechos culturales. A estos derechos se los atenderá desde tres categorías: i) recepción del derecho en el sistema jurídico y garantías establecidas por los Estados, ii) contexto de financiamiento y compromiso presupuestario, iii) capacidades estatales (es decir. las capacidades administrativas, técnicas, políticas e institucionales, con las que el Estado -nacional provincial o local-, resuelve cuestiones de la realización de derechos a partir de relaciones interinstitucionales, compromisos financieros, división de tareas definidas. Como vemos, aquí cotejamos algo así como ‘el ecosistema donde acontece un derecho’: atendemos al status en el sistema jurídico que corresponda, a las posibilidades (materiales y organizativas) de que el Estado pueda proveer la garantía.

Dentro de cada una de ellas, se observan tres dimensiones: la estructural, al identificar qué medidas dispone el Estado para implementar derechos humanos (de las mujeres), lo que es idéntico a decir cómo el Estado cumple con sus compromisos asumidos con políticas públicas, normas, creación de áreas de trabajo, agencias, etc. La dimensión de proceso, que busca medir la calidad y profundidad de las acciones estatales para implementar derechos, y por eso se cotejan políticas, programas y decisiones orientados a la realización del derecho. Y por último, la dimensión de resultado, que mide el impacto efectivo de las estrategias de intervención del Estado, y provee así el grado de efectividad de la acción estatal en la realización progresiva del derecho. De este modo:

- *Recepción del derecho:* En lo estructural, se atenderá a la incorporación de los principales contenidos y obligaciones del derecho en la estructura normativo-institucional del Estado. En los procesos, describe el grado y la forma en que la perspectiva de derechos humanos han sido incorporadas al accionar del del Estado. De el resultado, veremos el estado actual en la garantía de los principales componentes del derecho.
- *Contexto financiero y compromisos presupuestarios:* En lo estructural, miraremos la regulación que condicionan el nivel de recursos financieros asignados para la garantía. En el proceso, atenderemos la asignación utilizada y la ejecución. En los resultados,

cotejaremos la forma como las decisiones y las capacidades financieras del Estado son utilizadas.

- *Capacidad estatal o institucional*: en el plano estructural, veremos la conformación institucional del Estado y el sistema jurídico y político administrativo para observar los recursos de poder en relación a la garantía del derecho. En la dimensión de proceso, cotejaremos las características y el grado de avance de las distintas jurisdicciones para ampliar progresivamente la garantía de derechos. Y en los resultados, se refiere al impacto de las políticas públicas en relación con la medición de la/s brecha/s entre los objetivos propuestos y los resultados alcanzados.

No tenemos que olvidar aquí, la incorporación de los ejes transversales que atraviesan a todos los derechos. Ellos son: i) igualdad y no discriminación, ii) acceso a la justicia, iii) acceso a la información y participación política. Pautassi y Royo (2010) mencionan que ellos resultan algo así como 'derechos de procedimiento' que se definen en relación a un 'derecho sustantivo'. Además, en todos ellos, aplica la dimensión tripartita. De este modo:

- *Igualdad y no discriminación*: En lo estructural, refiere a las características institucionales del Estado y del sistema jurídico que contribuyen a una garantía en condiciones de igualdad, mientras se implementan acciones para eliminar la discriminación en el ejercicio del derecho. En los indicadores de proceso, se buscará el principio de igualdad y no discriminación (y su profundidad) en las acciones del Estado. Y en los de resultado, se verá la realización del principio de igualdad en relación con el derecho en cuestión como la medición de brechas entre las personas por sexo, grupo étnico, etario, nivel socioeconómico, etc.)
- *Acceso a la justicia* (en sentido amplio): Refiere a la existencia en el ordenamiento jurídico de recursos judiciales y administrativos adecuados para la protección y la exigencia de su garantía. Describe el acceso de la población, la eficiencia de funcionamiento y el cumplimiento de las garantías procesales.
- *Acceso a la información pública y participación*: Refiere al estado de avance en el acceso a una información pertinente y oportuna sobre el contenido del derecho, las obligaciones que el Estado tiene al respecto y las acciones que ha implementado para cumplirlas. Entre las condiciones básicas se encuentran la producción y disponibilidad de información. Con respecto a la participación, se refiere a las condiciones existentes en la estructura del Estado y en el sistema jurídico para que la población pueda participar en las definiciones del alcance de los derechos, en el diseño y la implementación de las políticas para garantizarlos y en los monitoreos de avance y exigir su cumplimiento.

Mostramos este dispositivo técnico con dos fines metodológicos: otra vez, aún cuando no exponamos aquí nuestra metodología, debemos referir genéricamente a ella. El primer fin metodológico tiene que ver con poder cotejar la potencialidad de los indicadores para que, unidas de los derechos humanos de las mujeres, pensemos estas dimensiones presentadas en la arquitectura de políticas públicas, o en la acción estatal en sentido genérico. Aquí deberemos pasar por una etapa intermedia, previa a pensar en la transparencia activa, que tiene dos etapas: la primera nos permitirá ver qué dimensiones de los indicadores están (lo suficientemente) reflejadas en la acción del Estado, como también aquellas que brillan por su ausencia, y las que están reflejadas de manera muy modesta (y aquí tenemos que tener algunos cuidados: podemos asumir ingenuamente que, porque existe, por ejemplo, una política pública de interrupción voluntaria del embarazo en una agregación provincial, la temática está cubierta. Así será si es una política robusta que interviene en la materialización de la práctica médica. Pero si la política es de sensibilización acerca del problema, aún cuando sea importantísimo hacerlo, pues la práctica queda desprotegida y mal podemos decir que el derecho de salud reproductiva está cubierto)³⁴.

Una vez resuelta la dimensión de las políticas públicas -con una evaluación intermedia del estado de la cuestión en ese sentido-, el segundo fin metodológico reside en, ahora sí, comenzar a pensar en la información que esas políticas deberían producir y publicar. Fuere que ella ya estuviere publicada o no, los indicadores de progreso continúan siendo un parámetro: debemos observar las tres categorías de funcionamiento estatal, con las dimensiones y las categorías transversales. Y por supuesto, la información publicada debería reflejar estos aspectos mencionados.

8. Corolario

Protocolizar es darle robustez a las iniciativas de transparencia activa. Si esa protocolización implica una perspectiva de acceso a derechos, también constituye una manera de sustentar una obligación del Estado ante su ciudadanía y la comunidad internacional. Y por extensión, una manera de que la gestión esté a la altura y sea más celosa de sus procesos, porque luego estarán a la vista de la sociedad. Y no estarán a la vista porque haya un valor en sí

³⁴ Por supuesto que con esto no estamos minimizando la importancia de las políticas de sensibilización. Antes por el contrario, creemos que ellas son determinantes, pero mejor aún lo son en un Estado que contiene herramientas de intervención -propias y con articulación de la sociedad civil organizada en todo tipo de colectivos-, que, mientras se trabaja en la sensibilización a personas y colectivos, permiten intervenir con eficacia en los problemas a atender.

mismo en mostrarlas, sino porque de esa manera el Estado encuentra otra vía para aumentar el valor público permitiendo a las personas, titulares de derechos, mejorar sus vidas. Protocolizar es una de las maneras de avanzar a una más sólida forma de ejercer la transparencia pública, que no es otra cosa que un mecanismo de equilibrio de poder desde quienes lo obtuvieron, siempre, porque otros se lo delegaron.

8. Referencias bibliográficas

- Abramovich, V. (2006). “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, en *Revista de la CEPAL N° 88*. Santiago de Chile.
- Abramovich, V. y Pautassi, L. (2009). “El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales” en V. Abramovich y L. Pautassi (eds.) *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*, Editores del Puerto, Buenos Aires
- Arenas Arias, G. (2018): Lenguaje claro (derecho a comprender el Derecho). En *Eunomía* 15. pp. 249-261. DOI: <https://doi.org/10.20318/eunomia.2018.4355>
- Cecchini, S. (2010). Indicadores sociales y derechos humanos: algunas reflexiones conceptuales y metodológica. En Abramovich, V. y Pautassi, L. (comps). *La mirada de derechos en las políticas sociales*. Buenos Aires, Argentina: Editores del Puerto.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (2004). *La información como herramienta para la protección de los derechos humanos*. Centro de Estudios Legales y Sociales, Buenos Aires.
- Charlesworth, H. (1997). ¿Qué son los “derechos humanos internacionales de la mujer”? En: R. Cook (Ed.). *Derechos humanos de la mujer. Perspectivas nacionales e internacionales*. Bogotá, Colombia: Profamilia.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2007), *El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, OEA/Ser.L./V/II.129
- _____ (2008), *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*, Washington.
- _____ (2009), *Informe N° 38/09, caso 12.670, “Admisibilidad y fondo asociación nacional de ex servidores del Instituto Peruano de Seguridad Social y otras, Perú”*, Washington DC.
- Di Bernardi, F. (2007). *Derechos Humanos y ciudadanía*. Santillana, Buenos Aires

- Facchi, A. (2005). El pensamiento feminista sobre el Derecho. Un recorrido desde Carol Gilligan a Tove Stang Dahl. *Academia, Revista sobre Enseñanza del Derecho*, 3(6):27-47.
- Fries Monleón, L. y Lacrampette Polanco, N. (2013). "Feminismos, género y derecho". En Lacrampette, Nicole (Ed.), *Derechos Humanos y Mujeres: Teoría y Práctica*, Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad de Chile.
- Guendel L. (2002). Políticas públicas y derechos humanos, *Revista de Ciencias Sociales* 97. pp: 105-125
- González Le Saux, Marianne y Claudio Nash Rojas (eds.) (2011). *Transparencia, lucha contra la corrupción y el sistema interamericano de derechos humanos*, Informe de la tercera reunión regional de especialistas, Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho Universidad de Chile, Santiago de Chile.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2008): *Elementos básicos de Derechos Humanos: Guía Introductoria*. IIDH, San José de Costa Rica.
- Jaramillo, I. C. (2000). La crítica feminista al Derecho. En: R. West (Ed.). *Género y Teoría General del Derecho*. Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes
- Lamas, M. (1986). La antropología feminista y la categoría "género". *Nueva Antropología* VIII(30):173-198
- Lagarde y de los Ríos, M (2007): "Por los derechos humanos de las mujeres: la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. XLIX, núm. 200. pp. 143-153.
- Naciones Unidas (2014). *Los derechos de la mujer son derechos humanos*, Oficina del Alto Comisionado (HR/PUB/14/2), Ginebra.
- Nash Rojas, C (2006). La protección internacional de los derechos humanos. Conferencia del Seminario Internacional El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos y su repercusión en los órdenes jurídicos nacionales, CIDH, México DF.
- Nikken, P. (1994). "El concepto de los derechos humanos". En: Cerdas Cruz, R.; Nieto Loaiza, R. (eds.). *Estudios básicos de derechos humanos*, Prometeo, San José.
- Nino, C. (1980). *Introducción al análisis del Derecho*. Astrea. Buenos Aires.
- O'Donnell, G. (2011): "La irrenunciabilidad del Estado de Derecho" en *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 8 y 9. pp. 43-82.
- Olsen, F. (1990). *El sexo del derecho*. En D. Kairys (Ed.). *The Politics of Law*. Nueva York, Estados Unidos: Pantheon.
- Oszlak O., O'Donnell G. (1981). *Estado y políticas públicas en América Latina: hacia una estrategia de investigación*, CEDES, Buenos Aires.

- Paredes, J. (2007). Otra Democracia: sociedad civil, ciudadanía y gobernanza local. En Polis 16. Disponible en: <http://journals.openedition.org/polis/4828>
- Pautassi, L. (2010). “Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición”. En V. Abramovich y L. Pautassi (comps.): *La medición de derechos en las políticas sociales*, Editores del Puerto, Buenos Aires.
- Pautassi, L. (2013). Monitoreo del acceso a la información desde los indicadores de Derechos Humanos. Revista Sur (RUDH), pp. 56-77
- Pautassi, L. Royo, L. (2012). Enfoque de derechos en las políticas de infancia. Indicadores para su medición. UNICEF-CEPAL, Santiago de Chile.
- Erna Ruijter & Albert Meijer (2016) National Transparency Regimes: Rules or Principles? A Comparative Analysis of the United States and The Netherlands, *International Journal of Public Administration*, 39:11, 895-908, DOI: 10.1080/01900692.2015.1057343
- Salvioli, F. (2006). Transparencia y políticas públicas. Dimensiones contemporáneas de los derechos humanos. IIDH, San José de Costa Rica
- Stein, E., Tommasi, M. (2006). “La formulación de las políticas públicas en diferentes países”. En Stein, E. y Tommasi, M. (eds) *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina*. BID - Planeta, México DF
- Villegas Corona, V. (2018) Transparencia, cultura cívica y participación ciudadana en democracias, análisis normativo y programático del caso mexicano. En *Ilemata* 27, 183-202.
- Weyrauch, V. (2012). “Definiendo cómo medir los resultados de corto, mediano y largo plazo”. En *¿Cómo monitorear y evaluar la incidencia en políticas públicas?*. CIPPEC. Buenos Aires.