



JORNADA SOBRE

Gobierno Abierto y Prevención de la tortura

Procuración Penitenciaria
de la Nación



Gobierno
Abierto
y prevención
de la tortura

Procuración
Penitenciaria
de la Nación

Procuración Penitenciaria de la Nación
Jornada sobre gobierno abierto y prevención de la tortura.
- 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Procuración
Penitenciaria de la Nación, 2015.
190 p. ; 20x13 cm.

ISBN 978-987-45362-9-7

1. Jornada. 2. Ciencia Política Prision.
CDD 365

Fecha de catalogación: 13/05/2015

Gobierno Abierto y prevención de la tortura
Procuración Penitenciaria de la Nación

Corrección
Hernán López Winne

Diseño de tapa e interiores
Víctor Malumián

Impreso en Bonus Print, Luna 192
CABA, República Argentina,
en Junio de 2015

Autoridades
Procuración Penitenciaria
de la Nación

Procurador Penitenciario de la Nación
DR. FRANCISCO MIGUEL MUGNOLO

**Dirección General de Protección
de Derechos Humanos**
DR. ARIEL FERNANDO CEJAS MELIARE

**Subdirección de la Dirección General
de Protección de Derechos Humanos**
DR. LEONARDO GABRIEL FILIPPINI

**Dirección General
de Gestión Administrativa**
CDOR. LUIS RICARDO LENTA

**Subdirección de la Dirección General
de Gestión Administrativa**
LIC. MAXIMILIANO ANDRÉS SHEEHAN

Prefacio

LA PROCURACIÓN PENITENCIARIA DE la Nación (PPN) fue creada en el año 1993 como una oficina dependiente del Ministerio de Justicia de la Nación, con la función de servir como organismo asesor -en temas carcelarios- del Jefe de esa cartera.

Luego de una década, fue institucionalizada (por medio de la ley 25.875) como un Ombudsman especializado, ubicado en la órbita del Poder Legislativo con plena autonomía funcional y con la misión de “proteger los Derechos Humanos de los internos comprendidos en el Régimen Penitenciario Federal, de todas las personas privadas de su libertad por cualquier motivo en jurisdicción federal (...)”.

Ante este escenario la PPN a la hora de diseñar y definir su planificación estratégica se apoyó en la visión del Gobierno Abierto, que sostiene que los temas de gobierno y administración pública deben ser abiertos a todos los niveles posibles en cuanto a transparencia; esto debe ir unido a la creación de espacios permanentes de participación y colaboración ciudadana; y a su vez se contó con el asesoramiento de la Secretaria de Gestión

Pública, que también impulsa los conceptos de Gobierno Abierto. A fines del año 2012 se creó el “Sistema Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o degradantes” (sancionado en ley 26.827) del cual la PPN es miembro permanente del Comité Nacional.

En este sentido y en conmemoración con el aniversario por los 20 años de la PPN, se realizaron una serie de actividades durante el transcurso del año, entre las que el día 25 de abril de 2013 se desarrollaron “Las Jornadas de Gobierno Abierto y Prevención de la Tortura” que persiguieron como finalidad fortalecer el rol del Estado, mejorar su institucionalidad y la gestión de políticas públicas, lo cual se traduce en mayor eficacia y eficiencia de resultados, teniendo como meta central la PPN, la defensa de los Derechos Humanos de las personas privadas de la libertad. Un sentido más amplio invitaba a generar un espacio de reflexión en el cual pudiera avanzarse en la utilización de Gobierno Abierto para sentar las bases de los mecanismos de prevención de la tortura, como así también debatir acerca del impacto positivo que generaría la aplicación de los principios de Gobierno Abierto en la prevención de la tortura.

Así, debatir sobre el efecto y los modos de implementación de estos principios estratégicos coadyuvan a solucionar los diferentes problemas que afronta el Estado, en el desarrollo de un amplio abanico de tecnologías y herramientas de procesos en los diferentes campos de acción de la gestión pública y gubernamental. La importancia de los cambios que debemos producir nos instala frente al desafío de generar, a partir de estas instancias de formación, competencias críticas, analíticas, interpretativas y estratégicas.

En este marco, la Procuración Penitenciaria convocó a reconocidos especialistas en Gobierno Abierto, Gestión Pública y Prevención de la Tortura a disertar en la Jornada sobre “Gobierno Abierto y Prevención de la Tortura”, que tuvo lugar en la ciudad de Buenos Aires. La Jornada estuvo estructurada en tres ejes: “Transparencia, Colaboración y Participación; y el rol de las Nuevas Tecnologías”, “El Sistema Nacional de Prevención de la Tortura en la Ley 26.827: principio, funciones y objetivos”, y “La Gestión del Control y la promoción de los Derechos Humanos”.

Este libro contiene las exposiciones brindadas por los expositores de la Jornada. A continuación, se mencionan todos los disertantes en orden alfabético:

Ramiro Álvarez Ugarte - Director de Acceso a la Información de la Asociación por los Derechos Civiles (ADC)

Juan Ignacio Belbis - Director del centro de Datos Abiertos de la Universidad Tecnológica Nacional (UTN)

Mario Coriolano - Defensor General de Casación de la Provincia de Buenos Aires.

Juan Carlos Marino - Senador Nacional - Presidente de la Comisión Bicameral del Defensor del Pueblo

Juan Minguez - Defensor Adjunto del Pueblo de la Nación

Gregorio Montero - Secretario General del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)

Francisco Miguel Mugnolo- Procurador Penitenciario de la Nación

Alfredo Ossorio - Director de Planeamiento y Reingeniería Organizacional - Jefatura de Gabinete de Ministros

Oscar Oszlak - Investigador titular del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES)

Virginia Pardo - Directora de Ciudadanía Digital de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento de Uruguay (AGESIC)

Ana Pichon Riviere - Coordinadora del Programa de Justicia del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC)

Maximiliano Andrés Sheehan - Subdirector de la Dirección General de Gestión Administrativa de la PPN

Alberto Volpi - Director de Legal y Contencioso de la PPN

Asimismo, con el objeto de agrupar en una misma publicación las más importantes acciones de nuestra institución en la temática, encontraremos la transcripción de una de las experiencias realizadas por la PPN en materia de Gobierno Abierto, que aborda la producción de información acerca de las características estructurales de las cárceles federales y de las intervenciones institucionales derivadas, en tanto se encuentra entre las funciones primordiales de la Procuración Penitenciaria de la Nación (PPN). Esta actividad se desprende de la responsabilidad de investigar los fenómenos que afecten los derechos fundamentales del colectivo privado de libertad bajo la órbita del Servicio Penitenciario Federal y de todas las personas detenidas por cualquier motivo en jurisdicción federal, universo

que, de ponerse en marcha el Comité Nacional para la Prevención de la Tortura, incluiría al conjunto de los detenidos en el territorio nacional.

Desde el año 2008, la PPN genera información relevante con el objetivo de desarrollar una observación global y estructural del sistema carcelario y recabar, producir y sistematizar información cuantitativa y cualitativa sobre los ejes temáticos identificados como prioritarios. Para ello, se desarrollan diversos tipos de relevamientos cuyos datos son sistematizados y volcados en diferentes bases de datos propias. En este sentido, no han sido menores los esfuerzos institucionales desplegados para profundizar el registro y tratamiento estadístico de información sensible emergente de la aplicación de los protocolos de actuación y los relevamientos permanentes o específicos desarrollados por el organismo.

A su vez, se describen las principales estrategias llevadas adelante por la PPN acerca de la importancia de la generación y apertura de bases de datos en busca de la transparencia, a la vez que las ventajas e implicancias de que la información pública se encuentre disponible en formatos abiertos y bajo licencias libres. Todo ello con el fin de participar en el proceso de facilitar el acceso de la ciudadanía a la información pública, modernizar y hacer más eficiente y transparente el funcionamiento del Estado, permitir y alentar la reutilización de datos para la creación de aplicaciones y servicios derivados; así como brindar información primaria y accesible para periodistas e investigadores.

Prólogo

EL LIBRO QUE ME complace presentar aborda una de las temáticas emergentes más relevantes y poco exploradas en el camino por materializar políticas robustas en el ámbito del Gobierno Abierto en la región: la aplicación de los principios de la apertura, acceso a información pública, rendición de cuentas y participación ciudadana en el Poder Judicial. Como queda de manifiesto en los capítulos que integran esta obra, desde que se iniciaron los esfuerzos por promover el paradigma de Gobierno Abierto, se ha venido debatiendo sobre las vías para su institucionalización más allá de las tareas propias vinculadas al Poder Ejecutivo -como eje promotor del mejor funcionamiento de los servicios públicos- hacia el ámbito legislativo y, en los últimos años, el Poder Judicial, por la relevancia que tiene el tema del acceso a la justicia y la brecha evidente que encontramos en nuestros países en materia de igualdad ante la ley, respeto a los Derechos Humanos y la noción misma de Estado de Derecho.

En los últimos años, el concepto de Gobierno Abierto ha venido tomando fuerza y consolidán-

dose como una oportunidad para cambiar el sistema tradicional de gobernar, a partir de tres dimensiones o pilares fundamentales: 1) la transparencia en la acción, procesos y datos del Gobierno, 2) la colaboración al interior del Gobierno y con las personas que permita generar nuevas ideas para resolver problemas sociales, y 3) la participación que busca implicar de forma activa y real a los ciudadanos en la formulación y ejecución de políticas. A pesar de que no existe un consenso sobre el alcance y significado del Gobierno Abierto, está claro que este concepto va más allá de los planteamientos y principios asociados a la noción tradicional de Gobierno Electrónico, y su aplicación y desarrollo en los diferentes países que han adoptado esta nueva estrategia de interacción entre el Gobierno y los ciudadanos muestra algunas tendencias y elementos comunes en la forma como es llevada a la práctica en diferentes contextos institucionales.

En este sentido, la agenda se ha ido moviendo desde el foco seminal en aspectos de carácter tecnológico y en algunos casos procedimental (leyes de acceso a información pública y protección de datos personales, y declaraciones de patrimonio e intereses, por ejemplo), a la idea de garantizar el pleno ejercicio de derechos como elemento constitutivo de un sistema democrático. Es desde esta mirada que el Gobierno Abierto surge como un nuevo paradigma y modelo de relación entre los gobernantes, las administraciones y la sociedad: transparente, multidireccional, colaborativo y orientado a la participación de los ciudadanos tanto en el seguimiento como en la toma de decisiones públicas, a partir de cuya plataforma o espacio de acción es posible catalizar, articular y crear valor público desde

y más allá de las fronteras de las burocracias estatales (Ramírez-Alujas, 2011). Desde esta perspectiva, y en el ámbito del Poder Judicial, ello reviste una oportunidad y un desafío enorme, que no solo pasa por superar el statu quo en el campo de la tradicional forma de hacer las cosas en los temas de gestión del sistema judicial (lo que va desde el tema de la Corte Suprema, Tribunales, Fiscalías y Defensorías, sistema penitenciario, entre otros, dependiendo del contexto institucional de cada país) sino también de recuperar la noción de bien común desde los valores que sustentan este trabajo en el día a día: después de todo, la provisión de servicios públicos guarda relación con garantizar el ejercicio y goce de derechos, deberes y obligaciones consagrados en general en la constitución de cada realidad nacional.

Adicionalmente, en los últimos años se ha posicionado un interesante debate sobre lograr configurar una noción más propia de la idea de Gobierno Abierto adaptada a nuestra realidad latinoamericana, la noción en construcción de “Estado Abierto”. Ello supone adecuar el marco conceptual y normativo relativo a Gobierno Abierto a las particularidades del tejido institucional y jurídico iberoamericano, y al contexto de los países de la región. Dada la coyuntura dinámica y en permanente cambio, a la institucionalidad regional y al avance compartido de diversos instrumentos normativos en la región (el caso de la progresiva y creciente aprobación y entrada en vigencia de leyes de transparencia y acceso a información pública: Brasil, Colombia y recientemente Paraguay) se hace necesaria la construcción de una mirada compartida y común que no solo facilite un diálogo permanente y fructífero entre los paí-

ses sino que sirva de contrapunto regional para las iniciativas o estrategias que se llevan a cabo en otras partes del mundo. Por otra parte, reiterar y reforzar el argumento de que las políticas, planes, estrategias e iniciativas de Gobierno Abierto no pueden (ni deben) reducirse al espacio de promover el uso de herramientas digitales y plataformas tecnológicas, a considerarle como una extensión natural o estado de evolución mayor sobre gobierno electrónico o, finalmente, a datos abiertos y creación de portales Web. La tecnología es un medio que habilita las políticas de Gobierno Abierto, no son un fin¹. Es en esta perspectiva que cobra sentido articular los incipientes esfuerzos que existen en la región para promover los principios del Gobierno Abierto en el Poder Judicial y más allá.

Es así como a la fecha comienzan a aparecer diversas iniciativas en este camino, dentro de las que destaca la de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en Argentina, que sobre la base de entenderla como parte de una política de Estado, apunta a alentar la participación ciudadana en la administración de justicia a través de Internet, promueve la transparencia de los actos de gobierno e intensifica el trabajo que viene llevando adelante la Corte en materia de difusión y acceso a la información². Ello ha implicado al menos cuatro aspectos relevantes para operacionalizar la noción de Gobierno Abierto en el ámbito de la justicia: a) Información (pública) al alcance de las personas: b)

1 Ver “Informe de Conclusiones y Recomendaciones del Coloquio Iberoamericano sobre Gobierno Abierto”, organizado por el CLAD en septiembre de 2014: <http://bit.ly/1Ba9JnH>

2 Para mayor detalle véase: <http://www.cij.gov.ar/gobiernoabierto/>

Transparencia en los actos de gobierno; c) El acceso a la justicia como valor fundamental para mejorar los servicios judiciales y relacionados, y d) La participación ciudadana.

Todos estos elementos han venido convergiendo en la necesidad de una mirada más holística e integral sobre el diseño e implementación de políticas de Gobierno Abierto en la región. Ello sumado a los esfuerzos que se han desplegado en los últimos años gracias a la creación y progresiva consolidación de la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership)³, que no solo ha permitido tener una plataforma multilateral para promover este tipo de estrategias y generar un espacio de aprendizaje permanente entre los 65 países que ya la conforman sino que además, ha tenido un impacto inusitado en la región ya que son 15 los países latinoamericanos que integran esta iniciativa, dentro de los cuales se encuentra Argentina, todos cuentan con planes de acción y compromisos concretos en la materia que han permitido potenciar una agenda de alto impacto por su carácter de co-creación con actores de la sociedad civil y creación de valor público / cívico más allá de las fronteras de la institucionalidad pública.

Ello inclusive ha quedado de manifiesto en un reciente Encuentro Regional de la Alianza en Costa Rica⁴, donde se relevaron los siguientes elementos: promover el Estado de Derecho en los planos nacional

3 Mayor información sobre la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) puede encontrarse en: <http://www.opengovpartnership.org/es>

4 Ver: <http://www.ogpsanjose.org>

e internacional, y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos; reducir sustancialmente la corrupción y el soborno en todas sus formas; garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con la legislación nacional y los acuerdos internacionales; desarrollar instituciones eficaces, responsables y transparentes en todos los niveles; garantizar la toma de decisiones responsable, inclusiva, participativa y representativa en todos los niveles.

Finalmente y para cerrar, agradezco la oportunidad de compartir con los lectores de esta obra algunas reflexiones iniciales que permitan sacar mejor provecho de las interesantes contribuciones que contiene y que permita tener un marco de referencia más general sobre la importancia que tiene, sobre todo para el ámbito judicial, incorporar y apropiarse de los principios que sustentan las políticas de Gobierno Abierto⁵, articulando iniciativas y estrategias concretas que posibiliten una ruta donde pueda “predicarse con el ejemplo”. Es de esperar que publicaciones como esta vayan señalando el camino e iluminando la senda para construir y fortalecer nuevos modelos de justicia abierta en la región, y que permitan no perder el norte de que lo fundamental en este desafío es garantizar el legítimo ejercicio de los Derechos Humanos, de reducir asimetrías (sociales, económicas, políticas), de reconfigurar las relaciones y espacios de poder para alcanzar el anhelado bienestar colectivo... Es un instrumento para la justicia social, la igualdad y el acceso a bienes y servicios públicos de calidad,

5 Otras fuentes de información y publicaciones sobre el tema pueden encontrarse en: <http://bit.ly/188kIFV>

desde una ética pública a disposición de nuestros pueblos, de nuestra gente... Es política, en el más amplio y complejo sentido que ello conlleva y por ello supone un profundo cambio de paradigma de cara a la complejidad que nos impone el siglo XXI.

Álvaro V. Ramírez-Alujas
Santiago de Chile - México DF



Juan Carlos Marino

SENADOR NACIONAL
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN BICAMERAL
DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

Palabras de Bienvenida

Juan Carlos Marino

BUENOS DÍAS A TODOS, buenos días a la gente de las organizaciones sociales, buenos días a los invitados, por supuesto al Procurador Penitenciario Dr. Mugnolo. Crean que para nosotros es de fundamental importancia que hayan elegido esta casa justamente para esta Jornada, la casa de las leyes, la casa de la representación de todas las provincias argentinas. No voy a hablar ni como senador de la Nación, ni como vicepresidente del Senado, ni como presidente de la Comisión de la Defensoría del Pueblo, simplemente lo quiero hacer como ciudadano, como argentino, como hombre de esta república.

Mencionaré dos temas fundamentales: Gobiernos Abiertos y algo de lo que me parece que no deberíamos estar hablando, prevención de la tortura.

La verdad que estamos a 200 años de un hecho histórico de la República Argentina: la Asamblea del año 1813. Allí se abolió todo tipo de esclavitud, todo tipo de tortura, y sin embargo, son aún deudas que te-

nemos con la República y con nuestros hermanos y hermanas argentinos. La tortura sigue en algunas expresiones como sigue la trata de personas, como siguen situaciones que todos queremos olvidar, que todos queremos erradicar, pero que justamente hay que trabajar para esto.

Estos son temas importantes, son temas fundamentales y me alegro mucho que estemos aquí en el Senado de la Nación tratándolos. La comisión bicameral se siente orgullosa de acoger esta jornada que seguramente, por lo que he visto en el programa, van a tener charlas de primer nivel, generando conclusiones que serán importante para todos ustedes y para todos nosotros.

Decir que no tengo... a ver, cómo explicarlo: no me arrepiento de pertenecer al partido político al que pertenezco, la UCR, porque justamente un presidente, un ex presidente de mi partido, el Dr. Alfonsín fue el que trabajó intensamente en la lucha de los Derechos Humanos, fue el Dr. Alfonsín, el gobierno del Dr. Alfonsín, el que juzgó a las juntas militares, a las juntas militares en actividad, una cosa es juzgar militares cuando estaban en actividad y otra cosa es juzgarlos cuando ya están para jubilarse, entonces esa pertenencia hace que yo pueda hablar con propiedad, porque hablar de Derechos Humanos, a veces esto lo escuchamos frecuentemente en la República Argentina: se hacen discursos, importantes discursos, que parecen que son los abanderados de los Derechos Humanos y los Derechos Humanos no tienen pertenencia, sino que los DDHH requieren más acciones y menos palabras. Por eso, la Procuración Penitenciaria, en la figura del Dr. Mugnolo, representa una de las organizaciones

que son parte del Estado que funciona bien. Quizá con trabajos silenciosos, con trabajos que no salen a la luz, que no son tapa de diarios, que no son pie de página en revistas o en los noticieros, pero es un trabajo directo, un trabajo eficiente, un trabajo permanente, porque muchos creen en la Argentina que los Derechos Humanos son para los que no estamos privados de la libertad. Muchos en la Argentina creen eso. En la Argentina se cree que aquella persona, aquella mujer o aquel hombre que está preso, que está detenido, porque ha cometido un error no tiene derechos y este es el verdadero gran error.

Ahí está la gran deuda que tenemos con nuestra población carcelaria. Justamente el trabajo del Dr. Mugnolo, el trabajo de la Procuración Penitenciaria es eso, ir a hablar con los presos, a ponerle el oído. Nosotros tenemos que lograr en la Argentina que todas aquellas personas detenidas porque han cometido un delito tengan en la cárcel mecanismos que puedan servir para reeducar: nuestras cárceles tienen que

Nuestras cárceles tienen que servir para que esa persona, ese hombre, esa mujer, cuando termina su condena pueda reinsertarse en la sociedad como un hombre normal, que no sienta el desprecio que a veces la sociedad le muestra cuando sale de esos sitios.

servir para que esa persona, ese hombre, esa mujer, cuando termina su condena pueda reinsertarse en la sociedad como un hombre normal, que no sienta el desprecio que a veces la sociedad le muestra cuando sale de esos sitios.

Dr. Mugnolo, es un verdadero gusto poder ser el anfitrión de esta reunión, un gusto tenerlo aquí, un gusto recibir a sus invitados, bienvenidos a la República Argentina, muy buena estadía, espero que estemos a la altura de las circunstancias, les deseo una buena jornada, una muy buena jornada.

El gran reconocimiento con que cuentan los expositores asegura el éxito de la Jornada. No puede ser de otra manera. Felicidades. Los felicito por el trabajo, reivindico su gestión, reivindico la gestión de la Procuración Penitenciaria y también reivindico la comisión a la cual pertenezco, la cual presido, que es la Comisión de la Defensoría del Pueblo. Hemos hecho un trabajo mancomunado tanto con ustedes como con la Defensoría del Pueblo de la Nación, un ida y vuelta, que permite trabajos mancomunados abordando diferentes temas y ustedes desde su función, nosotros desde la nuestra, mostrando una comisión que es eficiente, una defensoría que es eficiente, una PPN que también es eficiente.

Bienvenidos y muchas gracias.



Francisco Miguel Mugnolo
PROCURADOR PENITENCIARIO DE LA NACIÓN

Presentación

Francisco Miguel Mugnolo

QUIERO COMENZAR AGRADECIENDO SU participación a todos los panelistas, porque este evento es de suma importancia para nosotros. En especial me gustaría agradecer al Dr. Montero, máxima autoridad del CLAD, quién accedió a nuestra invitación y a quien le damos una vez más la bienvenida a la Argentina.

Hasta el advenimiento del gobierno democrático la ley penal no distinguía entre el proceso de Ejecución y el de sentencia, el mismo juez que condenaba era el que controlaba cómo se cumplía esa sentencia. Lo cierto es que, una vez firme la sentencia, el expediente iba al archivo y el condenado a la cárcel a disposición de los penitenciarios.

Allí aparece el penitenciario, con una autoridad, una actuación de gran impunidad, digamos absolutamente protegida y de sometimiento; los penitenciarios pasaban a ser los dueños de las personas. Y así pasaban a ser los dueños de las cárceles.

Este movimiento de principios del proceso democrático abordó la situación y así se dieron algunos cambios, y hoy ha pasado mucha agua bajo el puente. Aparecieron algunas instancias de modificación, a lo que me referiré brevemente. Casi en un período muy cercano apareció la ley de ejecución de la pena, Ley 24.660, aparecieron los jueces de ejecución, y por decreto, no por ley, como en estos casos, la tradición de la Procuración Penitenciaria, con un defecto: la Procuración Penitenciaria que tenía por misión ser un mecanismo externo de control de la gestión del Poder Ejecutivo, estaba en la misma esfera -Ministerio de Justicia-, debiendo ejercer un control autónomo sobre ese mismo Poder Ejecutivo (Decreto N°1598/93).

Eso ocurrió en 1993, ya hace 20 años, por eso esta actividad la hacemos en el marco del recordatorio del vigésimo aniversario de la Procuración Penitenciaria. Naturalmente la Procuración se fue rediseñando, hubo un momento en que hasta se pensó en desarmar el organismo.

Pero en el año 2000 empecé a trabajar, junto a cinco colegas en ese momento, en una tarea que parecía imposible. Comenzamos a darle vida a este organismo, a darle institucionalidad.

Nuestra relación inicial de gestión estuvo más hacia adentro de la organización del Estado, siendo restrictiva por pertenecer al Poder Ejecutivo; pero aún así apelamos a los criterios de vinculación no solo con las agencias estatales, sino también con organizaciones de la sociedad civil. Siempre he reconocido que nadie ha interferido en nuestro desarrollo como institución. En mi gestión de más de trece años, ninguna gestión presidencial con sus ministros, secreta-

rios y subsecretarios de política criminal, han tratado de intervenir, y lo digo como un mérito de esta institución, hoy tan criticada; por supuesto, tuve duras peleas con muchos de ellos.

De todos modos, en el 2003, es decir hace diez años, por nuestra propia iniciativa, logramos tener una ley que constituyó un diseño institucional autónomo de mejoramiento de

lo que era la Procuración Penitenciaria, convirtiéndose en un verdadero órgano externo de control de la gestión, independiente, con amplias facultades de intervención y recursos; emergiendo una institución con los perfiles que suelen tener los órganos externos de control. La ley 25.875 de creación de la Procuración Penitenciaria de la Nación nos dio una jurisdicción muy amplia, no solo

la intervención en ámbitos carcelarios, sino que abarca todo ámbito federal o nacional donde esté una persona cuya privación de la libertad fuera ordenada por la justicia nacional o federal. Con esta Ley, empezó una etapa de construcción distinta de la Procuración Penitenciaria como un organismo independiente.

En 2012 el Parlamento argentino sanciona la Ley que crea un “Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura” como consecuencia de la ratificación por parte del Estado Nacional del Protocolo Facultativo de la Convención Contra la Tortura.

Nuestra tarea se dirigió en un principio a determinar los criterios de administración para el cumplimiento del objetivo principal que nos manda la Ley de creación. Luego me referiré a otras cuestiones sobre este período de construcción.

En 2012 el Parlamento argentino sanciona la Ley que crea un “Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura” como consecuencia de la ratificación por parte del Estado Nacional del Protocolo Facultativo de la Convención Contra la Tortura. Argentina fue uno de los impulsores para la concreción de este Protocolo en el mundo; de hecho están entre nosotros presentes el Dr. Mario Coriolano y el Dr. Enrique Font, ambos representantes del Subcomité para la Prevención de la Tortura, en reconocimiento a nuestro país, que estuvo desde el primer momento trabajando en este tema.

Del Protocolo nace esta obligación de crear un Mecanismo Nacional, y nos costó bastante darle vida porque somos un país federal y naturalmente había que ver cómo se articulaba en las distintas jurisdicciones, haciendo participar a la sociedad civil, articular con las agencias estatales que se vinculan con la problemática. Además surge de este Protocolo adicional la diferencia con otros que implementa los “Comités de Visitas”, y de todos los otros mecanismos la visita concluye con un informe que es generalmente de denuncia; en este protocolo es al revés, establece un mecanismo de colaboración de asistencia a los países y en definitiva con un acuerdo de los países se publican los informes. Lo que quiero resaltar es que un instrumento internacional indica cómo deben ser las estructuras de ese mecanismo de control nacional, no es que lo pueden hacerlos países como se les da la gana, para tener la competencia con-

forme requiere que se organice con una serie de requisitos que los pone el mismo Protocolo.

La Procuración Penitenciaria en la Ley de Creación del Mecanismo es uno de los dos miembros permanentes. El Mecanismo está compuesto por participantes de agencias estatales y de organizaciones no gubernamentales. Naturalmente el objetivo de esta constitución es que se pueda lograr un organismo que actúe con absoluta independencia de los poderes. Tenemos una larga discusión al respecto del diseño actual; no es el diseño que hubiéramos querido pero por fin lo tenemos y tenemos que ponerlo en marcha, con la certeza de que durante la experiencia mejoremos.

Hago nada más que una breve reflexión: ¿Por qué razón estamos haciendo este debate? Porque esta es una nueva experiencia importantísima de un Mecanismo Nacional independiente con amplísima facultades de intervención en todos los centros de detención, no solo los carcelarios, sino también, por ejemplo, a esta Procuración Penitenciaria se le amplía su jurisdicción a los Institutos de Menores a los que antes no teníamos acceso; mucho se litigó para que se reconociera esta facultad de intervención, como del dictamen de un abogado del Ministerio de Desarrollo Social que lo negaba, desconociendo lo estipulado por del art. 1º de la Ley 25.875; y seguimos sin constituir el Mecanismo Nacional.

Pero hoy la Ley del Mecanismo alberga nuestra participación, sin dudas, en los centros psiquiátricos y otros centros o lugares donde las personas privadas de su libertad deban estar sometidas al escrutinio de un organismo que prevea que no se practiquen medidas de tortura en la

privación de la libertad, siendo fiel a uno de los objetivos del Protocolo.

Les relato todo esto para que vean a qué nos enfrentamos. Nos enfrentamos a un proceso de organización de una estructura estatal que tenemos que pensar, como lo hacemos y nosotros trajimos, -lo digo humildemente-, la experiencia de Gobierno Abierto. Cuando nos constituimos, cuando comenzamos la tarea de organizar la Procuración, no se hablaba de Gobierno Abierto en aquel entonces, todavía no estaba esto en el desarrollo del pensamiento técnico de la administración. Nosotros, sin embargo, por convicciones y basados en otras experiencias, estábamos trabajando con el criterio de Gobierno Abierto. Raúl Prebisch dijo una vez: estuvimos trabajando con Gobierno Abierto sin saberlo. Pero lo cierto es que los principios con los que empezamos a armar la Procuración estaban contenidos en los principios de Gobierno Abierto. Lo primero que hicimos fue articular con las agencias estatales un principio de coordinación, a romper esa idea pétrea de la organización del Estado a través de los dibujos de la estructura donde cada uno es cada uno y ninguno se vincula con nadie y sus territorios son exclusivos, etc., pero pensamos: ¿si tenemos que organizar la administración de la Procuración, a quién le preguntamos?, y fuimos a preguntarle a la agencia estatal, que es la que responde estas cosas, y recurrimos al Ministerio de Economía.

Recuerdo que ante la consulta al Secretario de Hacienda, me explicó: “hacemos un programa que enchufás a nuestro ‘SLU’ [SIDIF Local Unificado, programa del ministerio de Economía y Finanzas que permite a los Organismos llevar la ejecución del pre-

supuesto] y con eso manejas todo”, y me indicó que mande a mis funcionarios. Se sorprendieron porque fui yo, y claro, “si me van a controlar, soy el primero que quiero entender”. Y esto mismo pasó con la Jefatura de Gabinete, en cuanto a organizar los procedimientos burocráticos, con quienes estuvimos trabajando alrededor de un año. Puedo afirmar que nos hemos vinculado con otras agencias estatales: con la justicia, con la fiscalía, con la defensoría, con las organizaciones no gubernamentales. Esta es la idea de Gobierno Abierto, esta es la idea de cómo deben ser los pasos que abordemos.

Otra vez una instancia de organización, un instrumento que el Estado debe diseñar, un organismo como es el que surge de la Ley que crea el Mecanismo Nacional, con facultades muy amplias, con un objetivo muy preciso; que debe contener tres cosas para mí centrales, y que creo que es lo que ha sido asentado, -lo digo con toda responsabilidad-, el reconocimiento del trabajo de la Procuración a lo largo de estos años: 1) Transparencia, 2) Independencia y 3) Claridad de Objetivos. Sobre estos puntos centrales y sobre cómo los podemos desarrollar para alcanzar objetivos fundamentales, lo explicará mucho mejor que yo el Dr. Montero. Esto se hace de cara a la gente, organizar los procesos no solo constitutivos del punto de vista burocrático, sino el diseño de la política de la gestión, tienen que hacerse con transparencia. ¿Qué quiere decir con transparencia? Quiere decir como nosotros fuimos haciendo todos esos vínculos, con el diálogo, que le ponga eficacia, que le ponga democracia a la gestión, que sea abierta a la sociedad, que todos puedan saber de qué se trata y cómo se lleva nuestra gestión.

La función de la Procuración es “hacer saber”, porque todos los ciudadanos tienen que saber lo que se hace en esta gestión, porque tenemos que convocar a la sociedad y hacerla participar del escrutinio externo de la cárcel, se tiene que hacer cargo del destino de la cárcel. Pero para ello hay que darle todos los elementos, toda la información, y eso se hace poniéndole transparencia a la gestión.

La otra cuestión es que nosotros creemos que es imposible pensar una actividad sin la regla de “cooperación”. Es la regla con la que articulamos todo ese plexo de organizaciones, ya sean del Estado, de la sociedad civil, de distintas jurisdicciones que tienen incumbencia o que por objetivos institucionales trabajan sobre este tema.

En esto podemos mostrar todos los convenios que hemos suscripto para capacitación con las facultades, con las sociedades civiles, con institutos de investigación, con distintos funcionarios que representan las gestiones de distintas etapas de organización institucional. Nosotros para informarnos también fuimos al CLAD y participamos de las reuniones donde empezamos a afinar estos principios de Gobierno Abierto, que antes era un poco de impulso y ahora tiene más fundamentos técnicos.

Finalmente, también es trascendental la posibilidad de abrir la “participación” a la sociedad civil, a las Universidades, a los centros de especialización, por sobre todo a las organizaciones civiles que trabajan en el interior de la cárcel. Si no hacemos esto, operaríamos al revés, y creeríamos que somos los únicos con facultad de intervención, que tenemos la llave para ingresar a las cárceles, que somos sus dueños.

Con estas ideas y sobre todo con estos propósitos, estamos frente a la ley 26.827, que es la que crea el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. Para nosotros es otra instancia fundamental en el proceso democrático y creo que es una política central de la política de Derechos Humanos de nuestro país, y debatir sobre cómo se debe constituir, sobre qué principios se debe organizar, cómo se deben respetar estos criterios centrales de coordinación, participación y diálogo que faciliten a la participación de muchos, significa para nosotros la tarea más difícil a abordar, porque es compleja, porque vamos a integrar jurisdicciones distintas, porque tenemos un Mecanismo Nacional, pero el compañero de él es federal.

Porque tenemos que incorporar personas que representen el pensamiento progresista; más importante aun, que tengan autoridad moral y técnica. Tenemos que hacer participar a organizaciones que puedan acreditar su trabajo. Es una tarea difícil. A eso nosotros llamamos, y debería ser, Gobierno

La función de la Procuración es “hacer saber”, porque todos los ciudadanos tienen que saber lo que se hace en esta gestión, porque tenemos que convocar a la sociedad y hacerla participar del escrutinio externo de la cárcel, se tiene que hacer cargo del destino de la cárcel.

Abierto, inspirarnos en un Gobierno Abierto para crear un Mecanismo Nacional que sea eficiente en el cumplimiento de su objetivo institucional. Nos falta ese debate, y no es que sea ansioso, sino que a veces uno da un paso y después espera dos años para retomarlo y ahí se pierde mucha energía. Desde la Procuración, siendo el miembro permanente de este nuevo Mecanismo Nacional, como también lo es la Secretaría de Derechos Humanos, vamos a promover un debate de esta naturaleza con todos los actores que deben ser. Nosotros proponemos desde este lugar, no desde el lugar de la mezquindad, desde un lugar con seriedad estamos diciendo que vamos a hacer una afirmación para adelante: sepa disculparme, pero la verdad es que la comunidad internacional nos mira porque todos los mecanismos que se han constituido no nos satisfacen con una respuesta genuina a la demanda del Protocolo y esperan de la Argentina que esté a la altura de esta demanda de acuerdo a su prestigio internacional. Tenemos un concepto en materia de Derechos Humanos construido desde el '83 para adelante y es un modelo que puede satisfacer mejor el objetivo con el que se ha constituido el Protocolo.

Para intercambiar palabras y opiniones hemos convocado a esta jornada. Hay muchas preguntas para hacer: ¿Es la ley una buena plataforma para implantar una misión de Protocolo?, ¿Que tenemos que tener en cuenta?, ¿Que hay que corregir?, ¿Qué cuidados debemos tener para evitar que las amplias posibilidades de participación en esas normativas no atenten contra la eficacia para ser un organismo amplio y participativo, y que no se transforme en un elefante que cueste moverlo? Entonces parecería que hablar de gestión, hablar

de administración no tiene nada que ver con Derechos Humanos y realmente una buena gestión es la que va a lograr que cumplamos eficazmente este objetivo institucional que tenemos que es la defensa de los Derechos Humanos de las personas privadas de la libertad.

Solo dos menciones de justificación: el Secretario de Derechos Humanos no está aquí porque ya tenía compromisos de hace muchísimo tiempo y le fue imposible, pero me dijo que hiciera la mención y manifieste su deseo de que la jornada tenga muy buenos resultados.

Y también quiero decirles, porque no se le escapa a nadie, que es probable que algunos de los legisladores que han estado participando de su responsabilidad parlamentaria no asistan, durante la madrugada me enviaron mensajes diciendo que no sabían cuándo iban a terminar. Pero no va a ser la única oportunidad. Dicho esto, dando la explicación justa y necesaria, muchas gracias a todos, y le doy la palabra al Dr. Montero.



Gregorio Montero

SECRETARIO GENERAL
DEL CENTRO LATINOAMERICANO DE
ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO
(CLAD)

Conferencia inaugural Gobierno abierto, gestión pública y modernización: la visión del CLAD

Gregorio Montero

BUENOS DÍAS, CON LA venia del señor Procurador y de todos ustedes quiero colocarme acá porque me resulta más fácil hablar de pie que sentado, y hacer con ustedes lo que nosotros queremos que sea una especie de interacción, de intercambio de ideas, un diálogo, si el término cabe, pues en el mundo nuestro, en el de hoy, pretenden llamarle diálogo hasta al monólogo; pero si pudiéramos hacerlo así en el marco de esta actividad sería lo mejor que podría ocurrir. Quiero agradecer al Procurador por la invitación y la acogida, una vez que llegamos a esta tierra, y a su equipo, que nos recibió con una calidez grandiosa, lo que no me ha permitido sentirme fuera de casa y precisa-

mente hoy la naturaleza nos han dispensado un clima y un ambiente cuasi dominicano, sigo transpirando igual, la humedad es casi la misma, así es que me siento en casa literalmente. (Risas)

Y deseo además felicitarlos por este importante evento, no hay duda de que son pioneros en la intención de aplicar el gobierno electrónico o abierto a un área tan sensible como es la cuestión de los Derechos Humanos, y en el marco de los Derechos Humanos, a un sector tan complejo y vulnerable como el que conforman las personas impedidas de su libertad. Nosotros, en nombre del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), quisiéramos presentar una exposición sencilla, para nada ambiciosa, más bien solo en procura de contextualizar el trabajo del CLAD, a propósito de estos temas; el CLAD no lleva una línea de trabajo específico sobre la prevención de tortura, pero aborda una línea general relacionada con los servicios públicos, muchos de los cuales están referidos a la protección de los ciudadanos, pues están vinculados con los derechos fundamentales.

En consecuencia, está claro que el tema de la prevención de la tortura encaja perfectamente en una cuestión más general, como es la de los Derechos Humanos, los derechos ciudadanos.

Por ello queremos entrar en una primera visión, repasando algunos aspectos del CLAD, para que lo conozcan mejor. Muchas veces se habla del CLAD, pero no necesariamente se conoce cuál es su dinámica de trabajo; pretendemos dar un vistazo a la cuestión de la gestión pública como parte de las líneas de acción del CLAD, y hablar un poco de cómo se incorpora ahora el tema de Gobierno Abierto en su plan de trabajo. En

la medida de lo posible iremos conectando cada uno de los asuntos generales con cuestiones específicas relativas al sistema nacional de prevención de la tortura en Argentina. No pretendo presumir de que conozca en profundidad la temática en vuestro país, pues no es cierto, más bien tengo informaciones generales e interés en continuar conociendo, pero son sistemas públicos, son esquemas que tienen una lógica de funcionamiento y es lo que básicamente debemos conocer para ver cómo encuadra en todo este trabajo, que a nivel de la región iberoamericana viene desarrollando nuestro organismo internacional.

QUÉ ES EL CLAD

Es importante que todos sepamos que el CLAD fue fundado en el año 1972 por recomendación de una Resolución de la 26ª Asamblea de la Organización de las Naciones Unidas (ONU); es decir, es un organismo internacional de carácter gubernamental que fue creado por recomendación de la ONU, con el objetivo fundamental de promover la reforma y la modernización del Estado y de la Administración Pública en toda la región.

Esto de “toda la región” hay que verlo con cierto cuidado porque cuando el organismo se fundó tenía una visión exclusivamente latinoamericanista, de hecho el CLAD fue constituido por iniciativa concreta de los gobiernos de Venezuela, Perú y México, luego se fueron sumando otros países, incluso países del Caribe inglés que ya no forman parte del CLAD por razones atendibles, razones de idioma (ellos formaron lo que se conoce como el CARICAD, que es como si fuera el CLAD del área del Caribe Inglés), más tarde se integra-

ron los demás países latinoamericanos y posteriormente se sumaron dos países de la península ibérica: España y Portugal. Asumimos que se sigue denominando Latinoamericano por cuestión de marca, una cuestión mercadológica, pues realmente es un organismo iberoamericano, lo que es importante tener en cuenta.

Tiene una estructura organizativa sencilla, nada compleja, tiene un Consejo Directivo compuesto por los 21 miembros, del cual el gobierno de Argentina es un miembro muy activo, luego tiene la Mesa Directiva, compuesta de un presidente y tres vicepresidentes, y tiene además lo que se denomina la Comisión de Programación y Evaluación, integrada por la Mesa Directiva y tres países más; todos ellos son elegidos por el Consejo Directivo, y la función de esta comisión de programación y evaluación es planificar y evaluar los trabajos que durante el año desarrolla la Secretaría General, que es el órgano ejecutivo de todas las decisiones y todas las políticas de la institución, es el cargo que nosotros en la actualidad estamos ocupando desde hace un año, el mandato del Secretario General es de tres años.

El CLAD tiene su sede en Venezuela, Caracas, desde su fundación hasta el día de hoy posee una línea programática muy amplia e importante, debo decirles que mucha gente no cree, y la verdad es difícil creer, que el CLAD solo cuenta con 19 funcionarios, ahí están todos incluidos, desde el Secretario General (los miembros del Consejo Directivo no son funcionarios). Ese personal tiene distintas nacionalidades, lo que ayuda mucho a su funcionamiento efectivo.

Reconocemos que la línea programática del CLAD es sumamente ambiciosa, muchos de ustedes deben conocer varias de nuestras actividades, tenemos

un plan de trabajo que se desarrolla durante todo el año, integrado por publicaciones, algunos conocerán la Revista *Reforma y Democracia*, que lleva ya quince años ininterrumpidos, saliendo regularmente de manera cuatrimestral; es un incuestionable mecanismo de difusión y debate del pensamiento administrativo de toda la región y otras partes del mundo.

También tiene una línea de formación académica, cuenta con la Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas (EIAPP), a través de la cual desarrolla cursos durante todo el año en los distintos países miembros, algunos se desarrollan de forma virtual, en línea, lo que nos lleva a utilizar intensivamente la tecnología de la información. El CLAD tiene también una línea de trabajo que se denomina Cooperación Técnica Horizontal, a favor de aquellos países de la región que más lo necesitan, a los cuales facilita consultores, para atender necesidades concretas de fortalecimiento institucional en sus gobiernos, en procura de que puedan avanzar de manera significativa en determinados procesos de innovación, modernización, gestión institucional, etc., que puedan ser abordados en tiempo breve (dos semanas), con todos los gastos cubiertos por el organismo.

El CLAD cuenta con un Centro de Documentación físico que constituye un repositorio de libros, revistas, ensayos, documentos, informes, etc., relacionados con desarrollos teóricos y conceptuales, doctrinas, enfoques y experiencias en materia de Estado, Administración Pública, reforma, modernización, innovación, entre otros tópicos. Además cuenta con un sistema virtual, el SIARE [Sistema Integrado y Analítico de Información sobre Reforma del Estado, Gestión y Políticas

Públicas] , que contiene bases de datos respecto de las informaciones en torno a la reforma del Estado en la región: textos, experiencias, autores, tratadistas, especialistas, profesores, consultores, instituciones, etc.

Realiza un Congreso Internacional anualmente, sobre Reforma y Modernización del Estado y la Administración Pública, es reconocido como el más importante de la región en la materia, ya estamos preparando la 18ª versión, que tendrá lugar en Montevideo, Uruguay. Se desarrolla en base a 3 ponencias plenarias, como se denominan, las cuales son dictadas por tratadistas y especialistas de renombre mundial, no solo en el plano teórico sino también en el práctico y el académico; también se presentan unos 125 paneles, cada uno está compuesto por 3 o 4 personas, lo que suma cerca de 500 ponentes. El Congreso también se aprovecha para presentar libros relacionados con las materias que se manejan en él y que hayan sido publicados durante el año.

Al Congreso se dan cita en promedio 1700 personas, acabamos de realizar el año pasado el congreso en Cartagena de Indias, Colombia: al evento asistieron 1800 personas, al que se celebró el año antepasado en Salvador de Bahía, Brasil, asistieron 2500 personas. El número de asistentes varía según el país y según las condiciones del momento.

Es importante ver esta perspectiva del CLAD, pero siempre en relación con los temas de reforma de Estado, Derechos Humanos, Administración Pública, gestión institucional y Gobierno Abierto, este último recién incorporado, claro, desde su enfoque más moderno, porque luego verán que venimos trabajando esto con hechos muy importantes, desde el enfoque de gobierno electrónico. Es importante que entendamos que

el CLAD reconoce y actúa en función de dimensiones que no pueden ser obviadas nunca en el proceso de gestión pública, hay una dimensión política que no se puede olvidar, si pretendemos analizar y operar la administración sin la perspectiva política, en buen dominicano, “estamos fritos”, no hay forma de lograrlo, por eso ustedes ven que históricamente ha habido una especie de tensión entre los niveles políticos y los niveles técnicos de las administraciones públicas en nuestra región.

ESTADO Y GESTIÓN PÚBLICA DEL SIGLO XXI

Muchas veces se acusa al político de querer hacer cosas en la Administración Pública más allá de lo legalmente posible, y no reconocer el valor de los técnicos en el proceso administrativo y de gestión, pero también sabemos de hechos concretos en los que el técnico quiere subrogarse en las facultades del político, nada de esto resulta; a qué estamos llamados entonces: a hacer una combinación virtuosa entre los niveles técnicos y políticos de la Administración, para poder alcanzar eficiencia, para poder alcanzar resultados. Si cada quien se atrincheró y ve la Administración Pública únicamente desde su perspectiva, no vamos a ningún lado, eso explica el escaso desarrollo de algunas Administraciones Públicas de la región. Muchas páginas se han escrito sobre la incidencia de la política en la Administración y el debido respeto que debe darse entre los distintos niveles.

Pero hay otra dimensión que no podemos obviar a pesar de las corrientes neoliberales que nos pusieron en situación extrema y hoy estamos pagando las consecuencias, y con esto no quiero entrar en contradicción ideológica con nadie, solo tenemos que centrarnos en

los resultados. Si hoy muchos de los países en el mundo y sus respectivas administraciones públicas están como están, colapso serio de la gestión, inexistencia de la eficiencia, han sido el resultado de negarle al Estado

su verdadero rol en el proceso de regulación de todas las relaciones en sociedad.

A mí, particularmente, con mucha modestia les digo, no me quedan dudas de que ahí, en ese terrible error, se explica gran parte de los problemas que hoy estamos sufriendo, el Estado huyó, yo digo que lo hicieron huir, bajo la tesis del minimalismo estatal o del Estado mínimo, con amparo en el “errado” pensamiento de que el sector privado podía suplantar al Estado, autorregulándose,

por eso se habló con vehemencia y hechos que resultaron funestos de “desregulación”, pretendiendo asumir el control de los servicios públicos desde las empresas privadas, incluso los esenciales, que están conectados directamente con los derechos fundamentales de los ciudadanos; a mi juicio este ha sido uno de los errores más grandes que se ha cometido en los últimos años de vida republicana en nuestros países.

Muchas veces se acusa al político de querer hacer cosas en la Administración Pública más allá de lo legalmente posible, y no reconocer el valor de los técnicos en el proceso administrativo y de gestión, pero también sabemos de hechos concretos

También es importante tener en cuenta la dimensión de gestión de la Administración Pública, si usted cree que la dimensión normativa es suficiente está equivocado, esto es especialmente, ojo, para los abogados, los profesionales del Derecho, porque a veces tenemos una confusión en este sentido; bueno, aquí me incluyo porque soy abogado de profesión base, por fortuna estudié además ciencias políticas, lo que me permite entender algunas cosas de mejor manera; mi práctica ha sido fundamentalmente en la Administración Pública, 18 años, que no es mucho pero a la vez no es poco.

Algunos piensan que la Administración Pública solo opera desde una lógica jurídica. Esta visión instrumentalista que a veces tienen los juristas lleva a obviar los temas de gestión y entonces generamos más problemas de los que ya existen. Es preciso saber vincular todos los procesos administrativos, no solo los que se dan en el Ejecutivo, también en el Poder Judicial y en el Poder Legislativo. Yo prefiero partir de la premisa que ustedes están de acuerdo conmigo en que la Administra-

en los que el técnico quiere subrogarse en las facultades del político, nada de esto resulta; a qué estamos llamados entonces: a hacer una combinación virtuosa entre los niveles técnicos y políticos de la Administración, para poder alcanzar eficiencia, para poder alcanzar resultados.

ción Pública no solo se expresa en el Ejecutivo, como se pretendió afirmar en una época, esta es transversal al Estado en su conjunto; que se exprese principalmente en el Ejecutivo es otra cosa, pero no hay duda de que en el Legislativo se hace administración, en el Judicial se hace administración, en la Procuración Penitenciaria se hace también administración, más allá de que su competencia principal sea otra.

Había una corriente doctrinaria en el pasado, por suerte ya superada, que entendía que la administración solo la llevaba el Ejecutivo, como también se creía que la labor del Gobierno solo la desarrollaba el Ejecutivo y por eso no era necesario coordinar con nadie más, con ninguna otra instancia estatal, no había que consensuar con ninguna otra repartición ni dependencia; esa errada concepción que se ha tenido históricamente en la región ha afectado sensiblemente el éxito de los procesos administrativos, por ello se hace necesario no obviar en el proceso de administración ninguna de estas tres dimensiones destacadas más arriba: la dimensión política, la dimensión jurídica y la dimensión de gestión, más adelante quizás podré explicarme mejor sobre estos aspectos.

Ahora bien, el CLAD, en ese sentido, siguiendo el orden de reflexión, cuenta también con una agenda modernizadora, la ventaja que tiene es que la agenda no se la inventa, es decir, no es la Secretaria General del CLAD quien dice lo que en materia de gestión pública se va a hacer en la región, son los propios países los que lo determinan, lo plantean, se discute y se toman decisiones.

Nosotros apostamos a una visión sistémica del proceso de reforma y modernización del Estado, un enfoque integral, no ese enfoque atomizado al que nos

acostumbraron con algunas recetas internacionales. Se inventaron comisiones para la reforma del Legislativo, para la reforma del Judicial, para la del Ejecutivo, sin ninguna vinculación, y luego dentro del Ejecutivo se inventaron muchísimas comisiones más de reforma, la del sector de la salud, la del educativo, etc.

Todos sabemos lo que ha acontecido en la región con respecto a este tema, pero sin una visión estratégica de la cuestión, cada quien asumía cada parte de la reforma como una parcela, sin interesarse en cómo esto se conectaba con los niveles superiores, o, mejor dicho, con una visión mucho más amplia de la problemática. Nosotros apostamos a un proceso de reforma integral del Estado, por lo menos a un enfoque o a un diseño para que nada nos quede por fuera, para que todo quede integrado, para que exista un planteamiento coherente y un abordaje armónico.

No podemos obviar que de lo que se trata hoy es de perfeccionar el Estado Social y Democrático de Derecho, parecería que a veces entramos en el análisis, en discusiones, pero nos olvidamos de cuál es la gran estrategia. Si revisamos todas las constituciones políticas de la región nos daremos cuenta de que en prácticamente todas hay un común denominador, y es que todas apuntan a fortalecer, o a instituir y a fortalecer el Estado Social y Democrático de Derecho, en algunos países con palabras más o palabras menos, pero al final se trata fundamentalmente de echar a andar las dimensiones social, democrática y de derecho del Estado.

Ahora bien, estas cláusulas nos colocan a nosotros en una situación de desafío, es decir, cuando hablamos de la cláusula social del Estado hoy hay que tomar en cuenta un sinnúmero de factores que a ve-

ces obviamos en el proceso de diseño y ejecución de políticas públicas, no es solo que debemos proteger a los ciudadanos, es que los ciudadanos también tienen derecho a participar en el proceso de gestión pública, fíjense que la lógica hoy es distinta, lo vemos en todas las constituciones, lo que luego se transforma en un derecho fundamental a la participación ciudadana ya la transparencia, como veremos más adelante.

Resulta entonces importante tener en cuenta que el Estado debe actuar con miras a la protección del ciudadano, respetando sus derechos fundamentales, pero también respetando los principios del sistema democrático, al final todo nos lleva a lo mismo, que podemos resumir en la dignidad humana, respetando la dignidad de las personas; cuando el Estado se aparta de los postulados, de los principios que protegen la dignidad humana, se aleja de su razón de ser, de su esencia, es por eso que tiene que darse una combinación efectiva, aunque muchos quisieron contraponerlas, de dos categorías importantísimas, referidas al principio de legalidad y al principio de eficiencia de la Administración Pública, ninguna esté superpuesta a la otra, es decir, el Estado tiene que actuar apegado, y por eso es un Estado de Derecho, al orden jurídico establecido, y tiene también que dar resultados, porque al final la idea es que su actuación impacte al ciudadano desde una perspectiva positiva, porque es la única vía de legitimación de la acción pública; el Estado Social y Democrático de Derecho le plantea a los funcionarios públicos, tanto a los técnicos como a los políticos, un desafío de gran proporción y nivel.

Claro, en un Estado de Derecho moderno, del siglo XXI, lo que ocurre es que se profundizan los dere-

chos fundamentales de las personas. ¿Ahora hay menos derechos que antes? Todo lo contrario, ahora se habla de los derechos de cuarta generación, precisamente algunos de ellos vinculados a los temas de tecnología de la información, del acceso a la información pública, de la participación ciudadana, y hoy, además de establecer los derechos en la Constitución, son reguladas también las garantías de esos derechos; estábamos acostumbrados en el constitucionalismo tradicional a una garantía de derechos, prácticamente una, el *Habeas Corpus*, como garantía del derecho de libertad y libre tránsito de las personas.

Hoy estamos hablando además de otras garantías que se traducen en acciones y recursos tan importantes como la acción de amparo, el recurso de inconstitucionalidad, la acción de *Habeas Data*; pero también hablamos de instituciones como el defensor del pueblo, de la iniciativa legislativa popular, y otros procesos de participación efectiva, como el referéndum revocatorio, el plebiscito. Es decir, son instrumentos de participación y garantía de los Derechos Humanos, que hoy, ningún Estado que pretenda ser de Derecho, puede prescindir de garantías concretas, de garantías prácticas de los derechos del ciudadano. Aquí, pues, entran en juego los derechos que tienen las personas -apreciado procurador- las personas que están impedidas de su libertad, quienes tienen unos derechos garantizados constitucionalmente y también a nivel de leyes adjetivas, ellos son humanos y de lo que se trata es de Derechos Humanos, independientemente de su condición. Nada de esto está fuera de la reflexión general a la que nos conmina el Estado moderno, el Estado del siglo XXI.

Apuntamos con ahínco al regreso del Estado, así como muchos autores hablaron de la huida del Estado

para explicar con otros términos el minimalismo estatal, nosotros debemos hablar del regreso del Estado y las garantías de los ciudadanos, es decir un Estado que garantice a los ciudadanos sus derechos, no solo que los reconozca, sino que los garantice, porque de reconocerlos a garantizarlos hay un gran paso que conocemos bien en muchos de nuestros países.

Es importante que el Estado juegue su rol y no se lo deje a nadie, a ningún tipo de corporación, asumo que ustedes conocen bien la tesis del secuestro del Estado; en principio esta tesis se veía desde la óptica política exclusivamente, y solo se cuestionaba a los funcionarios públicos de los niveles políticos, hoy no podemos verlo nada más así, aunque sigue ocurriendo en muchos casos; también es cierto que corporaciones empresariales secuestran el Estado, otros bajo el argumento del sistema de carrera administrativa, el cual defendiendo a capa y espada, pero también hay que reconocer que en algunos países funcionarios de carrera han secuestrado eventualmente al Estado, por lo que hay que diseñar modelos de carrera pensados para el ciudadano, no pensados para el propio funcionario, claro que el funcionario es importantísimo, pero después del ciudadano.

Pero también todos sabemos que hay especies de formaciones sindicales en algunos países que también se han hecho cargo del secuestro de las instituciones estatales. En definitiva, al Estado hay que protegerlo también de todos los intereses que no sean los intereses generales de la sociedad, eso también es importante reflexionarlo; si revisan los documentos del CLAD se darán cuenta de que todo esto está planteado con claridad en cada uno de ellos.

REFORMA Y MODERNIZACIÓN

Es preciso abordar la reforma del Estado con base en el desarrollo sustentable, para no perder de vista e incorporar como ejes todo lo referido a la preservación del medio ambiente y a la seguridad pública, los que se han convertido en un serio problema para la región; no sé cómo no es que algunos no se están dando cuenta de la seriedad de la cuestión; por fortuna algunos países de la región se han enterado y están abordando con seriedad el tema de la violencia, especialmente. No es correcto anteponer el interés político en cuestiones tan peligrosas, la delincuencia y el crimen organizado son problemas reales que deben trascender banderas partidarias e ideologías, pues si queremos que haya desarrollo sostenible hay que atacar firme y sinceramente este flagelo.

No olvidemos que todo lo planteado es cuestión de gestión de servicios públicos, la cual tiene que ser efectiva; con frecuencia se da una “autoevaluación” que no es otra cosa que una autocomplacencia por parte de funcionarios públicos en nuestros países, porque cada funcionario pretende evaluar su propia gestión y les aseguro que nunca sale mal, siempre está bien, sin preguntarle al ciudadano, claro; por eso hay que involucrar los instrumentos científicos de evaluación de la gestión pública, el Gobierno Abierto sería una herramienta de mucha utilidad en este caso.

Ustedes saben que la efectividad del servicio público se dimensiona en función del desarrollo de las sociedades, pero también por lo que nosotros llamamos la ciudadanía social, hoy nuestros habitantes no solo entienden que tienen derechos constitucionales, sino que lo están reclamando en las calles, literalmente en las ca-

lles, en cualquier plaza de cualquier país del mundo así está ocurriendo, en nuestra región también; eso significa que los gobiernos tienen que replantearse, rediseñarse para reducir los niveles de tensión en este sentido, pero hay un error que hemos cometido históricamente en la región, no hemos vinculado la cuestión de los servicios públicos a los Derechos Humanos, por lo que cuando hablamos de servicios públicos los vemos lamentablemente divorciados de los Derechos Humanos.

Debemos tener en cuenta que los servicios públicos son consecuencia directa del reconocimiento de los derechos de los ciudadanos, porque si tenemos la necesidad de un Ministerio de Salud eficiente es porque ya la Constitución Política se ha pronunciado en función del derecho fundamental que tienen los ciudadanos a la salud, y es por eso que la salud tiene que ser pública, es una responsabilidad primaria del Estado, lo mismo ocurre con la educación y por ahí podemos seguir. Cada servicio público está conectado con los derechos fundamentales, sin embargo en la práctica se nos olvida y vemos solo la parte de gestión, les reitero, sin tomar en cuenta la cuestión de los Derechos Humanos.

Claro, el hecho de que el Estado reasuma su rol no significa que deje de reconocer el rol importante del sector privado, ojo con esto, lo que pasa es que tienen que establecerse mecanismos coherentes y nobles de cooperación público-privado, el sector privado no debe abrogarse las atribuciones y facultades del Estado, sino hacer lo que le corresponde bajo la regulación del Estado y de la Administración Pública; debemos tener presente que el Estado hoy es fundamentalmente administrativo, en consecuencia la Administración Pública, en tanto actuación permanente, concreta y

práctica del Estado, cobra más fuerza, sin dejar de reconocer la importancia de las otras dimensiones del quehacer del Estado, del quehacer del sector público.

Evidentemente, sin el apoyo del sector privado el Estado no alcanzará plenamente sus fines, pero a él le corresponde ser el garante de dichos fines, no debe abdicar de su responsabilidad, por lo que debe establecer y regular las vías pertinentes, y dentro de ellas las formas de asociación con el sector privado.

Es preciso tomar en serio el ciclo de conformación de las políticas públicas, hay un ciclo lógico: diseño, formulación, aprobación, ejecución y evaluación; pareciera que, en el mejor de los casos, muchos nos quedamos en la ejecución, nadie quiere evaluar lo que hace y así quedamos sin saber el impacto del gasto público, qué se hace con el dinero de la gente; es importante incorporar esto a la reflexión.

Aquí juega un papel determinante la participación de los ciudadanos y evidentemente esta participación nos lleva a un esquema en el que obligatoriamente hay que cumplir con el ciclo básico de las políticas públicas; no podemos olvidarnos de la inclusión social, que se establece como una condición del Estado moderno, y que hoy toma unos ribetes importantísimos, solo hay que ver el caso del Estado plurinacional de Bolivia. La transparencia y la participación no parten probablemente del deseo del funcionario, ni pueden ser una opción, sino una obligación constitucional y legal.

Respecto del mérito y la profesionalización, no veo cómo se puede prescindir de estos principios para llevar a cabo los fines del Estado; aunque hay quienes pretenden prescindir del sistema de profesionalización de la Función Pública, es seguro que si no tenemos

un sistema de estabilidad del funcionario público, un mecanismo de carrera administrativa basado en el mérito, un sistema de consecuencias para el mal comportamiento de los funcionarios, aun sean de carrera, un sistema ético determinante, etc., no podemos hablar de desarrollo sostenible, el desarrollo del Estado y de la sociedad va a depender de la capacidad y honestidad de los funcionarios públicos, así ha sido y no me cabe la menor duda de que así seguirá siendo.

GOBIERNO ABIERTO Y OTRAS DIMENSIONES DE GESTIÓN

Es básico que la tecnología de la información sea puesta al servicio real de la Administración Pública, pero de forma seria; no se trata de cuánto equipo informático tenga, de qué generación de tecnología dispongo, se trata fundamentalmente del uso que se le dé, de cuánto valor público se agrega, de cómo esto impacta en el bienestar del ciudadano. No es suficiente con simplemente incorporar la tecnología de la información al proceso de gestión, no es cuestión de tener la tecnología por estar en la moda, es preciso colocarla al servicio real de los ciudadanos, que reciban el impacto adecuado en materia de gestión de servicios públicos y de trámites.

En lo que respecta al tema de la rendición de cuentas, y de vuelta a la cuestión de la transparencia, reitero lo que decía al inicio, a nuestro humilde entender, gran parte de las crisis en plural, porque no solo hay una crisis económico-financiera, como se quiere vender, hay también crisis de tipo político, de tipo moral, hay crisis social, crisis medioambiental, reitero, las crisis, especialmente la financiera, a nuestro juicio es el

resultado de la opacidad, el autoritarismo y la prepotencia con que se han manejado históricamente gran parte de los funcionarios públicos del mundo. Como no hay que rendir cuentas a nadie, y cuando lo hacen, nadie se da cuenta de lo que en verdad está ocurriendo, al final explota la situación y pagamos todas las consecuencias, especialmente quienes menos hemos tenido que ver. Por ello el CLAD impulsa a través de su doctrina y estrategias la transparencia y rendición de cuentas de los gobiernos de la región.

Hay una cuestión que, en un país más que en otro, se expresa con intensidad, se trata de la descentralización; nos han querido presentar como procesos descentralizadores simples procesos de desconcentración, no hay transferencia de recursos, no hay transferencia real de competencias, no hay responsabilidad a otros niveles y seguimos teniendo muchas dificultades para que los servicios públicos lleguen oportunamente a todos los ciudadanos en todos los rincones de nuestros países, como debe ser, como mandan las constituciones; en ese orden hay que continuar trabajando. Asumo que en países federados como Argentina esto se complica aun más, aunque también es un problema en países unitarios, como la República Dominicana y todos los países centroamericanos: pero evidentemente en un Estado federado, donde los niveles políticos y administrativos se complejizan mucho, el desafío de la descentralización es mayor.

Ya hablamos de la legalidad y la eficiencia, reiteramos, no la contraponemos una a la otra, ambas son subsidiarias, son complementarias, un Estado solamente legal no cumple con sus fines, tiene que ser legal y eficiente, porque al final la eficiencia es la uni-

dad de medida de la calidad de los servicios públicos; si el Estado no es eficiente, los servicios públicos jamás pueden ser de calidad.

Gestión, resultados e innovación, son algunos de los grandes desafíos que tenemos en estos tiempos en las instituciones estatales, no es solo gestionar, se trata de gestionar incorporando elementos innovadores, nuevas técnicas para poder obtener y dar mejores resultados.

La ética y la lucha contra la corrupción siguen siendo temas de agenda en nuestros países, por más que se ha hablado del asunto, continúa estando latente, adquiriendo en ocasiones ribetes más peligrosos, pues obstaculiza las posibilidades de desarrollo, la lucha contra la pobreza, y ataca hasta destruir las bases morales de nuestras sociedades, no olvidemos que la anti ética y la corrupción tienen como escudo impenetrable la falta de transparencia y la ausencia de rendición de cuentas. Ahí tenemos serias dificultades aunque es preciso reconocer y combatir.

En lo relativo a la participación ciudadana, no creo que en alguno de nuestros países no haya un reconocimiento jurídico-constitucional y en otros casos de tipo legal; hay que estar claro en que donde no se asuma la cuestión de la participación ciudadana como un derecho, con reconocimiento de mecanismos formales, informales, directos, indirectos, etc., que viabilicen la participación de la gente como forma de potenciar la Administración Pública, como forma de exigir al funcionario público resultados, como forma de buscar legitimar la actuación de la Administración, pero también como forma de que el ciudadano colabore y asuma responsabilidad en el proceso administrativo.

Es importante analizar también todo lo relativo a los controles del Estado y la Administración Pública, a pesar de que con frecuencia queremos resistirnos a ello, deben operar regularmente controles internos, controles externos, recursos administrativos, recursos jurisdiccionales, control social, etc.; lo de la auditoría social es una necesidad, hay que destacarlo, más que pretender estar en moda, como ocurre en algunos casos, la contraloría social ha demostrado ya en muchos países que es un instrumento eficaz para la sociedad cooperar con el Estado en el logro de sus fines. El Fortalecimiento del Derecho Administrativo es un imperativo, no es necesariamente el caso de Argentina, pero es el caso de una buena parte de los países latinoamericanos, el Derecho Administrativo ha sido el más olvidado, parece que todas las ramas del Derecho son importantes menos el Administrativo; siendo dicha rama la de la organización y funcionamiento de la Administración Pública, ella es su objeto de estudio, le corresponde regular la actuación de todos los órganos y funcionarios públicos, así como su relación con los ciudadanos; pero en muchos países no se ha reconocido de manera adecuada la importancia capital de esta rama del Derecho.

LA AGENDA ACTUAL DEL CLAD

¿Cómo aborda el CLAD toda esta problemática? Esta es la agenda, o parte de la agenda, para no cansarlos tanto. Desde hace bastante tiempo el CLAD viene desarrollando enfoques doctrinarios y estratégicos en materia de gestión pública, en materia de modernización, en materia de reforma. Pero esto no es el resultado de

que en la Secretaría General un equipo se sienta a decidir estas cosas, no. Y con esto retomo lo anterior que les comentaba, se aprueban documentos que son el resultado de investigaciones, debates y de la observación permanente de las tendencias y las buenas prácticas en la región; en síntesis, el CLAD no inventa nada, el CLAD sistematiza lo que viene aconteciendo en la región y el mundo y aporta su experiencia particular a los distintos procesos. El objetivo de estos documentos es orientar los procesos de reforma y modernización institucional en la región, cada uno en su área, respecto de su temática. El CLAD se nutre de los distintos espacios de análisis y discusión que desarrollan permanentemente, ya hemos hablado de que el CLAD tiene una línea de trabajo de asesoría técnica con los países que más lo necesitan, hemos hablado que tiene una Escuela de formación de funcionarios públicos, que tiene una línea de investigación y publicaciones, un centro de documentación, pero también realiza los congresos, que son una fuente interesantísima en materia de gestión pública, y con todo eso lo que hacemos es sistematizar.

Hay un proceso interesante para la aprobación de todos estos instrumentos: lo primero que el CLAD hace es buscar especialistas según la materia para que le den forma a la idea determinada y luego se discute el borrador en el marco de reuniones del Consejo Directivo, previo envío a todos los miembros para que hagan sus valoraciones y observaciones. Por último, el documento es elevado a la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Iberoamérica que se celebra anualmente en uno de los países de la región. Así ocurre con todos los documentos doctrinarios (las cuatro cartas y el Código).

Dichos documentos no son de naturaleza jurídi-

ca vinculante, son instrumentos de estrategias, de información, de dimensión conceptual, de orientación y de intercambio de experiencias existentes en toda la región. En este sentido, en 2003 se aprobó la Carta Iberoamericana de la Función Pública en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia; en 2006 en Montevideo, Uruguay, se aprobó el Código Iberoamericano de Buen Gobierno, que tiene una relación directa con el Gobierno Abierto; la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, que también guarda relación directa con el Gobierno Abierto, se aprobó en 2007 en Pucón, Chile; en San Salvador, El Salvador, se aprobó la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, en 2008, que también tiene relación con el tema; en 2009, en Lisboa, Portugal, fue aprobada la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública; por último, en 2010, en Santo Domingo, República Dominicana, fue aprobado el documento titulado “Una Gestión Pública Iberoamericana para el Siglo XXI”, en el cual se analizan e interpretan los distintos procesos que en Iberoamérica, particularmente en América Latina, se han vivido, y se hacen propuestas de cómo proyectar hacia el futuro acciones que lleven a la transformación de nuestras administraciones públicas.

Toda la labor del CLAD se conecta directamente con el Gobierno Abierto. En este momento se está trabajando la Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes de los Ciudadanos frente a la Administración Pública, que aspiramos sea aprobada en este mismo año, y una de las propuestas que pretendemos llevar para el próximo año es evolucionar hacia una Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, como forma de interpretar de manera correcta lo que está ocurriendo en la región, lo que ya no

tengo tiempo para comentarles, pero hay garantía de que sobre ello les comentarán otros expositores.

No es posible hablar aún de un concepto terminado sobre Gobierno Abierto, diríamos que está en construcción, pero sin embargo ya hay países e instituciones que han aportado a esta conceptualización, como es el caso de Estados Unidos, la Unión Europea y otros países como Nueva Zelanda, que han avanzado significativamente en estos temas, como hay también países de Latinoamérica, como Colombia y Brasil, que han aportado notablemente a la construcción de este proceso. Ahora bien, hay una realidad, hay unos pilares del Gobierno Abierto que no varían, independientemente de la conceptualización, como son la transparencia, la participación ciudadana, la colaboración, los cuales constituyen valores del proceso de administración.

La colaboración no solo debe verse entre la Administración Pública y la ciudadanía, sino que hay que verla, y es un error no hacerlo, dentro de la propia Administración, pues no hay colaboración entre las regiones y sus propios gobiernos, por ejemplo, no tienen un punto de encuentro, de conexión, incluso, dentro de un mismo nivel territorial o administrativo, no hay comunicación, los órganos de la propia Administración Pública en nuestros países no se comunican de forma efectiva, más bien parecen islas, eso lo vemos con frecuencia.

Los antecedentes que se pueden verificar en la región, y que están sistematizados, con respecto al tema de Gobierno Abierto se pueden resumir en el establecimiento, reconocimiento y despliegue de derechos ciudadanos, la democratización de la Administración Pública, pues esto es una cuestión de democracia, la participación ciudadana, el libre acceso a la infor-

mación pública, entre otros. La democracia se hace en proceso, con hechos concretos, eso hay que tenerlo bien presente; el acceso a la información pública y la reutilización de la información, es uno de los aportes más importantes del Gobierno Abierto, yo diría que es su aporte por excelencia, pues el ciudadano tiene el derecho, no solo de recibir la información, sino de utilizarla para intervenir en la gestión pública de forma cualificada, no solo obtener la información en frío, también con la posibilidad de analizarla, desarrollarla, sistematizarla y poder así participar de forma proactiva en los procesos de reforma y de gestión.

Los objetivos del Gobierno Abierto, visto con la seriedad que implica, no como simple moda, tal como ha ocurrido con otros mecanismos que han pretendido ser de innovación y de desarrollo de la gestión pública, pero que al final no surten efectos, se expresan en la consolidación del Estado de derecho, el fortalecimiento de la democracia, la canalización de la posición del ciudadano en su relación con la Administración Pública; es preciso entender bien cuál es la posición del ciudadano frente al Estado y la Administración Pública en el siglo XXI, no hay duda de que es y debe ser de principalía.

La gestión pública de hoy tiene que enfocarse en los ciudadanos, no debe ser egocéntrica, las instituciones tienen que ser más próximas a la gente, el funcionamiento del gobierno tiene que mejorar constantemente, los instrumentos de gestión tienen que aportar al buen gobierno, a la buena administración y a la gobernabilidad pública, no hay forma de que hablemos de Gobierno Abierto si este no es diseñado para garantizar estas cosas. Y ahí hay varios desafíos, como la crisis

financiera global, que es una realidad que se enfrenta en este momento, y que sin duda obstaculiza el desarrollo efectivo de la labor del gobierno, hay que ser eficiente, dar mejores resultados, con los mismos o menos recursos. Es necesaria tanto la inversión en tecnología como en la capacidad técnica de los gobiernos, hay muchos gobiernos que no cuentan con la capacidad técnica suficiente, también hay que tomar muy en cuenta la dimensión de los recursos humanos, hay que continuar aportando de manera efectiva a la transparencia del gobierno; hay que contribuir al establecimiento de políticas públicas efectivas, reducir los niveles de opacidad del gobierno, apoyar desde la acción social a las instituciones públicas, ayudara recuperar la confianza ciudadana, es preciso avanzar en el afianzamiento de los mecanismos de control del Estado, para que este se constituya en una caja de cristal, y contribuir así al desarrollo sostenido de nuestros pueblos.

Es claro que el Gobierno Abierto presenta innumerables obstáculos para avanzar, los cuales es preciso gestionar de forma adecuada, como son la privacidad e intimidad de las personas, seguridad informática, seguridad nacional, brecha digital, y por último, la confianza ciudadana: si no hay confianza en las instituciones públicas no hay posibilidad de desarrollo efectivo del Gobierno Abierto.

En consecuencia, este gran esfuerzo que está realizando la Procuración Penitenciaria, en el marco del despliegue de un Sistema Nacional de Prevención de la Tortura, que se ha creado recientemente y que ahora el desafío es echarlo a andar, a mi juicio, recoge algunos de estos pilares y el hecho de que algunos no hayan sido recogidos aún, no implica imposibilidad de

poner en práctica un esquema de Gobierno Abierto. Es un sistema complejo, no cabe duda, implica niveles institucionales y territoriales, la temática que lleva es muy sensible, pues la competencia sobre el tema está repartida entre distintas instituciones estatales, pero sin embargo, al considerar en un nivel principal el monitoreo por parte de la ciudadanía, existen garantías de éxito. La cuestión de la coordinación también es muy compleja, por lo que se debe poner particular empeño aquí; debe producirse un adecuado ambiente de cooperación entre Estado, gobierno y sociedad.

Cabe apuntar que todo lo relacionado con la prevención de la tortura y cualquier otra forma de trato degradante a las personas privadas de libertad, el CLAD lo considera y aborda como parte del proceso de consolidación de los Derechos Humanos, la institucionalidad pública y la buena gestión de servicios públicos en nuestra región, pues constituye una cuestión central para la construcción del Estado Social y Democrático de Derecho.

Quisiéramos concluir esta intervención significando que la reforma del Estado no es un hecho concreto, la reforma es un proceso que inicia y no culmina jamás, porque mientras los hombres y las mujeres evolucionamos las instituciones públicas tienen que responder a ese proceso evolutivo, por lo que tienen que readecuarse constantemente. Los animo a que continúen este loable proceso y sigan impulsando el Gobierno Abierto en este país, y así podamos proclamar en un futuro cercano que la República Argentina hace apología de esta herramienta de gestión estatal y la aplica en todas sus dimensiones.

Muchas gracias y felicitaciones una vez más por la organización de este gran evento. (Aplausos).

PRIMER PANEL

*Transparencia, colaboración
y participación;
y el rol de las nuevas tecnologías.*

JUAN IGNACIO BELBIS
*Director del centro de Datos Abiertos
de la UTN (Universidad Tecnológica Nacional)*

OSCAR OSZLAK
*Investigador titular
del CEDES*

VIRGINIA PARDO
*Directora Ciudadanía Digital
de la AGESIC*



Virginia Pardo

DIRECTORA INTERINA
DE CIUDADANÍA DIGITAL DE LA AGENCIA DE
GOBIERNO ELECTRÓNICO Y SOCIEDAD DE LA
INFORMACIÓN DE URUGUAY (AGESIC)

Gobierno Abierto: una nueva mirada a la ciudadanía

Virginia Pardo

INSISTO EN ESTA INICIATIVA en particular porque todos estos temas son extremadamente importantes y es difícil asumirlos como un tema en agenda y ponerlos como parte de un trabajo estratégico en nuestras organizaciones. El juntarnos y empezar a compartir experiencias y avances y ver hacia dónde vamos, las dificultades y los desafíos, son unos de los principales retos a los que estamos todos acostumbrados.

Mi idea es contarles un poco el trabajo que estamos haciendo en la agencia AGESIC [Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento de la República Oriental del Uruguay]. Es una agencia encargada en impulsar el gobierno electrónico y la sociedad de la información en Uruguay. Es bastante nueva,

Gobierno Abierto es lograr que el gobierno habilite una conversación constante con los ciudadanos, eso es parte de la premisa. Tenemos que establecer mecanismos de

estamos hace 6 años y somos una organización dependiente de Presidencia de la República en Uruguay, y en la cual el tema de Gobierno Abierto lo empezamos a poner en agenda a nivel de nuestro trabajo y de agenda política hace ya 3 años. Les voy a contar un poco el proceso. Mi objetivo es compartir sobre qué es el Gobierno Abierto, cuáles son los principales desafíos, la situación de la región y cuál es la perspectiva; doy ejemplos a niveles regionales e internacionales en este sentido. También quiero intercambiar algunos casos concretos de Uruguay en los que estamos y cuáles son nuestros desafíos.

¿Qué es Gobierno Abierto? Por el hecho de no ser los primeros, pecamos en duplicar algunos conceptos, pero a veces son planteados de otra manera o reforzando otra mirada. Gobierno Abierto es lograr que el gobierno habilite una conversación constante con los ciudadanos, eso es parte de la premisa. Tenemos que establecer mecanismos de transparencia así como generación de espacios permanentes de colaboración y participación más allá de los sistemas democráticos tradicionales. Empezar a generar un nuevo escenario en el cual la ciudadanía debe ser escuchada, debe ser oída y debe lograrse generar un modelo de conversación más abierta, aprovechando fundamentalmente las possibili-

dades que hoy en día están brindando las tecnologías de la información que facilitan una comunicación mucho más ágil en tiempo y una forma mucho más eficiente.

En este sentido estamos planteando un nuevo modelo de relacionamiento, ahora tenemos una Administración Pública, que muy bien estuvo comentando Gregorio Montero, con componentes que hay que manejar a nivel gestión, a nivel jurídico, a nivel administrativo, lo que instala que estamos ante un nuevo modelo de relacionamiento con la ciudadanía. Tenemos que tener una comunicación abierta, y existen nuevos canales de comunicación que ya están en el día a día de nuestra vida, en el día a día de nuestros estudios, de nuestra conversación con nuestros hijos o nuestros amigos, que tenemos que ponerlos en agenda, y el gobierno no está ajeno a estas herramientas nuevas, pero tiene que empezar a utilizarlas. Tenemos que tener un enfoque de apertura de datos e información de una forma mucho más transparente, tenemos que aprovechar al máximo nuestras tecnologías, que están a nuestra disposición; cada vez la tecnología está más accesible, es más económica, está más extendida a toda la población y hay que hacer uso de esos medios para poder llegar a la ciudadanía. Y fundamen-

transparencia así como generación de espacios permanentes de colaboración y participación más allá de los sistemas democráticos tradicionales.

talmente lograr más participación e involucrar más a los ciudadanos a los actos públicos. Todo eso es Gobierno Abierto, es tener en cuenta esas cosas en nuestra nueva forma de gobernar.

Un pilar fundamental es la transparencia, como ya se ha comentado dentro de lo que es Gobierno Abierto. Dentro de ella, ya históricamente, hace más de 10 años, los gobiernos de la región ya están teniendo marcos normativos de acceso a la información pública; o sea que ya estamos teniendo marcos legales y jurídicos de acceso y transparencia, regulando la información pública como un derecho a la ciudadanía, pero la cuestión va más allá de eso. Tenemos que empezar a dar otros pasos más allá del marco normativo. Tenemos que tener derecho como ciudadanos de recibir y poder acceder a la información del poder del Estado para que un ciudadano pueda participar, conversar con el Estado, opinar, ver, cuestionar o formar parte de la gestión, y para eso tiene que estar bien informado, eso es una premisa básica. Un ciudadano tiene que poder comprometerse, opinar y participar, para ello tiene que estar comunicado, tiene que estar informado de las cosas que se van a hacer. No existe participación si no hay información como paso previo.

Por otro lado, desde el punto de vista de la organización de gobierno, tenemos la obligación de cambiar nuestra cultura, hay mucha cultura del secretismo, cultura de burocracia para entregar la información, del miedo a entregar la información. Entonces hay un cambio cultural muy grande en la organización desde los directores y los jerarcas hasta los propios servidores públicos a entregar la información, que no es información propia del Estado, la información es de todos

nosotros, de los ciudadanos, y eso es un derecho. Y los procesos y la forma de entregarla tienen que cambiar.

Asociado a esto hay una nueva tendencia y ahí empezamos a usar los beneficios de las tecnologías, como por ejemplo la apertura de la utilización de datos públicos. Ahí entramos en otro tema que está bastante en boga y se está avanzando mucho, que es el concepto de datos abiertos. Datos abiertos es poder disponer en forma abierta, en formatos reutilizables, formatos que pueden ser consumidos o utilizados por el mismo sistema, datos que existen en los organismos, de la propia ciudadanía, de organizaciones sociales, prensa, periodismo, ONGs, que puedan utilizar esos datos para sacarles frutos, para poder utilizarlos y generar servicios. Hay ejemplos muy interesantes a nivel local, gobiernos municipales que disponibilizan datos de los horarios de los transportes, las gestiones municipales con respecto a la recolección de residuos, reclamos con respecto a problemas de las calles, y muchas aplicaciones que se han organizado. En Uruguay hay antecedentes de aplicaciones reales a las que se puede acceder desde un celular, donde uno puede consultar el horario en que el ómnibus llega a la parada, y ese es un escenario en el cual no es el Estado el que desarrolla el servicio, la aplicación de consulta de cuándo llega el ómnibus, sino que el Estado lo único que hace es disponibilizar toda la información en un formato accesible para que otro, ya sea un desarrollador, un emprendedor o una empresa con fines económicos o no, pueda desarrollar el servicio a utilizar. Entonces ahí estamos generando un ecosistema donde logramos más valor, donde los ciudadanos desarrollan los servicios que necesitan sin un costo adicional al Estado para

desarrollarlos. La idea es que ahí hay se pueda tener también un criterio sobre cuál es la información que el Estado tiene que dar para que tengan sentido esos formatos; deben ser datos que tengan valor, que sean de interés, que sean utilizados por el bien público y la idea es que haya una retroalimentación del público y ahí entramos también en lo que puede ser la participación: cuáles son los datos y la información que a mí me interesaría que uno como organización los posea y los tenga disponibles, porque son eso con lo que yo puedo llegar a dar un buen servicio. Puedo hacer lo que se llama interrelación de aplicaciones. Hay muchas aplicaciones que utilizando datos fríos de ubicaciones físicas lo enganchan con el Google Maps y entonces se arman aplicaciones visuales de ubicación geográfica, y ahí hay muchos ejemplos.

Siguiendo la línea de lo que comentaba Gregorio, tenemos que empezar a innovar, es clave que cambiemos nuestra cabeza en administración pública para generar servicios de valor para el ciudadano. Los datos abiertos son un ejemplo de innovación, tenemos que empezar a innovar en la apertura de la utilización de la información pública.

Otro punto muy vinculado al Gobierno Abierto es la participación. Acá hay un tema no menor que tenemos en nuestras manos, que es Internet. Con la popularización de Internet y de las redes sociales y con otros nuevos canales alternativos, ya el hecho de que la participación ciudadana sea reducida a un grupo de sociedad civil organizada dejó de ser una variable, ahora cualquiera de nosotros en una casa, solos, puede opinar, participar; podemos comunicar, comentar, criticar a favor o en contra de todo lo que pueda existir si los

espacios están dados. Entonces ya pasó a ser algo más directo, más permanente, donde ya no es una organización civil que va y hace una organización puntual, un planteo concreto dentro de un ámbito o sector específico. Cambiamos ese paradigma, y hay que estar preparados para eso. Hay un cambio en la forma de comunicarse, de relacionarse; tiene que haber una real participación efectiva y activa de los ciudadanos y tiene que formar parte de una retroalimentación, y para eso tenemos que tener procesos estructurados para lograr lo que queremos, cómo vamos a participar, cómo logramos un *feedback* de la ciudadanía, cómo se van a procesar esas sugerencias/comentarios/consultas, dependiendo todo del grado de vinculación que tenga esa participación; todo eso tiene que estar formalizado, claramente expresado, porque tiene que haber una retroalimentación a la cual el ciudadano sepa que si está opinando se está tomando en cuenta su opinión, y qué se está haciendo con eso. En la participación ciudadana, es clave saber cuáles son las expectativas, el manejo de las expectativas y el *feedback* que va a haber con la ciudadanía, para qué va a ser usada su opinión o qué implicancia va a tener su comentario o aporte. Nuevamente, tenemos que innovar en los canales de participación y comunicación, o sea, tenemos que empezar a aprovechar las nuevas tecnologías, las nuevas capacidades que tienen los ciudadanos para utilizar diferentes canales y medios y empezara sumarlos a eso como gobierno.

Otro punto es la colaboración, un ejemplo muy extendido que todos conocemos es la Wikipedia, como herramienta. Es un cúmulo de información que personas sin fines de lucro fueron empezando a compartir:

conocimientos, aplicaciones, estudios y de eso, todos de una forma u otra volcamos información o consultamos información. Entonces decimos: ¿Podremos llegar a tener un escenario en el cual la ciudadanía comparta conocimiento, y que entre todos armemos una gran base de conocimiento para poder mejorar la gestión? Ahí tenemos varios aspectos.

La colaboración gubernamental: si no hay una colaboración, si se rehúsa la información o los sistemas o las capacidades, nuestro tan anhelado marco de gobierno electrónico interoperabilidad, que siempre es uno de nuestros pilares básicos, sin eso no es posible, tiene que haber cooperación y colaboración en el gobierno.

Estamos apostando a un nuevo desafío, que es la colaboración con la sociedad civil, colaboración con emprendedores, con empresas y colaboración con los ciudadanos, que la empresa privada aporte. En el ejemplo que les contaba de datos abiertos, donde una empresa privada o un emprendedor puede desarrollar el servicio de una aplicación con datos que el Estado provee, es un ejemplo claro de colaboración, donde en definitiva el beneficiario es el ciudadano o un sector particular de la población que hace uso de un servicio que va a mejorar su forma de gestionar, de calidad de vida, o simplemente lo va a informar. Tenemos que lograr generar mecanismos para canalizar el conocimiento del ciudadano, generar uso colaborativo de redes sociales, eso también fomenta el intercambio, tratar de trabajar en conjunto para poner en marcha servicios, la co-creación de servicios en diferentes partes. De vuelta, la colaboración en sí misma es un proceso de innovación que también tendríamos que tener como gobierno, plasmado, y fomentar tener

metas concretas. A nivel del contexto internacional, en lo que es el Gobierno Abierto, se creó una Sociedad de Gobierno Abierto. Es una iniciativa multilateral que surgió en el seno de las Naciones Unidas, por un impulso de los presidentes de Brasil y Estados Unidos, donde plantearon una alianza que tiene como objetivos generar compromisos de los diferentes gobiernos a nivel mundial de avanzar hacia el Gobierno Abierto y también genera un espacio de comunidad, de buenas prácticas de intercambio. Partiendo de la base que es un proceso evolutivo, donde obviamente cada país está en un nivel de madurez y de avance diferente, el Gobierno Abierto es amplio, ya que dentro del paraguas de la participación podemos involucrar todo, desde la gestión básica, los servicios al ciudadano, defensa de los Derechos Humanos, entonces cada gobierno tiene sus contextos, sus marcos legales en las diferentes materias, pero la idea es que sea un proceso evolutivo, donde lo fundamental es generar un marco, plantear acciones concretas, armar un compromiso y que eso sea reflejado en un plan de acción.

Es decir, que todas estas ideas que estamos planteando empiecen a hacerse realidad, además de brindar un espacio de intercambio de diferentes países, donde debemos conocer las ideas, que vienen de todos lados, de las experiencias buenas y positivas de otro lado del mundo, donde otros países han avanzado, y otros que se han equivocado y fueron por otra línea. Con esto, la propia colaboración de los distintos países es fundamental. En este sentido, existen ya 50 países que ya formamos parte de esa alianza, donde ella implica dos cosas fundamentales: un compromiso político del país de formar parte de esa alianza, que se da a través de

los presidentes o ministros de relaciones exteriores en el marco de la alianza y la constitución de un plan de acción, que tiene que tener metas concretas, proyectos definidos, acotados, responsables y metas claras, asociadas a los objetivos del Gobierno Abierto. Cada año se van incorporando nuevos países, como en este año, que se va a incorporar otra tanda de países.

A nivel latinoamericano, los países que ya forman parte de la alianza son Brasil, México, que son dos de los países fundadores, junto con nueve más. Tenemos también a Chile, Uruguay, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, República Dominicana, Paraguay y Perú. Existe el interés de formar parte de esta alianza de Argentina, Costa Rica, Trinidad y Tobago y Panamá, que serían los que se estarían incorporando este año en la Alianza de Gobierno Abierto, pero todavía no han cumplido todos los pasos formales, como lograr presentar el plan de acción Gobierno Abierto. Si bien cada país va armando su plan de acción de acuerdo a su criterio y en función de la demanda de la sociedad, se está logrando sistematizar los planes para que todos sean realmente concretos, accesibles y sean medibles, con una meta concreta y no solo se queden con la intención de hacer las cosas. Además, se está logrando la metodología para poder medir hacia dónde va cada plan de acción, medir cuáles son los desafíos de cada uno de los países. Para eso se está empezando a tener organismos internacionales que están monitoreando los planes de acción, y ese es otro aspecto no menor en todo este tipo de acciones. Estos son neutros, y miden si los procesos son transparentes y claros, si se da realmente participación a la ciudadanía y qué tan posibles son esos planes. Global Imperiti es una fundación;

en un primer nivel, uno de sus objetivos es analizar y medir la calidad de esos planes de acción. Para ello se hizo una clasificación de todas las metas de los primeros países, de todos sus objetivos dentro de la alianza y como dato interesante es que las principales metas están asociadas al acceso de la información pública en América Latina, el segundo nivel está asociado a lo que es gobierno electrónico y la tercera y no menor están asociadas a la participación ciudadana. Si bien comentamos que esta participación es difícil y lenta, hay mucha voluntad de empezar a incorporar mecanismos de participación ciudadana.

Otro tema importante es el compromiso, es unánime el concepto del compromiso y la voluntad política. Que no sea una moda ni un tema de un gobierno puntual, sino que es algo que debe quedar plasmado en políticas públicas y trascender a diferentes gobiernos.

Hay un tema importantísimo, que es la base legal o jurídica que puedan tener todas estas iniciativas. En

Otro tema importante es el compromiso, es unánime el concepto del compromiso y la voluntad política. Que no sea una moda ni un tema de un gobierno puntual, sino que es algo que debe quedar plasmado en políticas públicas y trascender a diferentes gobiernos.

el caso de América Latina existen muchos países con marcos normativos vinculados al Gobierno Abierto; si bien no hay una ley particular, sí está habiendo marcos regulatorios que plasman en compromisos las acciones del plan de acción, tanto en Brasil, Chile, Honduras, como Perú y Paraguay existen ya algunas normativas de acceso a la información pública y relacionadas con Gobierno Abierto que de alguna forma dan una sostenibilidad. Por otro lado, existen 13 países más dentro de América Latina y el Caribe que también están teniendo leyes de transparencia pero no tienen todavía un marco normativo de Gobierno Abierto.

Les voy a dar algunos ejemplos más vinculados a las tecnologías de la información y su aplicación para brindarles servicios al ciudadano, ejemplos demasiado interesantes y bastantes diversos: el caso de Chile, muy enfocado a la transparencia, todo lo que es el mercado público de Chile es un portal donde están todas las compras estatales del país, donde la ciudadanía puede mirar, juzgar, opinar sobre cómo compra el Estado y en qué gasta, un paso fundamental es poder disponer de todos los presupuestos y compras en línea. El caso de Estados Unidos, donde tiene el portal de datos abiertos, uno de los pioneros en este tema con información del Estado disponible para su reutilización, y después existen aplicaciones más de uso cotidiano, como ocurre en Nueva York, utilizando el mismo esquema, donde un ciudadano desde su celular puede reportar accidentes, desastres o crímenes, que son una forma de ayudar al sistema de emergencias ya instalado. En Georgia existe la declaración jurada de los funcionarios públicos, las declaraciones juradas están públicas online para la ciudadanía, exis-

ten datos de salud pública también online. En el Reino Unido también tienen el portal de datos abiertos, está el portal de peticiones, legislado en el Congreso, donde la ciudadanía puede poner sugerencias o comentarios o propuestas de cambios y ellos mismos votan, si llegan a un número determinado de votos, el Congreso Nacional tiene la obligación de analizarla y tratarla. En el caso de Tanzania podemos ver cómo las realidades de los países hace que esto sea heterogéneo: aquí existe una aplicación para que los ciudadanos avisen al Estado cuándo se quedan sin agua; para Tanzania, obviamente el tema del agua es crítico.

Ahora, brevemente, quiero contarles la experiencia de Uruguay. Nosotros entendimos que Gobierno Abierto es un tema que ya se estaba dando, lo que quizás estamos haciendo ahora es darle un nombre nuevo. En 2008 empezamos con la agenda de gobierno electrónico y se crearon agendas digitales, aprobadas por el Poder Ejecutivo, donde se marcaba un mapa de ruta, con metas concretas de hacia dónde iba a ir el país en este sentido. Muchas de esas metas ya forman parte de nuestro plan de acción de Gobierno Abierto. En 2012 armó su plan de acción para poder formalizar su ingreso en la Alianza y ahora estamos en proceso de elaboración del plan de acción de 2013. Nuestro enfoque, nuestro elemento clave es que tiene que haber un trabajo institucional fuerte; esto implica un alto nivel de compromiso, tenemos que tener apoyo de las autoridades máximas de gobierno y tiene que haber capacidad de ejecución. Tiene que haber institucionalidad, referentes o responsables de llevar adelante la estrategia de Gobierno Abierto en el país. Tenemos que cooperar entre las naciones y lograr un

impacto, para eso se necesitan gestores que articulen con metas significativas a nivel nacional.

Obviamente el foco debe estar puesto en la transparencia, nosotros tenemos desde 2008 la ley de acceso a la información pública, pero la ley sola no garantiza los derechos, hay que accionar. Estamos tratando de optimizar las tecnologías para facilitar el acceso a esos datos abiertos.

Consultas públicas y difusión es un poco el gran desafío. La idea es replicar la idea que ya se usó con otro marco jurídico, con un código de línea de adolescencia en Uruguay que estuvo muy bien manejado, donde se sentaron en la misma mesa Gobierno, academia, Sociedad Civil y organismos internacionales como para monitorear un diálogo. La idea es que el plan de acción de Uruguay se elabore de esa manera, formalizado a través de un decreto, y poner sobre la mesa las iniciativas. Creemos que una forma eficiente es llevarla a cabo por sectores, por temas específicos. En Uruguay creamos 18 iniciativas. Tenemos un portal de datos abiertos, se realizaron concursos, ayudando a difundir todo esto, propuestas ciudadanas, portal del Estado, portal de compras, ventanilla única del ingreso al Estado, facturas electrónicas, etc. Todos estos elementos ayudan a una mejor transparencia en la gestión.

Un Gobierno Abierto nos sirve para poder informar, responder las necesidades de las personas, eso es nuestra base, nuestra misión. Debemos poder tomar decisiones en base a las necesidades de las personas, esa es la clave. Tenemos que pensar que es gente, ciudadanos, niños, jubilados, profesionales que están atrás de todo esto, entonces nuestra responsabilidad como go-

bierno es eso, para hacerles una vida más fácil, para lograr una mejor calidad de vida. Ahora agregamos otro desafío, una nueva generación que esta naturalmente conectada, que nació con la computadora bajo el brazo, que está en red, viviendo un mundo globalizado y nos exige por lo que está haciendo el país de al lado, y espera de nosotros un cambio en la cultura de gobierno, hablamos de un futuro mejor.



Oscar Oszlak

INVESTIGADOR TITULAR
DEL CENTRO DE ESTUDIOS
DE ESTADO Y SOCIEDAD (CEDES)

Gobierno Abierto: Promesas, Supuestos, Desafíos.

Oscar Oszlak

BUENOS DÍAS. ESTOY MUY agradecido por la invitación. He escuchado la intervención de Gregorio Montero y luego la de Virginia Pardo, que me han interesado vivamente. Seguramente seré algo reiterativo.

Hubo una época en que se puso de moda el slogan “black is beautiful”, para celebrar la larga lucha antidiscriminatoria de la población negra de los Estados Unidos. Más tarde, otros valores pasaron a ser deseables: “small is beautiful”, “slow is beautiful” y ahora, si bien nadie parece haber acuñado aún el término, parecería que se está poniendo de moda “open is beautiful”. Es evidente que en la relación gobierno-ciudadanía, la apertura, transparencia y otras virtudes asociadas a la claridad han pasado a tener preeminencia

sobre el secreto, la cerrazón y la oscuridad. Esta constatación me llevó hace un tiempo a investigar el tema para evaluar en qué medida resultaba posible eliminar

Hubo una época en que se puso de moda el slogan “black is beautiful”, para celebrar la larga lucha antidiscriminatoria de la población negra de los Estados Unidos. Más tarde, otros valores pasaron a ser deseables: “small is beautiful”, “slow is beautiful” y ahora, si bien nadie parece haber acuñado aún el término, parecería que se está poniendo de moda “open is beautiful”.

la caja negra que metaforiza la actuación de la burocracia estatal, convirtiéndola en una caja de cristal.

Esta verdadera revolución en ciernes se ve posibilitada actualmente por el acelerado desarrollo de las TICs. No soy un especialista de sistemas de información, pero me parece claro que en el sector público hemos pasado rápidamente de una web 1.0, que se limitaba a registrar y proveer información, hacia la web 1.5 donde se introdujo la posibilidad de que un ciudadano haga transacciones con el gobierno y ahora, con la

web 2.0, un salto importante, se abre la posibilidad de una interacción de doble vía entre ciudadanía y Estado, que obliga a repensar las tareas del gobierno y el papel del ciudadano.

En este sentido quisiera señalar que los datos que suministra el gobierno deben reunir diversas condiciones para ser considerados verdaderamente “abiertos”:

- Ser completos, accesibles, almacenados electrónicamente;
- Ser primarios, susceptibles de ser recogidos en la fuente con el mayor nivel de “granularidad”;
- Ser oportunos, o sea, disponibles tan pronto se los requiera, para preservar su valor informativo;
- Estar disponibles para el mayor número de usuarios y propósitos;
- Ser procesables y permitir su tratamiento automatizado;
- Tener un acceso no discriminatorio;
- Tener un formato no propietario y, por lo tanto, no depender de terceros para su obtención o procesamiento;
- Hallarse libres de licencia, sin estar sujetos a derechos de autor.

Estos requisitos han sido acordados en el marco de la Carta Iberoamericana del Gobierno Electrónico del CLAD, suscripta en 2009, pero considero que pasará mucho tiempo hasta que la información que suministren los gobiernos pueda cumplir plenamente estas condiciones. De todos modos, no cabe duda que las TICs han creado nuevas posibilidades de responder a los desafíos de la gestión pública, sea para conocer mejor las necesidades de los ciudadanos, mejorar el funcionamiento interno de las administraciones públicas o prestar servicios públicos a costos más bajos y de mejor calidad.

En los últimos años se ha producido una multitud de trabajos sobre esta clase de aplicaciones en la gestión pública, en los que, alternativamente, se hace referencia a Gobierno Abierto, gobierno electrónico, e-Gobierno, Gob 2.0 y otras por el estilo. También ha comenzado a hablarse de e-democracia para destacar el rol que estas herramientas pueden desempeñar en la promoción y fortalecimiento democráticos. Genéricamente, todas estas denominaciones aluden a una nueva modalidad de vinculación entre el gobierno y la ciudadanía, caracterizada por profundos cambios estructurales, culturales y participativos.

En realidad, el Gobierno Abierto no es un nuevo desarrollo tecnológico: es una verdadera filosofía acerca de cómo gobernar y de cuál es el rol que juegan el gobierno y los ciudadanos en la gestión pública y en sus resultados. El razonamiento del que se parte puede interpretarse en términos de los supuestos implícitos sobre los que se basa esta novedosa fórmula de vinculación entre Estado y sociedad. En esencia, quienes propician su adopción, consideran que: 1) la tecnología disponible permite una fluida comunicación e interacción de doble vía entre gobierno y ciudadanía; 2) el gobierno debe abrir esos canales de diálogo e interacción con los ciudadanos, para aprovechar su potencial contribución en el proceso decisorio sobre opciones de políticas, en la co-producción de bienes y servicios públicos y en el monitoreo, control y evaluación de su gestión; y 3) la ciudadanía debe aprovechar la apertura de esos nuevos canales participativos, involucrándose activamente en el desempeño de esos diferentes roles (como decisor político, productor y contralor).

Hasta aquí el argumento y el razonamiento parecen impecables. Sin embargo, considero que más allá de algunas experiencias aisladas relativamente exitosas, que permitirían abrigar expectativas de una rápida difusión de esta nueva forma de gobernar, los supuestos de los que parten los propulsores del Gobierno Abierto no se sostienen en la realidad. No pongo en duda que los avances tecnológicos han sido, históricamente, una fuente importante de cambio cultural. Pero la condición básica para que la tecnología incida sobre la cultura es que exista voluntad política para difundir e imponer sus aplicaciones, con todas las consecuencias que ello implica.

Esta afirmación merece una aclaración. La mayoría de las aplicaciones tecnológicas son rápidamente adoptadas por el mercado y los usuarios, sin necesidad de someterlos a compulsión alguna. Pero en el caso que nos ocupa, estamos hablando de abrir la caja negra del Estado y de instar a los funcionarios a que escuchen a los ciudadanos, respondan a sus propuestas, los acepten como co-productores y admitan que deben rendirles cuenta, además de responder a sus críticas y observaciones. Se trata de nuevas reglas de juego en la relación gobierno-ciudadanía. Y si bien podemos aceptar, provisoriamente, que la tecnología permitiría esa interacción, también debemos admitir que para que los funcionarios políticos y los administradores permanentes se muestren dispuestos a funcionar bajo estas nuevas reglas, hace falta una enorme dosis de voluntad política desde el más alto nivel gubernamental para imponerlas. Un grado de determinación que rompa con estructuras y mecanismos decisorios ancestrales, que por muy distintas razones, pocos estarían dispuestos a modificar.

Pero además, del lado de la ciudadanía, la filosofía del Gobierno Abierto supone que una vez abiertos los canales, los ciudadanos estarán prontamente dispuestos

La tecnología puede producir cambio cultural en presencia de voluntad política, que debería existir tanto desde el Estado como desde la sociedad civil. Por lo tanto, si al menos desde el Estado la voluntad política se ejerciera en todos los planos necesarios como para eliminar o reducir las

a participar y ejercer los roles que potencialmente se les atribuye y reconoce discursivamente. ¿Es posible imaginar esta recreación del ágora ateniense, en un espacio ahora virtual? ¿O, como ocurría en la antigua Grecia, solo un pequeño grupo de sofisticados oradores y demagogos entablarían un diálogo para discutir y decidir el futuro político de la *polis*? Lo que pretendo destacar es: 1) que como bien lo ha destacado Amartya Sen, no es concebible la participación de la sociedad civil en el diseño, puesta en marcha y evaluación de las políticas estatales, a menos que esta haya sido empoderada; 2) que el empoderamiento implica

que el ciudadano conoce sus derechos individuales y los colectivos, la forma en que se puede obtener la garantía de su ejercicio y la capacidad de análisis de la información pertinente, así como su capacidad de agencia, o sea, de ser o hacer aquello que se tiene razones para valorar; y 3) que aun empoderado, el ciudadano valora la participación política y tiene la voluntad de ejercerla.

Estos supuestos, del lado de la sociedad civil, negarían de hecho las profundas desigualdades económicas, sociales, educativas y culturales de la población, la brecha digital existente entre clases sociales, la distinta capacidad de agencia de la ciudadanía, el alto grado de desafección política que exhiben muchas sociedades y la natural tendencia al *free riding* de la mayoría de los ciudadanos, que no poseen esclavos que les dejen tiempo libre para acudir, a deliberar, a la plaza virtual. En definitiva, la tecnología puede producir cambio cultural en presencia de voluntad política, que debería existir tanto desde el Estado como desde la sociedad civil. Por lo tanto, si al menos desde el Estado la voluntad política se ejerciera en todos los planos necesarios como para eliminar o reducir las distintas asimetrías y resistencias comentadas, es posible que una acción sistemática y perseverante del máximo nivel político podría llegar a penetrar e instalarse con habitualidad en las prácticas ciudadanas, de modo que la cultura reflejada en esas prácticas podría llegar a modificarse.

reflejada en esas prácticas podría llegar a modificarse.

Al menos en América Latina, aún estamos lejos de registrar una firme tendencia en esta dirección. Las dificultades pueden observarse tanto del lado del Estado como del lado de la sociedad civil. En primer lugar, porque no se ha manifestado aún una decidida actitud gubernamental hacia la apertura de los reservorios de datos en poder del Estado. Argentina no dispone aún de una Ley de Acceso a la Información Pública. Solo un decreto del Poder Ejecutivo reconoce este derecho pero, en la práctica, existen fuertes limitaciones a la posibilidad de acceso y, por otra parte, a los otros poderes del Estado no les alcanza esa norma.

Por otra parte, existe en el sector público un alto grado de improvisación en el proceso de formulación e implementación de políticas públicas. Para tratar de explicar este fenómeno, mencionaré cuatro posibles causas: 1) el predominio de una visión “presentista”; 2) la ignorancia de los “efectos colaterales”; 3) la preferencia por una “gestión autista”; y 4) la ausencia de “responsabilidad”. Todas ellas conspiran contra la posibilidad de instaurar transparencia en la gestión y de aceptar la participación y colaboración de la ciudadanía en su desarrollo. La gestión pública, que no es otra cosa que la capacidad de administrar políticas estatales, tiene al presente como dimensión temporal excluyente. Se gestiona observando el día a día: el futuro y el pasado, vistos como dimensiones temporales significativas, ocupan un lugar secundario y, por lo general, merecen un tratamiento puramente ritual. Parece existir un estilo latinoamericano de formular e implementar políticas públicas, caracterizado por la predisposición y la urgencia por actuar, con poco conocimiento y en for-

ma inconsulta. Así, la gestión pública parece limitarse al presente, o más precisamente, a un presente continuo. Es decir, ni el futuro ni el pasado son privilegiados como tiempos verbales que deban conjugarse en la gestión estatal. Incorporarlos implicaría ampliar significativamente el horizonte de las políticas, conocer mejor hacia dónde se va y evaluar si donde realmente se llegó coincide con donde se quiso llegar... o cuánto hubo que apartarse de las metas.

Lo que suele perderse de vista es que si no hay futuro, tampoco hay pasado, puesto que solo si se sabe hacia dónde se quiso ir, puede comprobarse si se ha alcanzado la meta o, al menos, si se está llegando. Por lo tanto, hacer el monitoreo o seguimiento de la gestión implica verificar si se ha cumplido con lo programado y luego evaluar los resultados obtenidos. Esta mirada al pasado permite observar cuál ha sido el punto de partida, la línea de base, y cuáles han sido los avances logrados.

Un segundo aspecto, en esta reflexión sobre los vínculos entre conocimiento y acción, parte de la observación de que toda nueva toma de posición del Estado (o toda nueva política) suele modificar un estado de situación preexistente, que está fuertemente determinado por una verdadera constelación de políticas públicas vigentes o pasadas, que abren oportunidades o fijar restricciones, y se impactan mutuamente. Por lo tanto, toda nueva política pública, de cualquier naturaleza, no solamente debería tomar en cuenta los efectos directos de su aplicación; también debería considerar qué otros impactos y consecuencias podría ocasionar y cómo afectan las decisiones individuales o colectivas de los ciudadanos.

Es bastante lógico suponer que esas múltiples decisiones individuales a nivel micro terminan produ-

ciendo transformaciones importantes en la estructura social en un nivel macro. Los efectos “colaterales” de políticas erróneas pueden producir altos costos sociales o provocar efectos devastadores en otros planos, aun cuando, *prima facie*, prometen alcanzar resultados positivos a partir de análisis someros o estrechos de otras circunstancias o variables verdaderamente relevantes que pueden actuar negativamente sobre tales supuestos beneficios. La falta de articulación o coordinación entre políticas públicas es el tercero de los factores que suele explicar sus pobres resultados. Este déficit se manifiesta de manera “horizontal” (o sectorial) y “vertical” (o jurisdiccional). Como sabemos, la gestión pública se concibe en términos sectoriales. Ello implica que la división del trabajo entre las agencias estatales responde más a consideraciones de especialización funcional que a criterios de problematización social. Las unidades gubernamentales, sean ministerios, secretarías u otras, se diferencian fijando fronteras sectoriales entre ellas según se ocupen de salud, educación, transporte o medio ambiente. Sin embargo, los problemas sociales son transversales, suelen atravesar los “sectores”, pero las políticas que pretenden actuar sobre ellos se conciben en el marco de compartimentos estancos, con escaso diálogo entre unidades de gobierno que deberían co-gestionar la solución de esos problemas trans-sectoriales. La desarticulación vertical es la que se produce entre diferentes niveles o jurisdicciones de gobierno. En estos casos, a la falta de visión global o intersectorial de los problemas se agrega la ausencia de diálogo o, lo que a veces es peor, la adopción de decisiones que, al no estar coordinadas, producen consecuencias socialmente gravosas. Así como la visión sectorial u horizontal des-

conoce la integralidad de los problemas, la visión jurisdiccional o vertical desconoce la integralidad del territorio o espacio geográfico sobre el que tienen efectos las políticas. La gestión pública toma así, como límite, la jurisdicción territorial o política, cuando la dinámica de la problemática social atraviesa los límites que establecen la geografía o el derecho constitucional.

El último de los factores a considerar, entre las causas que afectan el desencuentro entre información y políticas públicas, es la ausencia de rendición de cuentas de la gestión pública. La cuestión está íntimamente vinculada con la comentada preferencia por el “presentismo”. Pero, aun si las exigencias preelectorales obligan a los candidatos que compiten por la ocupación de los gobiernos a explicitar algunas metas de gestión, la cultura política dominante suele dispensar a los gobernantes de la obligación de rendir cuentas cuando los resultados de la gestión no conciben con la promesas o con los recursos afectados. Es habitual, entonces, que la información se distorsione, se oculte o simplemente no se genere, ya que en cualquier caso servirá de poco para juzgar realmente su desempeño y, menos aun, para imputarles las eventuales responsabilidades patrimoniales que pudieran corresponderles.

Por eso, también, la gestión por resultados -típica en la implementación participativa de políticas públicas- no ha conseguido modificar sustancialmente los mecanismos habituales de la gestión pública, muy atados todavía a generar productos más que resultados tangibles y muy sujetos al control de procesos más que a una real evaluación del desempeño.

Desde el punto de vista de la tecnología informática, también se enfrentan problemas para manejar vo-

lúmenes de datos que no solo son enormes, sino que crecen en proporción geométrica, lo cual crea la dificultad de carga, procesamiento y recuperación de la información. Aun si el gobierno consiguiera crear un sistema eficaz para entregar información a los potenciales demandantes, el problema de la sobrecarga se trasladaría a los usuarios. Es que el exceso de información provista a una persona puede llevarlo, a veces, a adoptar una decisión errónea o a emplear información equivocada.

Con el avance de la globalización, una creciente proporción de la población mundial se ha convertido en activa productora y consumidora de datos, accesibles en un número de páginas web que crece vertiginosamente. Este flujo masivo ha generado una nueva cultura y una nueva forma de vida que crea una fuerte dependencia de este método de acceso a la información. A la vez, paradójicamente, este libre y casi irrestricto acceso ha creado el riesgo de su sobrecarga, por la rapidez, volumen, falta de conocimiento sobre la validez de su contenido y posibilidad de su manipulación. Como ocurre con el agua, una copa puede ser adecuada; una inundación puede ser una calamidad.

Internet y las TICs entrañan, hoy, riesgos enormes debido a la tasa de crecimiento en la producción de nueva información, la facilidad de duplicación y transmisión de datos, el aumento del número de canales de información entrante, los enormes volúmenes de información histórica que puede rastrearse, las contradicciones, irrelevancia o incorrecciones en la información disponible, la reducida relación señal-ruido (S/N en inglés) y la ausencia de métodos válidos para comparar y procesar diferentes tipos de información, en tanto los datos no están relacionados o no pueden

ser fácilmente interpretados dentro de una estructura que revele su vinculación.

Hay quienes, inclusive, consideran que esta exposición puede tener impactos sobre el proceso de pensar, obstruyendo el pensamiento profundo, la comprensión, o impidiendo la formación de memoria y tornando el aprendizaje más dificultoso. Esta condición de “sobrecarga cognitiva” resulta en una reducción de la capacidad de retención informativa y en fallas para conectar recuerdos con experiencias almacenadas en la memoria de largo plazo, adelgazando y diseminando los pensamientos.

Por último, veamos hasta qué punto las promesas del Gobierno Abierto son compatibles con los patrones habituales de participación ciudadana. Resulta claro que esta última no se produce solo porque la población sea invitada por un gobierno a participar. Debe haber, para ello, una oportunidad, que no depende únicamente de la existencia de canales facilitados desde el Estado: las ocasiones más propicias suelen ser aquellas en que un sector de la población se ve amenazado por una política que entraña algún tipo de menoscabo o riesgo a su situación actual. Los ciudadanos no son, por naturaleza, actores políticos. Lo son si participan, pero para ello deben tener una causa o razón que los movilice. Tal justificación obedece, por lo general, a que algún interés económico, un valor profundamente arraigado o un derecho legítimo, han sido amenazados por la acción del estado o de otros actores sociales que detentan ciertos recursos de poder. Este es el fundamento mismo de la acción colectiva.

De no existir tales oportunidades, resulta difícil para el Estado conseguir que la población se movilice

detrás de causas en las que esta no tenga un legítimo interés. Cuando en una investigación que estoy llevando a cabo en la Argentina se preguntó a unos 18.000 habitantes de 47 municipios del país si consideraban que la participación ciudadana era importante, una abrumadora mayoría respondió afirmativamente. Sin embargo, cuando se les preguntó si participaban en la esfera pública, solo 36,66% manifestó que lo hacía y de este número, la mitad lo hacía en organizaciones religiosas (7,9%) y un 4,3% en cooperadoras escolares. Apenas 3,4% de los ciudadanos encuestados militaba en partidos políticos.

Cuando se les preguntó acerca de las razones por las cuales no participaban, las respuestas resultaron las esperables: “no tengo tiempo”, “tengo que trabajar”, “prefiero dedicar mi tiempo a mi familia”, “considero que es una pérdida de tiempo” y así sucesivamente. Por lo tanto, resulta evidente que la participación necesita ser promovida y organizada, tanto desde el Estado como desde las organizaciones de la sociedad civil.

Para finalizar, dejo con ustedes algunas conclusiones:

Los supuestos sobre los que se basa la filosofía del Gobierno Abierto parecen contradecir la orientación habitual del estilo de gestión estatal y la disposición ciudadana a la participación.

La información constituye un insumo crítico para implementar políticas públicas con participación ciudadana.

Las restricciones a la información pública operan contra las posibilidades de participación ciudadana.

La sobrecarga de datos es un problema que demandará una creciente atención de los desarrolladores de TICs pero también de otros especialistas (psicólogos sociales, *thinktanks*, medios audiovisuales).

Los gobiernos deben alentar y promover mecanismos legítimos y eficaces de participación ciudadana.

La ciudadanía debe estar alerta a la manipulación informativa por parte de los gobiernos, al ocultamiento y a la distorsión de los datos.



Juan Ignacio Belbis

DIRECTOR DEL CENTRO
DE DATOS ABIERTOS DE LA
UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA NACIONAL (UTN)

Juan Ignacio Belbis (moderador)

ME INTERESARÍA CERRAR CON 3 cuestiones: Una central que me interesa desde el punto de vista del título que tiene el panel (Transparencia, Colaboración y Participación; y el rol de las Nuevas Tecnologías), que tiene que ver con la tecnología y su transparencia, participación y colaboración.

Segundo, es importante entender que la tecnología deja de tener un rol técnico y empieza a tener un rol público. Tenemos que empezar a entender que no es solo poner líneas de programación, sino que hay un rol del Estado y su vinculación hacia la ciudadanía. En Bahía Blanca el Estado no abrió los datos, pero un ciudadano violentó el proceso de apertura de datos y creó un portal de gastos públicos, donde mostraba la información. Esto demuestra como la ciudadanía puede avanzar en esto sin tener en cuenta la decisión del Estado.

Por último, todos hablamos de Gobierno Abierto como respuesta, pero creo que no tenemos muy claro cuál es la pregunta. Es un concepto en construcción.

SEGUNDO PANEL

*El Sistema Nacional de Prevención
de la Tortura en la Ley 26.827:
principio, funciones y objetivos*

RAMIRO ÁLVAREZ UGARTE
*Director Acceso a la Información
ADC*

ALBERTO VOLPI
*Director Legal
y Contencioso de la PPN*

MARIO CORIOLANO
*Defensor General de Casación
de la Prov. De Buenos Aires*



Ramiro Álvarez Ugarte

DIRECTOR ACCESO
A LA INFORMACIÓN
ASOCIACIÓN POR LOS
DERECHOS CIVILES (ADC)

Ramiro Álvarez Ugarte (Moderador)

ESTAMOS AQUÍ PARA HABLAR de la Alianza de Gobierno Abierto y cómo es el proceso que empezó en octubre del año pasado cuando el Estado Argentino expresó su intención de unirse a la OGP (Alianza por el Gobierno Abierto) y qué pasó desde entonces. La OGP es una iniciativa que promueve el gobierno multilateral. En América Latina el liderazgo estuvo dado, hasta el momento y principalmente, por países como México y Brasil. El OGP tiene la peculiaridad de unir a gobiernos y sociedades civiles en una iniciativa internacional. Dentro de los propios organismos de gobierno de la OGP se da esa participación conjunta, en donde los Estados y la sociedad civil se encuentran en procesos de discusión y deliberación.

El objetivo de la OGP es muy amplio. Tiene que ver con cuestiones de transparencia, desde el acceso a la información pública hasta la promoción de estándares abiertos en la producción de información. Lo que hace es confiar en soluciones principalmente tecnológicas para problemas de todo tipo. El OGP promueve un mejor gobierno y una mayor eficiencia de las políticas públicas en todas sus etapas, tanto de diseño como de implementación y control.

Para que políticas en ese sentido avancen, el primer paso se dio en octubre de 2012 cuando la Argentina decidió sumarse a la OGP. Luego, se desarrolló un plan de acción en el que se estuvo trabajando -entre sociedad civil y Estado- durante los primeros meses de 2013. El proceso de discusión se llevó a cabo en el ámbito de la *Agenda Digital*, un espacio de discusión amplio y participativo, que precede a la OGP y en el cual participan todo tipo de organizaciones, municipios, sindicatos, universidades, especialistas académicos, entre otros. En ese ámbito se armaron distintos grupos de trabajo y uno de ellos estuvo enfocado en redactar los compromisos que el Estado debía asumir en su primer plan de acción. En ese espacio de diálogo e intercambio se producen los primeros desacuerdos, los cuales son razonables toda vez que tienen que ver con los compromisos que el Estado iba a asumir. Desde mi punto de vista, el proceso fue valioso y seguramente haya lecciones para aprender desde todos los sectores que participamos. Encontrarse cada quince días en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación es una experiencia inédita que el OGP ha favorecido. El plan de acción se presentó y -a pesar de ciertas debilidades- representa un compromiso en acciones que mejorarían la transparencia y el acceso a la información. El plan de acción es importante pero no es todo lo que ocurre dentro de la OGP: esos compromisos marcan una agenda a futuro pero hay procesos de revisión en los que los compromisos son evaluados y -eventualmente- se analizan los avances en términos de implementación. Hay también un proceso de evaluación en el ámbito internacional a cargo de los demás miembros de la OGP. Las organizaciones de la sociedad civil que estamos participando, entre ellas la Asociación

por los Derechos Civiles, tienen cierta historia que se vincula más que nada con el acceso a la información pública. Desde hace años venimos impulsando una ley de acceso a la información pública y creemos que el OGP puede ser un espacio para adelantar ese pedido.

La jornada que estamos teniendo hoy, sin embargo, sugiere que la agenda de la OGP puede -y debe- ser más amplia. Personalmente me resulta interesante, ya que vincula dos temas que en principio no parecerían estar vinculados. La tortura probablemente es uno de los problemas más serios que tenemos como comunidad política: es un problema de larga data, vinculado a causas muy complejas. La OGP, por el otro lado, es un programa que mira hacia el futuro y propone pensar en cómo las nuevas tecnologías pueden ayudar a resolver distintos problemas. Me pareció un desafío interesante pensar a las dos cuestiones juntas: es un ejercicio que permite ver relaciones cercanas entre ambos temas, porque uno de ellos es un *problema* y el otro es una *propuesta de solución*. Es en este sentido útil pensar en cómo los mecanismos de prevención de tortura que crea la ley pueden verse informados por los principios de Gobierno Abierto. Los estándares, principios y buenas prácticas que surjan de ese proceso pueden ayudar muchísimo a hacer esos mecanismos más efectivos. Pero -obviamente- las soluciones técnicas no sirven por sí solas: tienen que estar acompañadas de propuestas, mecanismos de coordinación y voluntad política. Pensar estos dos temas y vincularlos es un buen punto de partida para discutir y pensar en los principios del funcionamiento del mecanismo de prevención de tortura que establece la ley.

Con esto doy fin a la introducción y les dejo la palabra a ustedes.



Alberto Volpi

DIRECTOR LEGAL Y CONTENCIOSO
DE LA PROCURACIÓN PENITENCIARIA
DE LA NACIÓN (PPN)

Mecanismo nacional de tortura: el rol de la PPN

Alberto Volpi

COMO MIEMBRO DE LA Procuración Penitenciaria de la Nación (PPN), organismo en donde trabajo desde hace 6 años, hablaré de los mismos temas aquí tratados antes; pero desde la perspectiva que nos brinda nuestra tarea cotidiana en la PPN. Es decir, desde una práctica, más que desde una teoría.

Sitúo el punto de partida de estos comentarios en el año 2007, en que la PPN adoptó la idea -en el marco de un proceso de planificación estratégica, llevado adelante con la asistencia técnica de la Secretaría de la Gestión Pública de la Nación- de trabajar para que nuestra institución formase parte del futuro mecanismo nacional de prevención de la tortura, que hasta ese momento era solo un mecanismo internacional, ya que en ese entonces solo había algunos pocos mecanismos nacionales en países que se limitaron a designar como tales a organismos preexistentes.

Fue central para esa decisión la enorme convergencia entre la misión institucional que la PPN había recibido en el año 2003 de una ley nacional, y este tratado que se había aprobado poco después y había estado en vigencia a fines del año anterior.

Por supuesto, la decisión estratégica y su causa se hicieron públicas en los informes de la PPN. Y con esa legitimidad y en base a nuestro trabajo diario, nos animamos a opinar acerca de cómo creíamos nosotros que debería conformarse ese sistema de prevención que la Argentina le debía nada menos que a la humanidad toda.

En ese punto, además de ofrecer la participación de la PPN como una parte del mecanismo nacional, creo que hicimos un aporte que terminó siendo importante en el proceso legislativo de la ley 26.827 (que crea el sistema nacional argentino), que fue la idea de crear una asamblea formada por los representantes de los mecanismos de prevención designados por las provincias, para resolver la “composición federal” del mecanismo nacional; cuestión que era y es especialmente sensible en el caso de nuestro país. En ese órgano, que nuestra ley terminó llamando “consejo federal de mecanismos locales de prevención”, se concentran ciertas decisiones del mecanismo nacional que pueden ser sensibles para las autonomías provinciales. Fue la “fórmula de compromiso” que se encontró para salvar dos posiciones extremas: una que era muy centralista y unitaria, como la sostenida en algunos anteproyectos previos, que caminaron pocos pasos de mano de la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación, e incluso el de las ONGs que fue tomado como texto base por la Comisión de Derechos

Humanos de Diputados. Y otras posiciones contrarias a esta, de algunos defensores de las autonomías provinciales que en cierto modo se excedieron sosteniendo que el derecho público provincial estaba por encima de la prevención de la tortura.

En base a este breve comentario, me atrevo a apuntar que fue una buena práctica, en términos de la idea de Gobierno Abierto, haber planteado desde un primer momento cuál era nuestra idea acerca del rol de la PPN, cuál era la vocación institucional, qué lugar concreto queríamos ocupar en el mecanismo nacional.

En este punto hago una aclaración, la PPN en ningún momento se planteó ser el mecanismo sino integrarlo, básicamente desde el lugar que ya veníamos cumpliendo, que era el de monitoreo de los lugares de detención que dependen de las autoridades nacionales y federales.

Digo lo de buena práctica, en términos de Gobierno Abierto, porque la decisión públicamente expresada de formar parte de este sistema internacional de protección implicó para nosotros mucho más que opinar y ofrecer ideas. Teníamos que hacer. Porque nosotros estábamos en la primera línea de la lucha contra la tortura, hubiera o no mecanismo nacional.

Claudia Jerez, que fue la encargada para América Latina de la Asociación Para la Prevención de la Tortura antes e inmediatamente después de la aprobación del Protocolo Facultativo, decía que la PPN había experimentado un proceso de cambio interno, que calificaba positivamente, para hacernos “merecedores” de formar parte de esta iniciativa internacional.

En ese punto, lo que hay que destacar es que este tratado no solo le pide a los Estados que hagan algo

respecto a la tortura, sino que además les marca algunos parámetros, a mi gusto bastante concretos.

Por un lado, indica como camino primordial el Diálogo. Lo cual no es menor, tal como intentaré demostrarlo luego. Por otro lado, sostiene que las instituciones que se designen o creen tienen que responder a los “Principios de París”, que es un decálogo de mandatos en materia de cómo debe conformarse una institución de protección y promoción de los Derechos Humanos. Ese decálogo incluye algunos criterios importantes, como la integración pluralista del mecanismo, que tienen que participar las comunidades étnicas y sobre todo las minoritarias, evitando todo tipo de discriminación. Al tiempo que tienen que tener autonomía funcional y presupuestaria, que el Poder Ejecutivo puede participar, pero solo tener voz y no voto, y hay un largo “etc.”.

En cierto modo, si ustedes me permiten, hay un paralelo bastante visible entre la dirección que marcan los “Principios de París”, el documento de referencia del protocolo facultativo de la convención contra la tortura, y lo que ahora estamos discutiendo: el Gobierno Abierto.

En definitiva, se trata de estas ideas de apertura, de pluralismo, de respeto a la voz del otro y, sobre todo, de escuchar al ciudadano. En nuestro caso, como se dijo, nos fuimos nutriendo como institución de todo ese capital intelectual, jurídico y moral del protocolo facultativo. Nos cambiamos, adoptamos los estándares que este exige, volviendo más transparente nuestra tarea. Y, en particular, haciendo públicas nuestras estrategias y metodologías de abordaje de los principales problemas existentes en nuestro ámbito de competencia.

En ese punto, quisiera destacar dos aspectos que tienen que ver con nuestro trabajo del último tiempo, porque ello permite hacer referencia a cómo nos hemos relacionado con otros organismos del Estado y cómo hemos tratado de formar parte de este diálogo sobre la cuestión de la privación de la libertad y los derechos de las personas detenidas.

Nunca dejamos de plantearnos nuestra relación con otras organizaciones que forman parte de esta temática. Hemos discutido públicamente cuando hubo que hacerlo, hemos litigado en los tribunales siempre que fue necesario, hemos participado en un montón de instancias de este tipo donde se discute sobre ideas y modos de proceder y también formamos parte de una serie de procesos de diálogo durante los últimos dos años. Y es a esto último a lo que quiero referirme hoy, porque considero que es una práctica que vale la pena destacar.

Pero antes de eso, tengo que señalar que nosotros, los que trabajamos en la PPN, tenemos una deformación profesional: tratar de verlo que está mal dentro de lo que sería nuestro “objeto de monitoreo”, de estudio. Nuestros anteojos están preparados para eso, preparados para ver las cosas con una lente de Derechos Humanos y a partir de eso formular señalamientos y recomendaciones que son los instrumentos primordiales que tiene el Procurador Penitenciario para referirse a la realidad y tratar de promover cambios. Pasar de ese rol de señalamiento y crítica, incluso de denuncia, a desempeñar el papel del que propone a la autoridad penitenciaria qué es lo que debe hacer, es un paso muy complicado para un organismo de control como el nuestro. Ello se debe a que, en la medida que uno se

va involucrando, probablemente termine siendo parte de los mismos problemas que debería ayudar a resolver. Es decir, difícilmente uno puede tener autonomía y objetividad suficientes para auditar una política de la cual uno formó parte, en su diseño o su implementación.

Solíamos tener el siguiente problema: nosotros le decíamos a los penitenciarios que tal cosa no la podían hacer porque violaban los Derechos Humanos, entonces los penitenciarios nos invitaban a indicarles qué era lo que tenían que hacer; a lo cual nosotros no teníamos una respuesta. Decíamos que no era nuestro rol. Además de eso, no habíamos desarrollado las capacidades necesarias para ofrecer soluciones alternativas, sobre todo a cuestiones prácticas del manejo de la cárcel.

Solíamos tener el siguiente problema: nosotros le decíamos a los penitenciarios que tal cosa no la podían hacer porque violaban los Derechos Humanos, entonces los penitenciarios nos invitaban a indicarles qué era lo que

Quizás en ámbitos diferentes a la vida carcelaria, como podría ser el funcionamiento de la salud o la educación (que en definitiva son homologables con otros ámbitos), podíamos opinar de mejor manera, pero cuando nos preguntaban cómo resolver un problema de violencia endémico en determinada población carcelaria, nos costaba muchísimo más. Por ello durante el año y medio o dos años últimos se produjo

un aprendizaje para la PPN, y se dio un paso adelante en materia de incidencia sobre la realidad, porque las circunstancias y nuestra necesidad de participar nos obligaron a involucrarnos en las soluciones. Así llegamos, de manera un poco azarosa, a definir una suerte de práctica en materia de reforma carcelaria. A través de una serie de procesos judiciales de Habeas Corpus Colectivo Correctivo, logramos forzar a la Administración Penitenciaria, que se resistía a reconocer problema alguno (aunque parezca mentira), a reconocer graves problemas y a abrir espacios de diálogo para tratarlos.

Mediante el litigio logramos demostrar que efectivamente había situaciones de violación de los Derechos Humanos; particularmente en dos casos. El de los jóvenes de 18 y 21 años de Marcos Paz, sometidos a un sistema de violencia, y en el caso de las personas sujetas a resguardo de la integridad física de la cárcel de Ezeiza. Llegado el momento, se reconocieron dichas violaciones a los Derechos Humanos y obtuvimos sentencias declarativas.

Pero claro, una cosa es tener una sentencia y otra

tenían que hacer; a lo cual nosotros no teníamos una respuesta. Decíamos que no era nuestro rol. Además de eso, no habíamos desarrollado las capacidades necesarias para ofrecer soluciones alternativas, sobre todo a cuestiones prácticas del manejo de la cárcel.

cosa es que se cumpla...Y fue así que se abrió un largo proceso en el cual primero intentamos que la administración ofrezca una solución y no lo logramos. Y hasta en algunos casos la propia administración terminó confesando que no tenía muy claro lo que había que hacer. Fue por esto que tomamos la decisión de proponer un proceso de diálogo que desde un comienzo planteamos que tenía que tener algunas condiciones. Tratamos de hacer lo que se hace en estos casos: ver quién ha trabajado el tema y copiar lo mejorcito que uno encuentra. Y descubrimos que para que un proceso de diálogo pueda funcionar, lo que tiene que tener es una buena estructura, un buen “marco”. Tiene que estar bien claro para qué uno se va a sentar a dialogar, quiénes, cuáles son las reglas. Qué pasa si hay acuerdo, qué pasa si no lo hay. Sobre todo en uno de esos procesos, en el de resguardo a la integridad física, tuvimos la enorme ventaja de estar charlando amistosamente pero en el marco de un proceso judicial favorable, en el que se había definido muy bien los pasos a seguir y las reglas del juego. Y eso nos ofreció una garantía: si no había acuerdo, la decisión volvía a manos del juez. Entonces, teníamos una segunda oportunidad, ante la eventualidad de que el diálogo fracasara. También logramos que el juzgado fijara un período, ya que sabemos que a veces las conversaciones se extienden de una manera inusitada. También logramos acordar la lista de actores y participantes; y fijamos algunas condiciones previas, como fue la realización de un coloquio, actividad parecida a esta, en la cual invitamos a muchos expertos a opinar para generar masa crítica y tener algunos insumos. A la vez, en ese coloquio, cada una de las instituciones que fueron parte, presentó un diag-

nóstico de situación, incluida la PPN, que ofreció un trabajo hecho en un período inmediatamente anterior.

A medida que fuimos metiéndonos en el diálogo, todos los participantes nos fuimos apropiando de los resultados, permitiendo generar un producto colectivo; sin que nadie pudiera o quisiera apropiarse particularmente del proceso y de su resultado. Esto fue muy valioso para nosotros, para permitirnos empezar a resolver ese dilema que mencionaba antes: si te involucrás en las soluciones, por ahí terminás siendo parte del problema. Nosotros nos involucramos, pero de una manera transparente. Así el riesgo se reduce mucho.

Todas las propuestas que presentamos, intentamos soltarlas y someterlas a la discusión, sin tenerlas como propias, sino para la consideración del resto. Ese proceso generó un “empoderamiento” de cada uno de los que participaron; lo cual hizo que todos fueran sintiendo que las ideas dejaban de ser de la PPN o de fulano, y pasaban enseguida a ser de todos. Ideas compartidas.

Por otro lado, estuvieron también todos los argumentos arriba de la mesa. Es decir, no hubo compendios por afuera de la mesa de diálogo, ni acuerdos por atrás de los actores que estaban sentados, lo que nos generó una enorme garantía, incluso, de poder criticar el resultado final de así deseárselo. Uno de esos protocolos lleva el título “Para prevenir la violencia en jóvenes y adultos” y el otro se llama “Protocolo para la implementación del resguardo de personas en situaciones especiales de vulnerabilidad”.

Se trata de intentos de influir positivamente en la realidad. En el primer caso, se trató de un intento

por reducir los niveles superlativos de violencia de los que son víctima los jóvenes detenidos, tal como lo constató la PPN en su conocido informe de 2007. En el segundo, de la gente con “resguardo”. La gente con “resguardo” dentro del sistema federal tiene una

historia muy larga, que precede incluso al nombre de “internos con RIF” o “resguardados” (el nombre original, en jerga, era el de “refugiados”). Entonces, haber podido introducir un nuevo enfoque es un paso importante, destinado a generar un plus de derechos para esas personas, y eso ya constituye un cambio.

Entendemos
que no hay
manera
de volver
transparentes
las cárceles
y los lugares
de detención
si nosotros
mismos no lo
somos, porque
si no somos
creíbles nuestra

Tenemos que lograr una comunicación virtuosa entre todas las instituciones que van a integrar ese sistema nacional de prevención. Tenemos que lograr que estos estándares de respeto a los Derechos Humanos y la calidad de monitoreo sean parejos en todo el país. Obviamente

tenemos que ser muy celosos de este mecanismo de prevención de la tortura, y lo digo por un dato básico: al final de este proceso legislativo virtuoso que hubo y que todos elogian, hubo una serie de innovaciones que introdujo el Senado, que abren muchas dudas acerca de los niveles de autonomía que este sistema va a tener. Pero, al mismo tiempo, sobre la capacidad que va a tener el sistema de comportarse como un verdadero actor, es decir de tener una verdadera voluntad, una

intención y un plan. Entonces, dos cosas están en la balanza: lograr unidad de acción, tener un objetivo y un plan de acción claro; pero, por otro lado, que sea autónomo y representativo de todos los actores.

Como última reflexión, para nosotros, los que trabajamos en la PPN, Gobierno Abierto es un insumo de gran interés para poder dotar nuestro trabajo (y también al sistema nacional de prevención de la tortura) de estos estándares de funcionamiento que creemos que son los únicos que pueden garantizar la eficacia de nuestro trabajo. Entendemos que no hay manera de volver transparentes las cárceles y los lugares de detención si nosotros mismos no lo somos, porque si no somos creíbles nuestra crítica no sería más que una disputa entre burocracias. Lo que nosotros queremos es que la sociedad forme parte de este cambio y de alguna manera hemos tratado de comportarnos como catalizadores de eso.

crítica no sería más que una disputa entre burocracias. Lo que nosotros queremos es que la sociedad forme parte de este cambio y de alguna manera hemos tratado de comportarnos como catalizadores de eso.



Mario Coriolano

DEFENSOR GENERAL
DE CASACIÓN DE LA PROVINCIA
DE BUENOS AIRES

Principios y funciones de la Ley 26.827

Mario Coriolano

AL SER CONVOCADO PARA la participación en esta Jornada, el pedido fue que me refiriera a la ley 26.827, desde la visión del Subcomité de la Prevención de la Tortura y hasta qué instancia hemos llegado en Argentina y cuál y cómo será el camino a seguir. Hago mención a algo que ya dijeron al comienzo, ya que considero muy importante que este encuentro se lleve a cabo en el Congreso Nacional.

Quiero aprovechar la breve historia del protocolo facultativo a fin de arribar a algunas conclusiones sobre cómo seguir en la implementación de esta ley. Sabemos que se tardó 30 años en lograr el protocolo facultativo de la prevención de la tortura. En 1977 se presenta la iniciativa en Naciones Unidas con el objetivo de crear un sistema internacional para supervisar los lugares de encierro, y con ello complementar otras normativas internacionales, universales y regionales,

pues la proliferación de la tortura y de otros tratos inhumanos sigue presente en el mundo.

Asimismo, otro de los puntos tratados se refirió a la necesidad de tener presencia en el terreno para continuar generando tratados y recomendaciones de organismos internacionales, universales y regionales muy coincidentes en lo que hay que hacer, llámese el Relator contra la Tortura, la Comisión Interamericana, el Comité de Derechos Humanos, han producido todo una jurisprudencia que junto a la normativa internacional demuestran la necesidad de la presencia periódica controlando y viendo por qué no se cumple.

Llevó 30 años llegar a un texto, producto de una lucha de los sectores de la sociedad civil y los gobiernos que se iba estancando y que finalmente tardó 10 años en destrabarse. La primera traba se debió a que se preveía crear un organismo internacional de visita, que los Estados resistieron porque consideraban que se invadía su soberanía.

Finalmente, pasados otros 10 años se destraba la situación con la propuesta de crear también actores locales. Los Estados aceptaban que un organismo internacional se metiera en su territorio a cambio de un actor local que también hiciera el mismo monitoreo y que lo que ese organismo internacional dijera fuera confidencial. Una cuestión bastante novedosa fue la de tomar como confidenciales las recomendaciones de un organismo internacional. Relataré una anécdota de cómo esto está cediendo en la práctica de estos 7 años de vigencia.

Finalmente, en 2007 se logra poner en marcha el órgano internacional de visitas. Había que llegar a 20 países para que se pusiera en marcha. Y fui yo mismo

quien tuvo la responsabilidad de lograr esto durante los primeros 6 años y ayudar al segundo mandato a poner en marcha los mecanismos, ya sea que designaran a uno que ya estaba funcionando, establecer uno nuevo sobre la base de una organización existente o crear un mecanismo nuevo.

Y así empezaron las distintas regiones a poner en marcha algunos mecanismos muy lentamente, salvo Europa, que tomó el camino de dejarle ese mecanismo a los defensores del pueblo agregándole en sus mandatos si no los tenían; otros países con una tendencia fuerte, como lo es en nuestra región, optaron por crear nuevos mecanismos. Argentina dio pasos importantes al encabezar las ratificaciones que impulsó en la región, mi participación como miembro integrante del Subcomité hasta el año pasado, el trabajo que se venía haciendo en la defensa pública en materia de tortura y hacinamiento y la postulación en cabeza del Dr. Enrique Found que está presente, e integra actualmente junto a otros expertos independientes el subcomité, ya en un número de 25 miembros. El tercer núcleo del mandato del comité es interactuar con los otros órganos internacionales del sistema universal y regional para empujar la prevención de la tortura de una manera efectiva.

El tratado en el artículo 1 comienza diciendo “sistema nacional de visitas periódicas por órganos internacionales”. Nuestro país habla también de sistema al igual que en el caso de México, Honduras, Paraguay, Brasil y Bolivia, que son las que hemos visitado. También se decidió hacer visitas de seguimiento en Perú. Piensen ustedes que de acuerdo a la rotación dada hasta el momento, se podría volver aproximadamente cada 10 años a un país que ya se visitó, puede que ahora

baje un poco este índice porque aumentaron los miembros del subcomité pero también está subiendo el número de ratificantes, entonces sería un promedio de 6 u 8 años, y claramente no es la periodicidad que realmente previene la visita seguida y sorpresiva. Fuimos a países donde no había mecanismo regional, lo que dificultaba mucho la preparación de la visita, la realización, pero lo que era y es peor es no poder realizar el seguimiento, no poder controlar si las personas con las que nos entrevistamos confidencialmente fueron víctimas de represalias. Los que trabajamos visitando estos lugares de detención sabemos bien que el riesgo que corre una persona visitada es muy grande. Me remito al Protocolo de Estambul, capítulo 4, parágrafo 126: “Una visita a lugares de detención por personas que no están capacitadas para hacerlo puede poner en peligro a las personas entrevistadas y empeorar la situación”. Entonces no solo tiene que concurrir una persona que conozca cómo se hace una visita sino que tiene que garantizarse que sea periódica, es decir, por más que vayan personas idóneas, si no vuelven y no tienen un mecanismo de control, el riesgo es muy grande. Y termina diciendo el texto: “además una mala visita da letra a los torturadores para decir que acá estuvieron y no encontraron nada”. Es decir, es muy grande el peligro de un mecanismo de visita que no reúna estas características. Cuando hicimos seguimiento por primera vez, lo hicimos en Paraguay y encontramos que estaba sin mecanismo nacional y la situación había empeorado.

Creo que estamos ante una situación de urgencia de poner en marcha un mecanismo nacional y, en el caso de los países federales, los imprescindibles mecanismos locales urgen; sobre todo en el caso de la

Argentina, porque el subcomité ya estuvo, e hizo la recomendación, el Estado ya respondió y tiene en sus manos la decisión de hacer público o no este informe, en principio confidencial. Y respecto a esta confidencialidad, en México por ejemplo, se había decidido no hacerlo público en un principio, y las organizaciones de la sociedad civil que habían trabajado mucho en la preparación de la visita presentaron, en un organismo especializado, un pedido que el Estado no podía reservar el informe de manera confidencial. Entonces el gobierno lo publicó. Esto demuestra que hay varias herramientas, y demuestra que hay que ser muy creativo para hacerlo cumplir.

Costó mucho llegar a esta ley y hay algunas coordinadas muy básicas que surgen del Tratado de los Principios de París que ya mencionaba Alberto, y que la experiencia indica, en estos primeros 6 años, que los ejes principales del tratado alertan de no caer en ciertas omisiones que a veces pueden ser trampas reiteradas de un texto, no intencionales, pero no podemos ser ingenuos. Las personas que son designadas en procesos abiertos deben conocer la temática, tener la experiencia de las cárceles, como sucedió con el buen mecanismo estadual de Río de Janeiro, donde se logró un mecanismo con todos estos requisitos, incluso hay un familiar de una persona que fue muerta en el lugar de encierro y trabaja junto a sociólogos, abogados, psicólogos y psiquiatras visitando estos lugares de detención en el estado de Río de Janeiro produciendo ya informes de buena calidad. Esta independencia tiene también otra cuestión, que es a lo que ahora está interpelado el Estado argentino, con un mecanismo que es producto de un proceso que alguna vez se mencionó

como ejemplar en la región, al igual que el de Paraguay.

En el subcomité trabajamos mucho con estas dos categorías: procesos y modelos. Procesos abiertos, transparentes y públicos para lograr en una conjunción de sociedad civil y sectores de gobierno el mejor modelo para ese lugar de mecanismo nacional. Buenos procesos generaron, como en los casos de Paraguay y Argentina, modelos de una complejidad de ingeniería institucional de designación de los miembros que obliga a pensar la transición, porque tardó mucho en llegar este texto para reglamentar la constitución en esta materia y es de saber que puede haber un proceso que puede llevar su tiempo en el cual la transición tiene que marcar algunas coordenadas importantes, no debilitar a las organizaciones nacionales y locales que están trabajando en estos sino que sean partícipes para empujar a lo que puede poner en marcha un nuevo factor que se va a complementar. El último párrafo del protocolo facultativo habla de “este nuevo sistema de visitas periódicas, de organizaciones que trabajen con el poder judicial”, es decir, lo menciona como mecanismo no judicial, desde luego que esto significa que el poder judicial tiene otras obligaciones complementarias y de retroalimentación y de articulación y coordinación. Y en esto también este texto tiene cuestiones novedosas que la región estaba esperando. Para dotarlo de independencia, además de las negociaciones que va a haber, hay una clave que algunos países no han comprendido, que es la de elegir a los mejores, a la gente más comprometida, independientemente de que va a haber una negociación política, esas personas deben contar con las herramientas presupuestarias

para trabajar. Y acá una primera propuesta concreta, en esta casa, que es el tema presupuestario. Pasó en varios países que, con buenos procesos, con buenos debates, con buenos modelos, y con miembros ya designados, al momento de ponerse en marcha, no cuentan con presupuesto asignado.

Acá se establece perfectamente en el artículo 30, si no me equivoco, que el primer presupuesto debe ser el 3% del presupuesto del Congreso, por lo que creo que no debemos dejar, este año, al darse aprobación al presupuesto 2014, de reclamar el presupuesto correspondiente para el Mecanismo Nacional. Yo sugiero que hagamos algún seguimiento en concreto para lograrlo. Debemos tener en cuenta los tiempos técnicos de los presupuestos, una alerta es lo que sucedió en Honduras y Paraguay. Después viene otra cuestión presupuestaria, que es una cláusula que garantiza un mínimo. Lógico sería ver mecanismos ágiles, y que cada año la renovación presupuestaria no sufra la típica represalia que hay cuando se logra un mecanismo realmente independiente, que recoge buena información, que hace buenos informes; el tercer eje es una actuación interinstitucional que articule para el seguimiento. En los países donde está funcionando un mecanismo con una debilidad importante en la independencia se están produciendo informes con eufemismos, donde la sociedad civil está marcando la cancha, donde no están realizando diagnósticos reales de la situación. Esto sucede con cualquier mecanismo independiente cuando no tiene cubiertas las espaldas con un buen presupuesto. Entonces no tengo duda que los actores que lo van a impulsar, la Procuración Penitenciaria y la Secretaría de Derechos

Humanos, van a evitar la momificación de los procesos entre período y período.

Agregando algunos comentarios más acerca de los Subcomités y el mecanismo; ustedes podrán observar que las recomendaciones fueron concentrándose en las distintas instituciones involucradas en la temática, llámese policía y sectores vinculados al sistema judicial, y en especial, en lo que se refiere al hacinamiento y tratos inhumanos, por otro lado, qué papel debe cumplir la defensa pública, los servicios penitenciarios, los servicios de salud, hospitales psiquiátricos.

En estas instituciones encontramos diagnósticos bastante coincidentes, ya que están atravesados por torturas, hacinamientos, y corrupción. Pudimos observarlo en Tacumbi, con gente vendiendo drogas, viviendo en pasillos al aire libre durante años, porque el que no puede pagar, no tiene un pabellón. Las recomendaciones que se hicieron fueron acerca de esos 900 pasilleros que nos habían ocultado y que fueron descubiertos durante el transcurso de la visita, y cuando regresamos, continuaban en la misma situación 600 pasilleros, la droga había bajado en cuanto a su precio, pero había aumentado la cuota que tenían que pagar los familiares para tener una silla. Esa combinación de corrupción y tortura tanto en policía como en cárcel obliga a pensar el impacto que está teniendo toda esta situación en la región y directamente en nuestro país, y no solo en quienes se encuentran detenidos, sino en los que entran y salen. Porque lo que vimos en esos países conocemos que ocurre en el nuestro, y se sabe que los jóvenes que entran en las comisarías y están dos o tres días, no pasan a engrosar las tasas de prisionización, pero son víctimas de la misma violencia institucional.

Lo segundo que quería marcar es que esta propuesta de cruzar cuestiones de gestión con prevención de la tortura, si es llevado a estas instituciones, permiten poner de relieve un sistema en el que no existían actores locales, y en los pocos que había no se podía confiar por falta de independencia; y por otro lado, les solicitamos que controlaran a las personas que fueron entrevistadas por nosotros a fin de tomar conocimiento si serían sometidos a represarías y efectivamente las sufrieron. Contado también por Juan Méndez: “...cuando estuvieron ustedes aquella vez, nos molieron a golpes...”. Y eso es bastante mortificante, porque aun tomando medidas y haciendo la mejor visita posible, se corre el riesgo. Entonces cruzar el eje de la gestión con estos actores estatales permite diferenciar niveles de análisis, lo que son modificaciones en políticas públicas, reformas normativas, pero también cuestiones de gestión en organización con disponibilidad jerárquica, es decir en instituciones con estructuras jerárquicas donde las situaciones de tortura generalizada se podrían resolver sin modificación de políticas normativas. Por eso una de las recomendaciones clásicas que en algunos países se cumplen y en otros no es que las más altas autoridades se comprometan públicamente a luchar

Pudimos observarlo en Tacumbi, con gente vendiendo drogas, viviendo en pasillos al aire libre durante años, porque el que no puede pagar, no tiene un pabellón.

contra la tortura, tiene un efecto importante en la cabeza de la policía, de los servicios penitenciarios. En el caso de Paraguay, el subcomité fue recibido por el entonces presidente del país, lo que resultó una buena señal, y sirvió para lograr una visita apta, donde no se ocultó información, no se trasladaron presos horas antes de llegar como pasaba en otros países, pero claro, uno se encontró con un país con instituciones muy corruptas a nivel penitenciario y policial, con las cuales el presidente Lugo trató de luchar a través de alguna política pública.

Para terminar y tomando algunas cuestiones urgentes, reitero el tema presupuestario y la implementación de la ley nacional pensando también que las provincias no esperen a que esté en marcha el sistema nacional para poner en marcha buenos mecanismos locales.

En algunas ocasiones, ciertos sectores del Estado estuvieron siempre presentes, pero desde una manera corrupta y violenta.

Creo que debemos tratar de llegar a todos los partidos políticos, designando a un equipo de profesionales con experiencia en materias de encierro.

Tengan en cuenta que este mecanismo empuja hacia la ética de la prevención, no recibe denuncias, no hace denuncias públicas, es para un proceso de diálogo y recomendaciones con las autoridades responsables donde el actor internacional y los actores locales conforman un sistema junto a otros actores.

Gracias por la atención.

PREGUNTAS:

Dr. Coriolano,

¿usted cuándo hizo la visita a Paraguay?

En 2009 y 2010. A veces es bueno recordar lo que nos ha pasado, y aquí olvidamos el proceder cuando hay visitas internacionales, lo que sucedió con la primera visita de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, año 1978. Cuando llega aquí, ¿qué hace la dictadura? Empezaron a seguirlos con oficiales federales de la secretaría de inteligencia. Digo, no hemos aprendido en nuestra región a actuar para que las denuncias lleguen donde tienen que llegar. Ya es un tramo que hemos recorrido por varias décadas, pero usted redactaba lo de Paraguay pareciendo como si fuera la única vez, y no, ya vienen con una práctica sistemática. Pero yo venía a lo siguiente, Argentina ha ratificado dos convenciones internacionales, la Interamericana de 1996 y la del 2006, de la Convención de Naciones Unidas contra la corrupción, donde en uno de los artículos hace alusión a la administración de gobierno de los servicios carcelarios.

Lo que yo pregunto es qué opina acerca de si hay un entramado de legislación local e internacional y local, dónde están las fallas que hacen imposible implementar una eficaz protección de los Derechos Humanos dentro del sistema carcelario y la población.

No soy experto en temas de corrupción, pero hay mucho trabajo a nivel internacional y nacional al respecto, pero sí hay muchos comentarios de la corrupción vinculada a la temática de la tortura y los tratos humano-degradantes. Estoy convencido de

que este enfoque como actor y diferenciando los niveles de las recomendaciones permite ser consciente de una posibilidad de avance concreto porque a nivel de reforma policial, judicial y penitenciaria, hay posibilidades concretas de mejoras, no anduvimos bien en algunas mejoras de estas instituciones, la judicial es un ejemplo claro. Pero si lográramos pensar estas reformas con un enfoque de Derechos Humanos que no reclaman mayores presupuestos, si nos concentramos y cada uno hace su juego como corresponde, cada cual su rol, me parece que ahí se va a poder avanzar. Y los hubo, por ahí yo marqué solo algunos obstáculos para la implementación que tuvieron otros países para no extenderme mucho, pero es cierto que se lograron algunas reformas vinculadas a estos temas, como por ejemplo, después de esas visitas se sancionaron leyes que estaban trabadas, se sancionaron leyes mejorando la autonomía de la defensa pública en algunos países que no había leyes. En el caso de Honduras, había un déficit importante en el caso de la justicia de ejecución, que bien normativamente prevista, no podía acceder a la sentencia porque los tribunales de juicio no se las mandaban, entonces estaban pidiendo a la corte, nosotros los pedimos en la visita, y luego en el seguimiento lo volvimos a pedir hasta que finalmente dictaron la resolución, y eso permitió una mejora al menos en que una institución hiciera algo en esta temática. En el caso de Paraguay, cuando estuvimos la primera vez en Tacumbi, como cuando volvimos, los jueces de ejecución en esa cárcel hacinada, corrupta y atravesada por las drogas de manera desgarradora, los jueces que van ahora visitan la cárcel desde los pasillos del muro, no bajan donde están los detenidos. Es

decir, en esta materia se han logrado mejoras y avances pero también grandes retrocesos.

TERCER PANEL

La Gestión del Control
y la promoción de los Derechos Humanos

MAXIMILIANO ANDRÉS SHEEHAN
*Subdirector de la Dirección General
de Gestión Administrativa de la PPN*

JUAN MINGUEZ
*Defensor Adjunto
del Pueblo de la Nación*

ANA PICHON RIVIERE
*Coordinadora del Programa
de Justicia CIPPEC*

ALFREDO OSSORIO
*Director de Planeamiento y Reingeniería
Organizacional de la Secretaría de Gestión Pública,
Jefatura de Gabinete de Ministros*

Palabras de despedida y conclusiones
Procurador Penitenciario
FRANCISCO MUGNOLO
*Secretario General del CLAD
Dr. Gregorio Montero*



Maximiliano Andrés Sheehan

SUBDIRECTOR GENERAL
DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA
DE LA PROCURACIÓN PENITENCIARIA
DE LA NACIÓN (PPN)

Maximiliano Andrés Sheehan

(Moderador)

EN EL MARCO DE esta Jornada de Gobierno Abierto y prevención de la tortura quiero hacer especial mención al trabajo desarrollado en un lugar de encierro como son las cárceles, en las que la Procuración Penitenciaria de la Nación, a la cual pertenezco, desarrolla sus principales actividades. Si bien esto ya fue mencionado en otras presentaciones, vuelvo a destacarlo por ser, como ya se ha visto, un ámbito complejo en el cual lograr el ejercicio pleno de los derechos. No quiero extenderme en los motivos, pero sí quiero destacar el especial valor que adquieren los principios de Gobierno Abierto aplicados en este ámbito, ya que ellos mismos permiten nuevos canales de acceso y nuevas formas de gestión de estos derechos y de estos ámbitos. Gestionar la cárcel de manera diferente implica nuevos caminos que permitan superar las viejas barreras que separan a los ciudadanos privados de libertad de sus derechos.

Estamos de cara a este desafío. Es por ello que en esta última sección de la Jornada tendremos por finalidad profundizar en “la gestión del Control y la promoción de los Derechos Humanos”. Es decir, queremos describir los desafíos puntuales que impone el ejercicio del “control externo” (como es el que debe llevar adelante el futuro Sistema Nacional de Prevención de la Tortura) y la promoción de los Derechos Humanos, identificando buenas y malas prácticas en la materia.

Para lo primero, contamos con la presencia del Dr. Juan Minguez, adjunto de la Defensoría del Pueblo de la Nación, de quien esperamos algunos comentarios acerca de los desafíos que plantea llevar adelante una actividad de control orientada por el imperativo de defender los Derechos Humanos, destacando que la Defensoría del Pueblo de la Nación es el organismo constitucionalmente encargado de esa materia, cuyas competencias vino a completar la creación posterior de la PPN (la ley orgánica de la Defensoría del Pueblo excluye expresamente los actos violatorios de los Derechos Humanos emanados de las fuerzas de seguridad). La Defensoría del Pueblo es la institución cuyo modelo ha seguido la PPN tomándola como un “hermano mayor” cuya experiencia es útil conocer y tener en cuenta, especialmente en los muchos aspectos en que ambas trayectorias son comparables.

En nuestro intento por dar a conocer la singular tarea de prevención de la tortura y defensa de los derechos de las personas privadas de su libertad, hemos decidido invitar a expertos que han visto nuestra labor “desde afuera” aunque como espectadores privilegiados. Se trata de dos expertos en asuntos de gestión pública que han venido trabajando con la PPN o cerca

de esta, desde distintos lugares. Uno de ellos, desde el Estado (desde la agencia del Poder Ejecutivo Nacional específicamente encargada de la mejora y modernización de la gestión). La otra, desde un organismo de la sociedad civil, singularmente interesado en el desarrollo e implementación de las Políticas públicas.

El Lic. Alfredo Ossorio, experto en planificación estratégica, ha sido el responsable -desde la Jefatura de Gabinete- de una tarea de asesoramiento y cooperación con la PPN, que lleva más de siete años en la conformación de la planificación estratégica de nuestro organismo.

De Alfredo esperamos que comente los principales rasgos de la tarea de planificación estratégica llevada adelante por la PPN, sus fortalezas y debilidades. Y, en particular, nos gustaría que mencione aquello que ha tenido de particular esa labor, especialmente teniendo en cuenta la misión y la ubicación institucional de la PPN. La Dra. Ana Pichon Riviere representa en esta Jornada al Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) que como muchos de ustedes saben es una ONG argentina especializada en el análisis de políticas públicas.

CIPPEC ha venido llevando adelante durante el último año un trabajo de investigación destinado a medir el impacto de las acciones de la PPN sobre la realidad, y en particular su incidencia sobre las acciones y posicionamientos de otras agencias y autoridades públicas. De modo que les hemos solicitado que viniesen hoy a contarnos -a modo de adelanto- algunos de los hallazgos de ese trabajo, poniendo el acento en cuáles fueron

los aciertos de la PPN y también en qué ha fallado¹.



Ana Pichon Riviere

COORDINADORA
DEL PROGRAMA DE JUSTICIA CENTRO DE
IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA
LA EQUIDAD Y EL CRECIMIENTO
(CIPPEC)

1 CIPPEC, Evaluación de Impacto de las actuaciones de la PPN, www.cippec.org.

Evaluación de Impacto de las actuaciones de la PPN en relación a la protección de los DD HH de las personas privadas de su libertad en establecimientos federales en los últimos tres años

Ana Pichon Riviere

EL AÑO PASADO EN CIPPEC, y más específicamente el programa de Justicia, empezamos una relación con la Procuración plasmada en un convenio de trabajo, proyecto que aún está en curso, por eso solo voy a presentar resultados preliminares. Le propusimos a la Procuración realizar un análisis de su gestión en el período 2009-2011 y su impacto en la prevención de la tortura, las políticas carcelarias y la prevención de violación a los Derechos Humanos.

Para ello, se diseñó un mecanismo de evaluación al que consideramos una herramienta de buen gobierno, porque (1) permite visualizar el estado de situación del organismo y (2) permite diseñar una estrategia de acción a futuro sobre los desafíos y fortalezas, basada en evidencia. Este tipo de procesos colabora y promueve mecanismos de buen gobierno, transparencia

y control social. El trabajo que la Procuración realiza está alineado con los procesos de Gobierno Abierto que se dan en la región.

Las acciones tomadas por la Procuración son pertinentes en relación a la planificación estratégica adoptada en 2008. Nuestra recomendación es elaborar un nuevo plan estratégico que permita avanzar sobre

Como ya se mencionó, el objetivo del proyecto es analizar la gestión e identificar los desafíos que tiene la Procuración durante el desarrollo de sus funciones. Para eso, analizamos la documentación que está disponible en la Procuración, sus informes de gestión, los informes de las unidades carcelarias, como también apariciones en medios y entrevistas a los funcionarios. En este último caso, consideramos de suma relevancia conocer de qué manera perciben los propios funcionarios el rol de la Procuración en rela-

ción con la prevención de la tortura, su rol en el debate público y la prevención de violaciones de los Derechos Humanos en el sistema penitenciario federal.

Quería resaltar algunos hallazgos de esta inves-

tigación, una serie de buenas prácticas para tener en cuenta y seguir manteniendo a futuro: la sistematización anual de las actividades de la Procuración, su publicidad y su disponibilidad para toda la ciudadanía a través de la web.

Además, la Procuración se encuentra disponible a través de la web para consultas o reclamos de los detenidos y sus familiares, la Procuración cuenta con información clave para los detenidos y sus familiares (teléfonos de consultas y derechos, por ejemplo).

En los últimos años se identifica también el desarrollo de procedimientos de actuación para abordar distintas problemáticas que surgen en los establecimientos penitenciarios -procedimiento para la investigación de casos de tortura y muertes en cárceles, entre otros-. La creación de bases de datos y registros es sumamente importante para el control y seguimiento de las situaciones de vulnerabilidad detectadas. Estas iniciativas permiten agrupar y analizar particularmente todas las acciones que la Procuración realiza.

Desde que comenzó a analizarse la gestión, tuvimos en cuenta la limitación que padece la Procuración debido a que no tiene intervención directa sobre el diseño e implementación de políticas, rol que corres-

los objetivos originales, los cuales se vinculan con el fortalecimiento de su rol y el aumento de su visibilidad, teniendo como antecedente los resultados e impactos obtenidos en los últimos cinco años.

ponde al Poder Ejecutivo, al Poder Legislativo y, particularmente, al Sistema Penitenciario. Sin embargo, detectamos que a lo largo de los años está fortaleciendo su rol como actor clave en las políticas penitenciarias, en la prevención de la tortura y la protección de los Derechos Humanos de las personas privadas de su libertad en establecimientos penitenciarios.

En relación con todo lo expuesto, identificamos algunos puntos clave. 1º: La Procuración genera muchísima información, mucha de la cual ya está sistematizada, sin embargo cuesta identificar la utilidad que se le da. Con esto quiero decir que las bases de datos y la información sistematizada no están interrelacionadas, es decir, cruzadas. Por otro lado, no hay todavía mecanismos instaurados para dar seguimiento a las acciones realizadas o conocer sus alcances e impactos, tanto a nivel micro -el sujeto afectado- como a nivel macro -situación general de las personas privadas de su libertad-. A raíz de nuestro análisis identificamos diversos cambios, sobre todo en relación al tratamiento de los casos de tortura. 2º: Entre los cambios positivos obtenidos a través de su labor, identificamos sobre todo que las decisiones tomadas en sede judicial se relacionan con y se basan en recomendaciones o acciones tomadas por la Procuración. Para ejemplificar, temas como Asignación Universal por hijo, educación y trabajo. 3º: En materia de protección de derechos, identificamos resultados judiciales positivos vinculados a la interpretación más amplia sobre el reconocimiento de derechos. En este punto nos parece relevante implementar sistemas que permitan dar seguimiento a estos resultados.

Las acciones tomadas por la Procuración son pertinentes en relación a la planificación estratégica adoptada en 2008. Nuestra recomendación es elaborar un nuevo plan estratégico que permita avanzar sobre los objetivos originales, los cuales se vinculan con el fortalecimiento de su rol y el aumento de su visibilidad, teniendo como antecedente los resultados e impactos obtenidos en los últimos cinco años. Estos son aún resultados preliminares de la investigación, quedan pendientes la elaboración final del trabajo y las últimas consideraciones.



Alfredo Ossorio

DIRECTOR DE PLANEAMIENTO Y REINGENIERÍA
ORGANIZACIONAL DE LA SECRETARÍA DE GESTIÓN
PÚBLICA, JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS

La Procuración: plan estratégico para los Derechos Humanos

Alfredo Ossorio

LA IDEA DE ESTA reunión tuvo un impulso inicial en las jornadas del CLAD en la República del Paraguay, cuando concurrimos con un grupo de compañeros de distintas procedencias institucionales -la Procuración Penitenciaria, representante de la presidencia de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, el Centro de Estudios Legales y Sociales y nosotros-. Se trataba entonces de exponer, con enfoques diferentes y con vocación de debate, acerca del carácter multidimensional y de los horizontes de los Derechos Humanos en la Argentina.

La reunión generada en Paraguay, unida a los 20 años de creación de la Procuración, fueron las fuentes originadoras de las actuales Jornadas de Gobierno Abierto y Prevención de la Tortura, las

que convoca el Dr. Francisco Mugnolo, con la fuerte convicción de la necesidad de persistir en los esfuerzos y ampliar los alcances de la problemática que atiende la institución orientada hacia esos propósitos.

Estoy, pues, encantado de participar en esta Jornada en la que, además de la memoria de sus orígenes y la presentación de sus proyectos, es invitado de honor Gregorio Montero, Secretario General del CLAD. Su presencia en este evento especial contribuye a darle visibilidad a la problemática que está enfrentando la Procuración Penitenciaria respecto de quienes están privados de la libertad, por mandato de la ley y la justicia. El compromiso asumido es difícil y riesgoso ya que pensamos que la débil certidumbre de la vida en las cárceles y la reproducción ampliada del delito en aquellas prisiones donde pervive con fuerza la vieja tradición punitiva, debe dar lugar a un cambio situacional que transforme tanto las prácticas aberrantes como las indiferencias y hasta cierto regusto amargo con que algunos sectores de la ciudadanía perciben la idea de un trato humanitario de las personas privadas de la libertad.

Por nuestra parte, estamos contribuyendo desde nuestras funciones de asistencia técnica en materia de planeamiento estratégico y reingeniería a la sistematización de acciones y a la clasificación y simplificación de procesos y procedimientos de la Procuración. En materia de planeamiento estratégico, la Procuración Penitenciaria trazó un rumbo que, en esta oportunidad, vamos a recordar, dado que forma parte del ideario que se sigue desarrollando en la actualidad.

La visión de largo plazo, la mirada de gran estrategia, destinada a orientar a la institución, se expresó inicialmente de la siguiente forma:

“Que la Procuración Penitenciaria de la Nación sea un organismo de alta calidad institucional, que defina y priorice los problemas estructurales de la cárcel, que detecte y señale situaciones de violación de Derechos Humanos de las personas privadas de libertad y que canalice eficazmente las problemáticas y genere responsabilidad de respuesta en los responsables; que se afiance como actor relevante dentro de la política criminal y se instale como referente fundamental en cuanto a la producción y difusión de información sobre la cuestión carcelaria”.

Para alcanzar estos propósitos la Procuración debería enfrentar y superar un conjunto de obstáculos que se interponían -y aún hoy algunos lo hacen- entre la situación inicial del plan y la situación deseada descrita en la visión.

Dichos problemas son de tipo cultural; de formas de organización de los sistemas carcelarios; relativos a la opinión pública y a la comunicación de los medios masivos, etc., tal como puede observarse. Gran parte de estos problemas suponen persistir en los esfuerzos en virtud del carácter complejo que revisten y la profundidad y persistencia de las medidas requeridas para combatirlos.

Entre los problemas identificados entonces se establecen problemas de orden organizativo y funcional tales como la insuficiencia de procedimientos formalizados; la carencia de un sistema de infor-

mación debidamente informatizado; poca claridad en las competencias y áreas de trabajo; insuficiente desarrollo de delegaciones regionales y locales; problemas de orden logístico, insuficiente e inadecuado espacio físico de trabajo; problemas culturales, como la insuficiencia de toma de conciencia y consenso en

la opinión pública en torno a los Derechos Humanos de los presos, entre otras dificultades identificadas en los talleres de planificación estratégica.

Los cambios más profundos son los que la Presidenta de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner, ha mencionado como imprescindibles y estos son los cambios culturales. Para que la cosecha

Derivado de la conceptualización de los problemas y el establecimiento de los objetivos para superarlos, la Procuración Penitenciaria pudo revertir gran parte de los problemas mediante el logro de los propósitos que se autoimpuso en pos de convertir en realidad lo que en los inicios eran solo deseos. En la actualidad, con la Procuración estamos trabajando también en la clasificación y ordenamiento de las informaciones que llegan desde las cárceles y los procedimientos que corresponden a las distintas situaciones manifestadas. Esta tarea permitirá un tratamiento protocolizado de cada denuncia y la sistematización de las experiencias resultantes de su atención.

Hemos seguido año tras año el crecimiento y el mejoramiento de la calidad de gestión de esta ins-

titución y desde la gestación de su autonomía y su actual adscripción hasta el presente, vimos que se han incorporado jóvenes profesionales hacia los que la Procuración va asignando responsabilidades, paulatina y crecientemente. En virtud de ello, nos consta, la Procuración incrementó la capacitación de las nuevas generaciones, con el fin de transmitir los conocimientos obtenidos de sus investigaciones de campo y de sus experiencias.

Hoy la Procuración está generando reglas claras para la incorporación, encuadramiento, conducción y evaluación de los nuevos servidores públicos realizando un estudio del sistema escalafonario con vistas a su sanción y aplicación. El crecimiento del personal en la Procuración ha sido muy grande y requiere reglas del juego claras y explícitas. Se trata de reducir la discrecionalidad mediante el establecimiento de una carrera administrativa que contemple una evaluación adecuada del desempeño de las personas que la componen, en consonancia con el desempeño institucional.

Por otra parte existe un proceso de recálculo del plan estratégico que realimenta los nuevos objetivos a

sea buena es necesario cultivar adecuadamente. Y solo así será posible reincorporar a la vida societaria a aquellos que han delinquido y reducir la brecha que aún margina de los beneficios de la sociedad a sectores de la ciudadanía.

alcanzar. Existen algunos objetivos que siguen siendo materia de esfuerzo y perseverancia, como antes se mencionó, pero existen también nuevas apuestas que surgen de los nuevos escenarios, los que se dan en el entorno de la institución y los que por su acción crearon la Procuración.

Desde aquellos inicios hasta el presente la Procuración se ha ido instalando como un organismo de creciente calidad institucional, se ha afianzado como un actor relevante dentro de la política criminal y está logrando la instalación de la temática y los dispositivos orgánicos con el consenso y la activa participación de las provincias, con pleno respeto al federalismo.

Su tarea no está concluida. Por el contrario, esta institución tiene por delante fuertes desafíos que -sin pausa- está enfrentando por sí misma y con la colaboración entusiasta de múltiples áreas de la Jefatura de Gabinete de Ministros, a la que en este acto represento.

Felicitaciones por lo avanzado por el camino y nuestro compromiso de apoyo para lo mucho que queda por hacer. Los cambios más profundos son los que la Presidenta de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner, ha mencionado como imprescindibles y estos son los cambios culturales.

Para que la cosecha sea buena es necesario cultivar adecuadamente. Y solo así será posible reincorporar a la vida societaria a aquellos que han delinquido y reducir la brecha que aún margina de los beneficios de la sociedad a sectores de la ciudadanía. La reducción de la delincuencia y el incremento de la seguridad democrática están umbilicalmente ligados a la inclusión y, en términos más abarcativos, a la justicia social. Y esta será el resultado de una acción multidisciplinaria e in-

terinstitucional. Los resultados que se pretenden están marcando la trayectoria necesaria para alcanzarlos. Y en este plano el aporte de la Procuración Penitenciaria es de una relevancia evidente: combinar una eficaz defensa de los Derechos Humanos con una acción compatible de vinculación sistémica con múltiples instituciones públicas, cada una de las cuales debe aportar su granito de arena en esta gran construcción.



Juan Minguez

DEFENSOR ADJUNTO
DEL PUEBLO DE LA NACIÓN

El desafío del Control de la Gestión Gubernamental

Juan Minguez

ES MI INTENCIÓN HABLAR desde mi lugar institucional, que es la Defensoría del Pueblo, donde me desempeño como Adjunto segundo; quien está a cargo de la Defensoría es el Dr. Anselmo Sella, a quien no quiero dejar de mencionar como responsable de la Institución.

El control de la gestión gubernamental y la confianza son dos términos muy unidos. No quería dejar de hacer referencia al concepto que seguramente ha sido profundizado, que es el de Gobierno Abierto, este nuevo paradigma, basado fundamentalmente en herramientas que antiguamente no teníamos, y que encuentra sus antecedentes en la democracia representativa y participativa, obviamente estamos hablando de la transparencia, a partir de las nuevas tecnologías informáticas que permiten una mayor participación social, centrándose en la gestión de servicios para la

comunidad. El antecedente inconmensurable que tienen las políticas de Gobierno Abierto es la participación, puede que haya otros antecedentes más antiguos, podemos mencionar el antecedente de la reforma universitaria, entre otros paradigmas de la democracia representativa y participativa. Porque desde la representación del Parlamento Nacional o Provincial según el ámbito, llama a participar a los distintos actores institucionalmente. Es por ello conmovedor el esfuerzo de realizar este tipo de jornadas. Agradezco que se me haya invitado y poder ser parte del simbolismo que tiene, este hecho no casual de que las jornadas se hagan en el Congreso de la Nación, habiendo otros tantos lugares. Creo que este símbolo es para tenerlo presente y darle continuidad en el tiempo.

Volviendo al ejemplo, para gobernar una universidad, en el año 1918 se llamó a los distintos actores que integraban la universidad dándoles la conducción del gobierno universitario y fue un método positivo, de efectivo crecimiento, y superando las marchas y contramarchas institucionales que demoraban desde el autoritarismo la continuidad de ese sistema de gobierno. Pero no fue el único, podemos recordar el caso de la Junta Nacional de Carne, el caso de la Junta Nacional de Trigo, donde se logró mejorar la gestión a partir de la participación de los distintos actores que hacen al interés. Pero la globalización y las nuevas tecnologías generaron nuevos ámbitos de participación y debate.

He leído un libro muy provocador, *La Democracia del Conocimiento*, de Daniel Innerarity Grau, en el que menciona que la democratización del conocimiento es, más que una herramienta para saber, una herramienta para convivir. Estos conceptos han

ido evolucionando gracias a la utilización de estos nuevos elementos técnicos, informáticos y comunicacionales. También lo menciona una obra que he estado revisando de la CEPAL, que plantea en este paradigma, que igualdad es un principio sustantivo. Creo que este es un aporte de mucha profundidad: no podemos entender el Gobierno Abierto si no lo pensamos desde la igualdad. Este estudio me ayudó a entender este nuevo paradigma, que para quienes tuvieron acceso a las matemáticas modernas, es bastante más fácil. ¿Cómo participamos ahora con estos mecanismos? Debo insistir nuevamente en los mismos conceptos: en la representación y participación deliberativa: la luz siempre aleja a los interesados de lo ajeno. La transparencia es lo que necesitamos.

Unamos algunos conceptos definidos a través de nuevos mecanismos informáticos y otro tipo de nuevas herramientas. Recordaba un concepto, en la historia del siglo XX, que dice “el umbral ciudadano ha crecido”, me parecía tan corta en palabras y tan profunda en contenidos. Considero que hoy se une con el concepto de ciudadanía, como mencionó el ex presidente chileno Ricardo Lagos, indicando el crecimiento del nivel civilizatorio. Esto está intrínsecamente relacionado con los mecanismos de participación de Gobierno Abierto.

Pero entonces, ¿cómo relacionamos los organismos de control con los Derechos Humanos? La primera reflexión es que son derechos de los seres humanos. Ahí está el origen. Tenemos que generar los ámbitos para que el ser humano pueda ejercer esos derechos. Si la información que genera el Estado y su gestión no se hace accesible, no puede ejercer ese derecho humano. Es indudable que estos meca-

nismos son indivisibles, no se podría haber pensado hace 100 años, y estamos hablando de los derechos económicos, sociales y culturales. ¡Todos son Derechos Humanos! En la villa 31 ciudadanos nuestros viven en el Medioevo. No importa el gobierno que les toque: debemos pensar cómo esa gente va a ejercer sus derechos (Derechos Humanos). Hablar del ambiente sano, desarrollar la economía en el lugar, generar posibilidades a la gente es una cuestión de decisión política, como mencionaba esta mañana Oscar Oszlak. Entonces el derecho al ambiente sano es un derecho humano, uno convive en ciertos lugares sin esto y se muere, y también se muere si no tiene trabajo; hay que generar políticas públicas para que el ser humano tenga plenitud.

Esto es un tema muy rico y con el trabajo que se desarrolla desde la defensoría no es suficiente, necesitamos la participación de la sociedad civil. A través de las ONGs hay algunas experiencias participativas interesantes donde quizás no funcionaron todos los mecanismos. Yo me he nutrido de publicaciones sustantivas del CELS y de tantas otras ONGs. Los derechos económicos, los derechos de que un ciudadano pueda tener una tarjeta de crédito y no se le mienta, los créditos hipotecarios, la privación de las obras sociales para sus afiliados en ciertos casos, generalmente por su situación económica, son todos derechos a tener en cuenta. Otra cosa, la Procuración Penitenciaria no sale en los medios, pero su trabajo diario y silencioso es digno de destacar. No solo asistiendo a las demandas puntuales de los privados de libertad, que como seres humanos también tienen los mismos derechos, sino también intentando a través

del uso de nuevas herramientas generar los espacios que permitan el ejercicio real y práctico de los derechos que estamos hablando.

Como ejemplo, quisiera citar la demanda que presentamos en 2002 respecto de la tragedia de TBA. El juez de primera instancia no nos tuvo por parte, no tenemos legitimación a pesar de que lo dice la Constitución, a pesar de que lo dice la ley específicamente, vamos a segunda instancia y nos vuelven a negar la legitimación, esto está en la corte, desde el año 2002. Treinta días antes de que ocurriera la tragedia de Once hay un informe que fue enviado a la corte, donde ratificó la no competencia, y todavía no se ha expedido sobre ese tema.

Son derechos subjetivos de incidencia colectiva, es decir, el derecho de un jubilado es un derecho subjetivo pero tiene incidencia colectiva cuando nosotros tenemos un universo de jubilados que hacen el mismo reclamo. Ustedes recordarán el caso Halabi, es el único en que el juez extiende su sentencia para el Dr. Halabi y todos los casos de la misma índole. Lo traigo a colación porque la jubilación es un derecho humano, como así también el derecho a trabajar, al acceso al gas, a la educación, a la salud. Trabajamos con las nuevas herramientas y con gente muy capaz para lograr el acceso a estos derechos.

Palabras de cierre

Dr. Francisco Mugnolo

CUALQUIER PALABRA QUE ELIJA para expresar mi orgullo del trabajo que hemos hecho en esta Jornada es poco. Realmente quiero, antes que nada, agradecerles a todos los panelistas. Sus intervenciones han sido un gran aporte al pensamiento de estas temáticas, en las que uno empieza a comprometerse, vincularse, trabajar generando mejoras y resultados sobre los que no siempre contamos con momentos de reflexión.

Cuando asumí como Procurador, me dije que no iba a hablar mucho porque siempre he creído en eso de hablar solo cuando tu palabra sea más importante que tu silencio. Sobre todo cuando uno va a asumir una función, yo pasé muchas veces por eso, y en este caso nunca quise comprometerme a ninguna otra cosa más que darle a la Procuración la mayor calidad institucional. Creo que a lo largo de estos años hemos podido ir avanzando en este sentido y dándole a la institución de la Procuración Penitenciaria una mayor calidad. Y tener calidad institucional implica cosas muy importan-

tes, pero lo más importante de todo es cumplir acabadamente las finalidades de la institución. Y como esta es una institución que tiene por objetivo la defensa de los Derechos Humanos de aquellos más débiles, realmente el compromiso es altísimo: de todos nosotros y todos ustedes, todo el personal, muchos de los amigos que nos acompañan que pertenecen a otras organizaciones de la sociedad civil, algunos de los otros ámbitos de la jurisdicción del Estado, y que tenemos este mismo mundo: sabemos de la importancia del compromiso que tenemos.

Y yo les quiero decir a todos los panelistas que tendremos muy en cuenta todos sus aportes y que seguramente en el futuro muchos de ellos estarán en los caminos que reelaboraremos, siguiendo esto que señalaba el Doctor Gregorio Montero, esto es una acción que nunca se acaba, este es un camino que se empieza pero que nunca se termina. Precisamente por eso quiero decir que me encuentro orgulloso porque hemos elegido, hemos convocado, a personas que han estado maravillosamente bien, que han hecho aportes de inteligencia, que nos abren también la cabeza a nosotros y que seguramente nos harán ser mejores. Así que les agradezco enormemente, en especial a ustedes los panelistas. Quiero agradecerle también al personal de la PPN, que ha hecho un gran esfuerzo, porque no es fácil seguir cumpliendo la tarea y además involucrarse en una organización con todos los detalles que implica: atender a las personas, a los panelistas, conseguir este ámbito que es muy simbólico para nuestro debate. Aquí debo agradecer a Mónica Illanez que ha sido siempre tan atenta con nosotros. Esto es para todos y cada uno de nuestros colaboradores, pero par-

ticamente al licenciado Maximiliano Sheehan y su equipo de trabajo, y al Dr. Alberto Volpi. También mis felicitaciones puntuales al nuevo equipo de Relaciones Institucionales, y nuevamente a todos y cada uno de los que nos acompañan día a día. Muchas gracias muchachos y chicas.

Por supuesto mi agradecimiento a quienes se acercaron y a todos los que aguantaron hasta el final, ya que es difícil tener un auditorio permanente mucho tiempo. Esto demuestra que ha habido verdadero interés y cuando uno, y esto lo sabemos todos porque hemos pasado por estas experiencias, cuando uno pierde el interés, cuando no logra engancharse, no tiene la voluntad de la permanencia.

Además de estas cortas palabras de agradecimiento, quiero manifestar también nuestro compromiso futuro con acciones tendientes a fortalecer y aplicar los principios de Gobierno Abierto, en la confianza que nos brinda la adopción de nuevas herramientas que nos permitan mejorar aún más la transparencia y seguir reforzando nuestra institucionalidad. De hecho, este mismo evento ha sido un ejemplo de nuestro intento en recorrer el camino del Gobierno Abierto, ya que si observan los paneles, estos estuvieron integrados por Organismos Internacionales, Poder Ejecutivo Nacional, Organismos de Control, Poder Judicial, Organizaciones no Gubernamentales, miembros del Congreso y Universidades. Quiero finalizar reiterando que todo el aporte aquí hecho será tomado en cuenta por todos nosotros para seguir pensando cada vez más una institución mejor, con mayor calidad institucional, que haga efectiva la protección de los derechos de las personas privadas de la libertad. Muchas gracias a todos.

La experiencia de la PPN

Bases de datos y registros de la Procuración Penitenciaria de la Nación sobre violaciones a los Derechos Humanos: trayectoria e iniciativas en materia de open data

Lic. Maximiliano Andrés Sheehan

Lic. Bernarda García

1. INTRODUCCIÓN

A PRESENTE PONENCIA ABORDA la producción de información acerca de las características estructurales de las cárceles federales y de las intervenciones institucionales derivadas, en tanto se encuentra entre las funciones primordiales de la Procuración Penitenciaria de la Nación (PPN). Esta actividad se desprende de la responsabilidad de investigar los fenómenos que afecten los derechos fundamentales del colectivo privado de libertad bajo la órbita del Servicio Penitenciario Federal y de todas las personas detenidas

por cualquier motivo en jurisdicción federal, universo que, de ponerse en marcha el Comité Nacional para la Prevención de la Tortura, incluiría al conjunto de los detenidos en el territorio nacional.

Desde el año 2008, la PPN genera información relevante con el objetivo de desarrollar una observación global y estructural del sistema carcelario y recabar, producir y sistematizar información cuantitativa y cualitativa sobre los ejes temáticos identificados como prioritarios. Para ello, se desarrollan diversos tipos de relevamientos cuyos datos son sistematizados y volcados en diferentes bases de datos propias. En este sentido, no han sido menores los esfuerzos institucionales desplegados para profundizar el registro y tratamiento estadístico de información sensible emergente de la aplicación de los protocolos de actuación y los relevamientos permanentes o específicos desarrollados por el organismo.

A su vez, se describen las principales estrategias llevadas adelante por la PPN acerca de la importancia de la generación y apertura de bases de datos en busca de la transparencia, a la vez que las ventajas e implicancias de que la información pública se encuentre disponible en formatos abiertos y bajo licencias libres. Todo ello con el fin de participar en el proceso de facilitar el acceso de la ciudadanía a la información pública, modernizar y hacer más eficiente y transparente el funcionamiento del Estado, permitir y alentar la reutilización de datos para la creación de aplicaciones y servicios derivados; así como brindar información primaria y accesible para periodistas e investigadores.

En este trabajo se relata también la experiencia de un Hackatón durante el cual se procedió a la adap-

tación de una aplicación de software libre ya creada a las necesidades de nuestro Organismo, con el apoyo de la comunidad tecnológica.

2. LA IMPORTANCIA DE DOCUMENTAR LOS FENÓMENOS DE LA VIDA INTRAMUROS: LOS DATOS ESTADÍSTICOS COMO FUENTE DE INFORMACIÓN

La producción de información respecto de las condiciones de vida intramuros es una tarea especialmente difícil. Los espacios de encierro se caracterizan por ser instituciones altamente herméticas, con bajos niveles de permeabilidad al control y monitoreo externos. Además, las cárceles y centros de privación de libertad son, por definición, instituciones totales (Goffman, 2004: 18), es decir, ámbitos en los cuales las personas presas desarrollan la totalidad de sus actividades, y en donde conviven con el personal encargado de su custodia. En este contexto, la vida en prisión implica un conjunto de privaciones adicionales a la de la libertad, o “dolores del encarcelamiento” (Sykes, 2007: 63-78) que con frecuencia se traducen en diversas vulneraciones de derechos.

La PPN posee la función de *ombudsman penitenciario*, y es un órgano de control externo de la actividad de la administración penitenciaria. Como tal, su objetivo principal es que la privación de la libertad se desarrolle en un marco de respeto de los derechos fundamentales de las personas detenidas. Para llevar adelante su tarea de control y monitoreo, realiza visitas semanales y espontáneas a los espacios de detención y mantiene entrevistas en condiciones de privacidad con los allí alojados. De esta forma, la PPN representa una

institución privilegiada en cuanto a la accesibilidad en el ingreso a las cárceles, motivo por el cual durante los últimos años se ha revalorizado la producción de información, siendo ubicada entre sus responsabilidades primarias. Entendiendo que la visibilización y la difusión de los fenómenos de la vida en prisión resultan tareas indispensables, el Organismo ha realizado importantes esfuerzos dirigidos a fomentar el debate público y social a propósito de las principales problemáticas de las cárceles argentinas.

En este contexto, la voluntad institucional ha sido clara y no se han escatimado esfuerzos a la hora de indagar y generar información sobre fenómenos característicos de los espacios de encierro, tales como las diversas modalidades de aislamiento carcelario, la vida de los colectivos sobre vulnerados -mujeres, jóvenes adultos, extranjeros-, medidas de fuerza, y episodios de violencia institucional tales como los casos de fallecimientos y de tortura.

En este sentido, desde el año 2008 la Procuración Penitenciaria de la Nación produce información cuantitativa fundamentalmente a partir de dos tipos de fuentes. Por un lado, se sistematiza la información producida en el marco de las diversas intervenciones estratégicas desplegadas por el Organismo (tortura y malos tratos, fallecimientos, medidas de fuerza, personas afectadas con medida de resguardo, registro de casos judiciales, argentinos privados de su libertad en el extranjero). Además se desarrollan y actualizan datos estadísticos respecto de ciertos fenómenos centrales de la vida intramuros (sanciones disciplinarias, traslados, presos federales alojados fuera del SPF [Sistema Penitenciario Federal], relevamientos específicos).

Como parte de los esfuerzos destinados a fortalecer la producción de información, en el año 2014 la PPN formalizó el Equipo de Estadística y Bases de Datos, bajo la órbita del Observatorio de Cárcenes Federales. Entre sus tareas se encuentran las de sistematizar la información, codificarla, y volcarla a las distintas bases de datos confeccionadas a tales fines en base a criterios provenientes de la metodología de las ciencias sociales. Además, se efectúan procesamientos estadísticos periódicos, cuyos resultados son expuestos y analizados en informes temáticos regulares, y publicados en los Informes Anuales² del Organismo.

La actualización permanente de estas bases de datos y su procesamiento estadístico permiten visualizar la evolución temporal e histórica de las intervenciones institucionales. Al mismo tiempo resulta una herramienta central en tanto posibilita la identificación de eventuales modificaciones en las tendencias y los patrones de los fenómenos abordados. Respecto de las intervenciones de esta Procuración, en la actualidad se cargan y procesan las siguientes bases de datos:

Base de datos de casos de tortura y malos tratos investigados y documentados por la PPN

Recopila la información producida en el marco de la aplicación del *Procedimiento de la Procuración Penitenciaria de la Nación para la Investigación y Documentación de Casos de Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes*. Reúne los hechos registrados desde el año 2007, hasta la ac-

² Para más información, ver Procuración Penitenciaria de la Nación, *Informe Anual 2009, 2010, 2011, 2012 y 2013*.

tualidad. Produce información sobre las víctimas, los hechos -unidad donde se produjo, circunstancias, modalidad de golpes, presencia y descripción de lesiones, etc.- y sus principales consecuencias, así como sobre la identidad de los agentes involucrados en los casos de violencia institucional.

Registro Nacional de Casos de Tortura

La PPN, junto con el GESPyDH del Instituto de Investigaciones Gino Germani y el Comité Contra la Tortura de la Comisión Provincial por la Memoria, lleva adelante desde el año 2011 un registro integrado por la Base de datos de casos de tortura y malos tratos investigados y documentados por la PPN, así como por los casos registrados por el Comité Contra la Tortura en las cárceles bonaerenses. Además, en una definición amplia de lo que se considera tortura, se incluyen otras modalidades de violencia institucional.

Registro de Casos Judiciales de Tortura

Creado en 2007 en el ámbito de la Dirección Legal y Contencioso, reúne la información sobre los procesos judiciales en los que se investigan casos de tortura y/o apremios ilegales infligidos por agentes del Servicio Penitenciario Federal, Policía Federal Argentina, Policía Metropolitana, Prefectura Naval Argentina, Gendarmería Nacional y/o personal de institutos de menores. Ofrece información a propósito de la jurisdicción, la carátula, el estado judicial de las causas. Además visibiliza el lugar donde se produjeron los hechos y la fuerza de seguridad a la que pertenecen los

agresores; además de permitir el estudio y sistematización de prácticas judiciales.

Base de datos de Fallecimientos en Prisión

Reúne los principales datos obtenidos en el marco de la aplicación del *Procedimiento para la Investigación y Documentación de Fallecimientos en Prisión*. Produce información sobre cada uno de los fallecimientos registrados, en particular, tipo y modalidad de muerte, actuación penitenciaria, apertura de causa judicial e intervención del Equipo de Fallecimientos. Reúne los casos investigados desde el 2009 hasta la actualidad.

Base de datos de Medidas de Fuerza

Sistematiza la información emergente de la aplicación del *Protocolo de Medidas de Fuerza*. Consigna datos respecto del tipo y la duración de la medida, alcance y motivos de ella, actuación penitenciaria e intervenciones de la PPN. Registra casos desde el 2012 hasta la actualidad.

Bases de datos de Resguardos

En el marco de la entrada en vigor del *Protocolo para la Implementación del Resguardo de Personas en Situación de Especial Vulnerabilidad* se crearon dos bases que reúnen información proveniente de distintas fuentes. Una de ellas registra la información suministrada en forma permanente por el SPF. La otra se nutre de los datos resultantes de la aplicación del correspondiente Procedimiento Interno de la PPN ante los casos de Resguardo.

Su procesamiento arroja información sobre la totalidad de los detenidos afectados con este tipo de medida, así como las modalidades de resguardo, modificaciones y ceses del mismo. La misma se encuentra en fase de carga y cuenta con datos a partir del mes de abril de 2013, fecha de comienzo de aplicación del Protocolo.

Base de datos de Argentinos Privados de Libertad en el Extranjero

A partir del convenio celebrado entre la PPN y el Ministerio de Relaciones Exteriores y de Culto, desde 2014 se ha comenzado a relevar la situación de los argentinos detenidos en el exterior. Para ello los representantes consulares han sido capacitados por este Organismo para realizar visitas a los distintos centros de detención, donde mantienen entrevistas con los argentinos alojados. En este contexto se aplica un instrumento de recolección de datos cuya información resultante posteriormente se sistematiza y se vuelca a la base de datos. A través de este proceder, se producen datos sobre países, ciudades y establecimientos de detención, régimen de alojamiento y condiciones materiales, acceso a derechos básicos, episodios de violencia institucional, etc.

Bases de datos temáticas: Traslados, Sanciones, Presos federales alojados fuera del SPF, Presos federales fallecidos fuera del SPF

Partiendo de la premisa de que tanto la política de traslados como el ejercicio de la potestad disciplinaria

del SPF constituyen dos elementos que se caracterizan por la amplia discrecionalidad, arbitrariedad y contenido punitivo con la que se aplican, desde el año 2009 ambas temáticas han sido objeto de un abordaje específico que incluye -hasta la actualidad- la solicitud periódica de información respecto de la totalidad de traslados y sanciones disciplinarias aplicadas en los establecimientos del SPF. Debido a la demora en la recepción y recopilación de la información, ambas bases se encuentran actualizadas al período de referencia último; en este caso, se poseen datos actualizados a diciembre de 2012.

Por otro lado, atento a la ausencia de información oficial al respecto, a partir del segundo semestre de 2013 se solicitan en forma periódica datos específicos a todas las provincias de Argentina sobre el alojamiento de presos federales en dependencias locales, así como de los casos de fallecimientos de personas detenidas dependientes de dicha jurisdicción. La información obtenida se sistematiza y se vuelca en dos bases de datos distintas, una sobre alojados y otra sobre fallecidos. En la actualidad ambas se encuentran actualizadas de acuerdo a la recepción de las respuestas provinciales.

En simultáneo con la carga y el procesamiento de estas bases de actualización permanente, también se confeccionan bases de datos correspondientes a relevamientos puntuales en los que la información se relevó a partir de la aplicación de instrumentos de recolección integrados, en su mayoría, por preguntas cerradas. A modo de ejemplo cabe citar los relevamientos realizados por diversas áreas del Organismo sobre la situación de los extranjeros en prisiones federales, el acceso de los detenidos a la Asignación Universal por Hijo

(AUH), la situación de la educación en contextos de encierro, la producción de requisas vejatorias, las principales problemáticas a las que se enfrentan los visitantes de los presos alojados en los establecimientos del SPF, el acceso a Tecnologías de la Información y Comunicación (TICs), la situación del trabajo carcelario, entre otros. En estos casos, el Equipo de Estadística y Bases de Datos asiste a las diversas áreas en la etapa de redacción de los instrumentos y codificación de los datos. Asimismo, crea las bases correspondientes, se ocupa de la carga -o de su monitoreo- y del procesamiento y desarrollo de tablas y gráficos, de los cuales se señalan las principales líneas de lectura que permiten una clara visualización del fenómeno en cuestión.

3. LA INFORMACIÓN CUANTITATIVA COMO INSUMO PARA LA INVESTIGACIÓN E INTERVENCIÓN EN LAS CÁRCELES

De más está decir que la posibilidad de producir información sistemática y rigurosa sobre las principales características que atraviesan a las prisiones argentinas ofrece una multiplicidad de ventajas a la hora de visibilizar fenómenos y diseñar estrategias de intervención eficaces. En este sentido, en el marco de la ratificación de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos y Penas Crueles, Inhumanos y Degradantes, así como su Protocolo Facultativo, la Procuración Penitenciaria de la Nación se ha propuesto la ardua tarea de detectar e investigar la mayor cantidad posible de episodios de violencia institucional y/o de vulneración de derechos. Este trabajo, sostenido a lo largo de los últimos veinte años, ha cobrado un valor renovado al dirigirse nuevos

esfuerzos institucionales tendientes a recopilar, clasificar y sistematizar la información resultante. Si la investigación rigurosa e imparcial de la vulneración de derechos constituye uno de los pilares del trabajo del Organismo, también lo ha sido el acopio cuidadoso de la información producida y su tratamiento sistematizado y estadístico.

De esta forma se han puesto a disposición nuevas herramientas para el trabajo cotidiano de control y monitoreo de los espacios de detención. La creación de un grupo de trabajo específico como el Equipo de Estadística y Bases de Datos de la PPN ha supuesto un avance a la hora de conocer, recortar y localizar los fenómenos más graves a los que se enfrenta el colectivo prisionizado. Solo a modo de ejemplo, es pertinente señalar que la lectura conjunta de los resultados de los procesamientos de las bases de datos de tortura, fallecimientos y sanciones disciplinarias de aislamiento ha permitido identificar espacios (pabellones, módulos y/o establecimientos) especialmente violentos, o las víctimas recurrentes de la violencia penitenciaria. Estos datos representan insumos novedosos y eficaces a la hora de diagramar los monitoreos y las visitas a las cárceles, incrementando la capacidad de detección y prevención de las prácticas estatales vulneradoras de derechos. El trabajo articulado entre la experiencia resultante de las visitas semanales a los centros de detención y los datos estadísticos de los procesamientos de las bases han producido notables avances a la hora de respondernos qué, dónde, cuándo, cómo y a quiénes entrevistar en la búsqueda de la prevención de la tortura y en cumplimiento de los derechos de las personas encarceladas.

4. LOS DATOS CUANTITATIVOS PRODUCIDOS POR LA PPN: LA IMPORTANCIA DE SU APERTURA Y DIFUSIÓN PÚBLICA COMO ESTRATEGIA DE VISIBILIZACIÓN DE LA REALIDAD CARCELARIA

La responsabilidad con que el Organismo ha asumido su trabajo en función de la prevención de la tortura y las vulneraciones de derechos del colectivo privado de su libertad ha conducido a una ampliación de sus límites. A las tareas de control y prevención se ha decidido agregar la de visibilización y circulación de la información obtenida. De esta forma, la PPN históricamente ha hecho públicos los resultados de sus investigaciones, relevamientos e intervenciones, tanto a través de la publicación de los Informes Anuales, así como de los cuadernillos temáticos. En esta línea, en el año 2013 ha reactualizado su compromiso con la ciudadanía dando un nuevo salto de calidad al abrir sus principales bases de datos con licencia abierta y formato libre, a los fines de ampliar las capacidades de arrojar luz respecto de la situación carcelaria actual.

En el marco de la iniciativa asumida por el Estado Nacional argentino respecto de su participación en el Plan de Acción propuesto por la *Open Government Partnership* [OGP - Alianza para el Gobierno Abierto] inspirado en los criterios de transparencia, colaboración y participación, se creó en el ámbito de la Jefatura de Gabinete por Decreto N°538/2013 el Sistema Nacional de Datos Públicos (SINDAP). Dicha resolución estableció la creación del Portal Nacional de Datos Públicos que almacena y publica datos producidos por el Estado Nacional y las instituciones adherentes, con el compromiso de fortalecer la relación entre el Estado y

la sociedad civil, garantizando el derecho de acceso a la información pública. El Procurador Penitenciario, en forma inmediata y espontánea, decidió en noviembre de 2013 presentar formalmente su adhesión al SINDAP. Desde ese momento, se conformó un equipo integrado por el Subdirector General de Gestión Administrativa y la Coordinadora del Equipo de Estadística y Bases de Datos, quienes fueron los responsables de asistir a las reuniones convocadas por el Foro de Datos Públicos de Jefatura de Gabinete de la Nación. Así es como la PPN ha participado en las primeras discusiones, integrando el Portal desde los orígenes de su creación.

La experiencia ha sido enriquecedora, aportando miradas y perspectivas complementarias acerca de la difusión del trabajo de los Organismos públicos, así como de herramientas informáticas para la consistencia y normalización de las bases. Esta participación ha confirmado el compromiso de la Procuración tanto con la protección de los DDHH de la población privada de libertad como con la participación y el control ciudadano. Bajo este nuevo escenario, fue central el diseño de estrategias de publicación y apertura de los datos que fueran respetuosas del derecho a la privacidad y protección de los DDHH de los detenidos, en particular, considerando el gran volumen de la información generada en los últimos años. En este sentido, los *sets* de datos que han sido publicados fueron cuidadosamente revisados con el objetivo de no violar el secreto estadístico ni la identidad de detenidos y/o agentes del servicio penitenciario. Actualmente, nos encontramos en plena etapa de reactualización de las bases con el objetivo de ampliar los *datasets* publicados, así como de poner a disposición de la ciudadanía la mayor can-

tividad de información posible a propósito del trabajo institucional y las condiciones de vida del encierro.

5. DEL GOBIERNO ABIERTO A LOS DATOS PÚBLICOS. LA ADHESIÓN DE LA PPN AL SINDAP

El concepto de Gobierno Abierto es amplio y está en permanente redefinición. Apunta a una gestión que traza diálogo constante con la ciudadanía, y a su vez, en el proceso decisorio incluye las perspectivas de otros actores. Del mismo modo, persigue la colaboración de los ciudadanos y servidores públicos para la mejora en el diseño y de los servicios públicos, y expresa de forma abierta y transparente condiciones suficientes para el mejor funcionamiento del Estado.

La PPN, a la hora de diseñar y definir su planificación estratégica, se apoyó en la visión del Gobierno Abierto, que sostiene que los temas de gobierno y administración pública deben ser abiertos a todos los niveles posibles en cuanto a transparencia, esto debe ir unido a la creación de espacios permanentes de participación y colaboración ciudadana; y a su vez contó con el asesoramiento de la Secretaría de Gestión Pública que también impulsa los conceptos de Gobierno Abierto.

A fines del año 2012 se creó el “Sistema Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o degradantes” (sancionado en ley 26.827) del cual la PPN Nación es el único miembro permanente de los dos órganos rectores del mecanismo: el Comité Nacional para la Prevención de la Tortura y el Consejo Federal para la prevención de la tortura; al tiempo que la PPN fue designado como el organismo encargado de cumplir la función de me-

canismo de prevención de la tortura en todo lugar de privación de la libertad dependiente de autoridades nacionales y federales.

En este sentido y en conmemoración con el aniversario por los 20 años de la PPN, es que el 25 de abril de 2013 se desarrollaron “Las Jornadas de Gobierno Abierto y Prevención de la Tortura”, que persiguieron como finalidad fortalecer el rol del Estado, mejorar su institucionalidad y la gestión de políticas públicas, lo cual se traduce en mayor eficacia y eficiencia de resultados, teniendo como meta central la PPN, la defensa de los Derechos Humanos de las personas privadas de la libertad.

La Alianza para el Gobierno Abierto [O.G.P. por sus siglas en inglés] fue lanzada en el año 2011 y desde ese momento ha venido promoviendo la implementación de políticas públicas basadas en tres pilares: transparencia, participación y colaboración. Esta Alianza tiene como fin promover compromisos concretos y acciones específicas de parte de los gobiernos participantes, según su documento fundacional “para promover la transparencia, dar más poder a los ciudadanos, luchar contra la corrupción y usar las nuevas tecnologías para fortalecer el gobierno”. En la declaración de Gobierno Abierto se persigue el compromiso de aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales, apoyar la participación ciudadana, aplicar los más altos estándares de integridad profesional en todos nuestros gobiernos y aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas.

Cuenta con el apoyo de más de 60 países de todo el mundo, entre los cuales se destacan los países de

América Latina, de los cuales 15 ya han presentado sus respectivos planes de acción³.

El paradigma ofrecido por OGP, aunque no completamente nuevo, constituye una oportunidad para la promoción de reformas y políticas públicas que amplíen el proceso de democratización inaugurado en nuestra región hace tres décadas. En efecto: “una brecha parece haberse abierto recientemente en la infranqueable ‘caja negra’ del Estado. Una brecha por la que comienzan a filtrarse crecientes demandas de apertura, de transparencia en la gestión, de participación en la elaboración de políticas estatales, de rendición de cuentas y responsabilización por el uso de los recursos públicos, de evaluación y control ciudadanos de los resultados gubernamentales” (Oszlak, 2013: 2).

En el mes de noviembre de 2012, el Estado argentino manifestó la intención de trabajar junto con la OGP en la coordinación de acciones con aquellos países que comparten los principios de Gobierno Abierto. Y a partir de ello, en abril de 2013, presentó su plan de acción ante el Comité Directivo de la OGP.

En el plan de acción presentado, que abarca un período de ejecución de dos años (abril de 2012 a abril de 2014), la República Argentina se compromete a la creación de un portal de Datos Públicos, el cual contendrá información presupuestaria de licitaciones y contrataciones públicas, salarios de los empleados públicos e información general del Estado Nacional. Tal como se mencionó anteriormente, en noviembre de 2013, la Procuración Penitenciaria de la Nación suscribió a los términos de adhesión al Sistema Nacional De

³ <http://www.opengovpartnership.org/>

Datos Públicos (SINDAP), y en el año 2014 se avanzó en la entrega de los dos primeros *datasets*.

6. ACERCAMIENTO AL OPEN DATA Y LA EXPERIENCIA DE UN HACKATÓN

En este contexto, la primera experiencia de la Procuración Penitenciaria de la Nación respecto de las políticas de *open data* fue la invitación a la primera “Conferencia Regional de Datos Abiertos para América Latina y el Caribe”, llevada a cabo en Montevideo, Uruguay, en junio de 2013.

En ella se abordó el fenómeno de los datos abiertos desde una óptica regional, el desarrollo del periodismo de datos, y los desafíos para los gobiernos locales; la regulación, los estándares y las plataformas para la apertura de datos: alternativas y buenas prácticas; además de los datos abiertos y la generación de modelos de negocio sustentables, entre otros temas, que buscan la construcción sostenible de valor.

Como compromiso en participación ciudadana, en el Plan de Acción de la República Argentina, también se encontraba la realización de un Hackatón de datos públicos; reza textual el plan: “Se realizará un encuentro de desarrolladores programadores web y diseñadores en donde el gobierno nacional pondrá a disposición datos públicos para que puedan ser explotados y reutilizados”⁴.

Este encuentro se dio en el formato de una dinámica novedosa: Hackatón. El concepto está compuesto por las palabras “maratón” y “hackers”, y juntas se

4 Plan de Acción de la República Argentina (Londres, 2013).

definen como una maratón de desarrollo. Es un evento donde los participantes se reúnen -en el mismo espacio físico- para desarrollar aplicaciones de forma colaborativa en un corto lapso. La duración puede variar entre 10 y 72 horas.

Se notará que el concepto refiere a un colectivo social con alguna carga negativa que lo asociaba a *hackers* informáticos. Lejos de esta visión negativa, el encuentro dio lugar a una reunión de programadores informáticos especialistas en computadoras y redes informáticas, dispuestos a colaborar e intercambiar ideas y problemáticas de manera solidaria. A partir de este novedoso planteo nos hemos preguntado de qué manera puede esto ayudar a la gestión pública y cuál debería ser el rol de un funcionario público en el marco de esta dinámica.

El objetivo de un Hackatón es obtener aplicaciones innovadoras y eficientes de manera muy rápida. Instituciones públicas, universidades, medios de prensa, empresas privadas, organizaciones civiles y hasta ciudades enteras o países utilizan esta metodología.

La Procuración Penitenciaria de la Nación, como Organismo adherente a los conceptos que engloban el término de Gobierno Abierto, ha participado del Hackatón Program.AR, que fue el primer Hackatón de Datos Públicos Nacionales, organizado en el marco del lanzamiento del Portal Nacional de Datos Públicos (SINDAP).

Según nuestra experiencia, esta novedosa forma plantea un desafío desde la misma organización: en un principio se realiza la inscripción y elige qué temas son de su preferencia y si uno cuenta o no con equipo de trabajo previo.

Unos días antes del Hackatón se realiza una reunión previa de coordinación; en dicha reunión se presentan los *sets* de datos a utilizar en el Hackatón, y se brinda información, herramientas y lineamientos para la participación. De esta reunión surgen los proyectos a desarrollar en el mismo, es decir que allí quedará conformado el *HackDash*, nombre con el que se conoce a la plataforma web que permite juntar ideas con personas y poder saber en qué estado está cada proyecto inicial del evento.

Durante el Hackatón, trabajamos en distintos equipos sobre los proyectos establecidos en la reunión previa y que conforman el *HackDash* del evento. Los participantes inscriptos individualmente fueron sumándose a los equipos conformados y proponiendo allí mismo nuevos proyectos. Para tal fin, al comienzo del Hackatón se expusieron los proyectos inscriptos y se pregunta a todo el auditorio qué capacidad le hace falta a ese proyecto, ya sea de diseño, de conocimiento, de programación, etc.

Todos los proyectos participantes del Hackatón Program.AR debían alojarse en el repositorio determinado por la organización a tal fin, realizándose esta tarea unos días antes del Hackatón, permitiendo también de este modo buscar adeptos a nuestra idea o conocer los diferentes proyectos al cual adherir.

Otra perspectiva novedosa fue plantear el evento a modo de competencias entre distintos equipos. La idea es que, partiendo de los datos que se brindaran para la realización del evento, cada equipo pueda pensar soluciones y desarrollar aplicaciones, y buscar colaboradores que se sumen a la idea si ello es preciso.

Este evento reunió a *hackers*, periodistas de datos, diseñadores, investigadores sociales, funcionarios públicos, organizaciones de la sociedad civil, entre otros, alrededor de la idea de crear aplicaciones y visualizaciones que puedan sumarse al Portal, fomentando el espíritu colaborativo y el compromiso con un proyecto y una tarea que resuelva problemas reales de la ciudadanía; ya que uno de los objetivos del evento era demostrar que la generación de datos puede producir valor social. En conjunto con el Hackatón, se organizaron talleres educativos para alumnos y talleres de capacitación docente. Luego de una actividad de doce horas, se obtuvieron propuestas orientadas a temáticas educativas, fútbol y datos públicos, cuyos resultados son ofrecidos de manera pública a quien quiera consultarlos o mejorarlos.

Nuestra aproximación a esta novedosa experiencia nos generaba algunos cuestionamientos, ya que desde los organismos públicos existe una tendencia a la formalidad y los eventos de tipo más tradicionales, así como la desconfianza que le genera a las instituciones públicas la apertura de sus registros y bases de datos. A partir de nuestra participación en esta experiencia hemos descubierto un nuevo camino que, lejos de los prejuicios mencionados, nos presenta una posibilidad donde la ciudadanía comienza a consolidarse como reutilizador de datos públicos y generador de aplicaciones que contribuyen con su bienestar social y la gestión pública.

7. NUESTRA EXPERIENCIA COLABORATIVA

Una vez finalizado el Hackatón, el jurado procedió a seleccionar la aplicación ganadora, que junto con el resto de las aplicaciones desarrolladas, quedó alojada

en un reservorio⁵ provisto por el organizador donde se las puede consultar, con el fin de que distintos usuarios las puedan reutilizar, todo ello gracias a que fueron diseñadas y desarrolladas en formatos de software libre.

Más allá de la experiencia en sí misma enriquecedora, nuestra participación en el Hackatón nos permitió quedar en contacto con un grupo de programadores que se mostraron dispuestos a trabajar colaborativamente con la PPN. De esta forma, a principios de diciembre de 2013 comenzamos a mantener reuniones periódicas en donde nuestra propuesta fue la de adaptar la aplicación ganadora -Hotel Viz⁶- a las bases de datos de nuestro Organismo, con el objetivo de mostrar desde una perspectiva novedosa y de fácil lectura para la sociedad en general, cómo evolucionaban los fenómenos más relevantes de la vida en prisión.

Avanzado el trabajo, nos sorprendió gratamente la buena predisposición que pusieron para concretar nuestra idea, pero no era una tarea sencilla, debíamos colaborar y destinar nuestros esfuerzos a fin de poder realizarlo. Por parte del equipo de la PPN, y por sugerencia de los programadores, se normalizaron las bases

5 <http://programar.hackdash.org/>

6 La aplicación es una visualización dinámica sobre un mapa virtual de la República Argentina, donde se destacan georreferenciados los distintos centros turísticos del país, se puede seleccionar la variable que uno quiere consultar entre establecimientos, viajeros, estadía promedio, habitaciones disponibles, habitaciones ocupadas, plazas disponibles y plazas ocupadas y se puede observar mediante una línea de tiempo cómo evolucionan estas variables y cómo es el flujo turístico dentro del país y a simple vista se puede distinguir dónde hay mayor cantidad de gente, cómo circula el turismo por temporadas, dónde hay mayor cantidad de habitaciones disponibles, de infraestructura hotelera, si está siendo aprovechada o no, entre otras. <http://www.nardoz.com/HotelViz/>

de datos mediante *Open Refine*⁷, un sistema de código abierto y gratuito que se utiliza para la organización y limpieza de bases de datos donde uno puede explorar datos, limpiar y transformar y conciliar datos. Al mismo tiempo, debíamos georreferenciar las unidades penitenciarias federales en el mapa de la República Argentina actividad para la cual nos aconsejaron utilizar la herramienta *Cartodb*⁸, un software libre que permite georreferenciar sitios, importar datos, crear mapas y visualización, integrar tablas, entre otras funcionalidades.

Una vez que tuvimos las bases de datos normalizadas debimos adaptarlas a las necesidades de la aplicación. Con esto y los establecimientos de detención georreferenciados en el mapa de la República Argentina, el equipo programador ya estaba en condiciones de efectuar las migraciones necesarias para lograr la visualización de nuestra base de datos. El proceso de adaptación duró aproximadamente un mes y su resultado fue de gran utilidad y pudimos alcanzar lo que habíamos ansiado desde un principio: una visualización de la ubicación geográfica de las cárceles federales en consonancia con la evolución temporal (2009-2013) de los fenómenos de los malos tratos y la tortura, el aislamiento, la población y los fallecimientos. Entre las principales ventajas de la aplicación se destaca la posibilidad de seleccionar el fenómeno o variable a visualizar, optando entre observar las transformaciones de las variables a lo largo del tiempo o identificar un período estático y la representación de *ranking* según la frecuencia con la que cada una de las unidades registró los fenómenos.

7 <http://openrefine.org/>

8 <http://cartodb.com/>

En definitiva, se obtuvo una aplicación basada en la visualización dinámica de nuestras bases de datos de una manera moderna, inteligente, eficiente y colaborativa, cuyo formato audiovisual se dirige a todo tipo de público facilitando la comprensión de las principales características que atraviesan los espacios de encierro.

En este sentido, y por primera vez en Argentina, se ha logrado adaptar con el apoyo de la comunidad tecnológica una aplicación de software libre ya creada en el marco de un Hackatón, a las necesidades de un organismo público. De esta manera, hemos desarrollado una herramienta dirigida a la ciudadanía que permite observar la evolución histórica de la tortura, los fallecimientos, el aislamiento y la población alojada en las cárceles del SPF con datos actualizados en forma periódica, disponibles en nuestra página web.

8. PRIMERAS REFLEXIONES

Sin el compromiso y la voluntad política del Organismo no hubiera sido posible producir información cuantitativa de la calidad que genera la PPN. La trayectoria institucional de investigación y difusión de sus resultados ha sido la base que ha permitido comprender la importancia de visibilizar lo que sucede en contextos intramuros, en tanto estrategia de prevención de la tortura.

Los esfuerzos institucionales han demostrado que llevar a la práctica los principios del paradigma de Gobierno Abierto no requiere de grandes inversiones ni es una tarea imposible. La experiencia de la PPN ha evidenciado que lo que se necesita es una transformación en los modos de entender el acceso público a la información y la necesidad de que las instituciones estatales se

comprometan en la apertura y difusión de sus datos. La información pública compartida en formatos abiertos, accesibles y estructurados es una fuerte tendencia global hacia la transparencia, rendición de cuentas, participación de la sociedad civil en procesos de mejora de la eficiencia de la Administración Pública y la generación de nuevos productos y servicios para los ciudadanos.

Las sociedades demandan, cada vez con más fuerza, gobiernos que respondan verdaderamente a sus necesidades y que lo hagan de un modo más abierto y participativo. Este es uno de los mayores retos al que nos enfrentamos hoy en día los responsables públicos, que no podemos ni debemos permanecer ajenos a la voluntad de los ciudadanos de intervenir en la acción de gobierno.

En este sentido, la transparencia, la colaboración y la participación buscan consolidarse como ejercicio de gobierno bajo plataformas de red en el cual los organismos públicos coordinen sus políticas públicas con otros organismos estatales, como así también con la ciudadanía, las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado, organismos no gubernamentales, entre otros, con el fin de co-gestionar un Estado legal y eficiente, porque la eficiencia no es otra cosa que la unidad de medida de la calidad de los servicios públicos, y si el Estado no es eficiente, los servicios públicos jamás pueden ser de calidad.

Partiendo del espíritu colaborativo, hemos llevado a la práctica elementos relevantes de la teoría de Gobierno Abierto, lo que ha representado un desafío inédito para los organismos públicos de Argentina. De esta manera, con la cooperación de la comunidad tecnológica, hemos adaptado aplicaciones creadas en espacios colaborativos, que han facilitado el conoci-

miento e involucramiento del ciudadano en la gestión pública. Otorgarle este lugar privilegiado al control ciudadano nos ha permitido ampliar la perspectiva, comprendiendo en forma acabada la importancia de que lo que sucede en la cárcel no quede invisibilizado tras los muros que la rodean.

Gestión, resultados e innovación, son algunos de los grandes desafíos que tenemos en estos tiempos en las instituciones estatales. No es solo gestionar, se trata de gestionar incorporando elementos innovadores, nuevas técnicas para poder obtener y dar mejores resultados. Con el objetivo de avanzar en este sentido, confiamos en que en un futuro cercano se desarrollarán nuevos canales de participación que permitan profundizar las relaciones entre Estado y ciudadanía.

En lo relativo a la participación ciudadana, es muy importante resaltar que donde no se asuma esta cuestión como un derecho, con reconocimiento de mecanismos formales, informales, directos, indirectos, etc., que viabilicen la participación de la gente como forma de potenciar la Administración Pública, como forma de exigir al funcionario público resultados, como forma de buscar legitimar la actuación de la Administración, pero también como forma de que el ciudadano colabore y asuma responsabilidad en el proceso administrativo, no lograremos reflejar el empoderamiento ciudadano en forma efectiva en nuestra gestión cotidiana.

Por último, consideramos necesario generar y reproducir espacios de trabajo de tipo colaborativo entre comunidad y Estado, y que este ejercicio se convierta en un hábito de la gestión estatal facilitando los canales de participación de la ciudadanía y promoviendo la cultura de la participación y reutilización de da-

tos. Por esta vía es que se consolidará la idea de que involucrando a la ciudadanía lograremos mayor impacto de nuestras políticas públicas.

BIBLIOGRAFÍA:

Goffman, Erving, *Internados: ensayos sobre la situación social de los enfermos mentales*, Amorrortu, Buenos Aires-Madrid, 2004.

Sykes, Gresham, *The society of captives. A Study of a Maximum Security Prison*, Princeton University Press, Estados Unidos, 2007.

Procuración Penitenciaria de la Nación, *Informe Anual 2013. La situación de los Derechos Humanos en las cárceles federales de la Argentina*, Buenos Aires, 2014.

Procuración Penitenciaria de la Nación, *Informe Anual 2012. La situación de los Derechos Humanos en las cárceles federales de la Argentina*, Buenos Aires, 2013.

Procuración Penitenciaria de la Nación, *Informe Anual 2011. La situación de los Derechos Humanos en las cárceles federales de la Argentina*, Buenos Aires, 2012.

Procuración Penitenciaria de la Nación, *Informe Anual 2010*, Buenos Aires, 2011.

Procuración Penitenciaria de la Nación, ¿Cómo mirar tras los muros? Cuadernos de la Procuración Penitenciaria de la Nación, Buenos Aires, 2009.

Ramírez Alujas, Álvaro (diciembre de 2011), “Gobierno Abierto y modernización de la gestión pública. Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales”, en: *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, IX, di-

ciembre, 2011.

Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación Argentina (18-07-2013), “Resolución 538/2013. Créase el Programa Sistema Nacional de Datos Públicos”.

Presidencia de la Nación Argentina (abril de 2013), “Alianza para el Gobierno Abierto Argentina. Plan de Acción de la República Argentina. Abril 2013”. OpenGovernmentPartnership, [https://www.agendadigital.gob.ar/multimedia/files/carpeta%20de%20archivos/plandeaccion_01_\(2\)OGP.pdf](https://www.agendadigital.gob.ar/multimedia/files/carpeta%20de%20archivos/plandeaccion_01_(2)OGP.pdf), 10-12-2013.

Poder Ejecutivo de la Nación Argentina (03-12-2003), “Decreto 1172/2003. Acceso a la información pública”.

CLAD (2013), “Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública”. Documento aprobado por el Consejo Directivo del CLAD en reunión presencial-virtual celebrada desde Caracas el 10 de octubre de 2013. <http://www.20422.cl/cepal/Carta%20Iberoamericana%20de%20los%20derechos%20y%20deberes%20-%20documento%20aprobado%2010-10-2013.pdf>, 11-03-2014.

CLAD (2009), “Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública”. Aprobada por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Lisboa, Portugal, 25 y 26 de junio de 2009, adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Estoril, Portugal, 30 de noviembre y 1° de diciembre de 2009 (Resolución No. 38 del “Plan de Acción de Lisboa”), <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-participacion-ciudadana>, 18-09-2013.

CLAD (2007), “Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico”. Aprobada por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Pucón, Chile, 31 de mayo y 1° de junio de 2007, <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartagobelec.pdf>, 18-09-2013.

Naser, Alejandra y Ramírez Alujas, Álvaro, “Plan de Gobierno

Abierto. Una hoja de ruta para los gobiernos de la región” en *Serie Manuales n° 81*. Publicación de Naciones Unidas, CEPAL, marzo, 2014.

Ramírez Alujas, Álvaro y Dassem, Nicolás, *Vientos de Cambio. El avance de las políticas de Gobierno Abierto en América Latina y el Caribe*, Publicación del Banco Interamericano de Desarrollo, 2007.

Ramírez Alujas, Álvaro, “Cocreación de Servicios” en *42 voces sobre el Gobierno Abierto. Participación & Colaboración & Transparencia (expertos de todo el mundo lo llenan de significado)*, publicación colaborativa impulsada por la Xarxad’Innovació Pública, abril, 2014.

Ramírez Alujas, Álvaro, “Coproducción de Servicios” en *42 voces sobre el Gobierno Abierto. Participación & Colaboración & Transparencia (expertos de todo el mundo lo llenan de significado)*, publicación colaborativa impulsada por la Xarxad’Innovació Pública, abril, 2014.

Oszlak, Oscar, “Estado abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública”, ponencia presentada en el XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, Uruguay, 29 de octubre-1 de noviembre de 2013.

<http://datospublicos.gob.ar/hackatonprogramar/reglas/reglamento-hackatones-PROGRAM.ar.htm>

Índice

Prefacio / 05

Prólogo / 11

Palabras de bienvenida
por Juan Carlos Marino / 19

Presentación
por Francisco Miguel Mugnolo / 25

Conferencia inaugural: Gobierno abierto,
gestión pública y modernización:
la visión del CLAD
por Gregorio Montero / 37

Gobierno abierto: Una nueva mirada a la
ciudadanía por Virginia Pardo / 67

Gobierno Abierto: Promesas, supuestos,
desafíos. por oscar oszlak / 83

Palabras del moderador
Juan Ignacio Belbis / 99

Palabras del moderador
Ramiro Álvarez Ugarte / 103

Mecanismo nacional de tortura: el rol de
la PPN por Alberto Volpi / 107

Principios y funciones de la ley 26.827
por Mario Coriolano / 119

Palabras del moderador Maximiliano A.
Sheehan / 134

Evaluación de impacto de las actuaciones
de la ppn en relación a la protección de
los DDHH de las personas privadas
de su libertad en establecimientos
federales en los últimos tres años
por Ana Pichon Riviere / 139

La procuración: plan estratégico
para los derechos humanos
por Alfredo Ossorio / 145

El desafío del control de la gestión
gubernamental por Juan Minguez / 153

Palabras de cierre / 159

La experiencia de la PPN / 163