

**DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES Y SEÑALES DE PROGRESO
PARA LA PROTOCOLIZACIÓN DE LA TRANSPARENCIA ACTIVA
GUBERNAMENTAL**

**WOMEN HUMAN RIGHTS AND QUALITATIVE PROGRESS SIGNS IN THE
PROTOCOLIZATION OF GOVERNMENTAL TRANSPARENCY**

Celeste Box¹

Universidad de Buenos Aires

Resumen: Este breve ensayo señala la necesidad de protocolizar la transparencia activa, incorporando señales cualitativas de avance en materia de derechos humanos. Nos centramos en un sector de la agenda de género, en este caso, la de las mujeres. Para concretarlo, comenzamos con una semblanza de la perspectiva de acceso a derechos para las políticas públicas y así poder ahondar en el rol de la publicación de información gubernamental como una herramienta de la garantía estatal de los derechos humanos. Sin olvidar algunas disquisiciones pertinentes acerca de la transparencia activa y la perspectiva de acceso a derechos, desembocamos en una caracterización sobre la protocolización de la transparencia activa para señalar la importancia de la incorporación de señales cualitativas de avance necesarias a la garantía de los compromisos jurídicos en materia de derechos humanos asumidos por los Estados.

Palabras clave: Información - género - políticas públicas

Abstract: This short essay points out the need to protocolize government transparency, through the incorporation of qualitative signs of progress in the area of Human Rights. We focus just on one part of the gender agenda, that is, women. In order to achieve it, we begin with a semblance of the perspective of access to rights for public policies and thus be able to delve into the role of the publication of government information as a tool for the state guarantee of Human Rights. Passing through some pertinent disquisitions about

governmental transparency and the perspective of access to rights, we end up in a characterization of the protocolization of transparency to point out the importance of incorporating qualitative signs of progress as a necessary component to guarantee legal commitments in matter of human rights assumed by the States.

Keywords:Government information - gender - public policy

Recibido 14 de mayo 2021

Aceptado 20 de junio 2021

I. Introducción¹

En este ensayo presentaremos la necesidad de la incorporación de señales de progreso cualitativas en materia de derechos humanos, dentro de la implementación de la transparencia activa orientada al acceso a derechos de las mujeres. En orden a este objetivo, desarrollamos una metodología sencilla e incremental que nos lleve desde la cuestión más basal y fundante -una caracterización de la perspectiva de acceso a derechos y los derechos humanos de las mujeres-, avanzando a una demostración argumental de la necesidad de incorporar las señales de progreso, tomando los desarrollos teóricos de Pautassi (2010) y Pautassi y Royo (2012), reformulados, es decir, adaptados al diseño de un protocolo de publicación de información gubernamental.

Nuestro plan de exposición es progresivo: comenzaremos con una brevísima caracterización sobre los derechos humanos -haciendo especial hincapié en la dimensión de la garantía estatal-, para luego avanzar a una semblanza acerca de las políticas públicas concebidas a la luz de la perspectiva de acceso a derechos. A ella le sumaremos el rol de la información gubernamental como instrumento de políticas en el proceso de garantización, para lo que recuperaremos algunos aspectos de la historia del derecho humano de libertad de expresión -del cual el de acceso a la información es vicario-. Luego incorporaremos una mención de los derechos humanos de las mujeres, sin olvidar las posiciones críticas de los feminismos en relación a ellos. Paso seguido, expondremos el valor de la protocolización en la publicación de información gubernamental (y allí mismo haremos una caracterización breve acerca de lo que consideramos un protocolo de transparencia activa), para finalmente abordar la importancia de incorporar mecanismos cualitativos de avance en materia de derechos y así mejorar la función de la información gubernamental como medio para la garantía de los derechos humanos de las mujeres.

II. El principio (y los principios) de la cuestión

¹ inboxceleste@gmail.com Agradecemos especialmente las contribuciones del Dr. Germán Jáuregui (UNLP) en materia de indicadores de progreso de derechos humanos. Sin su contribución, estas páginas carecerían de una herramienta crítica para poder instrumentar una reflexión más profunda sobre la protocolización de la transparencia activa y derechos humanos de las mujeres.

Es atinado conceptualmente, pero también muy pertinente a estas líneas, comenzar afirmando junto a Nikken (1995) que la noción de derechos humanos implica una afirmación de dignidad de la persona frente al Estado (y no cualquier tipo de Estado, sino uno que ha asumido el compromiso de persistir en un Estado de Derecho, es decir, restringido en el ejercicio de poder gracias a leyes que, mientras le imponen límites, le garantizan libertades a sus habitantes).

Además, poseen diversas características particulares que los diferencian de otros derechos. Entre ellas encontramos la universalidad (es decir, corresponden a toda persona independientemente de su nacionalidad, lugar y momento histórico de nacimiento, o siquiera su inmersión cultural (Di Bernardi, 2007)). También son extensivos a todas las sociedades², y ostentan el carácter de progresividad en alcance y profundidad: en cuanto a lo primero, esto implica que es permitido y quizás deseable, la incorporación de nuevos derechos hoy por hoy no consagrados. Y en cuanto a lo segundo, pues es posible (otras veces imperioso y muchas veces urgente), darle mayor alcance a los existentes. Por ejemplo, el derecho a la vida fue, simplemente, la protección a la ejecución extrajudicial. Luego se abrió el capítulo a la noción de vida digna, que incluye una plétora de derechos relacionados, además del resto de los derechos humanos (Di Bernardi, 2007). Esto último interpone la prohibición de regresividad -el devenir de los derechos humanos es del orden del avance, nunca se retrocede en ellos-, y no es sólo una cuestión del objeto sino también de los mecanismos jurídicos, dado que su protección se plasma en regímenes internacionales pasibles de ser ampliados, por lo que la legislación nacional también debe ser modificada en este sentido (Nikken, 1995). También son interdependientes y por lo tanto indivisibles (es imposible ejercer, gozar y exigir un derecho humano sin tener acceso a los otros), y, además, son irrenunciables (ninguna persona podría declinar tenerlos, dado que hacerlo implica renunciar a su condición de persona. El sólo hecho de pretenderlo resulta una acción nula sin efecto).

En este proceso no está ajeno el Estado: si los derechos humanos son progresivos es necesario fortalecer los mecanismos de garantía y tutela, en la medida en que su cumplimiento no sea completo (Nino, 1980). No sólo es menester mayor y mejor trabajo,

² No es el objeto de estas líneas, pero recomendamos consultar la tensión entre relativismo cultural y derechos humanos, un aspecto que tiene aristas muy interesantes en términos de género.

sino remarcar que existe una prohibición expresa: los Estados no pueden retroceder en el proceso de reconocimiento ni dejar de honrar los niveles de goce y ejercicio que han sido alcanzados (Nikken, 1994). El fundamento último reside en que la dignidad humana no admite excepciones ni particularidades, se posee *in toto* o se encuentra vulnerada. De este modo, si un atributo resulta inherente a una persona -independientemente de si se concreta en el plano positivo-, no podría dejar de serlo, aún cuando el Estado o un gobierno sea quien pretende quitárselo.

Pero la cuestión tampoco termina en el Estado. El principio básico del derecho humanitario implica la garantía de dignidad del ser humano por medio de ciertos derechos mínimos, reconocibles en su condición de ser humano. El derecho internacional de los derechos humanos es, en concreto, un esfuerzo plasmado en diferentes mecanismos jurídicos (convenios, tratados, catálogos, etc) que consagran la promoción y protección internacional (Nash Rojas, 2006). En los tiempos en que se firma la Declaración Universal se esperaba que las violaciones flagrantes acontecidas en el contexto de la Segunda Guerra Mundial no se repitiese -la historia en América Latina nos demostró que efectivamente se podían repetir endémicamente y no ahorrar en gravedad-, pero, sobre todo, se pretendía dar estos derechos un esquema de funcionamiento preventivo inmerso en un sistema de control internacional (en nuestros lares esto será el Sistema Interamericano de Derechos Humanos). En síntesis, en Estado está obligado a dar respuesta ante las medidas que ha tomado para cumplir su obligación adquirida internacionalmente, a dar cuentas de si esas medidas son adecuadas al fin perseguido (es decir, si la acción estatal -políticas, programas, etc- alcanza el fin buscado), y, además si ostenta un mecanismo de control para estas metas (fuere político o judicial).

Dicho lo anterior, debemos atender, también, a una dimensión determinante para nuestro argumento: la obligación de garantía asumida por cada Estado tiene el correlato de encarnar la (lamentable) capacidad de violarlos. Así, aquél también es el único actor que puede desnaturalizar al nivel de no dar cuenta de la existencia de estos derechos, en razón de la disponibilidad de medios que ostenta. Una persona o un grupo particular pueden ofender la dignidad humana, abusar, violentar, cometer un crimen (incluso gravísimo), pero no poseen frente a su víctima la asimetría de medios que sí posee el

Estado en relación a sus habitantes³. Damos aquí con un salto, un hiato, un diferencial cualitativo: la justificación última de la existencia del Estado implica la consecución del bien común, y esto nunca puede estar en detrimento de sus habitantes. En el plano de la garantía, el Estado debe promover la posibilidad efectiva de que su ciudadanía ejerza los derechos mientras disfruta las libertades reconocidas (tuteladas por los órganos de control internacional, como la CIDH). La manera de concretarlo son, por un lado, medidas positivas, es decir, normas concretas que aseguren el ejercicio del derecho (y protejan frente a amenazas de ese ejercicio), y que permitan adoptar medidas de prevención general, habiliten la reparación de las víctimas y que instrumenten la cooperación con órganos internacionales para que desarrollen actividades de control (Nash Rojas, 2006). En menos palabras: el Estado pone a disposición de la ciudadanía medios judiciales accesibles y eficaces, previene futuras lesiones y reestablece el derecho vulnerado o violado (Pautassi, 2010). Pero también tiene que implementar políticas públicas que instrumentan el contenido del derecho para su efectivo acceso (las que además deben cumplir con ciertos estándares), y así, la gestión de gobierno implica elevar constante y progresivamente el respeto, protección, garantía y promoción de derechos (Pautassi y Royo, 2012).

Allende la clásica clasificación entre derechos civiles y políticos por un lado, y derechos económicos, sociales y culturales por el otro (consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966), la manera quizás más didáctica de enumerar los derechos humanos de la Declaración Universal de 1948, en estas líneas mantendremos, a partir de ahora, nuestro universo de sentido en los derechos humanos de las mujeres, una parte inalienable e indivisible de los derechos humanos universales, y que están contenidos en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) de 1979, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará) de 1994, junto con otros instrumentos internacionales (que esperamos avancen a futuro, para que el reconocimiento como la exigibilidad resulte cada vez más efectivo y completo).

³ Existen excepciones como pueden ser las ocupaciones y acciones de grupos paramilitares, que deben ser tomados particularmente, donde efectivamente existe una violación a los derechos humanos y no está a manos del Estado jurídicamente constituido

En esta última, se los especifica con el fin de ser reconocidos y garantizados en su goce, ejercicio y protección. De esta manera, cuando las mujeres somos pensadas como titulares de derechos, hablamos de: a) el derecho a que se respete nuestra vida; b) a que se respete nuestra integridad física, psíquica y moral; c) a la libertad y a la seguridad personales; d) a no ser sometidas a torturas; e) a que se respete la dignidad inherente a nuestra persona y que se proteja nuestra familia; f) a la igualdad de protección ante la ley y de la ley; g) a que accedamos a un recurso sencillo y célere ante tribunales competentes, que nos ampare contra actos que violen nuestros derechos; h) a la libertad de asociación; i) a la libertad de profesar religión y creencias propias dentro de la ley y j) a tener igualdad de acceso a la función pública y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones.

Esto abre una plétora de aspectos de la vida de las mujeres en la dimensión de la vida pública y política, de los cuidados de su salud, de su autonomía sexual y reproductiva. También fija mínimos para las condiciones y nivel de vida, exhorta a evitar, erradicar y reparar el hecho de ser objeto de los diferentes tipos de violencia, a reconocer y atender su integridad en situaciones excepcionales (migraciones, desplazamientos y situaciones de conflicto y crisis). Y todo parte y concluye, por supuesto, en un acceso a la justicia competente y eficaz (Naciones Unidas, 2014).

III. Enfoque de acceso a derechos para las políticas públicas

Los derechos no son entidades *ex nihilo*. Se reconocen, positivizan y ejercen en sociedades concretas, y ellas refractan en ese funcionamiento. En las democracias latinoamericanas, la estructura socioeconómica desigual debilita la garantía y el ejercicio de los derechos civiles y políticos (Güendel, 2002). Hace casi dos décadas, O'Donnell (2001) afirmó que, allende los múltiples argumentos instrumentales para abogar por los beneficios del Estado de Derecho, su justificación debería basarse en la igualdad de los sujetos jurídicos con agencia autónoma y responsable que lo habitan (junto con la dignidad y obligación del respeto humano derivado de ello). Pero en América Latina, la intermitencia y existencia parcial del estado de derecho da cuenta de numerosas violaciones de la ley en el nivel social, y la disponibilidad de derechos resulta un hecho

(sólo) luego de ser ejercitados y defendidos⁴. Este aspecto nutre su categoría de *ciudadanía de baja intensidad* (O'Donnell, 1993), ese fenómeno que observó en Latinoamérica, donde un ejercicio irregular de derechos civiles a lo largo de un territorio, se combina con la debilidad o ausencia de la dimensión funcional del Estado, y condiciona la emergencia de poderes privados que toman control en zonas rurales y marginales urbanas, la existencia de burocracias que establecen relaciones de desigualdad con la ciudadanía, entre otros factores que minan cada vez más el ejercicio de la ciudadanía (O'Donnell, 1993). Es por esto que la ley no constituye sólo una simple técnica racionalizada de ordenación de las relaciones sociales, sino la condensación dinámica de relaciones de poder. De más está mencionar que estas dinámicas de lo público ponen en seria interdicción la función de garantía de derechos que hemos planteado en estas líneas.

Aún a pesar de esas desigualdades, O'Donnell no omite señalar que la ley sugiere un punto de esperanza y una amplia estrategia de construcción de relaciones presentes y futuras: portar derechos formales -civiles o políticos- es una señal de empoderamiento de los individuos y sus asociaciones. Esta revalorización del derecho como instrumento de integración social -que propiciará derechos humanos con reconocimiento positivo-, puede ser cotejada en la progresiva apertura de espacios institucionales a diferentes sujetos sociales (devenidos, por ello, sujetos de derecho), proceso que también les dota -junto al resto de la sociedad- de instrumentos para su exigibilidad ante el único sujeto que tiene obligación de garantizarles, es decir, el Estado (Güendel, 2002).

Justificar un enfoque de derechos para las políticas públicas puede proceder conceptualmente, pero también es necesario afirmar que hacerlo tiene cierto aire de redundancia. No sólo porque el Estado es el sujeto colectivo con continuidad en el tiempo que aglutina -en el mejor de los casos- a un conjunto social que le precede, sino porque su existencia se justifica en la satisfacción de tales derechos en una jurisdicción⁵. Dado que un Estado de derecho democrático (O'Donnell, 2011), no debe haber margen para acciones del Estado o sus instituciones que resulten violatorias de los derechos y las libertades fundamentales, las políticas públicas que tengan en cuenta derechos fundamentales (es decir, aquellos derechos básicos que están plasmados en el

⁴ Claro que este aspecto no es indeclinablemente negativo: también permite construir las bases para luchar por otros derechos específicos y sustantivos (O'Donnell, 2011), pero sí imprime una lógica particular que no puede ser omitida a la hora de pensar el funcionamiento social, la gestión del Estado y el acceso a derechos.

⁵ Salvioli (2006) llama a esto el 'derecho a una política pública de derechos humanos' (p.105).

ordenamiento constitucional) es algo que está dado de suyo -y, en caso de no suceder, pues debería ser exigido- (O'Donnell, 2011). Incluso podemos pensar en ellos no sólo como un factor que no sólo integra de suyo al Estado de derecho, sino que podemos darles un rol también instrumental, que modifica el perfil procedimental de la democracia: los derechos fundamental (re)llenan de contenido a la democracia, es decir, son una vía más para que ella resulte sustantiva. Pero es bueno hacer una diferenciación conceptual centrada en el máximo de celo para pensar la cuestión: Estado de derecho y derechos contenidos en las políticas públicas puede saber a términos redundantes, pero políticas públicas que permiten acceder a derechos y perspectiva de derechos en su diseño no implica redundancia alguna. Encontramos a diario diversos planes, programas y medidas de gestión que cumplen con el ciclo de políticas públicas, pueden tener incluso un desempeño aceptable, acercar a la ciudadanía a un bien público que concreta un derecho fundamental, pero no por ello fueron diseñados ni implementados con una perspectiva de acceso a derechos. Por eso, recuperaremos algunas nociones que caracterizan esa perspectiva de acceso a derechos en el diseño de la política.

Adoptar el enfoque de derechos para el diseño, implementación y ejecución de las políticas públicas implica, en primer lugar, acercar las obligaciones jurídicas internacionales en materia de derechos humanos asumidas por el Estado (y consagradas en tratados internacionales, leyes, jurisprudencia o interpretaciones académicas prestigiosas y autorizadas), e incorporarlas en decisiones gubernamentales (Pautassi, 2010). El derecho internacional de los derechos humanos no tiene capacidad alguna para formular políticas, sino que establece estándares marco para las que cada Estado diseña las propias (Abramovich y Pautassi, 2012). Por lo tanto, una perspectiva de acceso a derechos debe ensamblar estos estándares nacionales e internacionales (convenciones, tratados, leyes y contenidos plasmados en espacios como los organismos especializados internacionales consistentes con el derecho) con los objetivos de la política.

Este enfoque encarna dos aspectos: por un lado, la consideración de cada persona como titular de derechos con el poder de exigir al Estado el cumplimiento de sus obligaciones previamente asumidas y consignadas en instrumentos jurídicos internacionales (Abramovich, 2006). Por otro lado, la no neutralidad: un Estado activo en la generación de equilibrios sociales a través de la protección especial de ciertos grupos, debe atender vulneraciones históricas de derechos. Esto conlleva el abandono de su neutralidad, y le demanda al Estado contar con la posesión de herramientas de diagnóstico

para saber a favor de qué sectores debe aplicar medidas urgentes y/o especiales de protección (Abramovich, 2010). Por supuesto que este último aspecto reviste la mayor complejidad social, porque, de suyo, expresa tensiones, pujas y posiciones de los diversos sectores sociales ante el (nuevo) equilibrio que una política pública con acceso a derechos refleja (Guendel, 2002). En esta empresa de promover una compensación que reequilibre el escenario societal, el Estado asume, previo al rol de implementador (técnico y administrativo) de una política pública, un rol explícito de re-organizador de la sociedad (aspecto que siempre tuvo, eso constituye parte de su imperio), sólo que ahora lo hace en torno al acceso a nuevos derechos que resultan nuevos principios colectivos. Esa acción (re)construye la institucionalidad social (Guendel, 2000), y este proceso no tiene por qué ser armónico (de hecho, es probable que no lo sea).

No podemos explayarnos mucho más en la cuestión debido a las limitaciones de espacio, por eso sólo mencionaremos que a estos dos principios se suman también otros requisitos para abordar una política pública con perspectiva de acceso a derechos, algunos de los cuales involucran la materia de estas páginas de manera directa: toda política de acceso a derechos debe contar con la provisión de información de calidad en todas las etapas, adecuarse a altos estándares de derechos, ser diseñada acorde principios rectores de igualdad y no discriminación, incorporar la perspectiva de género, celar por el acceso a la justicia, y sostener como valor acceso a la información y participación (Abramovich, 2006).

IV. Información gubernamental y derechos humanos

Para lograr introducir esta cuestión en un espacio tan reducido como estas líneas, apelemos a un atajo, algo así como un giro de la cuestión que nos coloca de cara al rol de la información gubernamental como vector de unión entre el Estado y la complejidad societal que lo circunda. De este modo, situémonos por fuera de aquél, mantengámonos en el extramuros de la fortaleza⁶. Y desde esta posición recuperemos la noción de Oszlak y O'Donnell (1981), donde las políticas públicas resultan un conjunto de acciones (y

⁶ El supuesto de la perspectiva externa al Estado nos permite, en realidad, entender de manera más intuitiva (en el sentido estricto del término, es decir, la aprehensión inmediata, casi sin racionalización del fenómeno) del rol de la información pública. Fuere porque el Estado accede a brindarla y permite fisurar la coraza que lo divide de la sociedad, o fuere porque la niega y reafirma su división de la ciudadanía (que podría construir la demanda y mover a la toma de acción para obtenerla. Por esta misma razón escogimos la definición de política pública de O'Donnell y Oszlak que hace hincapié en la demanda de la sociedad civil, porque reafirma la exterioridad al Estado.

omisiones) que expresan una modalidad de intervención del Estado en relación a un aspecto que haya recibido atención, interés o movilización de otros sectores de la sociedad civil. Claro que no es sólo la sociedad civil el sujeto activo que construye una demanda que desencadenará su reconocimiento estatal (el propio Estado también puede hacerlo - algo que los autores no ignoraban, por supuesto-), pero pensar lo estatal desde su perímetro externo nos desafía a encontrar la manera de conocer su acción, lo que acontece dentro de él. El dispositivo clásico (aunque no el único)⁷ para acceder a ello es hacerse con la información que recolecta, produce, organiza y disponibiliza el Estado, es decir, la *información pública* (Guevara, 2003).

Ella es uno de los factores que constituye un factor de fortalecimiento del Estado de Derecho, gracias a permitir la construcción de una cultura más democrática en un Estado que rinde cuentas (O'Donnell, 2001)), pero, también es determinante al ejercicio de los derechos humanos: la garantía de ellos será declamatoria si la ciudadanía no cuenta con mecanismos de control que permitan conocer, monitorear y fiscalizar la actividad de aquél (CELS, 2004). Es por esto que el acceso a la información pública es un derecho que posibilita el ejercicio de otros derechos pero él es, en sí mismo, un derecho humano.

Este reconocimiento en el Sistema Interamericano de DDHH fue posibilitado a partir del paradigmático caso Claude Reyes contra el Gobierno de Chile. Sumariamente, a mediados de la década de los '90s, Marcel Claude Reyes pidió información al Comité de Inversiones Extranjeras de Chile sobre un proyecto de deforestación que podría impactar negativamente el medioambiente. Gran parte de la información le fue denegada sin fundamentos sólidos, y los tribunales nacionales tampoco hicieron lugar a su pedido.

Así, recurrió a la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 1998, proceso que concluyó en 2006, con el primer tribunal internacional en reconocer que el derecho de acceso a la información pública es un derecho humano fundamental, protegido por el imperio de los tratados (lo que obliga a los países a respetarlo). Es decir, la sentencia de la CIDH estaba asentada en el gran reconocimiento que el acceso a la información pública

⁷ Existen otras maneras de hacer más porosa la frontera entre el Estado y la sociedad: desde hace más de dos décadas, encontramos mecanismos de gobernanza -que implican coordinación entre actores sociales para la implementación de políticas-, pero también diversos avances en materia de monitoreo y evaluación participativa de políticas públicas (Arena y Aquilino, 2018). Ya, desde una década a esta parte, se sumaron a aquéllos las estrategias de colaboración y participación en la gestión, en el marco de políticas de Estado abierto.

ha recibido desde hace cuatro décadas del derecho humano que lo sustenta: el de libertad de expresión.

Además de su reconocimiento en la Declaración Universal de 1948, la Convención Americana de 1969 garantiza que toda persona goza del derecho a la libertad de pensamiento y expresión, lo que comprende la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, de cualquier forma y bajo cualquier procedimiento (salvo apologías bélicas, o toda incitación al odio a grupos y forma de violencia). El criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sido el de fusionar *difusión* a *expresión* (Sciocioli, 2013), lo cual garantiza que se evite, al limitar la primera, vulnerar la segunda. Asimismo, prohíbe expresamente la censura previa (y toda restricción indirecta, como controles que interfieran la circulación de información e ideas), pero persisten las responsabilidades ulteriores (fijadas por ley, y concernientes a la reputación ajena, la seguridad nacional, orden, salud y moral pública).

El derecho de expresión es uno de los más relevantes en la Convención⁸ y, como mencionamos más arriba, se subdivide en tres especies: el derecho de informar (esto es, la expresión pública de ideas y opiniones sin censura previa explícita o encubierta), el derecho a informarse (es decir, el libre acceso a fuentes de información) y el derecho a buscar información (lo que protege a quien investiga a través de los distintos medios concebidos de expresión, donde se comprende el derecho de acceso a la información pública). En esta última dimensión, nos encontramos en el marco de los derechos de libertad, que sustentan el espacio de autonomía personal y la libre decisión (CELS, 2004). Esta no representa un reconocimiento escindido de nuestro ordenamiento: el artículo 75, inciso 22 de nuestra Carta, otorga a la Convención (y otros tratados como la CEDAW y Belém Do Pará) la jerarquía constitucional con idéntica vigencia que cualquier normativa producto de nuestro Legislador.

V. Los derechos humanos de las mujeres en cuestión

El derecho internacional de los derechos humanos empodera y también aporta visibilidad a las mujeres (Charlesworth, 1997), y también conforma, por así decirlo, una

⁸ También reconocido en nuestro Ordenamiento en el artículo 14, bajo la acción de 'publicar las ideas por la prensa' (sentido algo extraño a nuestra realidad actual, sin duda, debido a que al momento de su redacción los medios no eran lo profusos ni dinámicos que son hoy).

suerte de reconocimiento internacional de algunas conquistas feministas, en tanto que una herramienta de acción ante estructuras negativas que alcanzan a más de una sociedad, como las dinámicas patriarcales y la discriminación contra la mujer (Charlesworth, 1997). Sabemos que los derechos humanos de las mujeres reconocen, de manera general, ciertas libertades: la religiosa, la de la protección de la familia y otros reconocimientos. Pero claro, esto implica algunas complejidades: no es tan sencillo retozar en ello como si fuese un avance neto en la superación de la inequidad estructural de las mujeres. Es insoslayable pensar y afirmar que estos dispositivos sociales -religión, familia, etc.- pueden ser también objeto de relaciones de poder que profundizan o mantienen condiciones de inequidad para las mujeres (Valcárcel, 2001)... por eso es insoslayable dar lugar a la crítica feminista de los derechos humanos de las mujeres, como sujeto colectivo que pone señaladores y enciende alarmas en ellos. Después de todo, los derechos humanos son, más real que figuradamente, derechos del hombre (Lacramette, Fries, 2013). De hecho, la preeminencia masculina es un fenómeno que acontece no sólo en el derecho internacional de los derechos humanos, sino que es común a la crítica feminista del derecho *in toto*. La perspectiva masculina, reforzada con la ausencia de las mujeres en el proceso de construcción de ese derecho, reproduce y preserva la subordinación de las mujeres ya presente desde hace décadas en la distinción sexualizada de lo público y privado. Por supuesto, esto arrastra la cuestión de los derechos civiles y políticos -siempre reconocidos en hombres antes que en mujeres-, lo que implica, sencillamente, un estatus diferente para la ciudadanía (y este es un dato nada menor, porque la ciudadanía no es sólo una condición, sino, principalmente, un ejercicio, que nace ya subordinado)⁹.

Las limitaciones se acumulan: la falta de dimensión de género en la letra de la ley, se refuerza luego, con la falta de perspectiva en la interpretación de esas normas. De esta manera, los DDHH presentan un 'sujeto modelo' -el masculino no es azaroso-, con determinados intereses, soslayando su contexto y posición social, edad o pertenencia étnica (Facchi, 2015). La misma CEDAW (Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, por sus siglas en inglés), con todo el avance que ella efectivamente representó en sus tiempos al manifestar la invisibilización en que se encontraban las mujeres (Lacramette, Fries, 2013), no escapó de una suerte de apariencia de inclusión en unos instrumentos internacionales generales que no alcanzarían

⁹ Después de todo, de aquí proviene todo el complejo movimiento que representa el feminismo: las *suffragettes* fueron quienes primero tomaron una demanda y construyeron un espacio donde un derecho básico (educación) y político (voto) resultaba vedado

el efectivo reconocimiento como derechos (Olsen, 1990). Betty Friedan lo había dicho diez años antes: el patriarcado, auto reproduciéndose en el nivel socioeconómico y en las prácticas no parece desarticularse por los derechos adquiridos (Lacramette, 2013). Por eso la solución, parece estar en otro lado y no en las regulaciones... al menos, no solamente.

De este modo, la crítica feminista del derecho (Jaramillo, 2000) ha puesto el señalador en que, si bien la mayoría de los derechos humanos de las mujeres implica el principio de no discriminación, aún cuando necesario, no resulta suficiente. Esto ha ido tan lejos como plantear que, además de insuficientes, tal vez corresponde plantearse la posibilidad de que apelar a ellos no es siquiera ventajoso. Es decir, en la medida que el derecho internacional de los derechos humanos invisibiliza las particularidades de la condición de las mujeres, pues simplemente reproduce la asimetría (Jaramillo, 2000; Facchi, 2005) expresada en el contrato sexual (Pateman, 1995). Cabe también, plantearse hasta dónde llega la invisibilización: ¿sólo alcanza la realidad de las mujeres, o también absorbe la necesidad de cambio para sus vidas?. Y además, en lo que los derechos humanos de las mujeres efectivamente logren alcanzar ¿Acaso no existe allí un esencialismo que presupone atributos y experiencias uniformes en todas las mujeres y las cristalizadas en unos principios de regulación jurídica?. Este problema no es nuevo, claro: mora en el iusnaturalismo inscripto en la doctrina de los derechos humanos en sí (Charlesworth y Chinkin, 1993), donde el individualismo barre con las relaciones de poder disimuladas en la afirmación de igualdad -formal- de todas las personas.

No lograremos solucionar esto aquí. Pero anotar estas tensiones resulta valioso por demás. En lo particular, creemos que los derechos humanos de las mujeres deben ser incorporados como si resultase una suerte de ruta crítica en constante avance, con el fin de integrar sus ventajas, y hacer de sus puntos ciegos e inequidades, objeto de nuevas acciones y producción de doctrina que resulte cada vez más en sintonía con la eliminación de sus vicios originales.

VI. Transparencia activa y acceso a derechos

Al poner en relación estos derechos inalienables con la información gubernamental, debemos hacer una aclaración: Líneas más arriba abordamos el derecho humano de acceso a la información, que, en términos del tipo de mecanismo de

transparencia que referimos, se denomina transparencia *pasiva*. El adjetivo describe el rol que asumirá el Estado en el proceso de obtención de la información, es decir, esperará a que una persona -o colectivo- se la solicite. Y sólo con ella procederá a entregarla¹⁰ dentro de los plazos establecidos por la ley. Utilizamos este tipo de transparencia para hacer una primera aproximación al binomio transparencia - derechos humanos, como una estrategia efectiva, celeré, para comprender el puentes entre el acceso a derechos y el campo de la transparencia gubernamental. Pero también, porque es, sin duda, históricamente procedente, a causa de que sencillamente es del derecho humano de libertad de expresión.

Aquí referiremos, a partir de ahora, a otro tipo de transparencia: la *activa*, que se instrumenta en portales web donde las administraciones publican información en su haber (fuere porque es de su producción o porque la mantienen en guarda). Otra vez, el adjetivo indica rol: el Estado asumirá una posición activa, al ofrecer información sin que se la solicite la ciudadanía. La disponibiliza por defecto, sin conocer cuándo, cómo, quién ni con qué fin la utilizará (y esto no sólo alcanza a la ciudadanía y el sector privado, incluye también al propio Estado, que puede tomar información y datos de otras carteras para optimizar sus procesos). Para eso se vale de diferentes herramientas tecnológicas que permiten entregar información y datos¹¹ en un sitio web. De esta manera se puede conocer un proceso de gestión interna o bien la multiplicidad de procesos que vinculan al Estado con su extramuros, es decir, con la sociedad -políticas, programas, decisiones sobre procesos concretos, etc.-, y, en algunos casos puede publicar información que no fue producida por él, ni refleja sus procesos sino la observación o las consideraciones de terceros¹². Este tipo de información permite ser utilizada tanto por la propia administración pública para mejorar sus políticas (como tomar decisiones basadas en evidencia) cuanto también por la sociedad civil (especialmente aquella que es altamente especializada como los *think tanks* y centros de investigación), las universidades, el

¹⁰ Otorgar la información no es la única dirección que puede tomar este proceso: el Estado puede no entregar la pieza de información basado en las excepciones que le impone la ley. También puede elegir el peor camino de todos, como es hacer caso omiso del derecho a solicitarla. Por supuesto, se expone a reclamos administrativos y acciones judiciales por esta conducta.

¹¹ En realidad, la política de transparencia que publica datos abiertos implica un subtipo de transparencia activa, denominada *colaborativa*. La razón es que implica un activo informacional particular -las bases de datos que el gobierno pone a disposición de la ciudadanía-, con ánimo de colaborar en una parte del producto final: esos datos nutrirán desarrollos informáticos -programas- y así esos datos tornan al gobierno y desarrolladores externos a él, en colaboradores de un proyecto. Esta dinámica también puede acontecer también al interior del Estado (una cartera puede utilizar datos de otra, y así implementar algún proceso de gestión o incluso implementar uno nuevo).

¹² El Estado es, también, un demandante de información: solicita encuestas, informes a especialistas y centros de investigación y pensamiento, etc. que ingresan a su dinámica como insumo para la mejora en la toma de decisión.

periodismo especializado y cualquier persona o colectivo que pueda darle la utilidad que considere.

En el espacio de la transparencia activa, se encuentra algo más escindida de las perspectivas de acceso a derechos y, en los hechos, quedan asociados a la transparencia pasiva. Estimamos que las razones residen en dos razones principales: en nuestro continente, posee una genealogía más robusta que se relaciona de manera directa con un derecho humano muy preeminente en el Sistema Interamericano como el de libertad de expresión, además de contar con antecedentes e instrumentos concretos en la esfera de la OEA, como es la última edición 2.0 de la Ley Modelo sobre Acceso a la Información Pública.¹³ Y, más allá de lo acontecido aquí -pero la misma coyuntura-, en los países centrales se desencadena todo el proceso de las denominadas *Sunshine Laws* a partir de la sanción de la *Freedom of Information Act* en Estados Unidos en 1966¹⁴. Para el caso de la transparencia activa, la genealogía no es tan vasta. Creemos que las razones son varias. Por un lado, las razones instrumentales: en un contexto no-tecnológico, la transparencia activa sólo puede instrumentarse de manera tan acotada que podríamos poner en duda su adjetivo: sólo a través de Boletines Oficiales, espacios en diarios, publicaciones en soporte papel a disposición de la ciudadanía serían casi sus únicos canales. Es la tecnología la que expande incomparablemente su alcance¹⁵.

Por otro lado, algunos factores exteriores a la instrumentación, pero que sin duda están presentes: los recorridos diferentes de corte histórico-ideológico en cada campo, no deben ser ignorados. La constitución del campo de la lucha contra la corrupción y la demanda de transparencia se constituyó a partir de la década de los noventas, asociada a

¹³ La Ley Modelo, como su nombre lo indica, pretende condensar una serie de principios, objetivos y hasta características que deben alcanzar y tomar como norte las diferentes normativas (de cualquier índole y alcance jurisdiccional) en acceso a la información pública. Esta versión se diferencia de la de 2010 porque otorga un gran valor en términos de género: menciona que la información es un factor clave para promover la mayor equidad de género, por lo que demanda indicadores y estadísticas para implementar la transparencia activa que permitan verificar el cumplimiento -y progreso- de políticas que empoderen a las mujeres, comunidades LGTBIQ+ y otras minorías que combinan la dimensión de género con otras problemáticas (la trata, etc.), junto con grupos vulnerabilizados en otros sentidos.

¹⁴ Para esto se puede ver uno de los trabajos que mejor resiste el tiempo, el clásico de Eduardo Bertoni de 2005: *Freedom of Information. Three harmless words? The role of the media and access to information laws*, editado por el CELE (Universidad de Palermo de Buenos Aires).

¹⁵ Primero será la OCDE, desde el inicio del milenio y hasta 2005, quien promoverá la noción de *open government* (todavía en un contexto tecnológico que estaba lo suficientemente desarrollado en Estados Unidos -recordemos que a mediados de los noventas, a partir del Informe Gore, Estados Unidos modifica su *Freedom of Information Act* para adaptarla a las estructuras de gobierno electrónico-), y luego tomará la posta Barak Obama con su impulso hacia la apertura en 2009, donde la tecnología era creciente y aceleradamente más asequible a lo largo de muchas latitudes.

la calidad institucional y a la rendición de cuentas necesaria para la asignación de créditos internacionales, instrumentada también por organismos transnacionales (PNUD, 2009). La razón que urgía eran los problemas detectados en la asignación de créditos. Y este fenómeno encontró asidero instrumental en las escuelas ensambladas dentro de la *New Public Management*, que fueron el vector de ingreso a la administración pública, y lo expresaron en la demanda de una mayor *accountability* y más y mejores controles. Es por esto que se suele filiar a un perfil de corte liberal. En cambio, el campo del acceso a derechos es asociado con un perfil progresista / de izquierdas¹⁶.

Claro que esto es pasible de ser relativizado: el vector está en las organizaciones de la sociedad civil, que, más allá de su gran impulso en los noventa en un contexto signado por la retracción del Estado y la necesidad de capturar demandas sociales bajo otros dispositivos, tienen, por otro lado, un linaje que puede ser rastreado en las primeras organizaciones de derechos humanos en los sesenta del siglo pasado con el movimiento de *ciudadanía activa* (Paredes, 2007). De este movimiento surgen grandes organizaciones como Amnesty, por ejemplo. Por eso el mismo espacio de la sociedad civil¹⁷ puede fungir como sutura de esta supuesta diferencia infranqueable entre una agenda progresista y otra (supuestamente) liberal. Creemos que podría haber, en un futuro no muy lejano, agendas de transparencia progresistas, y agendas de transparencia liberales. Pero concebir a la transparencia gubernamental sólo como un espacio pasible de ser signado sólo en un espectro político, es, a toda vista, refutable.

Pero, no obstante, podemos encontrar puentes entre la transparencia (previamente a la existencia de las herramientas tecnológicas actuales) entendida como disponibilidad de información y los derechos humanos¹⁸. Algunos, quizás no hayan devenido en el sentido en que fueron pensados: por ejemplo, Salvioli (2006) aseveró, hace más de una década y media, que la lucha anticorrupción nos podría llevar, en términos de la progresividad de los derechos humanos, a la identificación del derecho a la transparencia,

¹⁶ Recomendamos, para esta discusión, el documento que editaron de Marianne González Le Saux y Claudio Nash Rojas en 2011, denominado '*Transparencia, lucha contra la corrupción y el sistema interamericano de derechos humanos*' y editado por el Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Chile (puede verse la referencia completa en la bibliografía).

¹⁷ Es importante no olvidar a las organizaciones especializadas transnacionales, como *International Transparency*.

¹⁸ Pero no por ello es el único: podemos considerar la corrupción como una violación de derechos humanos (principalmente por la vía de malograr el erario destinado a políticas y por lo tanto impedir que una sociedad logre atender sus necesidades (Cf. Clavijo Castañeda, S. (2012). Actos de corrupción como violación a los derechos humanos. En 'Saber, Ciencia y Libertad', 7(1), 35-45.

una suerte de exigencia social a una política pública de transparencia, siguiendo el camino que ya había comenzado el 'derecho a la verdad'¹⁹. Aquí también encontramos el derecho a saber (IIDH, 2008), y esto pervive en las políticas de lenguaje claro en la transparencia activa del gobierno abierto como el derecho a entender (Arias, 2018): de nada sirve publicar información si esta no resulta accesible a las personas. Exigir conocimientos técnicos previos, publicar información en el lenguaje de la administración pública, poner a disposición información bruta, lejos de ser un acto de transparencia pura, es un acto de opacidad si no es posible de ser tomado y comprendido por cualquier persona.

Allende todos estos decursos, creemos que la transparencia (de cualquier índole, pero especialmente la transparencia activa), nunca es un fin en sí mismo: sus fines siempre son ulteriores, están siempre fuera de ella. La pasiva, como ya mencionamos, permite el ejercicio de otros derechos. La activa, también permite el ejercicio de otros derechos, pero no se conforma con eso: debería tener por fin la participación (Villegas Corona, 2018). Fuere la participación política convencional (la información de la gestión de gobierno compele o refuerza a una persona o grupo a movilizarse en apoyo u oposición a aquella), fuere porque permite ejercer diversos tipos de *accountability* (principalmente la vertical electoral y la variante social)²⁰, fuere porque permite la articulación de sectores de la ciudadanía en el diseño e implementación de políticas públicas y otros procesos de gestión como presupuestos participativos, o fuere porque se utilizan datos abiertos para desarrollar herramientas informáticas nutridas con ellos).

Por eso coincidimos con Pautassi (2010) en que un Estado que se precie de democrático debe partir de unas condiciones mínimas para que su población acceda a información pertinente y oportuna sobre el contenido del derecho como las medidas que

¹⁹ El *derecho a la verdad* nace, en la historia del devenir del movimiento de derechos humanos, hacia el fin del milenio anterior. Centrado en la revisión y reconstrucción histórica para la construcción de memoria acerca de las diversas dictaduras que asestaron el continente y toda crisis humanitarias de cualquier origen. El principio rector reside en la búsqueda acerca de lo que sucedió con las víctimas y cómo ocurrieron los hechos. Para un desarrollo del mismo y su lugar en el Sistema Interamericano de DDHH, Cf. Bernal Rojas, G. (2016). El derecho a la verdad. Estudios constitucionales, 14(2), 263-304. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002016000200009>

²⁰ Para ahondar en aspectos de *accountability* es bueno comenzar por los abordajes más clásicos como de Adam Przeworski, Susan Stokes y Bernard Manin (eds.). 1999. *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge. Y sin duda la tradición que abrió Guillermo O'Donnell, que se sintetiza muy bien en su trabajo de 2007, *Notes on Various Accountabilities and Their Interrelations* (en *Dissonances. Democratic Critiques of Democracy*, ed. Guillermo O'Donnell, 99-109. Indiana: University of Notre Dame Press). Es indispensable toda la producción de Enrique Peruzzotti, pero uno de sus trabajos que más se relacionan con estas líneas es el de 2012: *Broadening the Notion of Democratic Accountability: Participatory Innovation in Latin America*. *Polity* 44 (4): 625-642. Aunque esta indicación no es exhaustiva, con estas fuentes, al menos alcanzamos autores clásicos e insoslayables.

ha instrumentado para garantizar (lo que incluye la producción y disponibilidad de información)²¹. Afortunadamente, la autora extiende esta cuestión, y no se queda sólo con la disponibilidad de información (por vía pasiva o activa) para el cumplimiento o para exigir un derechos, sino que, dado que su interés es el cumplimiento de un derecho humano -no sólo su medio como sería la información gubernamental-, señala que ese mismo Estado debe ostentar mecanismos jurídicos para que la población pueda participar en las definición del alcance del derecho humano en cuestión, y en el diseño y la implementación de las políticas para garantizarlo, como también en el monitoreo de su avance y exigencia de su cumplimiento (Pautassi, 2010). Sin pretenderlo, Pautassi muestra lo que debería ser una política de gobierno abierto, es decir, de transparencia activa con perspectiva de acceso a derechos: la ciudadanía debería involucrarse directamente para también poder definir el alcance de un derecho, no sólo de una política pública. Después de todo, el fin de una política pública no es su objetivo concreto, sino uno quizás más abstracto, pero no por ello menos importante: el alcanzar niveles de valor público cada vez más abarcativos, equitativos y profundos para una sociedad.

VII. Transparencia activa protocolizada

En la práctica, es posible que algunas de las políticas de transparencia activa ya implementadas contribuyan -aún sin proponérselo directamente-, al ejercicio de alguno de los derechos humanos de las mujeres. En otros casos, si la política pública de transparencia activa es diseñada con un enfoque de acceso a derechos -aún cuando no esté centrada o tenga un excesivo desarrollo de la dimensión/variable de género- (OEA, 2020), también es probable que, acotadamente, brinde alguna herramienta que facilite y resulte más eficaz para el ejercicio -y la exigibilidad- de uno de esos derechos (Lagarde, 2007). La situación se torna errática cuando la misma transparencia activa (en el caso que un gobierno determinado la implemente con el suficiente celo) también es implementada con poca consistencia: la información publicada puede no estar actualizada, puede no ser relevante, puede ser muy acotada (y un largo etcétera). Dado que en la actualidad las

²¹ La autora no lo menciona, pero agregamos aquí la conservación de la información: la transparencia es un dispositivo de interacción constante entre el Estado y la ciudadanía, no sólo en el tramo en que el Estado se relaciona con la ciudadanía (es decir, al publicar información), sino que requiere de una ingeniería mínima interna de gestión documental. Recomendamos aquí el estupendo trabajo de Ramón Alberch Fugueras de 2003 "Los archivos, entre la memoria histórica y la sociedad del conocimiento" (editado por UOC, Barcelona) y, sin duda, el ineludible trabajo de la Dra. Andrea Ríos Cázares de 2015 "Gestión documental, archivos gubernamentales y transparencia en México", en *Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 26. pp 97-136. No obstante, la gestión documental es un tema vastísimo y crítico para cualquier política pública de transparencia que se precie de seria.

diferentes iniciativas de la sociedad civil -nacional e internacional- y la academia, realizan recomendaciones a los gobiernos, pero no pueden exhortarlos a mejorar esta política, la robustez de una política de transparencia activa sólida corre por cuenta de las capacidades/limitaciones de la administración que las implemente, combinadas con la voluntad política de quienes se responsabilicen por ellas.

Protocolizar la transparencia activa permite hacer del proceso de publicación de información un conjunto de decisiones integradas y consistentes en un dispositivo flexible (que permite la mejora a futuro), contenidas en un conjunto de aspectos que aportan unidad, coherencia y solidez a todo el proceso (Arena, Aquilino, López Méndez, 2020). Comienza con la necesidad de una planificación específica de la transparencia activa, algo así como *un ordenar la transparencia hacia*, y para hacerlo es necesario mantener en el foco la idea que planteamos al principio de estas líneas acerca del rol del Estado como garante de un derecho, obligado a instrumentar los mecanismos de política que le permitan hacerlo efectivo a las personas que habitan su jurisdicción.

De esta manera, señalamos que *un protocolo de transparencia activa es un diseño colaborativo, consistente, progresivo, constante en el tiempo y flexible del proceso de publicación de información gubernamental de una oficina determinada*. Cada una de esas características son, en esencia, principios de los que partir y nortes a los cuales orientarse, pero también momentos del proceso (se comenzará por el diseño colaborativo, se le dará con celo la mayor consistencia, se implementará garantizando constancia en la administración pública a través de mecanismos legales que lo sustenten, y se le dará la posibilidad de ser reformulado de acuerdo a las necesidades del dispositivo mismo como de la coyuntura que le rodea).

Para ahondar en cada una de esas características, comencemos por decir que la *colaboración* implica un mecanismo de gobernanza en el diseño del protocolo, como también en su implementación: deben participar de él actores extra-estatales (sociedad civil, academia, activistas, etc.) que puedan aportar conocimiento y realizar demandas para enriquecer el diseño y colaborar en la implementación. *Consistencia* implica, en realidad, tres aspectos diferentes (no necesariamente ordinales): el primero, la consistencia en relación a la información que produce, conserva y publica esa oficina/cartera. Es decir, dentro de la información publicable -que no está alcanzada por excepciones de la ley-, debe reflejar todos los procesos y actividades que se desarrollan

en esa oficina (no será consistente que se publique un sólo proceso y el resto permanezca en opacidad). Para ponerlo en otros términos, si tuviésemos toda esa información publicada, a partir de ella, podríamos reconstruir la actividad de esa oficina con suficiente fidelidad. El segundo aspecto que debe incorporar es bastante evidente: debe estar en consonancia con los estándares mínimos que exhortan las leyes federales/provinciales de transparencia/acceso a la información (según corresponda)²². Por lo general, ellas contienen un capítulo referido a transparencia activa, donde señalan ítem necesarios (de mínima) a ser publicados por defecto²³. Por supuesto, estos ítem deben estar incluidos en el diseño del proceso de protocolización. El tercero aspecto, guarda relación con el perfil (y el fin) que encarna el protocolo. Para estas líneas, los aspectos de acceso a derechos en clave de género serán determinantes (será materia del apartado siguiente), pero por supuesto que pueden aquí incorporarse otros aspectos relacionados con el acceso a derechos o con otras particularidades que den un cariz específico a esa publicación de información.

Además, aseguramos que la protocolización es un proceso *progresivo*, porque siempre es posible sumar más información que previamente no estaba disponibilizada a la ciudadanía (fuere porque no estaba preparada para ser publicada -la publicación de información no es una labor sencilla que se monta de un día para otro-, o bien porque representa un proceso administrativo nuevo en la oficina que implementa la política de transparencia). La *constancia en el tiempo* implica que un protocolo establece una suerte de estructura, un corset, una matriz, lo suficientemente perenne, que luego será completada con información actualizada (con las particularidades de cada tipo de información: es probable que no toda la información se actualice en el mismo término de tiempo, por lo que puede haber diferencias de actualización a su interior). Y por último, sin contradecirse con lo anterior, un protocolo es, de suyo, algo permanente en el tiempo,

²² En la administración pública nacional argentina, contamos con un antecedente del año 2018 en el Ministerio Público de la Defensa. Con el apoyo de Eurososocial (el programa de cooperación con América Latina de la Unión Europea, muy involucrado en aspectos de transparencia y calidad institucional), la oficina de acceso a la información del organismo lanzó un Protocolo de Transparencia Activa, con el objeto de establecer un marco normativo y delimitar la competencia de las áreas productoras de información vinculada al art. 32° de la ley 27.275. La estrategia de transparencia del organismo es robusta (puede cotejarse en <https://oaip.mpd.gov.ar/>), aunque el protocolo ya no está reflejado en ella.

²³ Tomando en cuenta el caso argentino, tenemos que señalar que aún posee un régimen de transparencia e integridad bastante magro a nivel nacional: la ley 27275 representa un gran avance, pero aún se necesitan mayores instrumentos en aspectos de integridad y *accountability* institucional, para construir verdaderos *regímenes de transparencia* (Ruijter y Meijer, 2016) nacionales y provinciales más sólidos que incluyan instrumentos institucionales y no olviden incluso nuevos fenómenos mediados por tecnologías de alto impacto (blockchain, inteligencia artificial, etc.)

pero debe dar lugar a una cierta *flexibilidad* (este aspecto está relacionado con el proceso progresivo que presenta) para la modificación de su diseño base, la reorientación de su perfil y para que ciertos contenidos puedan ser relegados en pos de otros (siempre y cuando hacerlo no implique retroceder en la máxima publicidad). Por supuesto, todo lo anterior revestirá la categoría de decisión administrativa, mientras no exista una regulación federal/nacional/provincial/estadual que lo establezca (o ella no cuente con un apartado específico).

Lo expuesto pretende señalar la importancia de la protocolización de la transparencia activa, y ello, en la medida que mejora el dispositivo de publicación de información, mejora la posibilidad de acceder a un derecho con ella. Pero, no obstante, aún estamos situados en la esfera de la transparencia activa, de la utilidad del dispositivo informacional. Y al inicio de estas líneas prometimos que el acceso efectivo a derechos requiere más que una aspiración a alcanzarlos, y para ello la incorporación de señales cualitativas de avance en ellos es una de las maneras de transformar las intenciones en alcances concretos.

VIII. Corolario: Protocolización de la transparencia activa y acceso efectivo a derechos

Hasta ahora, hemos discurrido en un plano teórico, con la intención de recortar una cuestión y fundamentarla en el cruce de un grupo de saberes. Por supuesto, esta empresa implica un proceso que por definición está alejado del instrumento concreto (como es en nuestro caso, un protocolo, que no es otra cosa que un dispositivo de gestión, un instrumento a incorporar en una política pública para alcanzar un objetivo). Las limitaciones de espacio y la necesidad de dar exponer nuestro objetivo en estas páginas nos obligan a un viraje quizás algo abrupto hacia la exposición de la cuestión en clave práctica. Por eso concluyamos lo expuesto con la presentación de una estructura mínima -asentada en un conjunto de derechos- para el diseño protocolar, y sumemos a eso el inicio de metodología para la incorporación de señales de avance.

De este modo, centrémonos primero en *el qué*. ¿Qué derechos debería incorporar un protocolo de publicación de información para el acceso a derechos de las mujeres? Los

derechos humanos presentados en el Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador²⁴, nos indican un espectro de aspectos de la vida de las mujeres en total consonancia con lo que más arriba cotejamos como derechos humanos de las mujeres. Ellos son el derecho a la salud, educación y seguridad social. Además, los derechos laborales y sindicales, el derecho a una alimentación adecuada, al medio ambiente y los derechos culturales. Como vemos, son genéricos, y aún cuando desagreguemos cada uno de ellos combinándolos con los derechos humanos de las mujeres, mucha información gubernamental de planes y programas públicos puede ser contenida en ellos.

Nuestra metodología para la incorporación de señales de progreso cualitativas en materia de acceso a derechos se basa en Pautassi (2010) y Pautassi y Royos (2012). Acorde a las autoras, incorporar estas señales cualitativas se anclan en la definición de la situación del propio actor social y el significado que se le otorga al fenómeno evaluado (Pautassi y Royos, 2012). Las autoras no lo explicitan en estas fuentes, pero aquí agregamos que puede construirse un dispositivo interesante de construcción de estas señales con titulares del derecho, especialistas en el tema y actores de la sociedad civil que trabajan en aspectos relacionados. En cualquier caso, se obtienen a partir del conocimiento de la dinámica problema empírico, en relación a una política pública (o su ausencia), y esto, a su vez, en relación al ejercicio / exigencia del derecho. Por supuesto, aquí agregaremos un cuarto término, como es el de la existencia (o no)²⁵ de información gubernamental acerca de ello. En pocas palabras, reflejan la progresión de los cambios que la persona o colectivo titular del derecho (interpeladas por la administración que diseña e implementa el protocolo) percibe en relación al objetivo deseado, es decir, el goce y ejercicio de los derechos que más arriba consignamos.

Este tipo de señal de avance implica tres procesos relacionados (Pautassi, 2010): El primer proceso es de corte conceptual, donde se definen señales, indicios, que permiten capturar empíricamente el fenómeno al que se refiere un derecho, por ejemplo, algún aspecto del acceso a la salud. Luego de esto, se desencadenará un proceso en el que es

²⁴ Es decir, el documento adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (según el documento de progreso de OEA de 2011 y los lineamientos de la CIDH).

²⁵ La inexistencia de información configura, de suyo, una demanda: es necesario que el Estado produzca, conserve y publique esta información. Y si el problema reside en que el Estado no implementa ninguna herramienta de intervención, pues ambos problemas serán objeto de incidencia política por parte de la sociedad civil y la opinión pública, como el comienzo de movilización de pedidos para la obtención de recursos y que el Estado eventualmente pueda a futuro comenzar a acercarse al problema

crítica la información gubernamental (y se puede incorporar información cuantitativa), donde es necesario conocer el fenómeno recortado entre el derecho y la acción estatal - políticas, programas, etc.- destinadas a satisfacer ese derecho²⁶. El último proceso es global, y procura ver la transversalización de cotejar la acción estatal en todos los derechos señalados, pero ya no sólo en términos de política pública, sino también en su labor legislativa y judicial. Aquí podremos cotejar avances, estancamientos o retrocesos en la progresividad asumida por el Estado en compromisos internacionales (Pautassi, 2010).

Estos tres procesos fungen de embudo. Permiten acercar, hacer converger preliminarmente, un problema, un derecho y unas herramientas estatales. Pero es necesario más refinamiento: necesitamos pensar más aún 'lo' estatal de la garantía... en realidad, la capacidad estatal de la garantía. Por eso tomaremos y readaptaremos la metodología de las autoras nuevamente, y tomaremos tres criterios más de los que ofrecen para pensar 'el estado del Estado' en términos de cada derecho. En este sentido, comenzaremos por la recepción del derecho: es necesario conocer el estado del derecho, es decir, si su contenido está contenido en la Constitución y la legislación interna. Paso seguido, conocer si esto ha sido incorporado en la acción de gobierno (políticas, programas, etc.). Luego será preciso cotejar el contexto financiero y compromisos presupuestarios, para saber si lo que el andamiaje normativo dispone forma parte de asignaciones presupuestarias (y si forma parte, es necesario saber si los recursos son suficientes) para la garantía del derecho. Además, habrá que seguir la ejecución (para evitar que la garantía naufrague en esta etapa del proceso de gestión). Y por último, es necesario atender a la capacidad estatal o institucional, cotejando si los recursos de poder son puestos al servicio de la garantía, si existen condiciones de avance (o eventual retroceso) en ella, y si es posible tener información acerca de la brecha entre los objetivos de la garantía y los resultados alcanzados.

Por último, aplicaremos dos de los ejes transversales que proponen las autoras, comunes a los derechos del Protocolo de San Salvador, determinantes cuando pensamos en derechos de las mujeres: igualdad y no discriminación y acceso a la justicia (existe un tercer eje

²⁶ Vale mencionar que la existencia de un fenómeno empírico alcanzado por un derecho reconocido y unas maneras de intervenir en él por parte del Estado no hace necesariamente claro el efectivo goce del derecho por las personas que deberían ser sus titulares (muchas veces, las personas damnificadas y las herramientas estatales simplemente no se ponen en contacto por una numerosa cantidad de razones que involucran la situación particular, la capacidades estatales y también, la información pública).

transversal -acceso a la información y participación política-, pero este es el que nos convoca, y la existencia del dispositivo de transparencia activa lo encarna). En la igualdad y no discriminación, se debe conocer si la garantía acontece en condiciones de igualdad (es decir, si los mecanismos de intervención estatal son equitativos), y efectivamente el Estado pueda implementar acciones para eliminar la discriminación en el ejercicio del derecho. En caso de no existir tal equidad, pues se debe considerar la brecha en la garantía de los principales componentes del derecho entre las personas y conocer dónde reside (sexo, lugar de residencia, grupo étnico, etario, etc.). En cuanto al acceso a la justicia, se debe atender la existencia de recursos judiciales y administrativos adecuados y efectivos para exigir la garantía y protección del derecho. Dada la existencia, no se debe olvidar cotejar el nivel de acceso y el cumplimiento de las garantías procesales de esos recursos.

La pregunta concluyente es ¿cómo traducimos esto en la estructura de un protocolo? Pues diseñando una matriz de publicación de información que incorpore dimensiones de esos procesos (muchas veces, esa información forma parte de otras carteras -o Poderes de Estado-, y en algunos casos, incluso ya está publicada). Por eso diseñar e implementar un protocolo requiere una labor de convergencia de considerable magnitud, no sólo de unos principios, unos derechos y un objetivo, sino también de información disponible y otra que debe aún ser obtenida y disponibilizada. De esta manera, con estos procesos sucesivos que aplicamos a cada fenómeno empírico incluido en un derecho humano de las mujeres podremos dar cuerpo a un dispositivo de publicación de información que ostente, no sólo un grado mayor de densidad y complejidad, sino que funja, en sí mismo, como un mecanismo que muestra la complejidad de fenómenos involucrados en el ejercicio de un derecho, y al mismo tiempo exige a las agencias gubernamentales que produzcan, mantengan, consuman de otras agencias públicas y publiquen más y mejor información con el fin de seguir aproximándose al único norte: el cumplimiento completo de la garantía de unos derechos insoslayables. Y un Estado que debería estar, cada día más, a la altura de avanzar en la construcción de una sociedad más equitativa para las mujeres.

Referencias bibliográficas

- Abramovich, V. (2006). “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, en *Revista de la CEPAL N° 88*. Santiago de Chile.
- Abramovich, V. y Pautassi, L. (2009). “El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales” en V. Abramovich y L. Pautassi (eds.) *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*, Editores del Puerto, Buenos Aires
- Aquilino, N. y Arena, E. (2018), *Contribuciones para una estrategia de monitoreo y evaluación del III Plan de Acción Nacional en Gobierno Abierto*, DT 173, CIPPEC, Buenos Aires
- Aquilino, N., Arena, E., López Méndez, E. (2020). *Una estrategia de monitoreo y evaluación del derecho de acceso a la información pública. La línea de base de la ley 27.275*, CIPPEC-EUroSocial, Buenos Aires.
- Arenas Arias, G. (2018): *Lenguaje claro (derecho a comprender el Derecho)*. En *Eunomía* 15. pp. 249-261. DOI: <https://doi.org/10.20318/eunomia.2018.4355>
- Centro de Estudios Legales y Sociales (2004). *La información como herramienta para la protección de los derechos humanos*. Centro de Estudios Legales y Sociales, Buenos Aires.
- Charlesworth, H. (1997). ¿Qué son los “derechos humanos internacionales de la mujer”? En: R. Cook (Ed.). *Derechos humanos de la mujer. Perspectivas nacionales e internacionales*. Bogotá, Colombia: Profamilia.
- Charlesworth, H. y Chinkin, Ch. (1993). *The gender of jus cogens*. *Human Rights Quarterly*, 15(1), pp: 63-76.
- Di Bernardi, F. (2007). *Derechos Humanos y ciudadanía*. Santillana, Buenos Aires
- Facchi, A. (2005). *El pensamiento feminista sobre el Derecho. Un recorrido desde Carol Gilligan a Tove Stang Dahl*. *Academia, Revista sobre Enseñanza del Derecho*, 3(6):27-47.
- Fries Monleón, L. y Lacrampette Polanco, N. (2013). “Feminismos, género y derecho”. En Lacrampette, Nicole (Ed.), *Derechos Humanos y Mujeres: Teoría y Práctica*, Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad de Chile.
- Guendel L. (2002). *Políticas públicas y derechos humanos*, *Revista de Ciencias Sociales* 97. pp: 105-125

- González Le Saux, Marianne y Claudio Nash Rojas (eds.) (2011). Transparencia, lucha contra la corrupción y el sistema interamericano de derechos humanos, Informe de la tercera reunión regional de especialistas, Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho Universidad de Chile, Santiago de Chile.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2008): Elementos básicos de Derechos Humanos: Guía Introductoria. IIDH, San José de Costa Rica.
- Jaramillo, I. C. (2000). La crítica feminista al Derecho. En: R. West (Ed.). Género y Teoría General del Derecho. Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes
- Lamas, M. (1986). La antropología feminista y la categoría “género”. Nueva Antropología VIII(30):173-198
- Lagarde y de los Ríos, M (2007): “Por los derechos humanos de las mujeres: la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia”, en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, vol. XLIX, núm. 200. pp. 143-153.
- Naciones Unidas (2014). Los derechos de la mujer son derechos humanos, Oficina del Alto Comisionado (HR/PUB/14/2), Ginebra.
- Nash Rojas, C (2006). La protección internacional de los derechos humanos. Conferencia del Seminario Internacional El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos y su repercusión en los órdenes jurídicos nacionales, CIDH, México DF.
- Nikken, P. (1994). “El concepto de los derechos humanos”. En: Cerdas Cruz, R.; Nieto Loaiza, R. (eds.). Estudios básicos de derechos humanos, Prometeo, San José.
- Nino, C. (1980). Introducción al análisis del Derecho. Astrea. Buenos Aires.
- O'Donnell, G. (2011): “La irrenunciabilidad del Estado de Derecho” en Revista Instituciones y Desarrollo N° 8 y 9. pp. 43-82.
- Olsen, F. (1990). El sexo del derecho. En D. Kairys (Ed.). The Politics of Law. Nueva York, Estados Unidos: Pantheon.
- Oszlak O., O'Donnell G. (1981). Estado y políticas públicas en América Latina: hacia una estrategia de investigación, Centro de Estudios de Estado y Sociedad, Buenos Aires.
- Paredes, J. (2007). Otra Democracia: sociedad civil, ciudadanía y gobernanza local. En Polis 16. Disponible en: <http://journals.openedition.org/polis/4828>
- Pateman, C. (1995). El contrato sexual. México, Anthropos/ UAM
- Pautassi, L. (2010). “Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición”. En V. Abramovich y L. Pautassi (comps.):

La medición de derechos en las políticas sociales, Editores del Puerto, Buenos Aires.

- Pautassi, L. Royo, L. (2012). Enfoque de derechos en las políticas de infancia. Indicadores para su medición. UNICEF-CEPAL, Santiago de Chile.
- Erna Ruijer & Albert Meijer (2016) National Transparency Regimes: Rules or Principles? A Comparative Analysis of the United States and The Netherlands, *International Journal of Public Administration*, 39:11, 895-908, DOI: 10.1080/01900692.2015.1057343
- Salvioli, F. (2006). *Transparencia y políticas públicas. Dimensiones contemporáneas de los derechos humanos*. IIDH, San José de Costa Rica
- Stein, E., Tommasi, M. (2006). “La formulación de las políticas públicas en diferentes países”. En Stein, E. y Tommasi, M. (eds) *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina*. BID - Planeta, México DF
- Villegas Corona, V. (2018) *Transparencia, cultura cívica y participación ciudadana en democracias, análisis normativo y programático del caso mexicano*. En *Iemata* 27, 183-202.
- Valcárcel, A. (2001). *La memoria colectiva y los retos del feminismo*. Santiago de Chile, Chile. CEPAL.
- Weyrauch, V. (2012). “Definiendo cómo medir los resultados de corto, mediano y largo plazo”. En *¿Cómo monitorear y evaluar la incidencia en políticas públicas?*. CIPPEC. Buenos Aires.