

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

**Maximiliano Andrés Sheehan
Bernarda García**

1. Introducción

La 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 adaptación 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, 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 Cárceres 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 Anuales¹ del Organismo.

1

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

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 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 actualidad. 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 de 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 duración de la medida, alcance y motivos de la misma, 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, a partir del 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 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 posee 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 solicita 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 conforme la recepción de las respuestas provinciales.

En simultáneo con la carga y 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 la que se enfrentan los visitantes de los presos alojados en los establecimientos del SPF, el acceso a Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC's), 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 de 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 Cruelles, 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 prisonizado. Sólo 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 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 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 cantidad 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 en permanente redefinición. Apunta a una gestión que traza dialogo constante con la ciudadanía, y a su vez, en el proceso decisorio incluye la 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 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 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 mecanismo 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 acción.²

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 periodo 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 DATOS PUBLICOS (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 la misma 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, estándares y 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 realizara 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”³.

2

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

3

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

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 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 de tiempo. 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 computadores 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 cual debiera 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 ProgramAR, 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 set 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 que 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 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 reservorio ⁴ provisto por el organizador donde se las puede consultar, con el fin de que distintos usuarios las puedan reutilizar, todo ello gracias a que las mismas fueron diseñadas y desarrolladas en formatos de software libre.

Más allá de la experiencia en sí misma enriquecedora, nuestra participación en el Hackatón nos posibilitó 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 ⁵ de adaptar la aplicación ganadora –Hotel Viz - 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.

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

5 La misma 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 del tiempo, cómo evolucionan estas variables y como es el flujo turístico dentro del país y a simple vista se puede distinguir donde hay mayor cantidad de gente, como circula el turismo por temporadas, donde hay mayor cantidad de habitaciones disponibles, de infraestructura hotelera, si está siendo aprovechada o no, entre otras. <http://www.nardoz.com/HotelViz/>

Por parte del equipo de la PPN, y por sugerencia de los programadores, se normalizaron las bases de datos mediante *Open Refine*⁶, 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*,⁷ 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 georreferenciados⁸ 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 periodo estático y la representación de ranking según la frecuencia con la que cada una de las unidades registró los fenómenos.

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 a 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.

6 <http://openrefine.org/>

7 <http://cartodb.com/>

8 Ver anexo I

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 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 conocimiento 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 datos. 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 (2004), *Internados: ensayos sobre la situación social de los enfermos mentales*, Amorrortu, Buenos Aires-Madrid.
- Sykes, Gresham (2007), *The society of captives. A Study of a Maximun Security Prison*, Princeton University Press. EEUU
- 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 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*.
- Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación Argentina (18-07-2013), “Resolución 538/2013. Crease el Programa Sistema Nacional de Datos Públicos”.
- Presidencia de la Nación Argentina (Abril 2013), “Alianza para el Gobierno Abierto ARGENTINA. Plan de Acción de la República Argentina. Abril 2013”. Open Government Partnership, [https://www.agendadigital.gob.ar/multimedia/files/carpeta%20de%20archivo%20plandeaccion_01_\(2\)OGP.pdf](https://www.agendadigital.gob.ar/multimedia/files/carpeta%20de%20archivo%20plandeaccion_01_(2)OGP.pdf), 10-12-2013.
- Poder Ejecutivo de la Nación Argentina (03-12-2003), “Decreto 1172/2003. ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA”.
- 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 - Ramírez Alujas, Álvaro (Marzo 2014), “Plan de Gobierno Abierto. Una hoja de ruta para los gobiernos de la región” en *Serie Manuales N°81*. Publicación de Naciones Unidas, CEPAL.
- Ramírez Alujas, Álvaro – Nicolás Dassen (Marzo 2014), “*Vientos de Cambio. El avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe*”. Publicación del Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ramírez Alujas, Álvaro (Abril 2014), “Cocreación de Servicios” en *42 voces sobre el gobiernoabierto.Participacion&Colaboracion&Transparencia(expertosdetodoelmundololl enandesignificado)*. Publicación colaborativa impulsada por la Xarxa d'Innovació Pública.
- Ramírez Alujas, Álvaro (Abril 2014), “Coproducción de Servicios” en *42 voces sobre el gobiernoabierto.Participacion&Colaboracion&Transparencia(expertosdetodoelmundololl enandesignificado)*. Publicación colaborativa impulsada por la Xarxa d'Innovació Pública.
- Oscar Oszlak (2013) “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 oct. - 1 nov. 2013. <http://datospublicos.gob.ar/hackatonprogramar/reglas/reglamento-hackatones-PROGRAM.ar.htm>

Reseñas biográficas

Maximiliano Andrés Sheehan, Licenciado en Administración (FCE – UBA). Se desempeña como Subdirector General de Gestión Administrativa de la Procuración Penitenciaria de la Nación, fue Coordinador de Delegaciones Regionales de la PPN. Desde el año 2013, dicta y asiste a numerosos seminarios y conferencias principalmente relacionadas con la temática de Gobierno Abierto y Open Data relacionados con la protección de los derechos humanos. Cursando el tercer año de la Licenciatura en Economía (FCE – UBA).

Bernarda García, Licenciada en Sociología (FSOC – UBA). Maestreado en Criminología (FCJyS – UNL). Docente en las materias Criminología y Sociología de la Prisión (FD – UBA). Coordinadora del Equipo de Estadística y Bases de Datos de la Procuración Penitenciaria de la Nación.