

Primeros aportes para diseños de políticas de datos abiertos en América Latina*

Silvana FUMEGA
Fabrizio SCROLLINI

Resumen

Los autores revisan en este texto la situación de las políticas de datos abiertos en América Latina con el objetivo de identificar las dimensiones políticas y económicas a tener en cuenta para diseñar este tipo de políticas. Inicialmente describen la vinculación conceptual entre el derecho de acceso a la información pública y los datos abiertos, donde argumentan que la publicación de datos públicos es parte intrínseca del ejercicio del derecho de acceso a la información. Al cabo de revisar las iniciativas de políticas de datos abiertos en diversos países, concluyen que la tecnología y el uso de datos abiertos serán condiciones necesarias, pero no suficientes, para superar los viejos desafíos de gobernanza en la región.

Palabras clave: derecho a la información, acceso a la información, datos abiertos.

Abstract

In this article, the authors discuss the state of the art of the open data policies development in Latin America, while trying to identify the political and economic dimensions to consider on the design of such policies. The authors describe the conceptual bond between the right to access to information held by governments and the open data, to address that open data is intrinsic to the exercise of the right to information. Once they revise the existing open data policies in the region, the authors conclude that in order to overcome the old governance challenges of the Latin American countries, open government policies should be thought beyond the use of technologies and data bases development.

Keywords: Right to Information, Access to Information, Open Data.

* Artículo recibido el 26 de febrero de 2013 y aceptado para su publicación el 18 de marzo de 2013.

1. Introducción¹

Para que la ciudadanía pueda contribuir al proceso de formulación de políticas y, por lo tanto, colaborar en forma efectiva con el gobierno, debe tener acceso a la información pública relevante. El derecho de acceder a la información pública es una herramienta que, si se implementa correctamente, puede redundar en una mejora en la rendición de cuentas y la eficiencia del gobierno, así como también estimular la participación ciudadana.

Durante los últimos años, en varios países latinoamericanos se han logrado importantes avances en el área de la transparencia y el acceso a la información pública (AIP). Un gran número de leyes que regulan el derecho de acceso a la información pública han sido promulgadas en la región, acompañando una tendencia mundial hacia una mayor transparencia. Organizaciones de la sociedad civil y donantes, entre otros actores involucrados, han apoyado la ejecución de programas destinados a promover la transparencia en diferentes sectores. La mayor parte de estos esfuerzos se han centrado en la promulgación de leyes que permiten a las personas ejercer su derecho a solicitar, en forma individual, información en manos de los gobiernos (“transparencia reactiva”). Junto a este tipo de mecanismos que satisfacen pedidos específicos de información, la manera en que los gobiernos publican la información que producen y resguardan, ha comenzado a modificarse. En este sentido, cada día se afianza más la corriente de opinión que hace hincapié —junto a la impor-

¹ Este documento fue elaborado durante los primeros meses de 2012. Parte de la información puede encontrarse desactualizada debido a que el concepto (y las iniciativas) de datos abiertos se encuentran en constante evolución; asimismo, fue publicado inicialmente como “Primeros aportes para diseños de políticas de datos abiertos en América Latina”, en Hofmann, Andrés *et al.* (coords.), *La promesa del gobierno abierto*, en <http://lapromesadelgobiernoabierto.info>, pp. 226-257.

DISEÑOS DE POLÍTICAS DE DATOS ABIERTOS EN AMÉRICA LATINA

tancia de contar con mecanismos de transparencia reactiva— en la necesidad de publicar la información de manera proactiva y respetando ciertos estándares en términos de formatos que permitan su posterior reutilización.

Durante la última década se han producido importantes transformaciones en el área de las tecnologías para la información y comunicación (TIC) que han facilitado la interacción, la colaboración y el intercambio de información. Las TIC ofrecen la posibilidad de mejorar la rendición de cuentas, transparencia y participación, así como aumentar la eficiencia y eficacia de las operaciones del sector público, ampliar el acceso a los servicios públicos y difundir información. De esa manera, los ciudadanos, en la actualidad, no sólo cuentan con el derecho de acceder a la información sobre las actividades gubernamentales, sino que también son capaces de reutilizar los datos obtenidos, mediante el uso de estos nuevos desarrollos tecnológicos. La evolución de las TIC ha permitido la divulgación y utilización de numerosos datos e información que, de otro modo, hubieran permanecido inexplorados.

Por lo tanto, en términos de transparencia y rendición de cuentas, no sólo es importante la divulgación proactiva de información pública, sino también que dicha información se encuentre disponible en formatos reutilizables (datos abiertos u OGD, por sus siglas en inglés Open Government Data)² a fin de lograr un mayor uso de esa in-

2 Debido a que la gran mayoría de los análisis e iniciativas en torno a datos abiertos se encuentran en inglés, es necesario aclarar que, actualmente, hay diferentes formas de entender la publicación de datos (su nombre en inglés “Open Government Data”), en función del sustantivo que se encuentra modificado por el adjetivo “abierto” (esta aclaración no sería necesaria en español). En tal sentido, se puede entender:

- 1) como “datos” publicados por un “gobierno abierto”,
- 2) como “datos abiertos” provenientes del sector público,
- 3) o simplemente como “datos abiertos” que podrían estar originados en el sector público o por otros actores en la sociedad. Yu, H. y Robinson, D. G., “The New Ambiguity of «Open Government»”, *UCLA Law Review Discourse* 178, 59,

formación y, por lo tanto, un mayor beneficio para todos los ciudadanos. Esta última afirmación se basa en la idea de que el uso y la reutilización de la información pública (datos, en particular) podría fortalecer la colaboración de los ciudadanos en el proceso de formulación de políticas públicas así como la rendición de cuentas, por un lado, y la creación de valor social y económico, por otro.³

En este artículo, luego de exponer brevemente la vinculación entre el derecho de acceso a la información pública y los datos abiertos —junto a una descripción de la situación de dichos temas en América Latina—, presenta una serie de dimensiones a tener en cuenta para diseñar políticas públicas sobre el tema.

2. El acceso a la información y los datos abiertos

En los últimos cinco años, el concepto de “datos abiertos” (OGD) ha estado en el centro de los debates sobre cómo los gobiernos pueden alcanzar mayores niveles de transparencia y participación. La teoría es bien conocida: en lugar de (o junto a)⁴ la interpretación que los gobiernos

2012, describieron esta confusión entre los dos primeros enfoques (traducción propia): “La Tecnología de la Información (TIC) y la transparencia pueden ser poderosos aliados —la tecnología hace posible que los datos existentes puedan ser analizados, procesados y combinados mucho más fácilmente que en épocas anteriores—, lo cual puede abrir la puerta a formas cualitativamente nuevas de escrutinio público. Asimismo, la tecnología de datos abiertos puede mejorar poderosamente la prestación de servicios en cualquier régimen, incluso un régimen opaco. Pero cuando el concepto de datos abiertos se confunde con el gobierno abierto, los gobiernos pueden ser capaces de acreditarse el aumento de la transparencia en su gestión simplemente mediante la publicación de datos abiertos”.

3 El impacto de las políticas de datos abiertos es un área poco explorada por el momento y se basa en evidencia circunstancial más que en evaluaciones de impacto.

4 Esta aclaración es importante ya que en algunos escenarios no sólo es necesario que los datos estén disponibles sino también que estén inmersos en cierto contexto que permita una lectura fácil para aquellos que no tienen las habilidades de procesamiento.

DISEÑOS DE POLÍTICAS DE DATOS ABIERTOS EN AMÉRICA LATINA

puedan hacer de los datos que publican, éstos deberían ser provistos en formatos crudos para que los miembros de la sociedad puedan construir sus propias aplicaciones e interpretaciones.

Las personas tienen derecho a acceder a la información (y a los datos, ya que éstos son los componentes básicos en la construcción del sentido) en poder del gobierno y a utilizarla como una herramienta para demandar rendición de cuentas e incrementar su participación en el proceso de toma de decisiones. En este sentido, las leyes de acceso a la información regulan la implementación del derecho, por parte de la sociedad, de acceder a la información en poder del gobierno. El acceso a los datos abiertos debería encontrarse incluido en toda ley que regule el derecho de acceder a la información, ya que los datos constituyen el componente necesario (y básico) para construir dicha información. Es así que la publicación de datos públicos (OGD) es parte intrínseca del ejercicio del derecho de Acceso a la Información Pública (AIP).

Sin embargo, uno de los puntos clave de toda política de datos abiertos es que dichos datos sean presentados en un formato que permita su reutilización por parte de terceros. En líneas generales, las leyes de acceso a la información no cuentan con disposiciones acerca de los formatos en los cuales los datos deberían ser publicados. Es en este punto fundamental donde las leyes de acceso —tanto en América Latina como en el resto del mundo— todavía no han logrado alcanzar a los adelantos producidos en el ámbito de las tecnologías de la información y comunicación para el mejor aprovechamiento de la información y los datos.⁵ Aunque se pueden encontrar algunas

⁵ En la posibilidad de reutilizar los datos es donde las TIC juegan un rol fundamental. Con el advenimiento de las nuevas tecnologías, no sólo se han creado nuevos canales de comunicación sino también nuevas formas de manipular y modificar los datos y la información, en otras palabras nuevas formas de interactuar con los datos y/o la información.

excepciones, la mayoría de las iniciativas en términos de datos abiertos no se encuentran enmarcadas jurídicamente, sino en el ámbito de las políticas públicas de divulgación de datos en formatos abiertos.⁶

Si bien las leyes que regulan el derecho de acceso a la información no cubren todos los aspectos esenciales para la publicación de datos abiertos y su posterior reutilización, es conveniente destacar que la existencia de leyes de AIP suelen ser un antecedente a tener en cuenta a la hora de pensar en la implementación de iniciativas de OGD, ya que, en líneas generales, podrían indicar una mejor predisposición por parte de los gobiernos a compartir la información que elaboran y resguardan.⁷

A. El derecho a la información en la región

En las últimas dos décadas, alrededor de 90 países han adoptado leyes que regulan el ejercicio del derecho a acceder a la información en manos de organismos públicos. La principal característica de estas normas es la inclusión de disposiciones que permiten a las personas solicitar, en forma individual, información pública.

⁶ Ideas extraídas de: Fumega, S., *Open Governemnt Data. Analysis of the Different Concepts Involved*, Australia, Hobart, 2013 (mimeo).

⁷ Debería considerarse que las regulaciones de acceso a la información y datos abiertos son condiciones necesarias, pero no suficientes, a la hora de promover la creación de valor social. La información y el uso que la tecnología haga de ella, puede ayudar a resolver diversos problemas, pero se encuentra lejos de ser la solución a todos los problemas. Muchas de las dificultades que enfrentan los usuarios de datos abiertos e información pública son eminentemente políticas, y requieren soluciones políticas. De esta forma, las regulaciones de datos abiertos pueden ser consideradas como una nueva regla de juego institucional que permita a todas las partes esperar determinados comportamientos (por ejemplo que los datos sean libres, que se proveerán en determinados formatos, etcétera) lo cual cambia parcialmente la relación entre la ciudadanía y el Estado Scrollini, F., "Open Government Data: The Rise of a 'web Institution'?", *6th European Consortium for Political Research (ECPR) General Conference*, Reykjavik, Iceland, European Consortium for Political Research, 2011.

DISEÑOS DE POLÍTICAS DE DATOS ABIERTOS EN AMÉRICA LATINA

Desde la década de los ochenta, 13 países de la región han aprobado leyes que regulan el Acceso a la Información Pública. Panamá, Perú y México promulgaron su legislación sobre el tema en 2002. Un par de años más tarde, Ecuador y República Dominicana se unieron al grupo de países que cuentan con dichas normativas.

En 2006, una decisión histórica fue emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la disputa *Reyes vs. Chile*. Hasta septiembre de ese año, ningún tribunal internacional se había pronunciado acerca del derecho de los ciudadanos de un país a acceder a la información en poder de un gobierno. Sin embargo, el 19 de septiembre de 2006, la Corte Interamericana de Derechos Humanos declaró que el acceso público a la información es esencial para la participación democrática y la libertad de expresión. Esta decisión pudo haber sido uno de los factores que contribuyeron a la promulgación de una serie de leyes de AIP en varios países de América Latina: Honduras (2006), Nicaragua (2007), Chile, Guatemala y Uruguay (2008). El Salvador y Brasil, en 2011, se unieron a este grupo de países de América Latina con regulaciones que facilitan el ejercicio del derecho de acceso a la información.

Michener⁸ sostiene que América Latina comenzó a “combatir el secreto”, ya que un gran número de países latinoamericanos han promulgado leyes que regulan el acceso del público a la información. Sin embargo, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública no es uniforme en la región, ya que la implementación de la mencionada legislación, en algunas jurisdicciones, ha sido problemática. Por lo tanto, a pesar de que los estándares presentes en las normativas que regulan el AIP en la región son relativamente altos, aún está por verse, en muchos

⁸ Michener, G., *Surrendering Secrecy: Explaining the Emergence of Strong Access to Information Laws in Latin America*, University of Texas, 2010.

FUMEGA / SCROLLINI

casos, si su implementación logra alcanzar los resultados deseados.

Tabla 1. Leyes de acceso a la información pública en América Latina

| | |
|----------------------|--|
| Brasil | Ley Federal que regula el Acceso a la Información 12.527/2011 (comenzó a implementarse en 2012). |
| Chile | Ley 20.285, de transparencia de la función pública y de acceso a la información de la Administración del Estado. |
| Colombia | En junio de 2012 se aprobó la ley de Acceso a la Información Pública. Todavía no ha entrado en vigencia. |
| Ecuador | Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el <i>Registro Oficial</i> Suplemento 337 del 18 de mayo de 2004. |
| El Salvador | El 8 de abril de 2011, la Asamblea de El Salvador aprobó la Ley de Libre Acceso a la Información Pública, a través del Decreto 534. |
| Guatemala | El 23 de octubre de 2008, el Congreso de Guatemala aprobó la Ley de Acceso a la Información Pública, a través del Decreto 57-2008. |
| Honduras | En diciembre de 2006, el Congreso de Honduras aprobó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, a través del Decreto 170-2006. |
| México | En junio de 2002, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública fue publicada en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> . |
| Nicaragua | El 16 de mayo del 2007 fue aprobada la Ley de Acceso a la Información Pública (núm. 621). |
| Panamá | Ley núm. 6 del 22 de enero de 2002 que dicta normas para la transparencia en la gestión pública. |
| Perú | Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Ley 27.806. |
| República Dominicana | Ley General de Libre Acceso a la Información Pública 200-04 y su reglamento 130-05. |
| Uruguay | Ley 18.381 de Derecho al Acceso a la Información Pública. |

FUENTE: Elaboración propia.

DISEÑOS DE POLÍTICAS DE DATOS ABIERTOS EN AMÉRICA LATINA

B. Datos abiertos en la región

Si bien se han registrados numerosos progresos en la última década en materia del derecho de acceso a la información pública, esos adelantos todavía no se ven reflejados en políticas de datos abiertos. Este retraso podría no sólo relacionarse con el hecho de que la agenda de datos abiertos es de reciente aparición, sino también con que, en muchos países de la región, la agenda de transparencia (acceso a la información pública así como datos abiertos) ha sido vista como un proceso de transferencia de políticas públicas de redes de comunidad internacional, más que un proceso liderado por actores locales.⁹

Latinoamérica ha registrado algunos avances durante el último par de años. Empero, el tema todavía no ha logrado insertarse en la agenda de políticas públicas de la gran mayoría de los países de la región. De todos modos, algunas iniciativas relacionadas con la publicación proactiva de datos en formatos reutilizables han comenzado recientemente a implementarse en América Latina. Aún más, cabe señalar que algunos grupos que trabajan en datos abiertos y aquellos enfocados en el AIP están iniciando procesos de trabajo conjunto, ya que comparten objetivos en común para impulsar el tema en cada uno de sus paí-

⁹ Un denominador común presente en la mayoría de los compromisos para el Open Government Partnership (Alianza de Gobierno Abierto), diseñados por cada país miembro, es el desarrollo de portales y catálogos de datos abiertos y Global Integrity (www.globalintegrity.org) ha evaluado los compromisos desarrollados por cada uno de los países. Se puede señalar que las iniciativas relacionadas con gobierno electrónico y con datos abiertos han sido las más populares (con 199 y 190 iniciativas, respectivamente), ocupando el primer y segundo lugar en las preferencias. Esto representa casi un tercio de todas las actividades de gobierno abierto (lo que demuestra la importancia atribuida al “rol de la tecnología” a nivel mundial). Ramírez Alujas, Á., *El gobierno abierto en América Latina. Política digital*, 2012.

ses. Sin embargo, todavía es muy temprano para predecir cómo seguirá desarrollándose dicha cooperación.¹⁰

En otros países alrededor del mundo, como el Reino Unido y los Estados Unidos, la demanda creada por la sociedad civil pudo haber alentado, en una primera instancia, a los gobiernos a demostrar su compromiso con la promoción del derecho del ejercicio de acceso a la información, al tomar medidas para que la sociedad civil¹¹ pueda tener acceso a algunos datos en formatos reutilizables. Vale la pena mencionar que esta idea se aplica principalmente a los pioneros en el campo, ya que las iniciativas que se implementaron en forma posterior son, en su mayoría, lideradas por el sector público, con apoyo interno o, en algunos casos, de la comunidad internacional.¹²

En términos de la oferta proactiva de los datos públicos en América Latina,¹³ la Intendencia Municipal de Montevideo, en Uruguay, ha sido una de las primeras administraciones en la región en publicar datos en su sitio web para su posterior reutilización. Esta iniciativa uruguaya fue generada y desarrollada por el sector público en forma en-

10 En la región se han organizado una serie de “hackathones” cívicos que promueven la creación de esta comunidad aunque por el momento las iniciativas generadas en estos eventos no han sido continuadas.

11 El papel de la sociedad civil así como de los “infomediarios” (muchos profesionales en el área usan este término para hacer referencia a los actores —comúnmente asociado a periodistas, organizaciones no gubernamentales y, a veces los mismos funcionarios públicos— a cargo de la difusión de la información a un público más amplio) es clave a la hora de agregar valor a los datos publicados, con el objetivo final de incrementar la transparencia, la rendición de cuentas y/o la mejora de la prestación de servicios públicos.

12 Este apoyo externo se encuentra, generalmente, en países de ingresos medios/bajo y bajo, como en los casos de Kenia y Moldova, entre otros. En éstos, la comunidad internacional (donantes y organizaciones internacionales) han promovido y auxiliado a los líderes locales a implementar este tipo de políticas, asumiendo que dichas iniciativas mejorarán la gobernanza y el crecimiento económico. Gigler, B.-S. *et al.*, *Realizing the Vision of Open Government Data. Opportunities, Challenges and Pitfalls*, Washington, World Bank-Open Development Technology Alliance, 2011.

13 Asimismo, algunos primeros pasos se han dado en la misma dirección.

DISEÑOS DE POLÍTICAS DE DATOS ABIERTOS EN AMÉRICA LATINA

dógena.¹⁴ En la justificación de la adopción de su política, las autoridades de Montevideo han relacionado expresamente los conceptos de datos abiertos y acceso a la información pública, así como se han adherido a los llamados ocho principios de los datos abiertos.¹⁵ Por otra parte, el gobierno uruguayo ha incluido en su plan de acción, como miembro de la Asociación de Gobierno Abierto (OGP), el desarrollo del portal de datos abiertos (*datos.gub.uy*) por parte de su Agencia para el Gobierno Electrónico y la Sociedad de la Información (AGESIC).¹⁶

Tal como se señala en el caso de Uruguay, a nivel nacional, la OGP ha asistido a la difusión de la necesidad de contar con políticas de datos abiertos. De esa manera, varios de los miembros de dicha asociación han incluido el tema en sus documentos de compromisos. Así, en la región —si bien Guatemala no incluyó el tema en sus compromisos— los gobiernos de México, Chile, Honduras, República Dominicana, Colombia y Perú,¹⁷ además del gobierno uruguayo, mencionado anteriormente.

En el caso de México, los compromisos relacionados con datos abiertos se encuentran en proceso de implementación. En este país se ha firmado, a finales de 2011, un acuerdo de Interoperabilidad y Datos Abiertos con el objetivo de superar la incompatibilidad de infraestructura tecnológica y contenidos, así como incrementar la eficiencia operativa de las instituciones públicas y su relación con la sociedad. Este compromiso, según lo expuesto por el gobierno mexicano en su documento de compromiso con

¹⁴ Cabe señalar que esta iniciativa no fue acompañada por una comunidad activa que hiciera uso de dichos datos para beneficio de toda la sociedad hasta el momento.

¹⁵ Véase Open Government Working Group, “8 Principles of Open Government Data”, 30 de abril de 2012, <http://www.opengovdata.org/home/8principles>

¹⁶ <http://www.opengovpartnership.org/commitments/open-government-data>

¹⁷ Para mayor información acerca de los compromisos, véase <http://www.opengovpartnership.org/countries>

la OGP, es clave para la publicación de datos abiertos. Asimismo, en el portal del Instituto Federal de Información y Protección de Datos (IFAI) se puede encontrar una sección donde se aglutinan algunas bases de datos que otras instituciones han publicado en sus sitios oficiales de Internet con información que generan, capturan, producen o recopilan de diversas fuentes.¹⁸

El gobierno chileno ha lanzado una versión beta de la plataforma de datos abiertos, donde se han publicado una serie de bases de datos en formatos que permiten su reutilización. En Chile también se han desarrollado otras iniciativas más acotadas de publicación de datos abiertos. Ejemplo de ello es la sección de la página web del Consejo para la Transparencia dedicada a la publicación de un catálogo de Datos Abiertos,¹⁹ donde los ciudadanos pueden encontrar información correspondiente a la labor del Consejo (demandas y decisiones, entre otros). Asimismo, a comienzos de 2012, el gobierno chileno abrió una consulta para discutir sus compromisos con la apertura de datos, como parte de su incorporación a la Asociación de Gobierno Abierto (OGP).²⁰

En el caso de Colombia, se cuenta con una versión beta de un portal de datos abiertos del gobierno nacional. Asimismo, el gobierno colombiano se ha comprometido (en su documento a la OGP) a trabajar en guías para instruir a las diferentes dependencias públicas en la publicación de datos abiertos en sus propios sitios web. De todos modos, el sitio *www.datos.gov.co* se convertirá en un mecanismo de coordinación del coordinador del acceso y uso de los datos publicados por las diferentes agencias, según lo incluido en el documento de compromiso a la OGP.

18 <http://portaltransparencia.gob.mx/pot2/openData/openData.jsp>

19 <http://www.consejotransparencia.cl/catalogo-de-datos-abiertos/consejo/2010-1102/094712.html>

20 Más información al respecto se puede encontrar en la versión alfa de la página de Gobierno Abierto de Chile: <http://alpha.gobiernoabierto.cl/>

DISEÑOS DE POLÍTICAS DE DATOS ABIERTOS EN AMÉRICA LATINA

Por su parte, Brasil ha desarrollado un portal de datos abiertos a nivel nacional.²¹ Asimismo, el tema de datos abiertos se encuentra mencionado en diferentes compromisos incluidos en el documento a la OGP. En tal sentido, Brasil se ha comprometido no sólo a la publicación de las primeras 300 bases de datos en su portal, sino que también ha incluido un compromiso con la facilitación del acceso a ciertas bases de datos, en su portal de transparencia,²² relacionadas con temas que podrían presentar ciertos riesgos de corrupción. A su vez, el gobierno brasileño se ha comprometido a mejorar su portal de transparencia (www.portaltransparencia.gov.br) para incluir iniciativas relacionadas con datos abiertos.

Es conveniente destacar que, en Brasil, a diferencia de algunas otras jurisdicciones en la región, se puede encontrar un grupo de activistas reunidos en un colectivo denominado “Transparencia Hacker”, quienes colaboran en el proceso de publicación y reutilización de los datos que es coordinado a nivel federal por la Contraloría General.

Por último, en Argentina, durante 2012, se han comenzado a hacer algunos progresos, aunque sólo en el ámbito local. Buenos Aires lanzó a comienzos de 2012 su portal de datos abiertos, uniéndose, en la región, a Montevideo, Sao Paulo y Lima. Sin embargo, este progreso no se traduce en el plano nacional, ya que actualmente no hay iniciativas federales para mejorar la divulgación proactiva de datos e información.

21 <http://dados.gov.br/>

22 <http://www.portaltransparencia.gov.br/>

FUMEGA / SCROLLINI

Tabla 2. Iniciativas de datos públicos abiertos por parte del sector público latinoamericano

| <i>País (publicación de gobiernos nacionales/ federales)</i> | <i>Enlace</i> |
|--|---|
| Brasil | http://datos.gov.br/ |
| Chile (versión beta) | http://datos.gob.cl/ y http://www.consejo-transparencia.cl/catalogo-de-datos-abiertos/consejo/2010-11-02/094712.html |
| Colombia (versión beta) | http://www.datos.gov.co/ |
| México (IFAI) | http://portaltransparencia.gob.mx/pot2/open-Data/openData.jsp |
| Uruguay | http://datos.gub.uy/ |
| <i>Ciudad/ Estado (publicación de gobiernos locales)</i> | <i>Enlace</i> |
| Buenos Aires | http://data.buenosaires.gob.ar/ |
| Lima | http://www.munlima.gob.pe/datos-abiertos-mml.html |
| Montevideo | http://www.montevideo.gub.uy/institucional/datos-abiertos |
| Sao Paulo | http://www.governoaberto.sp.gov.br/view/ |
| Misiones | http://www.datos.misiones.gov.ar/index.php?option=com_remository&Itemid=2 |

FUENTE: Elaboración propia.

DISEÑOS DE POLÍTICAS DE DATOS ABIERTOS EN AMÉRICA LATINA

En los casos mencionados anteriormente,²³ los datos y las aplicaciones²⁴ disponibles todavía son limitados (aunque se encuentran diferencias de grado entre una y otra iniciativa). Por lo tanto, aún es muy temprano para evaluar las diferentes políticas de publicación de datos en ese conjunto de países. En resumen, los avances han sido escasos, por el momento, en términos de la publicación proactiva de datos públicos.

3. Avanzando en la agenda de transparencia y datos abiertos

A pesar de que tradicionalmente se ha argumentado que el acceso a la información pública puede colaborar con la mejora de la calidad de la democracia, las instituciones —al permitir realizar mejores análisis a la hora de tomar decisiones— ya sea por parte del Estado o de la sociedad civil, necesitan resaltar que la sola publicación de

²³ La literatura académica se encuentra retrasada en relación con los adelantos en materia de TICs y el uso del concepto de datos abiertos por políticos, analistas y activistas. La consecuencia de ello es la falta de información con respecto a estas iniciativas. Los autores de este trabajo están actualmente involucrados en un proyecto de investigación (financiado por el IDRC) para reunir información sobre las iniciativas de datos abiertos en Buenos Aires, Montevideo y Sao Paulo. Para más información: <http://www.opendataresearch.org/post/26975988175/call>

²⁴ Se puede encontrar ejemplos de utilización de datos abiertos por miembros de la sociedad civil. Muchos de ellos son resultado de los concursos organizados por el sector público, o producto de *hackathons* (locales y/o regionales). Algunos ejemplos:

Buenos Aires apps: <http://concursos.buenosaires.gob.ar/buenos-aires-apps/>

Desarrollo de América Latina: <http://2012.desarrollandoamerica.org/>

OpenDataMx: <http://blog.okfn.org/2012/08/22/opendatamx-open-data-hackathon-in-mexico-city>

Desafío de Datos Abiertos en Uruguay (Dateidea): www.dateidea.uy, entre otros.

Una característica que es importante destacar en relación con la mayoría de las aplicaciones desarrolladas en los *hackathons* y/o concursos es que, en muchos casos, no son sostenibles en el tiempo. En su mayoría son diseñadas para un evento específico y no presentan un plan de sustentabilidad en el tiempo.

datos abiertos (o de información) no se traduce automáticamente en una mayor transparencia o mejores servicios. Es la combinación de actores relevantes en los distintos campos —así como los canales institucionales adecuados— y su capacidad de manejar la información brindada, el elemento clave para llevar adelante una política exitosa que logre un mayor nivel de transparencia y posibilidad de control de las actividades del gobierno, o proveer mejores servicios públicos.

De ese modo, es necesario preguntarse —más allá del tipo y formato de la información publicada— cuáles son las dimensiones a tener en cuenta ante el posible desarrollo de una política de datos abiertos. Siguiendo un marco originalmente planteado por Weaver y Rockman, se presentarán una serie de aspectos relevantes para quienes toman decisiones, promueven esta clase de políticas y eventualmente las implementan.

El primer aspecto que se introducirá, en la sección siguiente, se relaciona con el contexto institucional en el cual la publicación de información (ya sea por leyes de acceso y/o iniciativas de datos abiertos) se desarrolla en América Latina. Posteriormente, se mencionarán algunos actores relevantes en este contexto, que probablemente se vean involucrados en el diseño e implementación de estas políticas. En tercer lugar se discutirá el rol de la administración pública, en América Latina, en la implementación de una política de datos abiertos. Por último, se resumirán distintas formas en que estas políticas pueden ser adoptadas en términos de diseño e implementación y se incluirán una serie de preguntas exploratorias a considerar en el tema.

DISEÑOS DE POLÍTICAS DE DATOS ABIERTOS EN AMÉRICA LATINA

A. Contexto institucional

El concepto de “restricciones institucionales” hace referencia a los límites que los *policy entrepreneurs*²⁵ y los gobiernos pueden enfrentar en términos de los procesos de formulación de políticas. En este documento se incluyen limitaciones que provienen tanto de los arreglos constitucionales como de “las reglas informales de juego”, ya que ambos pueden desempeñar un papel importante en la adopción de políticas.

El sistema institucional de un país puede ser entendido como una de las principales fuentes de “restricciones” o “reglas de juego”. En dicho sentido, el panorama político de América Latina está dominado por regímenes presidenciales. Éstos se basan en la estricta separación de poderes que pueden conducir a la presencia de conflictos entre las prioridades del Ejecutivo y aquellas provenientes del Legislativo (a menos que el partido gobernante también posea una clara mayoría en el Congreso). Este diseño institucional le otorga al legislador el poder de bloquear algunas de las iniciativas presidenciales, mientras que el presidente también puede “modificar” o bloquear la legislación con su poder de veto. Asimismo, el presidente puede utilizar la autoridad que le brinda la Constitución de legislar por decreto en aquellos casos en los que el Congreso no pueda hacerlo.²⁶

Otras restricciones o “reglas de juego” pueden encontrarse en la estructura federal o unitaria del país, el sistema de partidos, el papel del Poder Judicial así como de la administración pública. Algunas otras limitaciones que se pueden encontrar en el contexto latinoamericano son

25 Si bien no existe una traducción exacta del término en español, lo más aproximado sería gestores del cambio de políticas públicas.

26 En algunos casos, la institución del decreto de necesidad y urgencia ha sido utilizada por el Poder Ejecutivo para imponer su postura, más allá de que dicha institución fue creada con otros objetivos.

FUMEGA / SCROLLINI

las relacionadas con la falta de cumplimiento de las regulaciones y las que imponen las llamadas “instituciones informales”. En tal sentido, América Latina, en varios aspectos, cuenta con regulaciones que cumplen con estándares internacionales, pero su ejecución suele ser irregular, siguiendo la tradición de “*se acata pero no se cumple*”. Es decir, se reconoce la existencia de dichas regulaciones pero su impacto en la práctica es mínimo. Asimismo, las llamadas “instituciones informales”, definidas como reglas que se implementan fuera de los canales formales de autoridad, pueden, en algunas ocasiones, ser más importantes que las reglas formales. A modo de ejemplo del impacto de las instituciones informales, se puede citar el caso de Chile. De acuerdo con Levitsky y Helmke,²⁷ durante la década de los noventa, las élites, que luego de la caída de Pinochet no contaban con la fortaleza política necesaria para cambiar la Constitución de 1980, construyeron canales informales que permitieran la cooperación en el manejo del poder. Es por ello que si bien la institución presidencial concentraba un gran poder en Chile, debido mayormente a la existencia de esta serie de instituciones informales, ese poder era compartido por varios actores.

Asimismo, en Argentina, el uso por parte del gobierno de Carlos Menem de un sistema de decretos presidenciales para regular aspectos que deberían haber sido materia de ley, fue incluido en la aprobación de una reforma constitucional que legitimo dicha práctica. Otro ejemplo, en esa misma línea, proviene de México. Desde 1929 a 1982, el PRI (Partido Revolucionario Institucional) ganó todas las elecciones presidenciales que fueron disputadas. Durante ese periodo, el presidente en ejercicio, junto con algunos pocos líderes partidarios, seleccionaba el candidato del PRI para las siguientes elecciones y, de esa manera, el

²⁷ Levitsky, S. y Helmke, G., “Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda”, *Perspectives on Politics* 2(4), 2004.

DISEÑOS DE POLÍTICAS DE DATOS ABIERTOS EN AMÉRICA LATINA

próximo presidente. Este mecanismo fue conocido como “El Dedazo”. Si bien las reglas electorales establecían que cualquier persona podía competir y obtener la Presidencia, en la práctica, la única manera de alcanzarla era mediante el apoyo explícito del presidente en ejercicio.²⁸

Tales ejemplos podrían conducir a afirmar que si bien la letra de la regulación (en este documento son de singular importancia aquellas regulaciones orientadas al acceso a la información pública) puede estar en concordancia con los más altos estándares, la práctica no necesariamente reflejará esos progresos en la materia. De esa manera, en materia de acceso a la información pública, los comportamientos que se desprenden de las instituciones informales, podrían tener implicancias en lo que se refiere a la disponibilidad, fiabilidad y cumplimiento de la normativa.

B. Los procesos de toma de decisiones: grado de control sobre la política

La mayoría de las iniciativas de datos abiertos encuentran en la administración pública su principal fuente de datos. Gran parte de esos datos tienen el potencial de ser de gran ayuda para los ciudadanos en el desarrollo de sus actividades cotidianas (por ejemplo, transporte) así como lograr mayor conocimiento sobre ciertas áreas de mayor interés para los ciudadanos (por ejemplo, impuestos, salud, educación).²⁹

²⁸ *Idem.*

²⁹ En este sentido, es importante destacar que, como señalan Yu y Robinson, no todas las iniciativas de la sociedad civil focalizadas en la reutilización de datos y/o información están necesariamente orientadas a un incremento de la información en temas políticamente sensibles, o de la participación ciudadana en el proceso de formulación de políticas, sino que estas iniciativas, en muchos casos, están orientadas a la mejora de la calidad de la prestación de los servicios públicos que afectan la calidad de vida de los habitantes de un determinado territorio. Yu, H. y Robinson, D. G., *op. cit.*, nota 2.

El Ejecutivo tiene en general un alto grado de control sobre la administración pública, con lo cual contando con su voluntad, la liberación de datos debería ser un proceso relativamente directo. Sin embargo, asumir que toda la administración pública responde inmediatamente al Poder Ejecutivo de forma monolítica es posiblemente un error. Asimismo, asumir que el Poder Ejecutivo posee toda la capacidad instalada para implementar procesos de liberación de información también es un presupuesto probablemente falso. A su vez, es necesario tener en cuenta que la Presidencia, en muchas oportunidades, también requiere de la colaboración de unidades y agencias que se encuentran fuera del Poder Ejecutivo.

De ese modo, existen tres elementos a considerar, relacionados con el margen de maniobra del Poder Ejecutivo a la hora de adoptar una decisión sobre datos abiertos: 1) publicación con base en sus preferencias, 2) límites en términos de gobierno electrónico, y 3) grado de control sobre la administración pública.

- *Publicación de la información con base en las preferencias del Ejecutivo.* Uno de los riesgos en la implementación de políticas de datos abiertos es que el Poder Ejecutivo podría encontrarse inclinado a proporcionar información sólo en los casos en que dicha información sea favorable para su gestión, así como esconder (o no resaltar) la información que pueda ser perjudicial para su imagen. Sería entonces posible que el Ejecutivo tomara decisiones favorables en relación con la liberación de datos vinculados a servicios del gobierno que funcionan correctamente (en algunos casos el transporte o ciertos programas sociales), y menos natural que liberara datos sobre temas políticamente conflictivos como las pautas de publicidad oficial, entre otros temas de recurrente debate en América Latina.

DISEÑOS DE POLÍTICAS DE DATOS ABIERTOS EN AMÉRICA LATINA

— *Gobierno electrónico y publicación de información.* En la mayoría de América Latina, los distintos gobiernos han establecido estrategias de gobierno electrónico —entendido como el uso de las TIC en los procesos internos del gobierno así como en la prestación de servicios a los ciudadanos—. Aún más, en algunos casos, se han creado unidades o agencias dentro del Poder Ejecutivo para poner en práctica dichas estrategias. Estas agencias suelen ser muy influyentes en el establecimiento de estándares (de almacenamiento y publicación de datos) dentro de la administración pública. De todos modos, más allá de la existencia de dichas agencias, se pueden encontrar diferentes grados de madurez en materia de gobierno electrónico en la región.

La existencia de unidades dedicadas a la implementación de estrategias de gobierno electrónico podrían —en una instancia previa a la formación de nuevos equipos focalizados en la política de datos abiertos— colaborar con los conocimientos técnicos tan necesarios en la materia. De todos modos, esto sólo será beneficioso si dichas agencias se encuentran incluidas y se sienten parte de esta nueva agenda. Asimismo, estas agencias son los lugares más indicados para comenzar a trabajar con la agenda de datos abiertos. Es probable que este tipo de agencias puedan, en algunos casos, aportar promotores visibles de dichas políticas, así como otros empleados públicos que ayuden a los tomadores de decisión con las especificidades de las políticas de datos abiertos.

— *El rol de la administración pública.* Es conveniente tener en cuenta que, como señala Lipsky,³⁰ los man-

³⁰ Lipsky, M., *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, Londres, United Kingdom, Russell Sage Foundation, 1980.

dos medios de las burocracias públicas juegan un rol central a la hora de implementar políticas públicas y, sobre ellos, las gerencias y el Poder Ejecutivo podrían tener un control más limitado. Por lo tanto, una mala comunicación entre las órdenes del Poder Ejecutivo y la ejecución de la política, puede conducir a afectar el resultado de la misma. En la siguiente subsección se continuará el análisis de la administración pública en la región.

En dicho sentido, los ejemplos de Estados Unidos y el Reino Unido han proporcionado evidencia de que los servidores públicos (en particular los situados en los niveles intermedios), en el caso de haber apoyado las políticas de datos abiertos, lo han hecho porque las han identificado como una forma de promover cambios al interior de la administración. Existe evidencia en América Latina de la presencia de promotores de cambios, pero debido a la estructura de la burocracia estatal en la que operan, su labor encuentra mayores obstáculos que en los ejemplos anteriormente mencionados.

C. Formulación de políticas y aptitudes del Estado: el rol de la administración pública

En el presente documento, se entiende a las “aptitudes” (*capabilities*) en el proceso de toma de decisiones como la capacidad institucional que los gobiernos de la región poseen al momento de abordar políticas de datos abiertos. En particular, se hace referencia a la existencia de agencias de gobierno electrónico así como de unidades de implementación de las leyes de AIP. Las aptitudes con las que cuenta cada Estado es uno de los principales temas a la hora de poner en práctica las políticas en la región.

DISEÑOS DE POLÍTICAS DE DATOS ABIERTOS EN AMÉRICA LATINA

La estructura del servicio civil en América Latina —cuyo reclutamiento, selección y evaluación, por lo general, no puede ser clasificado como perteneciente a un “típico” servicio civil weberiano— desempeña un rol clave en la implementación de políticas públicas. Es por ello que es conveniente destacar una de las principales características de las administraciones en la región: la constante construcción y deconstrucción de las administraciones públicas en América Latina indican que la designación basada en el mérito ha pasado a ser la excepción y no la regla.

A pesar de no pocos intentos de reformar y modernizar los servicios públicos en América Latina durante las últimas décadas (ya pesar de algunas excepciones como el caso de Chile) muchos gobiernos se adhieren a las prácticas tradicionales, y los progresos realizados en los sectores públicos de América Latina se encuentran muy por detrás de los progresos realizados en otras áreas. La mayoría de los organismos públicos continúan siendo víctimas de una multitud de anomalías y deficiencias como la falta de planificación de recursos humanos, políticas inadecuadas de dotación de personal, sistemas discriminatorios de promoción, envíos y transferencias irregulares, y la ausencia de un sistema objetivo de evaluación del desempeño o de estructuras claras de recompensa. La implementación de técnicas modernas de gestión son escasas, y los directivos tienen poca flexibilidad para administrar los recursos en la consecución de las misiones de las organizaciones. El sector público puede ser considerado así, no sin razón, como el talón de Aquiles de las reformas en América Latina.³¹

Un problema típico de esta clase de estructuras estatales (que también puede darse en otros contextos) es que los funcionarios públicos suelen ver a la información como una fuente de poder. En el contexto de una administra-

31 Traducción propia.

ción pública altamente politizada,³² esto puede presentarse como un obstáculo para el intercambio de datos con otros actores. A su vez, ambientes altamente politizados pueden llevar a los servidores públicos a ser cautelosos a la hora de liberar datos por las potenciales consecuencias que esto implicaría para ellos, en el caso de producirse algún daño a la imagen de quienes los han designado.

En la misma línea un reciente estudio advierte que:

El modelo de datos abiertos asume que... las burocracias públicas poseen los recursos humanos y las capacidades técnicas para cumplir con sus obligaciones de publicar datos con una mínima intervención. Liberar información pública por medio de catálogos en línea requiere que los servidores públicos procesen la información en formatos electrónicos, lo cual implica que deberán contar con la suficiente aptitud para hacerlo, contar con acceso al *hardware* y al *software* necesario, y una infraestructura tecnológica que le brinde apoyo. En países desarrollados, donde existe un servicio civil profesional reclutado de un grupo de gente con altos niveles educativos, estos presupuestos son razonables. En contraste, la voluntad y capacidad de países en desarrollo para ofertar datos abiertos puede verse limitada por influencias en diferentes niveles, incluyendo: corrupción, redes de clientelismo, capacidad limi-

32 A modo de ejemplo, se puede citar el caso de Argentina que Iacovello *et al.* describen de la siguiente manera: “La Administración Pública Nacional (APN) es simultáneamente parte del tejido político institucional que no favorece la construcción de políticas públicas de calidad, y a la vez producto de los incentivos de dicho tejido. El escaso involucramiento del Poder Legislativo y otros ámbitos colectivos institucionalizados en la regulación y el control de la Administración Pública, sumado a la volatilidad política y balcanización en el Ejecutivo, ha confluído a configurar una APN en la cual el nivel de politización y dependencia del jefe nombrante alcanza niveles profundos, contribuyendo a configurar horizontes cortoplacistas y no facilitando el desarrollo de normas de cooperación interdepartamental”, Iacoviello, M. *et al.*, *Diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil: Caso Argentina*, Washington, IADB Regional Policy Dialogue Public Policy Management and Transparency Network, 2002.

DISEÑOS DE POLÍTICAS DE DATOS ABIERTOS EN AMÉRICA LATINA

tada de servidores públicos y políticos que no rinden cuentas y son inmunes a las presiones electorales.³³

D. La combinación de políticas: diseño e implementación

Junto a las características de los actores involucrados, es importante tomar en consideración que no existe una única manera de diseñar e implementar una política pública. Las opciones que se tomen en ambas actividades definen los resultados que se lograrán en forma posterior.

En cuanto a una política de datos abiertos, al momento de su diseño, se presentarán una serie de alternativas a considerar: cantidad de datos a publicar; estándares en los cuales se publicarán esos datos; infraestructura que se utilizará para publicar los datos, y estrategia de publicación a seguir (qué bases de datos se publicarán en primera instancia) entre otros. Tradicionalmente, en América Latina, debido a la preeminencia del Poder Ejecutivo en varios de los procesos de tomas de decisiones, el diseño de las políticas públicas es decidido de forma centralizada y por un reducido número de actores. Ese tipo de procesos no colaborará con el éxito de este tipo de políticas públicas, ya que gran parte del éxito de estas políticas (más allá de la mejora del flujo de información al interior de las burocracias públicas) es el uso que se le pueda dar a los datos disponibles. Es por ello que la consulta (e intercambio) con diversos actores constituye un elemento clave a la hora del diseño y de las primeras etapas de implementación. Este tipo de intercambio implicaría una necesidad de mejorar los canales de colaboración con la sociedad civil y el sector privado, ya que tradicionalmente dichos canales no son utilizados para la colaboración en el proceso de

33 Traducción propia.

políticas públicas en América Latina. Incluso, en las ocasiones en que los gobiernos consultan con otros actores sociales, generalmente lo hacen por canales informales.

En materia de implementación —definida como el momento de llevar a cabo los objetivos planteados— de políticas públicas suelen distinguirse dos enfoques: *top-down* (de arriba hacia abajo) o *bottom-up* (de abajo hacia arriba). Al igual que en el momento de diseño, durante la implementación es clave la relación con los usuarios. Los usuarios de los datos probablemente realizarán consultas, pedirán guía y demanden nuevos datos. Es posible que los usuarios contribuyan a transformar los datos en formatos más amigables y puedan crear nuevos cruces de datos que sean de valía para las organizaciones públicas. Todas estas posibles interacciones requieren de una implementación abierta³⁴ de la política pública y con procesos de retroalimentación eficientes.

En el contexto latinoamericano, aunque no se tienen registros de estudios sistemáticos sobre implementación de políticas públicas, los procesos tienden a ser de implementación de “arriba hacia abajo”, con poca participación de la ciudadanía, tal como se anotó en la etapa de diseño. Es por ello que, teniendo en cuenta la importancia de la retroalimentación de los usuarios, es necesario explorar cómo mejorar las relaciones entre los usuarios y el Estado.

³⁴ Algunos académicos han comenzado a denominar estos procesos de interacción como “políticas públicas abiertas” que implican un mayor grado de participación en la toma de decisiones por parte de la ciudadanía, así como la posibilidad de co-crear servicios. Véase Ramírez Alujas, Á., “Innovación en organizaciones y servicios públicos: ¿El eslabón perdido? Bases para la transición hacia un modelo de colaboración abierta y participativa”, *Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública*, núm. 19, 2012, pp. 5-50.

DISEÑOS DE POLÍTICAS DE DATOS ABIERTOS EN AMÉRICA LATINA

4. Preguntas abiertas

En este trabajo se han presentado una serie de reflexiones sobre elementos a tener en cuenta en América Latina al momento de promover y/o implementar una política de datos abiertos (también aplicable a la publicación proactiva de información incluida en toda ley de acceso a la información pública). Debido a que la agenda de datos abiertos es reciente en América Latina, no es posible desarrollar conclusiones taxativas sobre el presente y futuro de los datos abiertos en la región. Sin embargo, sí se puede reseñar una serie de hipótesis de cómo se desarrollará esta política, así como una serie de puntos clave a tener en cuenta en la implementación.

1. América Latina presenta escenarios disímiles entre sí (y por lo tanto no es sencillo hacer generalizaciones). De todos modos, si bien esto es sólo un estudio exploratorio, una de las hipótesis a tener en cuenta es que el éxito de las iniciativas de datos abiertos se ha dado principalmente en países donde se garantiza un mínimo de respeto por el ejercicio del derecho de acceso a la información y de divulgación proactiva de información, entre otros factores. La hipótesis es que donde existen reglas de juego institucionales claras, es más sencillo avanzar en este tipo de agenda.
2. Siguiendo el comentario previo, las diferencias en la aplicación de una política de datos abiertos en América Latina puede explicarse por las diferencias en las limitaciones institucionales y legales características de cada país, que se señalan en los apartados anteriores. En tal sentido, en el caso de algunos países de América Latina, de acuerdo con Tommasi y Stein,³⁵

³⁵ Tommasi, M. y Stein, E., *Democratic Institutions, Policymaking Processes, and the Quality of Policies in Latin America. A New Development Agenda for Latin America*, Universidad de Salamanca, 2006.

podría decirse que Chile parece estar en el camino de la consolidación institucional y política, con muy altos niveles de estabilidad, adaptabilidad, ejecución, coordinación y eficiencia. En tanto, Uruguay, junto a Colombia, muestran un nivel levemente menor en esas mismas categorías, seguidos por Brasil y Perú. Argentina queda relegada en este grupo, con las puntuaciones más bajas.

3. Otro elemento clave que no se ha mencionado en los párrafos anteriores, a la hora de implementar políticas relacionadas con la publicación de información, es la gestión de archivos e información dentro del ámbito de las administraciones públicas de la región.

Siguiendo a Snell y Sebina,³⁶ sin una buena legislación de gestión de archivos, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública (también aplicable a las políticas de datos abiertos) se encuentra fuertemente impedido.

Cualquier intento por parte de un gobierno de moverse desde la cultura del secreto hacia la apertura por medio de la sanción de leyes que regulen el derecho de acceso a la información, se verá debilitado si la administración de archivos y registros es débil.³⁷

Por ello es importante notar que las agencias dedicadas a la gestión de archivos en América Latina tienden a carecer del presupuesto, la tecnología y, en algunos casos, de los recursos humanos para ejecutar proyectos tecnológicamente sofisticados. Asimismo, debe notarse que, en la región, las prácticas relacionadas con el manejo de los archivos generalmen-

³⁶ Snell, R. y Sebina, P., "Information Flows. The Real Art of Information Management and Freedom of Information", *Archives and Manuscripts*, 35(1), 2007.

³⁷ Traducción propia.

DISEÑOS DE POLÍTICAS DE DATOS ABIERTOS EN AMÉRICA LATINA

te varían en función de cada organización. De esta manera, la información podría estar disponible, pero en formatos que no permitieran su acceso o reutilización. Por otra parte, debido a que las burocracias latinoamericanas presentan altos grados de informalidad, cierta información podría no estar siquiera registrada.

4. Asimismo, hay una necesidad de regulación en términos de la relación entre los derechos de propiedad intelectual del Estado y la regulación de datos abiertos. Las barreras a la reutilización de la información pública debido a las restricciones de derechos de autor, constituyen uno de los temas menos explorados en América Latina.
5. Las iniciativas relacionadas con la apertura de datos en América Latina se encuentran aún en sus primeras etapas de implementación y mucho esfuerzo será necesario para consolidar y ampliar dichas políticas. En estas primeras instancias es necesario recordar que las iniciativas relacionadas con la transparencia y la rendición de cuentas podrían ser bien recibidas en algunos países, pero a fin de generar consenso entre los funcionarios públicos acerca de la divulgación de los datos, las organizaciones (o individuos) que intenten impulsar (mayormente desde la sociedad civil) este tipo de políticas, quizás deberían evaluar la necesidad de comenzar a desarrollar aplicaciones más relacionadas con la prestación de servicios públicos (como *fixmystreet.org*, o ¿dónde está mi parada de autobús?) que con áreas políticamente más sensibles, siguiendo el espectro desarrollado por Yu y Robinson³⁸ entre estos dos conceptos.
6. A pesar de que ha habido una falta de comunicación entre los dos principales grupos de activistas de la so-

38 Yu, H. y Robinson, D. G., *op. cit.*, nota 2.

ciudad civil que trabajan por una mayor apertura de la información pública —los enfocados en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y los especializados en la apertura de datos para su reutilización— se han comenzado a construir algunos lazos, como se mencionó anteriormente. En la actualidad, se pueden identificar algunos esfuerzos conjuntos de estos grupos.³⁹ Los esfuerzos de la sociedad civil son clave para el futuro desarrollo de la agenda de datos abiertos, a fin de generar una fuerte demanda de datos y su posterior reutilización.

7. Cabe señalar que la implementación de una política de datos abiertos presenta un desafío para los responsables políticos en América Latina. Las actuales políticas de datos abiertos en el Reino Unido, Estados Unidos, así como en otros países, han sido producto de una estrecha interacción entre los funcionarios públicos, *policy entrepreneurs* y los políticos. Esta forma de generación de políticas es bastante diferente a la existente en América Latina. Las diferencias deberían ser tomadas en cuenta y, por ello, no se debería intentar imitar indiscriminadamente los procesos que se llevaron adelante en otros contextos.

5. Reflexiones finales

El modo en que los ciudadanos acceden a la información pública está comenzado a modificarse. Actualmente no sólo se pueden encontrar los mecanismos para requerir información en manos del Estado, sino que también cada vez más los ciudadanos pueden encontrar información —que ha sido publicada proactivamente—, sin necesidad de requerirla. Esto implica un nuevo enfoque

³⁹ Para información sobre algunos esfuerzos conjuntos: <http://gobabierto.tumblr.com/post/18905056344/el-rol-de-las-tics-y-la-alianza-de-gobierno-abierto>

DISEÑOS DE POLÍTICAS DE DATOS ABIERTOS EN AMÉRICA LATINA

de la noción de acceso a la información pública, en el cual se presenta un mayor énfasis en el flujo de información dentro del sector público y también hacia y desde la sociedad.

Si bien, como se ha mencionado, existen ciertos progresos en América Latina en el área del acceso a la información, éstos se concentran principalmente en la promulgación de leyes que tienen como principal mecanismo el acceso a la información/datos por medio de una solicitud individual de información, más que en la publicación y aun menos en los formatos que permitan la reutilización de dicha información o datos.

En este artículo, se introdujo brevemente la vinculación entre el derecho de acceso a la información pública y los datos abiertos y, a su vez, se incluyeron una serie de dimensiones a tener en cuenta a la hora de promover, diseñar y/o implementar políticas públicas en el área de la publicación proactiva de datos e información. Asimismo, se realizó una conclusión provisional sobre el estado del arte en la región y sus principales desafíos.

Como se ha señalado, es necesario tomar en consideración la multiplicidad de aspectos que conlleva la agenda de datos abiertos, tanto técnicos como de índole político/institucional. En este sentido, es necesario diferenciar entre los aspectos tecnológicos y los de índole política. La agenda de datos abiertos conlleva una promesa de mejorar la forma de gobernar en América Latina. Para vivir a la altura de esa promesa, todos los involucrados deberían tener presente que enfrentan decisiones, límites y desafíos de implementación eminentemente políticos. Consecuentemente, la tecnología y el uso de datos abiertos serán condiciones necesarias, pero no suficientes, para superar los viejos desafíos de gobernanza en la región.

En la región latinoamericana, las políticas en términos de publicación proactiva de información y datos —más

específicamente, datos abiertos— son de reciente implementación. Es por ello que, en los casos en los cuales ya se ha comenzado a divulgar proactivamente datos en formatos que permiten su reutilización, resta saber cómo los gobiernos —y también los actores de la sociedad civil de la región— responderán a los desafíos impuestos por dichas políticas. Asimismo, se verá si los gobiernos que todavía no han comenzado a transitar este camino, lo pueden hacer en el futuro cercano, previo sorteo de los obstáculos institucionales y políticos mencionados en este documento.

6. Referencias bibliográficas

- “Access Info and Open Knowledge Foundation”, *Beyond Access: Open Government Data and the Right to Reuse*, Access Info - Open Knowledge Foundation, 2010.
- ACKERMAN, J. y SANDOVAL-BALLESTEROS, I., “The Global Explosion of Freedom of Information Laws”, *Administrative Law Review*, 58(1), 2006.
- ALIANZA REGIONAL POR LA LIBRE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN, *Saber Más III. Informe regional sobre acceso a la información pública y protección de datos personales*, Buenos Aires, Alianza Regional por la Libre Expresión e Información, 2011.
- DI MAIO, A., “Open Data and The New Divide”, *blogs.gartner.com*, 2012, en http://blogs.gartner.com/andrea_di_mai/2012/05/14/open-data-and-the-new-divide/, 2012
- FUMEGA, S., “Acceso a la Información 2.0”, *Transparentemente*, 3, 2009.
- , “From ATI 1.0 to ATI 2.0”, *Some Lessons from the British Experience to Apply in Argentina*, 2010
- , *Open Government Data. Analysis of the Different Concepts Involved*, Australia, Hobart, mimeo, 2013.
- *et al.*, *Venciendo la cultura del secreto. Obstáculos en la implementación de políticas y normas de acceso*

DISEÑOS DE POLÍTICAS DE DATOS ABIERTOS EN AMÉRICA LATINA

- a la información pública en siete países de América Latina*, Uruguay, Cainfo-Open Society Foundation, 2011.
- y SCROLLINI, F., “La Alianza para el Gobierno Abierto y la necesidad de mejorar los procesos de consulta pública”, *Gobierno Abierto América Latina. Plataforma latinoamericana para el intercambio de información sobre la alianza para el gobierno abierto*, México, 2012.
- , “Primeros aportes para diseños de políticas de datos abiertos en América Latina”, en HOFMANN, ANDRÉS *et al.* (coords.), *La promesa del gobierno abierto*, en <http://lapromesadelgobiernoabierto.info>, 2013.
- GIGLER, B.-S. *et al.*, *Realizing the Vision of Open Government Data. Opportunities, Challenges and Pitfalls*, Washington, World Bank-Open Development Technology Alliance, 2011.
- GRINDLE, M. S., “Constructing, Deconstructing, and Reconstructing Career Civil Service Systems in Latin America”, *HKS Faculty Research Working Paper Series*, Estados Unidos de América, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, RWP10-025, 2010.
- HOGGE, B., *Open Data Study-New Technologies*, Londres, United Kingdom Transparency & Accountability Initiative, 45, 2010
- IACOVIELLO, M., *et al.*, *Diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil: Caso Argentina*, Washington, IADB Regional Policy Dialogue Public Policy Management and Transparency Network, 2002.
- IGLESIAS, G., “From Crisis to Reform to Crisis Again: Argentina’s Experience with Public Service Reforms”, *Public Sector*, 28(2), 2005.
- ISLAM, R., “Do More Transparent Governments Govern Better? Policy”, *Research Working Paper Series*, Washington, W. B. Institute-World Bank, 2003.
- LEVITSKY, S. y HELMKE, G., “Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda”, *Perspectives on Politics*, 2(4), 2004.

- , *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2006.
- LIPSKY, M., *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, Londres, Russell Sage Foundation, 1980.
- MICHENER, G. *Surrendering Secrecy: Explaining the Emergence of Strong Access to Information Laws in Latin America*, University of Texas, 2010.
- OPEN GOVERNMENT WORKING GROUP, “8 Principles of Open Government Data”, 30 de abril de 2012, en <http://www.opengovdata.org/home/8principles>.
- OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE, “Court Ruling on Chile: ‘Democracy Demands Maximum Disclosure’ of Information”, *Retrieved*, 30 de abril de 2012, en http://www.soros.org/initiatives/justice/articles_publications/articles/chile_20071219.
- PHILLIP, G., *Democracy in Latin America: Surviving Conflict and Crisis?*, Reino Unido, Polity Press, 2003.
- PIZARRO, M., “Information and Communication Technology in Public Expenditure Management”, *Managing Government Expenditure*, S. Schiavo-Campo and D. Tommasi, Phillipines, Asian Development Bank, 1999.
- POLLOCK, R., *The Value of the Public Domain*, Londres, Institute for Public Policy Research, 2006.
- RAMÍREZ ALUJAS, Á., “Innovación en organizaciones y servicios públicos: ¿el eslabón perdido? Bases para la transición hacia un modelo de colaboración abierta y participativa”, *Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública*, 19, 2012.
- SCROLLINI, F., “Open Government Data: The Rise of a ‘web Institution’?”, *6th European Consortium for Political Research (ECPR) General Conference*, Reykjavik, European Consortium for Political Research, 2011.

DISEÑOS DE POLÍTICAS DE DATOS ABIERTOS EN AMÉRICA LATINA

- SNELL, R. y SEBINA, P., "Information Flows. The Real Art of Information Management and Freedom of Information", *Archives and Manuscripts*, 35(1), 2007.
- TOMMASI, M. y STEIN, E., *Democratic Institutions, Policy-Making Processes, and the Quality of Policies in Latin America. A New Development Agenda for Latin America*, Universidad de Salamanca, 2006.
- UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, *United Nations E-Government Survey 2012. E-Government for the People*, Nueva York, Naciones Unidas, 2012.
- VLEUGELS, R., *Overview of all FOI Laws*, 2011.
- WEAVER, K. R. y ROCKMAN, B. A., *Do Institutions Matter? Government Capabilities in The United States and Abroad*, Washington, Brooking Institution Press, 1993, en <http://www.brookings.edu/press/Books/1993/doinstitiutionsmatter.aspx>
- WEBER, M., *On Law in Economy and Society*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1954.
- YU, H. y ROBINSON, D. G., "The New Ambiguity of «Open Government»", *UCLA Law Review Discourse* 178, 59, 2012.