



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA

Informe Final de Pasantía Licenciatura en Ciencia Política

Informe de investigación en Agestic sobre datos abiertos

Luis Ignacio Acuña Abreu
Tutor: José Miguel Busquets

2021

ÍNDICE

Guía.....	2
Introducción a gobierno abierto.....	3
Trabajo Busquets y Geymonat.....	3
Trabajo Jiménez, Manotas, Ugarte y Colón.....	5
Trabajo González, Nieto y Pérez.....	6
Introducción teórica a datos abiertos.....	8
Agenda datos abiertos Scrollini.....	8
Lecturas guía Agestic.....	10
Evaluación de Uruguay en datos abiertos a nivel internacional.....	13
Investigación práctica sobre datos abiertos.....	14
Resumen de información sobre datos abiertos solicitados por la AMEPP.....	14
Investigación sobre datos abiertos en las distintas instituciones nacionales, organizaciones internacionales y países.....	14
Contexto nacional.....	14
Contexto internacional índice OCDE.....	18
Organizaciones internacionales.....	19
Países.....	21
Conclusiones y recomendaciones.....	24
Bibliografía.....	25
Anexo.....	27

GUÍA

El informe consta de cuatro partes.

En la primera parte habrá una introducción sobre que es el gobierno abierto (GA), el cual incorpora el concepto de datos abiertos. A pedido de la facultad nos basaremos en el trabajo “Describiendo el gobierno abierto: ensayo de una medición” de Busquets y Geymonat, para hablar sobre como es la métrica de gobierno abierto en los países de la región. Sumando a este dos nuevas versiones sobre métrica de GA trabajos del observatorio de datos abiertos y de la OCDE.

La segunda parte del trabajo pretende ser una escueta introducción teórica al tema de datos abiertos. Comienza esta parte con un análisis de Scrollini sobre la agenda actual de datos abiertos. A esto se suma seguidamente, una serie de lecturas proporcionadas por Agesic sobre el concepto de datos abiertos y como trabajarlos, que junto a la asistencia de manera online a distintos cursos y charlas webinar sobre datos abiertos, consistieron en la introducción teórica de la pasantía. Finaliza esta parte con una breve mención sobre cómo se encuentra Uruguay en datos abiertos a nivel internacional.

La tercera parte del trabajo es el desarrollo de la investigación de datos abiertos, analizando y mostrando los resultados hallados en la pasantía, la cual se subdividió en dos etapas prácticas.

La primera etapa práctica consistió en un trabajo de búsqueda de información sobre datos abiertos publicados en el Catálogo Nacional de Datos Abiertos (CNDA) junto a Martín Rovira (Agesic), tarea solicitada a Agesic por la nueva Agencia de Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas (AMEPP), que se detalla en un breve resumen informativo.

La segunda etapa práctica es un trabajo de investigación sobre datos abiertos en distintas organizaciones, instituciones y países compartiendo algunas tareas con Rodrigo Huergo. La misma se dividió según lo solicitado por Agesic en: contexto nacional, que a su vez se subdivide en programa del Partido Nacional, gobierno departamental de Lavalleja y poder judicial; y en contexto internacional, que se subdivide en índices internacionales en conjunto con Rodrigo el índice OCDE, organizaciones internacionales (World Wide Web Consortium W3C, Open DataCharter OCD y Open Data Institute (ODI) y países (Reino Unido, Francia y Colombia).

Finalmente la cuarta y última parte consiste en las conclusiones y sugerencias.

Las tareas realizadas en la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información (Agesic) fueron solicitadas por Ninoschka Dante (encargada de nuestra pasantía) y Gustavo Suarez.

PARTE I: INTRODUCCIÓN A GOBIERNO ABIERTO

TRABAJO BUSQUETS Y GEYMONAT “DESCRIBIENDO EL GOBIERNO ABIERTO: ENSAYO DE UNA MEDICIÓN”

El propósito de los autores del artículo “es proponer una métrica sobre el Gobierno Abierto y describir empíricamente cuanto y que tipo de Gobierno Abierto tienen varios de los países de la región (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay).” (Busquets y Geymonat, 2018). Para tales efectos, toman “como evidencia para el mencionado cálculo los dos primeros Planes de Gobierno de Abierto desarrollados e implementados en los cuatro países, entre 2013 y 2016.” (Busquets y Geymonat, 2018). El gobierno abierto se inserta en el gobierno electrónico, que comentan los autores, ha sido definido “como el uso de las TIC (Tecnologías de la Información y la Comunicación) para promover la más eficiente y eficaz gestión del gobierno. Esto es, hacer más accesible el servicio gubernamental, a través del acceso público a la información y la rendición de cuentas ante los ciudadanos. Involucra información y servicios no sólo en la esfera del gobierno (G2G), sino también hacia los ciudadanos y el mundo de los negocios (G2C y G2B).” (Busquets y Geymonat, 2018).

Al gobierno abierto lo definen como promotor de “la transparencia, la colaboración y la participación. El concepto tiene como principales pilares (herramientas) la apertura de datos (datos abiertos, open government data) que viene dado por el libre acceso a los datos e información pública y la acción abierta (open action), que vendría dado por la participación de la ciudadanía y de otros actores, especialmente a través de medios como los “social media” y las redes sociales, pero no exclusivamente a través de los mismos.” (Busquets y Geymonat, 2018).

Los autores mencionan que “un primer intento para medir el Gobierno Abierto es el que realizara Ramirez Alujas con Nicolás Dassen y que publicara el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el 2014. En dicho trabajo se analizan los compromisos del 1er Plan de Acción de 14 países de América Latina según 5 ejes estratégicos: mejoramiento de los servicios públicos, incremento de la integridad pública, gestión más efectiva de los recursos públicos, creación de comunidades más seguras e incremento de la responsabilidad corporativa.” (Busquets y Geymonat, 2018).

También mencionan que “una primera alternativa de métrica sobre el Gobierno Abierto es la que desarrollaron Oszlak y Kaufman, también en 2014. Estos autores elaboraron una clasificación de los compromisos con 7 categorías en función de una agenda temática construida inductivamente. En el mencionado estudio, el objeto de investigación de referencia lo constituyen los compromisos incluidos en los primeros planes de acción de 14 países de América Latina y 12 países fundadores fuera de la región. Las 7 categorías son desagregadas en 32 sub-categorías. Finalmente, examinaron el grado de desarrollo del Gobierno Abierto según 4 variables (datos abiertos, participación, articulación y colaboración).” (Busquets y Geymonat, 2018).

La alternativa de Busquets y Geymonat para la medición de GA “intenta facilitar la comparación entre países en cuanto a su trayectoria en el desarrollo de Gobierno Abierto,

superando la visión univariada del análisis basado exclusivamente en la cantidad de compromisos asumidos.” (Busquets y Geymonat, 2018).

Para ello, los autores plantean “un análisis ponderado en base a tres variables. En primer lugar, se considera la variable “cantidad de compromisos” como indicador inicial y se lo pondera en base al “impacto potencial” de cada compromiso y del “grado de cumplimiento” del mismo. La ponderación surge del promedio matemático de los tres valores, obteniendo un número que nos permite ubicarnos a mitad de camino entre un valor absoluto por país y un valor relativo para la comparación entre países. Tal ponderación, entendemos, resulta más efectiva para la comparación que la simple consideración del número de compromisos.” (Busquets y Geymonat, 2018).

“Para la primera variable, cantidad de compromisos, cada compromiso asumido es una unidad de observación. Analizar los Planes de Acción Nacional de Gobierno Abierto nos da la posibilidad de tener una unidad de estudio uniforme entre los distintos países y sus procesos y peculiaridades, ya que el formato y las recomendaciones de OGP son las mismas para todos los países miembros.” (Busquets y Geymonat, 2018).

“En cuanto al grado de cumplimiento de cada compromiso, los datos fueron obtenidos en base a los informes oficiales e independientes de cada Plan de Acción. Los informes oficiales son elaborados semestralmente por los mismos gobiernos que asumen los compromisos, mientras que los informes independientes son elaborados, a medio término y al final del plazo de cada plan, por el Mecanismo de Revisión Independiente (IRM, por sus siglas en inglés), con participación de organizaciones de la sociedad civil de cada país.” (Busquets y Geymonat, 2018).

Finalmente, los autores consideran “el “impacto potencial” de cada compromiso, en tanto dato secundario, partiendo del último Informe IRM disponible para cada plan. A cada compromiso se lo multiplica por el valor correspondiente de cada variable. Respecto al grado de cumplimiento, los valores son: “No iniciado” (0.25); “Limitado” (0.50); “Sustancial” (0.75) y “Completo” (1). Mientras que, para el impacto potencial, son: “Ninguno” (0.25); “Menor” (0.5); “Sustancial” (0.75) y “Transformador” (1). Por último, el valor final ponderado resulta del promedio matemático de los valores de las tres variables. El índice agregado de cada país en determinada cantidad de Planes, resulta de la siguiente fórmula: “Gobierno Abierto = (Cantidad de compromisos + Grado de cumplimiento + Impacto potencial) / Cantidad de variables.”⁴.” (Busquets y Geymonat, 2018).

“En primer lugar, el índice propuesto intenta responder a la pregunta de cuánto Gobierno Abierto tienen los países, a partir de una visión que cuantifica el esfuerzo realizado y contempla, además de la cantidad de compromisos asumidos, su impacto potencial y grado de implementación.” (Busquets y Geymonat, 2018).

Por otra parte, “para responder a la pregunta de qué tipo de Gobierno Abierto tienen los países de la región, considerando el primer y segundo Plan de Acción de cada país,” los autores proponen “hacer foco, por un lado, en los poderes del Estado y, por otro, en las dimensiones del Gobierno Abierto.” (Busquets y Geymonat, 2018).

Finalmente “a los efectos de abordar el Gobierno Abierto,” los autores se remiten “a la conceptualización realizada desde la OGP, tomando como punto de partida la Declaración de Gobierno Abierto. Tal definición contempla cuatro dimensiones: i) Transparencia y

Acceso a la Información Pública, ii) Rendición de Cuentas, iii) Participación y Colaboración Ciudadana e iv) Innovación Tecnológica para la gobernanza.” (Busquets y Geymonat, 2018).

Para finalizar su análisis, les “resulta pertinente aclarar que cada compromiso puede hacer referencia a más de una dimensión al mismo tiempo, lo cual no impide analizar su distribución a los efectos de reconocer tendencias y reconocer el énfasis puesto por cada país en sus iniciativas.”. (Busquets y Geymonat, 2018).

TRABAJO DEL OBSERVATORIO DE GOBIERNO ABIERTO. EVOLUCIÓN DEL GRADO DE AVANCE EN POLÍTICAS DE GOBIERNO ABIERTO. JIMÉNEZ, MANOTAS, UGARTE Y COLÓN

“En 2018, desde la Comunidad de Práctica sobre Transparencia y Gobierno Abierto, creada en el marco de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos –CGLU– y apoyada por *Open Government Partnership* –OGP– se ideó una herramienta basada en un cuestionario compuesto por los 6 bloques principales que se consideraron como ejes de las políticas de Gobierno Abierto:

1. Ética e Integridad Pública y Buen Gobierno;
2. Transparencia, Derecho a la Información y Rendición de Cuentas;
3. Participación Ciudadana;
4. Datos Abiertos;
5. Atención a la Ciudadanía y Desburocratización y
6. Objetivos de Desarrollo Sostenibles, Alianzas y Redes.” (Jiménez, Manotas, Ugarte y Colón 2018).

Esta “herramienta ha sido diseñada teniendo en cuenta las diferentes realidades donde puede ser implementada, partiendo del hecho de que en inicio fue un proyecto planteado para su posible implantación en todas las entidades miembros de CGLU, es decir, más de 300 miembros de todas las regiones y ciudades del mundo. La herramienta se basa en un cuestionario que, tras ser cumplimentado, genera un informe personalizado para cada entidad con sus respuestas, la valoración/puntuación obtenida en cada bloque –y su situación respecto a la media general-, una hoja de ruta personalizada para seguir avanzando en cada bloque así como una serie de buenas prácticas en los diferentes ámbitos en los que se le propone avanzar.” (Jiménez et al., 2018).

La idea de los autores, “es hacer de esta una herramienta en la que la reutilización se centre en un primer modelo conceptual y un diseño sencillo y replicable. A partir de ahí, el modelo se puede adaptar, convirtiéndose en un recurso compartido y reutilizable por múltiples instituciones a un coste realmente reducido de adaptación y personalización.” (Jiménez et al., 2018).

Se trata, “de usar la evaluación como un mecanismo de ayuda y de guía y no como un referente de éxito o de fracaso. A fin de cuentas, el Gobierno Abierto es algo que estamos aprendiendo y nadie diría que un niño que se equivoca tocando el violín cuando aprende está fracasando: las cosas llevan tiempo, esfuerzo y observación.” Con esta herramienta, los autores pretenden “facilitar la tercera a quien está dispuesto a invertir en las dos primeras.” (Jiménez et al., 2018).

UNA MEDIDA GLOBAL DE GOBIERNO ABIERTO PARA LA OCDE. RECOMENDACIONES PARA ESPAÑA.

“Organizaciones internacionales y gobiernos nacionales están promoviendo la adopción de estrategias de gobierno abierto. Hay una serie de índices que mide la evolución de algunas de sus dimensiones, pero hay aún una ausencia de indicadores que comprendan datos abiertos, transparencia, participación y colaboración simultáneamente.” (González, Nieto y Pérez, 2021).

En este artículo, los autores proponen “el Índice de Gobierno Abierto y Participación (IGAP) a partir de trabajos académicos previos, el cual permite realizar comparaciones espaciales y temporales. El índice se construye para una muestra de 33 países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) por medio de fuentes abiertas y consistentes que ponderan los distintos componentes del gobierno abierto.” (González et al. 2021).

“En la última década la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha impulsado la adopción de estrategias de gobierno abierto entre sus Estados miembros. De esta forma, las administraciones nacionales están convirtiendo de manera creciente el gobierno abierto en una prioridad de sus proyectos públicos. Así, se espera mejorar la gobernanza, impulsar un crecimiento inclusivo y, en definitiva, mejorar la calidad democrática.” (González et al. 2021).

El “apartado tiene como objetivo explicar el modelo de medida definido en el IGAP como índice que refleja el grado de implementación de iniciativas de gobierno abierto. La utilización de índices y *rankings* en esta área es útil para explicar y comparar en el tiempo los progresos en el logro de los objetivos del gobierno abierto. El empleo de indicadores compuestos de este tipo permite resumir realidades complejas y multidimensionales, como las estrategias de gobierno abierto para dar apoyo a la toma de decisiones públicas. Además, permite realizar comparaciones entre países, y, con la fijación de las ponderaciones, se evitan posibles manipulaciones en los resultados con el fin de difundir valores superiores a los reales (Rorissa, Demissie y Pardo, 2011; Schellong, 2009). No obstante, también presenta limitaciones, como la controversia que puede generar la elección de determinados indicadores sobre otras alternativas. Asimismo, puede llevar a mensajes erróneos, si los índices están contruidos de forma inconsistente, y conducir a políticas inapropiadas, si las dimensiones más complejas se ignoran (Joint Research Centre-European Commission, 2008; Saisana y Tarantola, 2002). Para minimizar su efecto en la construcción del IGAP, el índice se basa en antecedentes solventes de la literatura académica y de organizaciones supranacionales. Además, se ofrecen puntuaciones parciales para cada dimensión, con el fin de completar el análisis para cada país y permitir una toma de decisiones mejor fundamentada. Por último, una medida compleja como el compromiso cívico, no considerado en el índice que tomamos como referencia, se ha incorporado a partir de datos de la OCDE. La

construcción del nuevo índice se basa en la actualización del eGovOI, propuesto por Veljković et al. (2014), que incluye cinco dimensiones: base de datos básica, datos abiertos, transparencia, participación y colaboración.” (González et al. 2021).

“La primera, base de datos básica, se define en el artículo original como la existencia de datos abiertos para un conjunto de categorías en los portales gubernamentales. Sin

embargo, debido a que la gran mayoría de los países de la OCDE cumple tal requisito, esta característica no permite discriminar entre países y se elimina del modelo. Como consecuencia, dicha dimensión se actualiza y se mide a partir de dos nuevas variables: 1) la disponibilidad en línea de los datos, y 2) la gratuidad. Así, como sugiere el sistema de ponderación de Veljković et al. (2014), la puntuación se calcula como el promedio de las dos variables. En adelante, esta dimensión actualizada se denominará acceso público.” (González et al. 2021).

“La segunda dimensión, datos abiertos, recoge: 1) la publicación en bruto de la información, la frecuencia y la periodicidad de actualización; 2) la accesibilidad, y 3) la legibilidad electrónica y la publicación bajo licencia abierta. Debido a que se consideran adecuadas las variables propuestas en el modelo original, se mantienen también para este estudio. Su valor se obtiene como promedio de dichos indicadores.” (González et al. 2021).

“Según Veljković et al. (2014), la dimensión de transparencia se mide a partir de dos variables: la transparencia del gobierno y la transparencia de los datos. Mientras que para medir la primera variable se considera adecuado mantener el uso del CPI, para la segunda se estima necesario realizar una actualización. La propuesta original mide la transparencia del gobierno mediante las características de autenticidad, posibilidad de reutilización de los datos y comprensión. Sin embargo, la autenticidad, entendida como el suministro de datos en portales de gobierno abierto, se cumple para todos los países de la muestra, lo que implica que no es una característica diferenciadora. En consecuencia, la autenticidad se elimina del modelo. En cuanto a la característica de reutilización de los datos, los nuevos estándares la vinculan con la facilidad para procesar los datos, ya considerada en la dimensión de datos abiertos, lo que lleva a eliminarla de la dimensión de transparencia. Por lo tanto, la transparencia de los datos se mide como promedio de dos variables: la facilidad para encontrar información en el conjunto de datos y la presencia de identificadores para elementos clave del conjunto de datos.” (González et al. 2021).

“Respecto de las dimensiones de participación y colaboración, en el estudio de Veljković et al. (2014) se consideran de forma separada. Sin embargo, este trabajo propone unificarlas en una única dimensión; se sigue así la tendencia marcada por la OCDE, que suministra información sobre ambos aspectos de forma conjunta mediante el indicador Compromiso Cívico, integrado en el Better Life Index (BLI), así como por la literatura.” (González et al. 2021).

“Finalmente, se mantiene la ponderación propuesta por Veljković et al. (2014) para cada dimensión, y el índice IGAP se define a partir de la siguiente ecuación:
$$IGAP=0.15AP+0.33DA+0.26TR+0.26PyC$$
$$IGAP=0.15AP+0.33DA+0.26TR+0.26PyC$$
Donde *AP* es el acceso público, *DA* son los datos abiertos, *TR* es la transparencia y *PyC* es la participación y la colaboración.” (González et al. 2021).

PARTE II: INTRODUCCIÓN TEÓRICA A DATOS ABIERTOS

DATOS PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y EL IMPACTO: UNA BRECHA MUY GRANDE (INICIATIVA LATINOAMERICANA POR LOS DATOS ABIERTOS). POR FABRIZIO SCROLLINI.

En este documento Scrollini se pregunta si “¿se ha cumplido la agenda de datos abiertos en términos de promover la rendición de cuentas y el impacto?” (Scrollini, 2018).

El autor, señala que “primero, no estamos ante una nueva discusión. La transparencia y la rendición de cuentas y se entrelazan, como tan temprano paper de notas Jonathan Fox en 2007, la transparencia (entendida como la libre circulación de la información) podría conducir a “blanda” o “dura” la rendición de cuentas. También podría llevar a que los arreglos de gobernanza sigan siendo los mismos. A menudo sucede que las solicitudes de la ley del derecho a la información revelan historias que son bastante poderosas y que exigirían una explicación de las autoridades nacionales o locales, y sin embargo, no hay un efecto visible. Cuando extrapolas esta discusión (muy antigua) al uso de datos, surge el mismo problema: si los datos se obtienen y se publican y nada cambia, ¿cuál fue el punto de la transparencia en primer lugar?” (Scrollini, 2018).

El autor entiende que, “al incorporar los datos (y más generalmente las TIC a la mezcla) algunas cosas cambian. La región está llena de ejemplos de investigaciones realizadas por jóvenes empresas de noticias y ONG como Ojo Público en Perú, periódicos consagrados como La Nación en Argentina o nuevos emprendimientos como Chequeado; todos ellos utilizan datos para realizar funciones de rendición de cuentas en sus democracias. En otras palabras, el “mundo de los datos” está ayudando a una nueva generación de ONG, empresas y líderes a desarrollar prácticas que se pueden compartir entre regiones y pueden ayudar a comparar y conectar problemas y desarrollar soluciones colaborativas. Los últimos escándalos en torno a los periódicos de Panamá (basados en una base de datos gigante procedente de varias jurisdicciones) es otro buen ejemplo. De esta manera, las discusiones y los problemas no son nuevos, pero los métodos y el potencial para escalar y colaborar son realmente nuevos, ya que el costo de compartir y conectarse es ahora muy bajo. Además, con unos pocos conjuntos de datos disponibles y otros obtenidos a través de medios tradicionales, ciertas organizaciones pueden actuar como un motor poderoso para iniciar nuevas iniciativas. Nuevos métodos, nuevos actores.” (Scrollini, 2018).

“Las iniciativas de datos abiertos que apoyan la transparencia fiscal, los contratos abiertos, la prestación de servicios y los esfuerzos anticorrupción estaban (y siguen estando) muy de moda. Todos los participantes encontraron valor en estas iniciativas, pero con una advertencia general: lo que importa es el uso de datos para lograr la responsabilidad y, por lo tanto, el impacto, no solo la divulgación de datos por sí misma. Desde los primeros días del movimiento de datos abiertos, en 2010, un pequeño grupo de personas (incluido yo mismo) ha estado repitiendo que lo que importa son las personas que rodean los datos, así como los desafíos que estaba tratando de resolver, y no el datos per se. Incluso con todos los datos disponibles sobre un tema, un grupo de personas necesita entenderlo y usarlo. Cuanto más complejo es el tema, más desafiante se vuelve esta tarea que exige varios usos de los datos por parte de diferentes actores en un sistema

dado. Algunos actuarán dando la alarma y realizarán actividades de investigación en profundidad. Otros reunirán evidencia para potencialmente llevar a cabo una reparación a una posible infracción y llevarán el problema a un mecanismo de resolución. Una vez expuesto el problema, otros actores intentarán corregirlo. Pero todos estos comportamientos ocurren en un sistema (o país) dado de una manera que no es lineal, y de acuerdo con el marco institucional disponible y las capacidades disponibles para los actores clave en el contexto de ese país.” (Scrollini, 2018).

Entonces, “si el uso es importante, ¿cuál es el papel de liberar y estructurar los datos abiertos? En los primeros días del movimiento de datos abiertos, algunos de nosotros notamos que los datos no deben considerarse petróleo u oro (no precisamente la analogía más elegante considerando la historia y el presente de estas industrias), sino como infraestructura que los países podrían construir. Es una analogía menos sexy pero probablemente más útil. Actualmente, el Open Data Institute (ODI) en Londres también comparte esta opinión. Tomemos, por ejemplo, el caso de Paraguay. En 2004 Transparencia Paraguay (un capítulo de Transparencia Internacional) celebró cuando lograron acceder y publicar la lista de proveedores del gobierno paraguayo. En sí mismo, este fue un gran logro, ya que la recopilación de esta información fue insostenible y el proceso no agradó al gobierno paraguayo. Hoy estos datos están a un clic de distancia, en un formato estandarizado. Como probablemente adivinará, Paraguay todavía enfrenta serios problemas en términos de transparencia y responsabilidad, y la publicación de información importante no actuó como una solución mágica. Otros esfuerzos, como el actual experimento que avanza la Carta de Datos Abiertos en México, podrían ser buenos ejemplos de cómo poner a disposición datos relevantes. Todos estos esfuerzos tienen algún valor, a menudo ayudan a la administración a poner la casa en orden, pero no necesariamente conducen a una mayor responsabilidad o impacto.” (Scrollini, 2018).

Es así que el autor se cuestiona si “¿será suficiente la adopción de un estándar de datos abiertos para generar una mayor responsabilidad? La misma pregunta podría plantearse hace 10 años cuando se suponía que las leyes de RTI producirían un cambio masivo en el gobierno en todo el mundo. Las leyes de RTI son estándares legales sobre cómo el gobierno divulga información pública y, en ocasiones, son la base institucional para las políticas de datos abiertos. Ciertamente estamos mejor con la existencia de una ley RTI, pero creo que todos los comentaristas y académicos estarían de acuerdo en que los efectos de estas leyes no fueron un cambio radical en la forma en que opera el gobierno en América Latina. Esta línea de argumentación también se aplica a los estándares técnicos, con la salvedad de que los estándares son más maleables, fáciles de involucrar y, a menudo, se encuentran con una comunidad diferente de profesionales. Pero como todos los participantes estuvieron de acuerdo, los estándares no son la varita mágica para la rendición de cuentas.” (Scrollini, 2018).

Por lo que Scrollini nuevamente se cuestiona si por eso “¿deberíamos abandonar los estándares de datos abiertos y, en general, la publicación de información y centrarnos en la brecha de uso, como sugieren ahora algunas instituciones? Este es un falso dilema” (Scrollini, 2018) responde. “Probablemente debemos centrarnos en mejores datos e información y en un mejor uso. Se necesitan dos para bailar un tango. Sin embargo, debemos considerar qué va a ser efectivo en el campo y el nivel de funcionamiento de una iniciativa o proyecto. En otras palabras, quién está utilizando los datos, con qué fines

y cómo es esto relevante en términos de mejorar una política determinada. Existe una interacción entre la esfera global, regional y nacional. En la etapa actual, abogo por un enfoque más localizado que nos ayude a comprender mejor las cadenas causales que conectan los datos, la responsabilidad y el impacto.” (Scrollini, 2018).

Finalmente, Scrollini hace referencia a que “en la actualidad, existe una buena evidencia de lo que funciona y lo que no funciona en el mundo en desarrollo (Asia, África y América Latina) en términos de transparencia y rendición de cuentas. El último resumen del proyecto MAVC es una lectura interesante. En mi opinión, se necesitan más investigaciones para a) determinar los roles que deben desempeñar los facilitadores al promover el uso de datos para la rendición de cuentas b) para determinar cuáles son las estrategias más efectivas que los actores pueden implementar c) para determinar cómo se ve el "éxito" en este campo . Por ejemplo, ¿buscamos establecer una mejor gobernanza como un fin en sí mismo o como una contribución para abordar los desafíos del desarrollo? Por supuesto, este es un esfuerzo interdisciplinario y como tal complejo. Es probable que arroje resultados cuando sea propiedad de las partes interesadas locales o nacionales y la proporcionen, teniendo en cuenta un entorno de gobernanza más amplio. Este es un trabajo arduo y solo publicar algunos conjuntos de datos no llenará el vacío, al igual que la aprobación de las leyes de RTI en los años 90 no lo hizo. La forma de abordar estos problemas dependerá de una combinación de iniciativas internacionales, regionales y locales. La próxima Cumbre de las Américas de la OEA, así como la próxima Conferencia Internacional de Datos Abiertos en Argentina en septiembre de 2018, son buenos lugares para avanzar en este tema y explorar cómo abordarlo de manera significativa. No es un hueco fácil de llenar.” (Scrollini, 2018).

LECTURAS GUÍAS DE AGESIC:

INTRODUCCIÓN, MANUAL, INSTRUCTIVO Y GLOSARIO

Introducción.

Instructivo que realiza “una introducción a la temática de Datos Abiertos en general, explicando los conceptos básicos, desde que son, cuando se consideran abiertos, hasta cuáles son sus beneficios.” (Versión 2.0, 2020).

“El concepto de Datos Abiertos (Open Data) se comenzó a mencionar y analizar en el año 2007 a través de conferencias internacionales sobre Código Abierto (Open Source), donde se plantearon el concepto de que “*Los datos abiertos en realidad podrían ser más importantes que el código abierto*”. A partir de ese momento empezaron a surgir iniciativas y reflexiones sobre los datos abiertos y el acceso a fuentes de datos públicas, y los países pioneros en los Datos Abiertos fueron Estados Unidos y Reino Unido.

Este concepto está sustentado en que los datos deben estar disponibles de manera libre para todas las personas, en términos de poder acceder, utilizar y volver a publicar dichos datos, sin restricciones de derechos de autor, patentes u otros mecanismos de control o propiedad.” (Versión 2.0, 2020).

¿Qué son los datos Abiertos?

“Los datos abiertos son aquellos que pueden ser utilizados y distribuidos libremente por cualquier persona u organización, sin otra limitación que la atribución y la normativa

nacional vigente. Esto significa que un dato abierto puede ser utilizado por todas las personas con cualquier objetivo, ya sea crear un emprendimiento, una investigación científica o periodística, nuevos servicios o mejorar los existentes, etc.” (Versión 2.0, 2020).

Dato

“Representación reinterpretable de información de una manera formalizada y apropiada para la comunicación, la interpretación o el procesamiento.” (Versión 2.0, 2020).

Dato Público

“Son datos que no están sujetos a restricciones de privacidad, seguridad o privilegio.” (Versión 2.0, 2020).

Metadato

“Los metadatos son datos descriptivos sobre el conjunto de datos y su contenido. Estos incluyen toda la descripción de cada campo utilizado en el conjunto de datos. También pueden incluir información de las organizaciones, personas responsables de la publicación y generación de los datos, información estructural del contenido, e información que permite comprender y procesar ese contenido correctamente (semántica).” (Versión 2.0, 2020).

Dato Abierto

“Los Datos Abiertos además de ser públicos deben cumplir los siguientes criterios:

¿Cuándo un dato es considerado abierto?

Para que un dato sea considerado abierto, requiere:

- Estar disponible en algún medio digital
 - Permitir su reutilización y redistribución
 - Habilitar la participación universal sin restringir su uso para ciertos fines
 - Tener asignada una licencia abierta
 - Cumplir con los ocho principios de datos abiertos que se detallan a continuación:
- 1) Los datos deben ser completos: Todos los datos estarán disponibles. Los únicos datos que pueden omitirse en una publicación son aquellos que incumplen alguna normativa vigente. Esto significa que si un dato no incumple ninguna norma debe ser publicado aunque no se le considere, en principio, alguna utilidad.
 - 2) Los datos deben ser primarios: Los datos se publican tal como se extraen de la fuente de origen, o al menos con el mayor nivel posible de granularidad, y no deberían aceptarse en formas agregadas o modificadas.
 - 3) Los datos deben ser oportunos: Los datos se hacen disponibles tan pronto como sea necesario para preservar el valor de los mismos. Un dato publicado fuera del período en el cual se lo considera de interés pierde relevancia; por lo tanto mantener las publicaciones actualizadas y en tiempo es fundamental.
 - 4) Los datos deben ser accesibles: Los datos están disponibles para la gama más amplia de usuarios y para la gama más amplia de propósitos sin limitaciones.
 - 5) Los datos deben ser procesables por máquina: Los datos estarán razonablemente estructurados para permitir el procesamiento automático de los mismos.
 - 6) El acceso no debe ser discriminatorio: Los datos están disponibles para cualquier persona, sin necesidad de registro previo para su descarga.
 - 7) El formato de los datos no debe ser propietario: Los datos están disponibles en un formato sobre el cual ninguna entidad tiene control exclusivo.

- 8) Los datos deben ser libres de licencias restrictivas: Los datos no están sujetos a ningún derecho de autor, patentes, marcas o reglamento de secreto comercial. Restricciones razonables de privacidad, seguridad y de privilegios se pueden permitir ya que se rigen por otras leyes. No obstante, es importante que las licencias que se asocian a las publicaciones de datos abiertos sean licencias que habilitan la utilización de los mismos libremente.” (Versión 2.0, 2020).

“¿Cuál es el beneficio de abrir datos?

Al publicar datos abiertos se genera la posibilidad de que el sector público, los privados, las organizaciones de la sociedad civil, las universidades y/o cualquier ciudadano, puedan reutilizarlos y agregarles valor a través de la generación de aplicaciones que brinden nuevos servicios a la comunidad en general.

Entre los beneficios se encuentran:

- Generar participación informada.
- Promover transparencia y control social.
- Mejorar la efectividad o la creación de nuevos productos y servicios ofrecidos por el gobierno.
- Innovar, brindar posibilidades de generar investigaciones (científicas, periodísticas).
- Reutilizar datos para el desarrollo de aplicaciones.” (Versión 2.0, 2020).

“Los Datos Abiertos suelen ser clasificados según su nivel de apertura utilizando una categorización conocida como 5 estrellas:

- ★ Los datos están publicados en la web en cualquier formato y con una licencia abierta asociada.
- ★★ Los datos están publicados en la web con una licencia abierta y en un formato estructurado que puede ser procesable por una computadora.
- ★★★ Los datos cumplen con el nivel de 2 estrellas, pero además el formato utilizado es no propietario y su acceso y procesamiento no dependen de ninguna organización pública o privada.
- ★★★★ Los datos cumplen con el nivel de 3 estrellas, y además se utilizan estándares abiertos para identificar elementos abstractos o del mundo real y posibilitar que puedan ser referenciados mediante url’s.
- ★★★★★ Los datos cumplen con el nivel de 4 estrellas, y además están relacionados (enlazados) con datos de otros conjuntos de datos a través de sus url’s.” (Versión 2.0, 2020).

“En el catálogo nacional de datos se pide que como cada Conjunto de Datos contenga como mínimo archivos catalogados 3 estrellas. Puede contener datos de menos estrellas, pero como mínimo debe contar con datos dentro de la categoría 3 estrellas (★★★)” (Versión 2.0, 2020).

Manual de usuario del catálogo.

“Dirigido al personal técnico encargado de la gestión de usuarios, contenidos y de la organización publicadora. El objetivo de este manual es presentar los aspectos más relevantes para llevar adelante tareas de mantenimiento y operativa diaria.

El Catálogo está basado en la solución de código abierto y gratuito CKAN (<http://ckan.org>) e integra otras herramientas abiertas como Pentaho Community, Sentry y Coral Talk.” (Versión 1.0, 2020).

“El Catálogo Nacional de Datos Abiertos es una herramienta que permite acceder a datos abiertos de organismos públicos, academia, organizaciones de sociedad civil y empresas privadas. Cualquier persona puede utilizar los datos publicados libremente para contar historias, desarrollar investigaciones, visualizaciones, aplicaciones cívicas y emprendimientos. Actualmente contiene más de 2.300 conjuntos de datos, y más de 40 aplicaciones desarrolladas utilizándolos. El catálogo es gestionado por el equipo de Gobierno Abierto de AGESIC y se brinda como servicio a las distintas organizaciones para la publicación de datos abiertos.” (Versión 1.0, 2020).

Instructivo para la publicación de datos en el CNDA.

“Detalla los distintos procedimientos para la publicación de datos en el catálogo.

Actualmente existen tres formas para realizar la publicación:

Manual: Consiste en acceder al catálogo, crear los conjuntos de datos y cargar a los mismos los datos preparados para publicar en el catálogo.

Automática: Se trata de un proceso automático que procesa plantillas, las convierte en archivos con formato abierto (csv, xml, json) y publica automáticamente en el catálogo.

A través de la API: Se trata de un proceso que mediante una interfaz de programación de aplicaciones (API) se publica de forma automática desde códigos de programación creando todos los archivos y la configuración necesaria.” (Versión 1.0, 2020).

El instructivo “también detalla los pasos que hay que realizar al publicar datos que son de Transparencia Activa y la creación básica de visualizaciones para los datos publicados en sus conjuntos.” (Versión 1.0, 2020).

Glosario.

“Documento que presenta todos los términos utilizados en los diferentes procedimientos y guías de trabajo con Datos Abiertos.” (Versión 2.0, 2020).

EVALUACIÓN DE URUGUAY EN DATOS ABIERTOS A NIVEL INTERNACIONAL

Uruguay en datos abiertos está evaluado por el *Open Data Barometer* (ODB) a nivel general con un 56,00/100 para 2017, estando en la posición 11 de 30 países evaluados por el organismo, siendo el segundo latinoamericano atrás de México y el sexto de los que más subió desde la primera edición.

Según el ODB del 2017, el Uruguay cuenta con una altísima existencia de datos pero una carente proporción de identificadores de datos para elementos claves en el conjunto de datos. Teniendo al presupuesto gubernamental como el nivel más completo en datos abiertos, y las estadísticas de delitos como uno de los más incompletos.

Yendo a temas en concreto, en lo político está evaluado con 50,00, en lo social 15,00 y en lo económico 20,00; y para las políticas gubernamentales 60,00, en la acción gubernamental 73,00, ciudadanos y derechos civiles 87,00 y para los emprendedores y empresas 63,00.

PARTE III: INVESTIGACIÓN PRÁCTICA SOBRE DATOS ABIERTOS

RESUMEN DE LA INFORMACIÓN RECOLECTADA SOBRE DATOS ABIERTOS PUBLICADOS EN EL CNDA PARA LA AGENCIA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS (AMEPP)

Como se mencionó en la guía, luego de la inducción teórica tuve que realizar una tarea de investigación para completar una planilla sobre datos abiertos a pedido de la AMEPP. En total había 145 datos solicitados en la planilla, 105 no eran datos abiertos y de estos pude encontrar entre cifras exactas y similares 90 como datos abiertos. Lo más viable de encontrar fue los datos de educación y economía, sobre educación hay muchos estudios realizados y sobre economía hay muchas instituciones internacionales que presentan y facilitan la búsqueda de los datos pedidos, si es que no se encuentran en las nacionales. En cuanto a salud y seguridad fue un poco más dificultoso y faltan algunos, como también de medio ambiente que es de lo que menos encontré, pienso que por la reciente apertura del nuevo ministerio y al ser un tema más nuevo recién empiezan a surgir preguntas y estudios. También se me hizo difícil encontrar las tasas y más aún si son semestrales o trimestrales, aunque sí se encuentran las magnitudes por separado, hay muchos datos abiertos en links de artículos de prensa donde se informa la cifra exacta cuando se trata de un dato único.

INVESTIGACIÓN SOBRE DATOS ABIERTOS EN LAS DISTINTAS INSTITUCIONES NACIONALES, ORGANIZACIONES INTERNACIONALES Y PAÍSES

Contexto nacional

Programa de gobierno del Partido Nacional (PN) 2019.

Siguiendo los lineamientos del programa del PN, en materia económica y financiera, una buena política de datos abiertos podría ser el control ciudadano de los gastos del Estado mediante una rendición de cuentas mucho más transparente, constante y accesible, un control ciudadano sobre las compras estatales, contratos y licitaciones de obra pública, eliminando así el hermetismo, privilegios y poder de mercado que se dan en muchas de estas decisiones; si bien ya existe cierto control por parte de la Auditoría Interna de la Nación y el TOCAF, y se quiere perfeccionar más mediante la AMEPP, estas instituciones no le dan poder de control al ciudadano, sino que es el Estado controlándose a sí mismo.

Este control ciudadano ayudaría a cumplir con algunas de las propuestas del programa como: “gobernantes responsables y austeros, que tomen decisiones sobre los recursos públicos con el mismo cuidado con el que administran su propio dinero; un Estado eficiente, que deje de gastar dinero en programas que nadie evalúa y en la multiplicación de cargos innecesarios; la incorporación de tecnología y de nuevos mecanismos de control que permitan hacer un seguimiento día a día de las decisiones; políticas públicas más inteligentes y mejor coordinadas, que eviten superposiciones y aseguren un mejor uso de los recursos; una cultura de gobierno que deje de festejar el aumento del gasto como un

fin en sí mismo, y festeje el logro de mejores resultados a menores costos.” (Programa de gobierno PN, 2019).

En materia de recursos humanos del Estado, el programa del PN desarrolla la idea del mejoramiento de la oficina nacional del servicio civil, crear la nueva agencia de evaluación de políticas públicas y una carrera administrativa. Para esta materia de recursos humanos, el concepto de apertura de datos podría verse aplicado a la total y más absoluta transparencia en los concursos reduciendo o eliminando lo más posible los cargos de particular confianza, especialmente para altos puestos directrices, cubriendo únicamente los puestos imprescindibles para el cumplimiento de las metas y objetivos específicos erradicando así el clientelismo, el nepotismo y la politización de los objetivos, estos objetivos deberían estar bajo una constante lupa ciudadana, generando rendición de cuentas permanentes con amplia información de libre acceso para la ciudadanía, desde el manejo de presupuestos, gastos, compras y objetivos de políticas públicas, hasta dar poder ciudadano en la toma de decisiones generando así más interés y participación. La carrera administrativa pública debería estar bajo la mirada y constante vigilancia de la ciudadanía, desde los concursos de ingreso, ascensos, la productividad y las remuneraciones sin dejar de lado la humanización de la misma.

En materia de seguridad, podría ser recomendable utilizar drones de vigilancia y georreferenciación para calcular dónde se producen la mayor parte de intervenciones de bomberos, los accidentes de tránsito y los delitos en vía pública.

En cuanto a los destacamentos de bomberos, una apertura de datos serviría para relocalizarlos según cantidad de intervenciones y tiempo de llegada, como se hizo en la ciudad de Londres.

Actualmente el Programa de Alta Dedicación Operativa (PADO), puede ser considerado como antecedente ya que combina una fuerte presencia policial en sitios con fuerte ocurrencia de delitos siguiendo datos estadísticos de los mismos. Desde enero de 2018, el Programa de Alta Dedicación Operativa disponía de 1.500 policías desplegados en once departamentos.

También en seguridad y buscando la igualdad ante la ley, se podría acceder a una apertura de datos de violencia doméstica contra el hombre, en todas sus edades, ya que los abusos a hombres, menores y adultos mayores que sufren de violencia doméstica, es difícil encontrarlos en las estadísticas oficiales lo cual invisibiliza el tema, en un país que se jacte de proteger los derechos humanos es injusto invisibilizar esta problemática que otros países desarrollados ya vienen investigando muy bien, esta apertura de datos podría tomarse en comparativa también para acceder a otras causas de muertes de las mujeres y así poder contrastar por ejemplo el gasto social, servicios de ayuda e instituciones que conlleva y se dedican a una sola problemática ideológica porque algunas gritan más fuerte, frente al que reciben esas “otras mujeres” olvidadas que siendo mayoría, muchas veces sus muertes quedan en segundo plano por una cuestión de agenda ideológica, ya que por ejemplo, en el propio catálogo nacional de datos abiertos, la relación de datos publicados de mujeres es ampliamente mayoritaria en relación a los hombres, con 256 conjuntos de datos encontrados para mujeres y 14 para hombres al 15/15/2021, y de estos 14, 8 son en referencia a una pregunta sobre mujeres, prácticamente dejando en el olvido las problemáticas de la mitad de la población.

En materia de transporte, el programa del PN menciona la posibilidad de instrumentar una aplicación, al estilo “Uber”, para la flota estatal. El estado podría contar con una flota estatal mucho menor si fuera gestionada con una app donde los funcionarios puedan hacer una solicitud, ya sea en tiempo real o agendada, para hacer uso de un vehículo público. Además de los beneficios en términos de ahorro, este sistema contribuiría a la transparencia, el ahorro y a un uso más responsable de los vehículos del Estado eliminando arbitrariedades y privilegios.

En esta materia también sería importante comenzar a tener datos abiertos en tiempo real, por ejemplo sobre cortes de rutas, obras, desvíos, embotellamientos, ordenamiento de tránsito, actividades especiales, eventos etc., para hacer un tránsito por las calles y rutas nacionales mucho más fluido, lo que generaría grandes beneficios económicos y de calidad de vida.

En materia educativa, el programa del PN hace mención sobre la viabilidad de recolección de datos en los establecimientos educativos. Se indica por ejemplo, que los establecimientos educativos pueden contar con sensores de medio ambiente para detectar contaminación aérea, de fluidos o sonora. Los datos de estos dispositivos en un estándar abierto, podrían ser utilizados para solicitudes y proyectos educativos, como también aportar información constante a los ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil y a los padres para que tengan más conocimiento y control sobre lo que pasa en los centros educativos, lo que a su vez les permitiría presentar soluciones más personalizadas a las distintas problemáticas de cada institución.

En materia de salud, el programa del PN menciona la posibilidad de poder abrir los datos para los medicamentos disponibles, respondiendo a preguntas como ¿Dónde los puedo obtener?, precios, servicios de traslado, sistema de pago, beneficios. Sin embargo al ser datos de carácter sensible, se necesitaría de un mecanismo estándar de anonimización de los datos. Actualmente existe en Uruguay Atuservicio.uy, una aplicación que democratiza el acceso a la información sobre el sistema de salud en Uruguay. La aplicación permite a los usuarios comparar distintos proveedores de salud en áreas como tiempos de espera, metas cumplidas y precios de medicamentos entre otras áreas.

Gobierno departamental de Lavalleja

Para el gobierno departamental de Lavalleja se investigó para responder a la pregunta: ¿Qué datos debería tener abiertos?

La investigación resultó en que podría tener abiertos los datos sobre: presupuesto de salarios y gastos; cantidad de empleados, dependencias, reparticiones; programas y concursos, que servicios presta con sus respectivos precios; impuestos, tasas, contribuciones y tarifas; decretos, reglamentos, ordenanzas; resoluciones actualizadas e históricas de la Junta Departamental.

Un ejemplo interesante podría ser abrir datos para los planes urbanísticos: la planificación física del municipio determina cómo se utilizarán las áreas de tierra y agua. Regulan, entre otras cosas, edificios, calles, parques, pabellones deportivos y áreas al aire libre. Forman la base para las decisiones sobre los permisos de construcción, que afecta a muchas

personas y que es muy propenso a la corrupción por intereses de quien toma las decisiones.

Es importante destacar, que la participación ciudadana no se debe reducir al mero acto de votar en las elecciones de las autoridades municipales. Se trata entonces, de hacer participar a la gente de la localidad, con el fin de recibir de primera mano las inquietudes y sugerencias que pudieran corresponder, pero que a su vez se presenten las soluciones por intermedio de los interesados directamente, y existan mecanismos para que ellos las puedan llevar a cabo, por lo que es importante desarrollar la creación de instrumentos viables para la participación activa de la sociedad en las cuestiones del gobierno local, y la estrategia de un gobierno abierto municipal que proporcione datos abiertos puede ayudar a que esto se cumpla de una manera directa, fluida y constante, creando una gran sinergia en la localidad.

Australia por ejemplo, tiene un listado de aceptación y actuación de los alcaldes que toda la ciudadanía puede acceder y se podría desarrollar posiblemente para autoridades políticas, judiciales, directrices y municipales para todo el país, añadiendo denuncias sobre la gestión procesadas judicialmente; nivel de aprobación; demandas ciudadanas; proyectos en desarrollo, aprobados y cancelados, promesas de campaña cumplidas y no cumplidas, entre otros.

Poder Judicial

Analizar datos publicados y las posibles oportunidades para desarrollar datos abiertos.

Datos publicados al momento de la investigación:

Presos: datos sobre personas privadas de libertad. La información está discriminada según estado de la causa respecto a la condena.

Penal 2017: información sobre procesos concluidos (por persona) en los Juzgados Letrados en lo Penal en el año 2017.

Faltas 2017: datos sobre personas encausadas por la Ley de Faltas (nº19.120) cuyos procesos finalizaron en el año 2017.

Microdatos de casos formalizados en el marco del nuevo Código del Proceso Penal entre el 1/11/2017 y el 31/10/2018.

Oportunidades para abrir datos:

En los Juzgados para estar al tanto de: designaciones, horarios, direcciones, información, contacto. Se necesitaría hacer una evaluación del conjunto de datos a publicar. Criminalidad por barrio, municipio y/o departamento.

Actividades de construcción de evidencias.

Soluciones extrajudiciales: disputas de consumidores, accidentes de tránsito leves, disputas familiares, arrebatos.

Límites territoriales: zonas forestales con especies arbóreas sujetas a la ley forestal, zonas para pesca, límites catastrales digitales, zonas de las comisarías y bomberos.

Contexto internacional

Índices internacionales

Índice OURdata OCDE ¿Que mide la OCDE?

“El trabajo de la OCDE sobre datos gubernamentales abiertos comenzó en 2013, se ha expandido constantemente para reflejar la importancia creciente de esta área política en los países miembros y socios de la OCDE. El índice Open, Useful and Re-usable data (OURdata), Índice de Datos Abiertos Gubernamentales de la OCDE, mide la disponibilidad, accesibilidad y reutilización de datos gubernamentales. Los resultados pueden ayudar a aumentar los datos flujos, desafiar los monopolios de datos e informar modelos automatizados de toma de decisiones basados en tecnologías como la IA. Los datos gubernamentales abiertos son un bien público, que debe entregarse con propósito, de manera proactiva y con un enfoque en la reutilización, en línea con las necesidades del usuario y su potencial contribución a co-creación de valor. Al mismo tiempo, debe regirse por las políticas adecuadas en términos de protección de datos, privacidad, transparencia, ética y derechos digitales.” (Índice OCDE de Datos Abiertos, Útiles y Reutilizables, OURdata Index, 2019).

“El índice compuesto OURdata se basa en la metodología analítica de la OCDE descrita por Lafortune y Ubaldi (2018), que también mapea los principios de la Carta Internacional de Datos Abiertos. Consta de tres indicadores: disponibilidad de datos, accesibilidad de datos y apoyo del gobierno a la reutilización de datos.

El puntaje para cada indicador corresponde a un promedio simple no ponderado de cada subindicador. El Índice no mide el impacto de los datos abiertos gubernamentales sobre los resultados socioeconómicos, sino más bien el trabajo que hacen los gobiernos para proporcionar condiciones suficientes para permitir y estimular su reutilización.” (OCDE, 2019).

Los tres pilares con sus respectivos subpilares.

Disponibilidad de datos: Mide el grado en que los gobiernos han adoptado y aplicado requisitos oficiales para promover la apertura de los datos gubernamentales a nivel central. Sub pilares: política de apertura por defecto. Participación de actores para liberación de datos. Implementación.

Accesibilidad de los datos: Mide la disponibilidad de requisitos formales destinados a promover el acceso sin restricciones a los datos. Sub pilares: política de acceso irrestringido a datos. Participación de actores para la calidad y completitud de datos. Implementación.

Apoyo gubernamental a la reutilización de datos: Mide el grado en que los gobiernos desempeñan una función proactiva en la promoción de la reutilización de los datos gubernamentales dentro y fuera del gobierno. Subpilares: iniciativas y asociaciones de promoción de datos. Programas de alfabetización digital en gobiernos. Medición y seguimiento de impacto.” (OCDE, 2019).

Encuesta de Datos Abiertos Gubernamentales OCDE (2018) Uruguay.

Estrategia a medio plazo en DAG: SI

Plan nacional de DAG con actividades: SI

Institución responsable de formular la política de DAG: SI AGESIC

Existencia de comité directivo: SI

Miembros del grupo directivo
Organizaciones del sector público: SI
Sector privado: NO
Organizaciones de la Sociedad Civil: SI
Gobiernos locales: SI
Academia: SI

Comparado con los países latinoamericanos medidos, Uruguay comparte el segundo lugar con Costa Rica y Panamá detrás de Guatemala, el cual es el único país en tener completa la estrategia gubernamental DAG, les siguen Chile y Colombia, teniendo en el otro extremo a Dominica, El Salvador y Bahamas con ningún punto afirmativo en esta encuesta.

“La OCDE ya está trabajando en la próxima edición del índice, la cual se espera que vea la luz en 2021. Entonces podremos analizar si los países han seguido las recomendaciones de este organismo y han impulsado mejoras en sus políticas de datos abiertos.” (Datos.gob.es, 2020).

Organizaciones internacionales

Para estos casos la búsqueda de la información fue relativamente sencilla ya que se encuentra en sus páginas web, lo cual siempre está actualizada, presentando nuevos cursos y planteos constantemente.

El World Wide Web Consortium (W3C).

Es una comunidad internacional que desarrolla estándares abiertos para asegurar el crecimiento a largo plazo de la Web.

“Los estándares del W3C definen una plataforma web abierta para el desarrollo de aplicaciones que tiene un potencial sin precedentes para permitir a los desarrolladores crear experiencias interactivas ricas, impulsadas por grandes almacenes de datos, que están disponibles en cualquier dispositivo. Aunque los límites de la plataforma continúan evolucionando, los líderes de la industria hablan casi al unísono sobre cómo HTML5 será la piedra angular de esta plataforma. Pero la fuerza total de la plataforma se basa en muchas más tecnologías que el W3C y sus socios están creando, incluyendo CSS, SVG, WOFF, la pila de Web Semántica, XML y una variedad de API.” (W3C, 2021).

Proyectos prácticos.

Datos abiertos inteligentes

“SmartOpenData creará una infraestructura de datos abiertos enlazados (incluidas herramientas de software y datos) alimentada por recursos de datos públicos y de libre acceso, fuentes existentes para la protección de la biodiversidad y el medio ambiente y la investigación en áreas protegidas rurales y europeas y sus parques nacionales.

Esto brindará oportunidades para que las pymes generen nuevos productos y servicios innovadores que puedan conducir a nuevos negocios en las áreas ambiental, regional de toma de decisiones y políticas, entre otras. El valor de los datos mejorará enormemente

al ponerlos a disposición a través de un lenguaje de consulta común que da acceso a los conjuntos de datos relacionados disponibles en la nube de datos abiertos vinculada.

El carácter común de la estructura de datos y el lenguaje de consulta superará la naturaleza monolingüe de los conjuntos de datos típicos, haciéndolos disponibles en varios idiomas.” (Smartopendata, 2021).

BigData Europe

“La plataforma Big Data Europe (BDE) simplifica el big data, haciéndolo más barato y más flexible que nunca. Ofrecen bloques de construcción básicos para comenzar con tecnologías comunes de Big Data y facilitan la integración con otras tecnologías o aplicaciones. Ejemplos de bloques disponibles son Apache Spark, Hadoop HDFS, Apache Flink y muchos otros. Los esfuerzos de investigación se llevan a cabo con Big Data inteligente, agregando semántica a un lago de datos y realizando aprendizaje automático estructurado sobre datos estructurados semánticamente.” (Big Data Europe, 2021).

Ofrecen bigdata en temas de salud, alimentos y agricultura, energía, transporte, clima, ciencias sociales y seguridad. También crean eventos y tienen talleres que brindan una plataforma de oportunidades claves para las partes interesadas en los desafíos sociales que influyan en el diseño de la Big Data de BigDataEurope.

Open DataCharter (ODC).

“La Carta de Datos Abiertos es una colaboración entre más de 100 gobiernos y organizaciones que trabajan para abrir datos basados en un conjunto de principios compartidos. Promovemos políticas y prácticas que permiten a los gobiernos y las OSC recopilar, compartir y usar datos bien gobernados, para responder de manera efectiva y responsable a las siguientes áreas de enfoque: anticorrupción, acción climática y equidad salarial. La Carta Internacional de Datos Abiertos se lanzó al margen de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 2015 después de una consulta global dirigida por representantes clave de gobiernos, incluidos el Reino Unido, Canadá y México, y organizaciones de la sociedad civil.” (Open DataCharter, 2021).

Ejemplos de trabajos:

Anticorrupción: [Reporte]: Guía de Apertura: un documento fácil de descargar para identificar conjuntos de datos y potenciales casos de usos para combatir la corrupción; y Datasets, un listado de datatest para combatir la corrupción en sus diferentes etapas.

Agricultura: airtable tipos de datos clave para respaldar la transformación de la agricultura electrónica; y un informe guía para la apertura gubernamental en el desarrollo de la producción agrícola.

Cambio climático: incorpora datatest e informes guía para la toma de decisiones políticas. (Open DataCharter, 2021).

El futuro de los datos abiertos.

“Es un documento que identifica los logros y los déficits en los enfoques actuales y pasados de datos abiertos y traza un nuevo camino a seguir para el movimiento que se basa en las lecciones aprendidas. Describe el surgimiento de una tercera ola impulsada por los siguientes objetivos:

Publicar con Propósito haciendo coincidir el suministro de datos con la demanda de los mismos, proporcionando activos que coincidan con los intereses públicos.

Forjar relaciones con organizaciones comunitarias, ONG, pequeñas empresas, gobiernos locales y otros que entienden cómo los datos se pueden traducir en acciones significativas en el mundo real.

Promover los datos abiertos a nivel subnacional proporcionando recursos a ciudades, municipios, estados y provincias para abordar la falta de información subnacional en muchas regiones.

Priorizar la responsabilidad de los datos y los derechos de los datos mediante la comprensión de los riesgos de usar (y no usar) los datos para promover y preservar el bienestar general del público.” (Open DataCharter, 2021).

Open Data Institute (ODI)

“El ODI fue cofundada en 2012 por el inventor de la web Sir Tim Berners-Lee y el experto en inteligencia artificial Sir Nigel Shadbolt para mostrar el valor de los datos abiertos y abogar por el uso innovador de los datos abiertos para lograr un cambio positivo en todo el mundo. Se trata de una empresa independiente, sin fines de lucro y no partidista con sede en Londres, con alcance internacional, cientos de miembros, miles de personas capacitadas, decenas de startups incubadas y un espacio de convocatoria en el corazón de la capital, invitan a todos los interesados en desarrollar con datos, ya sea a nivel individual, organizacional o nivel global para ponerse en contacto.” (Open Data Institute, 2021).

Ofrece “desde conferencias semanales gratuitas a la hora del almuerzo sobre herramientas e ideas de vanguardia, hasta la Cumbre ODI con los fundadores, Sir Tim Berners-Lee y Sir Nigel Shadbolt, sumado a la organización de una variedad de eventos.” (Open Data Institute, 2021).

Eventos y cursos: seminario web a pedido; webinars por ejemplo sobre cómo hacer un mejor uso de los servicios basados en datos abiertos en el sector público; cursos en línea de dos horas de duración sobre introducción a la ética de los datos y el lienzo de ética de los datos, o sobre cómo salvar vidas en el mar con datos, explicando, como luego de la llamado de emergencia, una variedad de organizaciones se unen para realizar una operación de rescate, lo que genera datos igualmente amplios y diversos. (Open Data Institute, 2021).

Países

Reino Unido

“El tercer plan de acción nacional de Open Government Partnership 2019-2021, contiene los principios de datos abiertos. Incluye un estándar de datos de contratación abierta, para todos los contratos administrados por una autoridad central de compras, Crown Commercial Service (CCS). La CCS ayuda al sector público del Reino Unido a ahorrar dinero al comprar bienes y servicios comunes. Es la organización de contratación pública más grande del Reino Unido. Utiliza su experiencia comercial para ayudar a los

compradores del gobierno central, del sector público y de terceros a comprar de todo, desde médicos sustitutos y computadoras portátiles hasta coches de policía y electricidad.” (Open Government Partnership, 2021).

La ley de economía digital 2017 en sustitución de la de 2010, proporcionó nuevos mecanismos legales para respaldar un mejor uso de los datos para intervenciones específicas, abordar el error de fraude y la deuda, compartir información de registro civil y producir mejores estadísticas e investigaciones.

También promueve un mayor uso de las API (automatización), la cual se trata de una interfaz que permite la publicación de datos con alta frecuencia de actualización en tiempo real o dinámico, a través de un mecanismo que permite la comunicación e intercambio de información entre sistemas. (Reino Unido, 2017).

Los Datos Abiertos han salvado la vida de 1000 personas al año en RU.

”El Ministerio de Salud del Reino Unido decidió abrir los datos de operaciones quirúrgicas de los hospitales privados desde 2005. De esta forma, se redujeron 1/3 las muertes en quirófano, es decir los datos abiertos han salvado la vida a 1,000 personas al año. Esto empoderó a los pacientes a la hora de escoger hospital, e impulsó a los hospitales a identificar sus deficiencias y vieron que en su mayoría se debían a debilidades en los protocolos.” (Reino Unido, 2017).

Francia

“El instituto Etalab construye y pone a disposición de todos una infraestructura de datos pública, la base de los servicios digitales públicos o privados, y lleva una política y gobernanza de datos reales, basada en varios componentes: apertura: hacer públicos los datos que puedan ser accesibles para todos (“datos abiertos”), intercambio y circulación de datos entre administraciones, en particular la base de “ Cuéntanos una vez ” y la simplificación de los procedimientos administrativos en particular.” (Instituto Etalab, 2021).

Al igual que RU, Francia está desarrollando el uso de datos abiertos a través de ciencia de datos e inteligencia artificial por medio de las API, con el fin de diseñar, gestionar y evaluar mejor las políticas públicas, mejorar el servicio público y/o lograr mejores controles de objetivos.

Francia también ya tiene una plataforma de datos abiertos para su Asamblea Nacional, la cual pone a disposición información sobre los diputados y documentos parlamentarios, entre otros, en formato abierto y reutilizable.

Otro ejemplo de aplicación en DA que tiene Francia es el France Explorateurs, se trata de una aplicación que “actúa como un juego móvil geolocalizado interactivo que tiene lugar en el mundo real” al estilo Pokémpo Go, “para que los usuarios descubran lugares turísticos excepcionales en Francia. A través de la app, los usuarios pueden recolectar insignias mientras visitan varios sitios, pudiendo ir ganando puntos con insignias y dar su opinión sobre la visita a los sitios culturales.” (France Explorateurs).

Esta app se podría desarrollar en Uruguay por ejemplo para el día del patrimonio.

Conectar la aplicación con las jornadas del Patrimonio podría aumentar el conocimiento cultural y el interés en distintos sitios de nuestro país.

Lo último en materia de datos en Francia es de 2019, un informe al primer ministro sobre como producir datos públicos.

Colombia

Como país latinoamericano presenta algunos problemas en materia de recolección y publicación de datos abiertos: bajo capital humano para la explotación de datos, bajo digitalización y bajos niveles de datos públicos digitales.

En materia reglamentaria, Colombia posee una política nacional de explotación de datos (big data, no específicamente datos abiertos), que contiene un plan de acción para masificar la disponibilidad de datos y generar seguridad jurídica para la explotación de datos; así como también disponer de capital humano para generar valor con los datos, generar cultura de datos en el país, dar seguimiento y financiamiento. (Conpes 3920, 2018).

Marco institucional:

Ley 1712 de 2014 de Transparencia y del derecho de acceso a la información pública que incluye definición de DA.

Consejo Nacional de Política Económica y Social.

CONPES 3920 de 2018, habla sobre una Política Nacional de explotación de datos.

CONPES 3975 de 2019 Política Nacional para la transformación digital e inteligencia artificial.

Posee algunos datos abiertos publicados en el portal de DA del estado colombiano.

El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia, realiza capacitaciones gratuitas en DA.

Ejemplos de trabajos en desarrollo:

El Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT), ofrece datos abiertos a cualquier persona que desee realizar análisis de big data para que la agricultura sea más competitiva, rentable y resistente.

El IceteX becas, permite consultar las becas vigentes ofrecidas por la oficina de relaciones internacionales del Icetex.

PARTE IV: CONCLUSIÓN Y REFLEXIONES FINALES

La apertura de datos como estrategia de Gobierno Abierto, permite acceder y disponer de los datos públicos gubernamentales para desarrollar ideas innovadoras que generen beneficios sociales y valor económico a la humanidad. Sin embargo, es necesario también tener en cuenta para utilizar esta estrategia el derecho al olvido, a la privacidad y a la libertad de cada individuo.

En lo personal, la pasantía ha contribuido de manera muy positiva aportando a mi aprendizaje, a pesar de los contratiempos extracurriculares que ocasionaron una extensa prolongación, sin embargo, y a pesar de haber ingresado ya con conocimiento previo sobre el tema de datos por un interés personal de seguir capacitándome con un posgrado en la materia, la contribución a mi formación profesional en cuanto al gobierno abierto y su estrategia de datos abiertos, ha sido sumamente cualificada.

Queda como aspiración el haber podido contribuir, o aunque sea generar curiosidad, para continuar investigando sobre el campo de conocimiento de los datos abiertos y del estudio de las nuevas formas tanto de gobierno abierto como de otras nuevas formas de gobierno; debido a que el informe tiene sus considerables limitaciones, especialmente en cuanto a los planes de acción de gobierno abierto que se están desarrollando, ética y protección de los datos, y en referencia a la legislación sobre datos abiertos.

El futuro de los datos abiertos (como casi todos los trabajos futuros) con la próxima industrialización 4.0, parece que va a depender de la programación de las API's, el big data, el 5G y el 6G, el internet de las cosas y el blockchaine (cadena de bloques) para por ejemplo en este último caso, proteger el cumplimiento de políticas públicas abiertas y competitivas que involucren a la gente en la toma de decisiones, siendo desarrolladas en plataformas digitales y democratizadas, ningún político podría romper un bloque de este sistema donde la política pública se está desarrollando, sin que toda la comunidad se entere, lo impida y lo sancione; o también, como posible solución para contrarrestar niveles de autoritarismo afirmando los valores democráticos. La inteligencia artificial automatizada, que prácticamente podrá escribir su propio código en algunas décadas, junto a la computadora cuántica, que puede ser realidad también en un par de décadas, ya es algo que escapa tanto a nuestro entendimiento actual de como vemos el mundo, debido a que prácticamente podrían llegar a elegir (o ayudar a elegir), nuestra forma de gobierno en este mismo siglo.

Sin embargo, antes de todos estos grandiosos avances capitalistas, y quizás a la vez porque como humanos seguiremos necesitando el contacto y convivencia con la naturaleza y con los otros, es necesario a mi humilde entender, continuar trabajando en la estrategia de datos abiertos para un gobierno abierto, con un enfoque multidisciplinario como muy bien se está haciendo en Uruguay y otras partes del mundo, para democratizar y ampliar su uso, valor y conocimiento, lo que como ya se ha dicho, gracias a su alto control ciudadano originaría un mayor consenso social debido a la transparencia generada, contribuyendo a disminuir la corrupción y produciendo a su vez, un mayor bienestar económico y aumento de la calidad de vida de todos, en cada una de las niveles de gobierno que se utilice.

BIBLIOGRAFÍA

Fuentes primarias

Agencia de gobierno electrónico y sociedad de la información y conocimiento, (2021). *Agesic*. Recuperado de: <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/>

BigData Europe, (2021). Recuperado de: <https://www.big-data-europe.eu/>
<https://github.com/big-data-europe>

Busquets, J., y Geymonat, F. (2018). “*Describiendo el gobierno abierto: ensayo de una medición*”. Revista democracia digital y gobierno electrónico. Universidad federal Santa Catarina, Brasil.

Datos.gob.es, (2020). *La OCDE impulsa los datos abiertos como un componente clave de los gobiernos digitales*. Recuperado de: <https://datos.gob.es/es/noticia/la-ocde-impulsa-los-datos-abiertos-como-un-componente-clave-de-los-gobiernos-digitales>

France Explorateurs, (2021). Recuperado de: <https://www.france-explorateurs.fr/>

González-Gallego, N., Nieto-Torrejón L. y Pérez-Cárceles, M. (2021). *Una medida global de gobierno abierto para la OCDE. Recomendaciones para España*.

Recuperado de:

<https://www.eltrimestreeconomico.com.mx/index.php/te/article/view/907/1304> Fondo de cultura económica.

Índice OCDE (2019). *Datos Abiertos, Útiles y Reutilizables (OURdata Index)*.

Recuperado de: <https://www.oecd.org/gov/digital-government/ourdata-index-key-messages-es.pdf>

Instituto Etalab, (2021). *Etalab*. Recuperado de: <https://www.etalab.gouv.fr/>

Jiménez, S., Manotas, G., Ugarte, H., y Colón, B. (2018). *Observatorio de Gobierno Abierto. Evolución del grado de avance en políticas de Gobierno Abierto*. Recuperado de: <https://sergiojimenez.net/observatorio-de-gobierno-abierto-evolucion-del-grado-de-avance-en-politicas-de-gobierno-abierto/>

Open DataCharter, (2021). *ODC*. Recuperado de: <https://opendatacharter.net/our-history/>

Open Data Institute, (2021). *ODI*. Recuperado de: <https://theodi.org/>

Open Government Partnership, (2021). *OGP*. Recuperado de:

<https://www.opengovpartnership.org/es/>

Programa de Datos Abiertos Sociedad de la Información Versión 2.0 (05/2020).

Glosario general de datos abiertos. Recuperado de:

<https://archivos.agesic.gub.uy/nextcloud/index.php/apps/onlyoffice/s/3GFz6x8Q4sLesxq?fileId=458998>

Programa de Datos Abiertos Sociedad de la Información Versión 2.0 (08/2020). *Introducción a datos abiertos*. Recuperado de: <https://archivos.agesic.gub.uy/nextcloud/index.php/apps/onlyoffice/s/3GFz6x8Q4sLesxq?fileId=459000>

Programa de Datos Abiertos Sociedad de la Información Versión 1.0 (08/2020). *Manual de usuario del CNDA*. Recuperado de: <https://archivos.agesic.gub.uy/nextcloud/index.php/apps/onlyoffice/s/3GFz6x8Q4sLesxq?fileId=459002>

Programa de Datos Abiertos Sociedad de la Información Versión 1.0 (08/2020). *Introducción a datos abiertos Instructivo publicación de datos en CNDA*. Recuperado de: <https://archivos.agesic.gub.uy/nextcloud/index.php/apps/onlyoffice/s/3GFz6x8Q4sLesxq?fileId=459001>

Programa de gobierno del Partido Nacional para período 2020/2025, (2019). Recuperado de: <file:///C:/Users/motoc/Downloads/Programa+de+Gobierno+2019+-+P+Nacional.pdf>

Reino Unido. *Digital Economy Act 2017 (Chapter 30, updated up to June 7, 2018)*. Recuperado de: <https://wipolex.wipo.int/es/text/474843>

SmartOpenData, (2021). *SOD*. Recuperado de: <http://www.smartopendata.eu/>

Scrollini, F. (2018). *Data for Accountability and Impact: A Very Large Gap*. Recuperado de: <https://www.transparency-initiative.org/blog/2170/data-accountability-impact-large-gap/>

World Wide Web Consortium, (2021). *W3C*. Recuperado de: <https://www.w3.org/>

Fuentes secundarias

Ortiz, A., (2016). Open Data: el valor de los datos. *Vitoria Gasteiz*. Recuperado de: <https://www.vitoria-gasteiz.org/docs/wb021/contenidosEstaticos/adjuntos/es/74/33/67433.pdf>

Portal oficial de datos europeos, (2021). Recuperado de: <https://www.europeandataportal.eu>

Portal de datos abiertos del estado Colombiano, (2021). Recuperado de: www.datos.gov.co

Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento, (2021). Recuperado de: <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/comunicacion/noticias/repositorios-publicos-datos-datos-alcance-todos>