



Facultad de
**Información y
Comunicación**



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY

Instituto de Información

Generación de datos abiertos archivísticos para la transparencia activa en la Administración Nacional de Telecomunicaciones del Uruguay

Trabajo Monográfico de investigación presentado para optar al título de
Licenciado en Archivología (Plan 2012)

Autora:

Victoria Rezzano Noble

Docente guía:

Prof. Adj. Mag. Fabián Hernández Muñiz

Montevideo
Febrero 2026

Este trabajo se encuentra bajo una licencia [CC BY - NC - ND 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)



FIC – Instituto de Información

El tribunal docente, integrado por los abajo firmantes, aprueba el siguiente trabajo monográfico de investigación:

Título: *Generación de datos abiertos archivísticos para la transparencia activa en la Administración Nacional de Telecomunicaciones del Uruguay*.....

Estudiante: ...Victoria Rezzano Noble.....

Carrera: ...Licenciatura en Archivología (Plan 2012)

Concepto:.....

Tribunal:

Prof.....

Prof.....

Prof.....

Fecha:.....

Resumen

El presente trabajo de corte monográfico analiza las políticas públicas y los marcos normativos que regulan la apertura de datos vinculados con la gestión documental y la información archivística en Uruguay, con énfasis en el sector de las telecomunicaciones. El estudio se inscribe en el marco del derecho de acceso a la información pública y de las políticas de transparencia activa, proactiva y de apertura de datos públicos, considerando el rol central de la gestión documental para garantizar la calidad, integridad y reutilización de la información archivística. Desde una metodología cualitativa, se analizó el marco normativo vigente en Uruguay en materia de acceso a la información, gestión documental, archivística y datos abiertos, así como el relevamiento de los conjuntos de datos abiertos disponibles en los portales institucionales de la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC) y de la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL). Asimismo, se incorporó una entrevista semiestructurada realizada a un referente en transparencia de ANTEL, que permitió profundizar en las prácticas institucionales y en los principales desafíos asociados a la apertura de información archivística. Los resultados muestran que, si bien Uruguay cuenta con un marco normativo que promueve la apertura de datos, su implementación depende en gran medida del rol que asume cada institución, así como de las políticas de transparencia y de las prácticas de gestión documental adoptadas. En el sector de las telecomunicaciones, la URSEC concentra la mayor parte de los conjuntos de datos abiertos disponibles, mientras que ANTEL presenta una participación más acotada, orientada principalmente a la publicación de información institucional. Por último, se concluye que el fortalecimiento de la gestión documental y archivística resulta fundamental para consolidar una apertura de datos orientada a la rendición de cuentas institucional.

Palabras clave: transparencia activa, datos abiertos, gestión documental, información archivística, acceso a la información pública, telecomunicaciones

Abstract

This monographic study analyzes public policies and regulatory frameworks governing open data related to records and archival information management in Uruguay, with a particular focus on the telecommunications sector. The research is framed within the right of access to public information and policies of active and proactive transparency, as well as public open data policies, considering the central role of records management in ensuring the quality, integrity, and reuse of archival information. Using a qualitative methodological approach, the study examines the current regulatory framework in Uruguay concerning access to information, records management, archival science, and open data. It also includes a survey of the open data sets available on the institutional portals of the Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC, Regulatory Unit of Communication Services) and the Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL, National Telecommunications Administration). In addition, a semi-structured interview conducted with a transparency officer at ANTEL was incorporated, allowing for an in-depth analysis of institutional practices and the main challenges associated with the opening of archival information. The results indicate that, although Uruguay has a regulatory framework that promotes open data, its implementation largely depends on the role assumed by each institution, as well as on the transparency policies and records management practices adopted. Within the telecommunications sector, URSEC concentrates most of the available open data sets, while ANTEL shows more limited participation, primarily focused on the publication of institutional information. Finally, the study concludes that strengthening records and archives management is essential to consolidating an open data approach aimed at enhancing institutional accountability.

Keywords: active transparency, open data, records management, archival information, access to public information, telecommunications

Agradecimientos

Primero quiero agradecer a la Universidad de la República, por haberme brindado la posibilidad de formarme de manera gratuita. A todos mis docentes, por cada enseñanza recibida.

Al Prof. Adj. Mag. Fabián Hernández Muñiz, mi tutor, por la confianza, la generosidad y la rigurosidad con la que acompañó este proceso. Gracias por empujarme siempre un poco más allá.

A Mónica, mi amiga y compañera, con quien compartí horas de estudio, dudas, hallazgos y la certeza de que este camino era posible. A mis amigas Ana y Cecilia, por el apoyo incondicional.

Y especialmente, a los que estuvieron antes, durante y después de todo:

A Dante y a Bruno, mis hijos, por prestarme el tiempo que era de ellos sin saberlo, por la paciencia y por ser mi motor.

A mi mamá, Cristina, por sostener siempre, sin preguntar y sin dudar. A mi papá José, que sé que desde donde esté, me está mirando con orgullo y a mi hermano Nicolás por el apoyo incondicional.

A mi compañero Diego, por estar a mi lado.

Esto es tanto mío como de ellos.

“Where, after all, do universal human rights begin? In small places, close to home—so close and so small that they cannot be seen on any maps of the world.”

Eleanor Roosevelt (1958)

Tabla de contenido

| | |
|--|-----------|
| 1. Introducción..... | 1 |
| 2. Justificación..... | 3 |
| 2.1. Problema de investigación..... | 5 |
| 2.2. Preguntas de Investigación..... | 8 |
| 2.3. Hipótesis..... | 9 |
| 3. Marco teórico..... | 10 |
| 3.1. Conceptualizaciones del trabajo de investigación..... | 10 |
| Transparencia activa..... | 10 |
| Datos abiertos..... | 15 |
| Tabla 1 Niveles de apertura de datos abiertos según AGESIC..... | 19 |
| Transparencia, datos abiertos y gobierno abierto..... | 20 |
| Políticas públicas de información..... | 22 |
| Archivos, gestión documental, transparencia activa y datos abiertos..... | 25 |
| 3.2 Caso de estudio: Antel..... | 27 |
| 4. Objetivos..... | 30 |
| 4.1. Objetivo general..... | 30 |
| 4.2. Objetivos específicos..... | 30 |
| 5. Metodología de la investigación..... | 31 |
| 5.1 Enfoque de investigación..... | 31 |
| 5.2 Diseño metodológico..... | 31 |
| 5.3 Técnicas de recolección de datos..... | 32 |
| 5.4 Selección del entrevistado..... | 32 |
| 5.5 Procedimiento para la entrevista..... | 33 |
| 5.6 Análisis de datos..... | 33 |
| 5.7 Etapas del trabajo..... | 34 |
| Tabla 2 Diseño metodológico..... | 34 |
| Nota: Adaptado de diseño metodológico de la investigación, OpenIA, 2025. Fuente: elaboración propi..... | 34 |
| 6. Resultados..... | 38 |
| 6.1. Gestión documental y archivística como base normativa de la apertura de datos..... | 38 |
| Tabla 3 Políticas públicas de datos y gestión documental en Uruguay..... | 39 |
| Figura 2 Pirámide de políticas de datos y gestión documental en Uruguay..... | 46 |
| 6.2 Disponibilidad y alcance de los datos abiertos en telecomunicaciones en Uruguay..... | 47 |
| Tabla 4 Conjuntos de datos abiertos publicados por URSEC..... | 49 |
| Tabla 5 Conjuntos de datos abiertos publicados por Antel..... | 54 |
| Tabla 6 Cuadro comparativo: Datos abiertos en telecomunicaciones (URSEC y ANTEL)..... | 55 |
| 6.3 Influencia de la disponibilidad de datos abiertos en la transparencia activa y la rendición de cuentas institucional..... | 58 |
| Tabla 7 Comparación de efectos de la disponibilidad de datos abiertos en la transparencia y la rendición de cuentas..... | 61 |

| | |
|---|-----------|
| 6.4 Desafíos y oportunidades en la apertura de información archivística en formato de datos abiertos en ANTEL..... | 63 |
| Tabla 8 Propuesta de apertura de conjuntos de datos abiertos en ANTEL..... | 65 |
| 7. Conclusiones..... | 71 |
| Referencias bibliográficas..... | 73 |
| Apéndice..... | 81 |
| Apéndice 1: Entrevista realizada a responsable de Transparencia Activa de ANTEL, sobre prácticas de transparencia activa y apertura de datos..... | 81 |

Lista de siglas y abreviaturas

AGESIC – Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento

ANTEL – Administración Nacional de Telecomunicaciones

FTTH – Fiber To The Home

INTAI – Índice Nacional de Transparencia y Acceso a la Información

OGD – Open Government Data

TIC –Tecnologías de la Información y la Comunicación

UAIP – Unidad de Acceso a la Información Pública

URSEC – Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones

UTE – Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas

Lista de Tablas

| | |
|--|----|
| Tabla 1 Niveles de apertura de datos abiertos según AGESIC..... | 27 |
| Tabla 2 Diseño metodológico..... | 42 |
| Tabla 3 Políticas públicas de datos y gestión documental en Uruguay..... | 47 |
| Tabla 4 Conjuntos de datos abiertos publicados por URSEC..... | 57 |
| Tabla 5 Conjuntos de datos abiertos publicados por Antel..... | 62 |
| Tabla 6 Cuadro comparativo: Datos abiertos en telecomunicaciones (URSEC y ANTEL).... | 63 |
| Tabla 7 Comparación de efectos de la disponibilidad de datos abiertos en la transparencia y la rendición de cuentas..... | 69 |
| Tabla 8 Propuesta de apertura de conjuntos de datos abiertos en ANTEL..... | 73 |

Lista de Figuras

| | |
|---------------|----|
| Figura 1..... | 15 |
| Figura 2..... | 54 |

1. Introducción

La apertura de datos y el acceso a la información pública han adquirido en los últimos años un lugar relevante dentro de las políticas de transparencia y el fortalecimiento democrático. En Uruguay, este proceso se encuentra respaldado por un amplio marco normativo que reconoce el acceso a la información como un derecho humano y promueve la publicación activa de información por parte de los organismos públicos. Sin embargo, llevar estas políticas a la práctica implica desafíos que van más allá del plano estrictamente normativo. En gran medida dependen de las prácticas institucionales vinculadas tanto a la gestión documental como a la gestión de la información.

En este sentido, la gestión documental ocupa un rol clave en la administración pública, ya que constituye la base sobre la cual se genera, organiza, conserva y pone a disposición la información pública. Por esto, la apertura de datos no debe entenderse únicamente como un proceso técnico de publicación de información, sino que se apoya en decisiones previas relacionadas con qué información se genera, cómo se gestiona y bajo qué criterios se garantiza su integridad, trazabilidad y posibilidad de reutilización. Desde este enfoque, la relación entre gestión documental, datos abiertos y transparencia activa se vuelve un aspecto clave para analizar la efectividad real de las políticas públicas de información.

En este contexto, el sector de las telecomunicaciones ofrece un escenario pertinente para abordar esta problemática. Esto se explica, por un lado, por su carácter estratégico y, por otro, por el papel que cumplen tanto la empresa pública, que actúa en un contexto competitivo, como el organismo regulador. En Uruguay, la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC) y la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL) generan buena parte de la información relacionada con el sector de las comunicaciones, pero lo hacen desde roles distintos y bajo marcos institucionales y responsabilidades diferentes. Estas características influyen tanto en el tipo de información que se difunde como en el grado de acceso a los datos que se ponen a disposición.

A partir de este contexto, el presente trabajo se propone analizar qué políticas y marcos normativos regulan actualmente la apertura de datos en vinculación con la gestión documental y archivística en Uruguay. Asimismo, se busca identificar los tipos de datos abiertos disponibles en el sector de las telecomunicaciones y examinar de qué manera su disponibilidad, o su ausencia, influye en la transparencia activa, la transparencia proactiva y la rendición de cuentas institucional. Por último, se analizan los principales desafíos y oportunidades que enfrenta ANTEL en el proceso de apertura de información archivística en formato de datos abiertos.

La investigación se desarrolla desde una metodología cualitativa, que combina el análisis del marco normativo vigente, el relevamiento de los conjuntos de datos abiertos disponibles en los portales institucionales de URSEC y ANTEL, y la realización de una entrevista semiestructurada de el responsable de transparencia abierta en ANTEL. Este abordaje permite integrar una mirada normativa, institucional y archivística, con el objetivo de aportar elementos para el análisis de las políticas de apertura de datos desde una perspectiva integral.

2. Justificación

El presente trabajo monográfico aborda el estudio de los datos abiertos archivísticos en vinculación con la transparencia activa en el sector de las telecomunicaciones en Uruguay, con especial énfasis en la Administración Nacional de Telecomunicaciones. En su carácter de empresa pública responsable de la prestación de servicios de telecomunicaciones, Antel cumple un rol central en la infraestructura y en el acceso a servicios que resultan esenciales para el desarrollo de la sociedad, en un contexto caracterizado por la creciente incidencia de las tecnologías de la información y la comunicación.

Diversos estudios han señalado la importancia de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) como factor transversal para el desarrollo económico, la modernización del Estado y la reducción de desigualdades. En este marco, el documento *La sociedad de la información en América Latina y el Caribe: desarrollo de las tecnologías y tecnologías para el desarrollo* (CEPAL, 2008) destaca que las TIC han contribuido al crecimiento económico, la modernización del Gobierno y el logro de la equidad. Su transversalidad posibilita que sea utilizado como motor para el desarrollo en diferentes áreas de la actividad tanto económica como social. En los países desarrollados, este crecimiento se debe a los servicios de comunicación de datos y acceso a Internet, mientras que en los países en desarrollo se observa un dominio de la telefonía móvil.

En este sentido, el rol que cumple la transparencia activa en una organización como ANTEL adquiere un valor particular, en la medida en que se relaciona con una gestión responsable de los recursos públicos, lo que fortalece la confianza ciudadana. En la actualidad, la administración pública debe difundir y facilitar el acceso y la reutilización de la información, los documentos y los datos públicos, dejando de lado el concepto de documento como único objeto de la transparencia pública, garantizando su autenticidad, integridad, trazabilidad y reutilización (Cerrillo i Martínez y Casadesús de Mingo, 2018, p. 7).

La transparencia se ha consolidado como un valor fundamental de la gestión pública, en un escenario en el que la ciudadanía demanda información clara, accesible y comprensible sobre las decisiones y acciones de las instituciones. La

falta de transparencia o la opacidad en la gestión pueden afectar la confianza pública y debilitar la legitimidad institucional. (OpenAI, 2025)

Desde el punto de vista normativo, en Uruguay existe un marco legal del cual Antel es sujeto obligado. Estos son la Ley N° 18.220 del 20 de diciembre de 2007, del Sistema Nacional de Archivos, y su decreto reglamentario N° 355/012 del 31 de octubre de 2012 y ampliatorio N° 70/2015 del 3 de febrero de 2015; la Ley N° 18.331 de Protección de Datos Personales del 11 de agosto de 2008, y su decreto reglamentario N° 414/2009; la Ley N° 18.381 de Derecho de Acceso a la Información Pública del 17 de octubre de 2008 y su decreto reglamentario N° 232/2010 (OpenAI, 2021) .

En este marco, la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) cumple un rol central como organismo garante del derecho de acceso a la información pública en Uruguay. Entre sus cometidos se encuentra el control del cumplimiento de la Ley N° 18.381 por parte de los sujetos obligados, así como la coordinación de la implementación de las políticas públicas en la materia, la capacitación de los organismos y la promoción de una cultura de transparencia administrativa; pudiendo denunciar cualquier conducta violatoria de la ley, pero no tiene capacidad sancionatoria (UAIP, 2025). A través del Índice Nacional de Transparencia y Acceso a la Información¹ (INTAI) permite conocer el nivel de cumplimiento de los organismos alcanzados por la normativa, respecto de las obligaciones establecidas en la ley y de esta forma poder saber cómo se encuentra la realidad del país.

Identificar los desafíos que enfrenta ANTEL en materia de transparencia activa implica considerar la complejidad de la información vinculada a las telecomunicaciones que produce y gestiona. A ello se suma la necesidad de asegurar una divulgación oportuna de datos relevantes, compatible con la

¹ En el sitio web de UAIP se encuentra el Instructivo para completar el cuestionario de autoevaluación del INTAI. En dicho instructivo se detallan las diferentes dimensiones que se valoran. En lo que refiere a la publicación en formato Datos abiertos se evalúa en la Dimensión Institucional. Ver datos de INTAI en:

https://visualizador.gobiernoabierto.gub.uy/visualizador/api/repos/%3Apublic%3Aorganismos%3Auaip%3Aintai%3AR02_intai.wcdf/generatedContent

protección de información sensible y con su rol como empresa pública que opera en un sector en el que se encuentra en competencia.

En este sentido, los datos abiertos archivísticos representan una valiosa herramienta para la mejora de la transparencia, en la medida en que permiten a la ciudadanía acceder a información generada de forma organizada, confiable y comprensible. Analizar de qué manera la incorporación de prácticas archivísticas y de gestión documental puede facilitar la apertura de datos permite reflexionar sobre el rol del fortalecimiento de la transparencia activa en ANTEL.

Para finalizar, es importante señalar que en Uruguay se observa una falta de estudios específicos que aborden la aplicación de datos abiertos archivísticos en el ámbito de la administración pública en general y particularmente en el sector de las telecomunicaciones. En este sentido, en el presente trabajo se propone aportar elementos para el análisis de esta temática, a partir de una mirada centrada en las prácticas institucionales de gestión documental, transparencia y apertura de datos.(OpenAI, 2025)

2.1. Problema de investigación

Para este trabajo de corte monográfico se parte de la siguiente problemática: comprender de qué manera la generación y la disponibilidad de datos abiertos de información archivística contribuyen a las acciones de transparencia activa en ANTEL, así como identificar los principales desafíos y oportunidades que surgen de la articulación con las políticas de gestión documental y con el marco normativo vigente en materia de acceso a la información pública, gestión documental y generación de datos abiertos.

Para esto, se parte del análisis de los resultados del INTAI, en particular de la dimensión institucional vinculada a la publicación de información en formato de datos abiertos. En las ediciones 2021 y 2022 se observa que ANTEL no registró conjuntos de datos abiertos publicados, mientras que en las ediciones posteriores se evidencia la incorporación incipiente de este tipo de información, con la publicación de uno y dos conjuntos de datos, respectivamente.

Tal como se señaló anteriormente, el INTAI es un instrumento de medición de las políticas públicas de información a nivel nacional y es implementado en Uruguay por la UAIP. El cumplimiento o no de los ítems que se evalúan se refleja según una escala de puntuación que toma los valores de 0 o 1². El INTAI evalúa, entre otros aspectos, la existencia de procedimientos y la publicación efectiva de información en formato de datos abiertos. Las preguntas del formulario de autoevaluación vinculadas a esta dimensión son:

3.3.1 ¿El organismo cuenta con procedimientos para la disposición y publicación de información de Transparencia Activa en formato de Datos Abiertos?

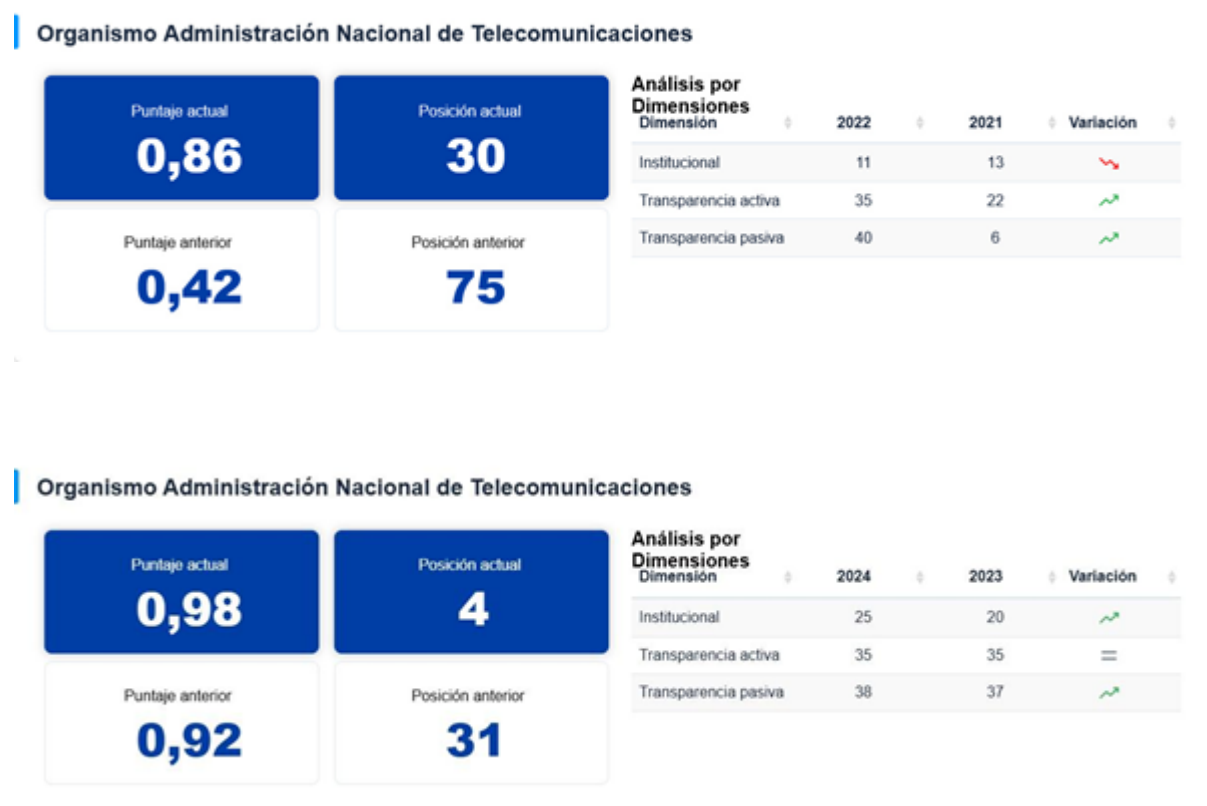
3.3.2 ¿Publica el organismo la información de Transparencia Activa en formato de Datos Abiertos? (UAIP, 2023)

A efectos de ilustrar la evolución del desempeño institucional en materia de transparencia y apertura de datos, la Figura 1 muestra la variación del nivel de cumplimiento por dimensiones del INTAI entre los años 2021 y 2024. La dimensión institucional es la que está asociada a la publicación de información en formato de datos abiertos.

² Para dicha escala todas las preguntas tienen como opción de respuesta “SI” (toma valor 1), “NO” o “En proceso” (toman valor 0).(UAIP, 2025)

Figura 1

Variación del nivel de cumplimiento por dimensiones



Nota. Captura de imagen que muestra la variación de las dimensiones del INTAI entre los años 2021 y 2024. (Fuente: Sitio web INTAI-UAIP, 2025).

A partir de lo expuesto, resulta adecuado profundizar sobre la importancia de que las organizaciones implementen acciones concretas y políticas institucionales adecuadas para atender las debilidades en la gestión de datos abiertos, considerando la creciente demanda social y su relevancia para el fortalecimiento de la transparencia, el acceso a la información y la responsabilidad institucional frente a la ciudadanía. La escasa atención a esta temática puede incidir negativamente en la actualización y publicación de información archivística relevante.

En este sentido, y tal como se desarrolla en la justificación de este trabajo, la puesta a disposición de la ciudadanía de los datos que gestiona la administración pública (en este caso, un servicio descentralizado del sector de las telecomunicaciones) en

formatos abiertos y que faciliten su reutilización puede incidir positivamente en la confianza ciudadana y en la percepción institucional de ANTEL. Este punto adquiere mayor relevancia en la actualidad a partir de la aprobación de dos leyes que colocan a Antel en competencia directa con el resto de las empresas de telecomunicaciones que operan en el país.

La primera es la Ley N° 19.889, de julio de 2020 “Ley de Urgente Consideración”, que en su artículo 472 establece la obligación para los servicios de telefonía móvil de implementar la portabilidad numérica, reglamentada posteriormente por el Decreto N° 26/021 de fecha 19 de enero de 2021. La segunda es la nueva Ley de Medios, que elimina el monopolio que mantenía ANTEL sobre uno de sus principales servicios: el acceso a internet por fibra óptica.

En síntesis, el problema de investigación que orienta este trabajo puede formularse de la siguiente manera: ¿cómo se generan y ponen a disposición los datos abiertos de información archivística en ANTEL, y de qué manera estas prácticas se articulan con la transparencia activa, las políticas de gestión documental y archivística vigentes?

2.2. Preguntas de Investigación

A partir del problema de investigación planteado, las preguntas que orientan este trabajo son las siguientes:

- ¿Qué políticas y marcos normativos regulan actualmente la apertura de datos en vinculación con la gestión documental y archivística en Uruguay?
- ¿Qué tipo de datos abiertos en telecomunicaciones se encuentran actualmente disponibles en Uruguay y particularmente en ANTEL?
- ¿De qué manera influye la disponibilidad (o ausencia) de datos abiertos en la transparencia activa y la rendición de cuentas institucional?
- ¿Cuáles son los principales desafíos y oportunidades que enfrenta Antel en el proceso de apertura de información archivística en formato de datos abiertos?

2.3. Hipótesis

Se parte de la suposición de que los datos abiertos gubernamentales (Open Government Data de su sigla en inglés OGD) constituyen un insumo central de las políticas de transparencia y acceso a la información pública. Siguiendo a Benmohamed (2024), quien retoma la definición de Janssen, los OGD se entienden como “government-related data that are non-confidential and non-privacy restricted... made available without any restrictions” (p. 1), es decir, los datos vinculados a la gestión pública, producidos con fondos estatales, que no se encuentran sujetos a restricciones de confidencialidad o privacidad y que son puestos a disposición de la ciudadanía sin limitaciones para su uso o reutilización. Desde esta perspectiva, la apertura de datos se concibe como un principio fundamental de la buena gobernanza.

En segundo lugar, se plantea como supuesto que la implementación efectiva de políticas de datos abiertos, articuladas con las directrices nacionales de gestión documental, contribuye a fortalecer la transparencia activa y la rendición de cuentas de las empresas públicas. En este sentido, se considera que la publicación sistemática de información en formatos abiertos y reutilizables favorece el acceso y el uso de los datos por parte de la ciudadanía, lo que incide positivamente en la confianza pública.

Por último, se parte de la premisa de que la disponibilidad, o ausencia, de datos abiertos en los portales institucionales impacta directamente en los niveles de transparencia organizacional, tal como se refleja en instrumentos de evaluación como el INTAI. Desde este enfoque, el incumplimiento de ANTEL en la publicación de información en formato de datos abiertos no solo tiene efectos en su desempeño dentro de la dimensión institucional del índice, sino que también evidencia debilidades en los procesos internos de gestión de la información y de los documentos, con implicancias en la calidad de la gestión documental y en la transparencia institucional de la empresa.

3. Marco teórico

La transparencia activa y los datos abiertos se han incorporado progresivamente como componentes relevantes de las políticas públicas orientadas al fortalecimiento democrático y a la mejora de la gestión pública. En este sentido, el marco teórico se organiza a partir de distintos núcleos conceptuales. En primer lugar, se abordan las nociones de transparencia activa, entendida como la obligación de los organismos públicos de publicar información y de datos abiertos, a modo de difusión que promueve la reutilización de la información pública. A continuación, se analiza la relación entre transparencia, datos abiertos y gobierno abierto.

Después, se incorporan las políticas públicas de información como marco conceptual y normativo que regula la producción, gestión, acceso y difusión de la información pública, haciendo énfasis su incidencia en las prácticas institucionales. Finalmente, se presenta el caso de estudio de la Administración Nacional de Telecomunicaciones con el objetivo de contextualizar el análisis en un organismo público, estratégico y en competencia, para comprender las particularidades que inciden en sus políticas de transparencia y apertura de datos.

3.1. Conceptualizaciones del trabajo de investigación

Transparencia activa

La transparencia en la administración pública es un principio esencial para el fortalecimiento de la democracia y la gobernanza. Uno de los primeros antecedentes en este ámbito se remonta al siglo XVIII, cuando Suecia aprobó la Ley de Libertad de Prensa y Escritura el 2 de diciembre de 1766.

Esta normativa, considerada una de las primeras en garantizar la libertad de prensa y el acceso a la información pública, sentó un precedente al permitir que los ciudadanos accedan a documentos oficiales. Este hecho marcó un punto de inflexión en la apertura gubernamental y es fundamental para comprender cómo la transparencia se ha convertido en un pilar de las democracias modernas y los gobiernos abiertos (Rodrigo de Castro, Luis, 2017)

A nivel internacional se ha establecido que el acceso a la información en manos de los organismos públicos es un derecho esencial. Este derecho no solo garantiza la

transparencia, sino que también fortalece la participación ciudadana y promueve la rendición de cuentas, elementos indispensables para el funcionamiento de las democracias contemporáneas (Mendel, 2008, p. 3).

Por otro lado, en la ponencia presentada en el Seminario de Investigación Archivística, Memoria y Sociedad, “*Contexto y prospectiva del quehacer y del desarrollo archivístico*”, Villar y Hernández Muñiz (2024, p. 104) señalan que:

El Gobierno Abierto tiene como uno de sus pilares fundamentales la transparencia. La transparencia considerada en sus tres aspectos: en primer lugar, el derecho de las personas de acceder a la información que se encuentra en poder del Estado (transparencia pasiva). Luego, la obligación de los gobiernos de poner a disposición de las personas, de forma proactiva, oportuna, completa, accesible, veraz y sencilla, aquella información que recoge de las actividades realizadas por la administración, la forma de uso de los recursos, así como los resultados obtenidos (transparencia activa). Finalmente, la liberación de información sobre temas específicos en poder del Estado, en formatos abiertos, como una manera de contribuir al logro de objetivos institucionales y fortalecer el proceso de toma de decisiones (transparencia focalizada).

En línea con lo planteado, Santana, D. B., Silva, E. M. da, y da Silva, M. L. (2021, citados por Gomes, Amorim y Almada, 2018), explican que el propósito último de la transparencia es contribuir a reducir la opacidad de las acciones gubernamentales. Para ello deben cumplirse tres dimensiones: (a) los temas y áreas sobre los que se puede producir información pública; (b) el alcance y la calidad de la información disponible; y (c) el número y las categorías de personas con acceso a esa información (p. 5).

En esta misma línea Jardim (1999, citado por Santana, D. B., Silva, E. M. da, y da Silva, M. L., 2021) sostiene que:

Pensar en la transparencia, por lo tanto, nos lleva a la opacidad. Además, nos obliga a visualizar los diversos matices entre estos dos polos. La opacidad y la transparencia no son simplemente una relación de exclusión: existen grados entre ambas. Desde una perspectiva administrativa, esta opacidad, por un lado, puede deberse a la falta de familiaridad de los ciudadanos con la estructura burocrática y, por otro, ... el temor a que la transparencia reduzca las posibilidades de maniobra del organismo administrativo con los ciudadanos y los grupos de interés. (p. 54)

En la obra *El derecho a la información en América Latina. Comparación jurídica*, Mendel (2008) plantea que la transparencia activa se define como la obligación de las entidades públicas de divulgar información de manera proactiva, sin que medie una solicitud previa por parte de los ciudadanos. Esta obligación implica la publicación sistemática de datos relacionados con el funcionamiento de las instituciones, los procesos de toma de decisiones, la ejecución presupuestaria y cualquier otra información de interés público. La premisa subyacente es que la información en manos del Estado no constituye un recurso privado, sino un bien público que debe estar accesible para fomentar el control ciudadano y la transparencia en la gestión pública.

Como se ha señalado, la importancia de la transparencia activa radica en su capacidad para fortalecer la democracia. Este fortalecimiento se da en primer lugar, promoviendo la rendición de cuentas. Al permitir que los ciudadanos evalúen el desempeño de las autoridades y la gestión pública, se contribuye a la mejora de la gestión pública y a la reducción de las prácticas corruptas. Además, facilita la participación ciudadana, ya que el acceso a la información permite a la ciudadanía comprender, analizar y valorar las decisiones adoptadas por los organismos públicos.

Por otra parte, la transparencia activa incrementa la confianza en las instituciones, en tanto una administración transparente es percibida como más legítima y responsable. Finalmente, fomenta el control social al proporcionar a la ciudadanía

las herramientas necesarias para ejercer un monitoreo activo sobre la gestión pública, contribuyendo a la prevención y el combate de la corrupción (Mendel, 2008).

Por su parte, de acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2019), la transparencia activa es un pilar esencial para la gobernanza efectiva, ya que permite a los ciudadanos acceder a información clave sobre el funcionamiento y las decisiones de las administraciones públicas. En la misma línea, la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP, 2022) la transparencia activa constituye una obligación de las instituciones públicas de divulgar información de manera proactiva, lo que fortalece la relación con la ciudadanía y permite un control más efectivo sobre los recursos estatales.

De acuerdo con Alessandro, Cardinale Lagomarsino, Scartascini, Streb y Torrealday (2021), la provisión activa de información pública constituye un factor central para el fortalecimiento de la transparencia y de la confianza ciudadana en las instituciones gubernamentales. A partir de un estudio de carácter experimental, los autores señalan que la simple disponibilidad de datos en portales oficiales resulta insuficiente si no se acompaña de estrategias de comunicación claras y directas hacia la ciudadanía. En este sentido, los hallazgos evidencian que la confianza institucional se incrementa cuando las personas perciben señales concretas de cumplimiento de los compromisos asumidos por el gobierno, lo que contribuye a reforzar la rendición de cuentas y a desalentar prácticas corruptas.

Por su parte, Bauhr y Grimes en su artículo *Indignation or Resignation: The Implications of Transparency for Societal Accountability* (2014), sostienen que la importancia de la transparencia activa radica en su capacidad para reducir la corrupción, mejorar la eficiencia de los servicios públicos y fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones. Es de esperar que la transparencia actúe como un mecanismo disuasivo contra la corrupción, en parte porque facilita una mayor rendición de cuentas, habilitando tanto a los ciudadanos como las organizaciones civiles a supervisar, examinar y tomar acciones para exigir responsabilidades a los funcionarios públicos.

En este sentido, se puede decir que los principios de la transparencia activa son fundamentales para garantizar que la información pública sea accesible y útil para los ciudadanos. En la ponencia *Contexto y prospectiva del quehacer y del desarrollo archivístico*, presentada en el Seminario de *Investigación Archivística, Memoria y Sociedad* (2024), Alejandra Villar y Fabián Hernández Muñiz destacan que estos principios incluyen:

1. Proactividad: la información debe ser publicada de manera proactiva por las entidades gubernamentales, sin necesidad de que los ciudadanos la soliciten. Las instituciones deben anticiparse a las necesidades informativas de la población.
2. Accesibilidad: la información debe estar disponible en formatos que sean fácilmente accesibles y comprensibles para todos los ciudadanos, incluyendo aquellas personas con discapacidades. Esto promueve que un mayor número de personas pueda obtener y entender la información.
3. Oportunidad: la información debe ser publicada en tiempos adecuados y pertinentes, lo que significa que la difusión debe ocurrir en momentos que sean relevantes y útiles para la ciudadanía.
4. Veracidad: la información publicada debe ser correcta y verificable, garantizando que los datos brindados por el gobierno sean fidedignos y se deriven de fuentes confiables.
5. Simplicidad: la información debe ser presentada de manera clara y sencilla, facilitando a los ciudadanos la comprensión de los datos.
6. Relevancia: la información proporcionada debe ser relevante para la ciudadanía y alineada con sus necesidades y preocupaciones, asegurando que lo que se comparta tenga utilidad y significado.

Estos principios buscan construir un entorno de confianza entre la administración pública y los ciudadanos, promoviendo una cultura de transparencia y rendición de cuentas en el sector público (pp. 103- 104).

En Uruguay, los principios de la transparencia activa en la administración pública están establecidos principalmente en la Ley N° 18.381 de Derecho de Acceso a la Información Pública, promulgada en 2008 y su decreto reglamentario 232/10 publicado el 11 de agosto de 2010 regulando el acceso a la información en poder del Estado. En este sentido, en el contexto de ANTEL, la transparencia activa puede desempeñar un papel crucial para garantizar una gestión más eficiente y transparente.

Datos abiertos

Para introducir la conceptualización de datos abiertos, uno de los primeros aspectos que se debe abordar es la definición de datos. Para este trabajo, se adoptará la definición propuesta en el texto *Handbook: estado abierto a través de datos abiertos*, en donde los datos se definen como el “componente mínimo que, tras su contextualización y análisis, conforma lo que conocemos como información. Por lo tanto, un dato puede ser un número, una letra o cualquier símbolo que represente una cantidad, una medida, una palabra o una descripción” (Atenas, 2019, p. 6).

A partir de esta definición, resulta fundamental precisar el concepto de información que se emplea. Según Pomim-Valentín y Lousada (2010) en su artículo Información archivística e información orgánica: un análisis conceptual de la literatura brasileña, en las organizaciones existen dos tipos de información: la orgánica y la archivística. La información orgánica es aquella que está directamente vinculada al entorno de producción, es decir, se genera en el contexto específico de las misiones y objetivos de la organización, reflejando su estructura organizativa y sus procesos internos.

Por otro lado, la información archivística abarca aquella que se refiere a las relaciones con otras instituciones u organizaciones, así como a los documentos acumulados por la organización en su interacción con el entorno. Esta última incluye una variedad de comunicaciones y documentos que pueden tener propósitos más amplios, como requisitos legales y administrativos, lo que implica una interacción que trasciende las actividades internas de la organización.

En tal sentido, mientras que la información orgánica constituye un subconjunto dentro de la información archivística, ambas se diferencian por su origen, el contexto de producción y su funcionalidad dentro de las organizaciones. En este trabajo,

cuando se hace referencia al término información, se alude específicamente al concepto de información archivística.

En este contexto, los datos abiertos (*open data* en inglés), se han convertido en un pilar fundamental en la era de la información, promoviendo la transparencia, la innovación y la participación ciudadana. Tal es la vinculación de datos abiertos con la archivística que, como señala Hernández Muñiz (2025) en el Evento anual de la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP), los datos abiertos, creados a partir de información archivística son una forma de legitimar la trazabilidad de la información, quién la creó, dónde fue creada y en qué entorno se generó.

Desde una perspectiva conceptual, la *Open Knowledge Foundation* (2015) define los datos abiertos como aquellos que pueden ser utilizados, compartidos y reutilizados libremente por cualquier persona, en cualquier lugar y para cualquier propósito. Esta definición pone en relieve no sólo el acceso a la información, sino también su reutilización efectiva. A fin de operacionalizar este concepto, la Carta Internacional de Datos Abiertos (*Open Data Charter*, 2015) establece una serie de principios que deben cumplirse para que los datos puedan ser considerados verdaderamente abiertos. Entre estos principios se encuentran:

1. Abierta por defecto: la información generada debe estar disponible y accesible de manera automática y proactiva, sin que los ciudadanos tengan que solicitarla explícitamente.
2. Oportuna y completa: publicar información de forma rápida y completa es fundamental. En la medida de lo posible, los gobiernos deberían proporcionar datos en su forma original y sin modificaciones.
3. Accesible y utilizable: los datos deben estar disponibles en su totalidad y deben ser de fácil acceso.
4. Comparables e interoperables: los datos están estructurados de manera que puedan ser comparados con otros conjuntos de datos similares, además estos deben de poder ser integrados y utilizados en conjunto con otros sistemas, aplicaciones o conjuntos de datos sin necesidad de modificaciones significativas. Estos principios son esenciales para maximizar el valor de los

datos abiertos, permitiendo su reutilización en análisis, investigaciones y desarrollo de políticas públicas.

5. Para una mejor gobernanza y participación ciudadana: empoderando a los ciudadanos (y a otros actores gubernamentales) para comprender mejor las acciones y decisiones de los funcionarios y políticos.
6. Desarrollo inclusivo y la innovación: los datos abiertos pueden ayudar a impulsar el desarrollo económico inclusivo.

Además, en el contexto de la gestión y generación de datos abiertos, el principio FAIR se ha consolidado como un marco de referencia para garantizar que los datos sean útiles, accesibles y reutilizables. FAIR es un acrónimo, en inglés, que representa las características de Findable (Localizables), Accessible (Accesibles), Interoperable (Interoperables) y Reusable (Reutilizables). Estas características fueron propuestas inicialmente por Wilkinson et al. (2016)

El término "localizable" hace referencia a la capacidad de un objeto, recurso o información para ser encontrado o identificado dentro de un contexto específico. Esto implica que los datos deben contar con un identificador claro y accesible, lo que permite tanto a usuarios como a sistemas automatizados buscarlos y acceder a ellos de manera eficiente. Dentro de los principios FAIR, uno de los aspectos clave de la localización es que los metadatos es que deben estar registrados de tal forma que faciliten su búsqueda y recuperación.

El término "accesible" refiere a la capacidad de obtener y utilizar un recurso, ya sea información, datos o materiales, de manera que los usuarios autorizados puedan acceder a ellos sin obstáculos. Esto implica que tanto los datos como los metadatos deben ser recuperables mediante un protocolo de comunicación estandarizado, abierto y libre, lo que garantiza que los usuarios puedan acceder a los datos de manera efectiva.

En cuanto al término “interoperable” alude a la capacidad de diferentes sistemas, aplicaciones o componentes para trabajar de manera conjunta y comunicarse entre sí de forma efectiva, a pesar de sus diferencias en diseño o implementación. En este contexto, los datos y metadatos deben ser compatibles con múltiples sistemas y herramientas, lo que permite su integración y uso en diversos contextos o plataformas. Esto incluye el uso de lenguajes formales y vocabularios compartidos, asegurando que los datos puedan ser comprendidos y utilizados por diferentes aplicaciones y usuarios, facilitando así la reutilización de datos.

Por último, el término “reutilizable” refiere a la capacidad de un recurso, tal como los datos, información o materiales, para ser empleado nuevamente en diferentes contextos o con distintos propósitos. En el ámbito de la gestión de datos y la investigación, esto implica que los datos deben estar diseñados, documentados y compartidos de tal manera que otros puedan acceder a ellos y aplicarlos sin necesidad de recrearlos. Este principio se centra en la descripción detallada y exhaustiva de los metadatos asociados, así como en la disponibilidad de una licencia clara y accesible para el uso de los datos. Esto asegura que cualquier persona que desee utilizar los datos pueda hacerlo de manera sencilla, comprendiendo cómo pueden ser aplicados y citando adecuadamente su origen. (Wilkinson et al., 2016, pp. 3-4).

Desde la perspectiva nacional, la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC) define los datos abiertos como aquellos disponibles en la web en formatos estándares y accesibles, que pueden ser reutilizados, combinados y redistribuidos libremente, siempre que se respete la normativa vigente y se cite la fuente (AGESIC, 2019).

En Uruguay la publicación de datos abiertos se rige por los siguientes principios: disponibilidad, acceso, reutilización, redistribución, participación universal, procesabilidad por máquina, uso de formatos no propietarios y licencias abiertas. En cuanto a los formatos de publicación, se adopta la clasificación de Tim Berners-Lee (ver Tabla 1), que establece cinco niveles de apertura: desde el nivel 1 estrella (datos en la web bajo licencia abierta pero en formatos poco reutilizables, como PDF) hasta el nivel 5 estrellas (datos vinculados con otros conjuntos para proveer contexto). La normativa nacional exige que los organismos públicos publiquen al

menos una distribución en nivel 3 *estrellas*, garantizando la reutilización efectiva de la información (AGESIC, 2019).

Tabla 1 Niveles de apertura de datos abiertos según AGESIC

| Nivel | Descripción | Ejemplos de formato |
|------------------|--|------------------------|
| * 1 estrella | Los datos deben estar disponibles en la web en cualquier formato y bajo una licencia abierta. | PDF, imágenes |
| ** 2 estrellas | Los datos deben estar estructurados y en un formato que pueda ser interpretado o procesado por máquinas. | XLS |
| *** 3 estrellas | Igual al anterior, pero en un formato no propietario. | CSV, JSON, XML, KML |
| **** 4 estrellas | Todo lo anterior más la utilización de estándares recomendados por el W3C. | RDF, Turtle, n-Triples |

| | | |
|-------------------------|--|--------------------|
| <p>**** 5 estrellas</p> | <p>Todo lo anterior más el establecimiento de vínculos con los datos de otros, para proveerles contexto.</p> | <p>Linked Data</p> |
|-------------------------|--|--------------------|

Nota: Niveles de apertura de datos abiertos según clasificación de Tim Berners-Lee. Fuente: elaboración propia

En síntesis, los datos abiertos constituyen un recurso estratégico que, al integrarse con la gestión documental, fortalecen la transparencia activa, la rendición de cuentas y la innovación social. Su implementación asegura que la información pública sea auténtica, íntegra, accesible y confiable, consolidando a los archivos como garantes democráticos y a los datos abiertos como instrumentos democratizadores de la sociedad.

Transparencia, datos abiertos y gobierno abierto

En el contexto de la administración pública, responsable de gestionar la información producida por el Estado, los datos abiertos han emergido a modo de una herramienta fundamental para promover la transparencia activa, debido a la publicación proactiva de información por parte de las instituciones públicas sin necesidad de que medie una solicitud ciudadana.

Tal como se mencionó anteriormente, los datos abiertos se caracterizan por ser aquellos que pueden ser utilizados, reutilizados y redistribuidos libremente por cualquier persona, con la condición de atribuir la fuente y al uso de licencias abiertas. Según Ruijter, Grimmelikhuijsen y Meijer (2017), en su artículo *Open data for democracy: Developing a theoretical framework for open data use*, el acceso a la información constituye un pilar fundamental para el correcto desenvolvimiento de la democracia, por lo cual los ciudadanos informados están en mejores condiciones de contribuir a los procesos democráticos, más capacitados para comprender y aceptar

mejor las decisiones que les afectan y en mejores condiciones para adaptarse a las situaciones en las que viven.

Sin embargo, los autores hacen la mención de que los enfoques actuales en la publicación de datos abiertos presentan limitaciones, ya que no consideran adecuadamente los distintos roles que desempeñan tanto los ciudadanos (individuales, sociedad civil o sector privado) como los actores gubernamentales (administradores, políticos o gerentes) en los procesos democráticos. En consecuencia, tienden a enfocarse en la información solicitada más que en aquella que realmente se requiere para una participación ciudadana activa (Ruijter, Grimmelikhuijsen y Meijer, 2017).

Por otro lado, la Dra. Javiera Atenas, en su texto *Handbook. Estado abierto a través de los datos abiertos* (2019), señala que los beneficios de los datos abiertos son significativos tanto para la administración pública como para la ciudadanía, y pueden analizarse en distintas dimensiones. Desde la perspectiva institucional, uno de los principales aportes es la mejora de la transparencia, en la medida en que facilitan el acceso a la información, fortalecen la rendición de cuentas y contribuyen a reducir prácticas opacas.

La autora también señala que la apertura de datos genera múltiples beneficios tanto para las instituciones como para la ciudadanía. En el plano institucional, contribuye a optimizar la gestión de la información y a modernizar los servicios públicos, además de impulsar la colaboración interinstitucional mediante el intercambio de datos entre organismos y niveles de gobierno. Desde la perspectiva ciudadana, fortalece la participación y el empoderamiento al poner a disposición información confiable y actualizada, lo que favorece la rendición de cuentas y el control social sobre las acciones gubernamentales. Finalmente, la apertura de datos estimula la innovación (tanto tecnológica como social) y mejora la calidad de los servicios públicos, al promover soluciones colaborativas y procesos de inclusión que visibilizan desigualdades (Atenas, 2019).

En síntesis, Atenas sostiene que la apertura de datos no solo fortalece el vínculo entre el Estado y la ciudadanía, sino que favorece la conformación de un entorno institucional más abierto, en el que la información pública circula de manera

transparente y puede ser utilizada con diversos fines sociales. Desde esta perspectiva, la implementación efectiva de políticas de datos abiertos contribuye a consolidar prácticas de gestión pública más participativas y coherentes con los principios del gobierno abierto y la democracia (Atenas, 2019).

En tanto, Ruvalcaba (2020) señala que los datos abiertos toman gran relevancia cuando se habla de innovación y modernización del sector público, esto es debido a las políticas que impulsan el acceso libre de datos en el marco del nuevo modelo de gestión pública en donde se demanda una mayor cooperación entre gobierno y sociedad, denominado Gobierno Abierto. Esta nueva relación entre la sociedad y el gobierno se caracteriza por el acceso libre a la información pública y a los datos abiertos, los cuales poseen atributos específicos que los vuelven útiles para la ciudadanía.

Se puede decir, entonces, que los principales beneficios de la apertura de datos tienen que ver con la mejora en la calidad democrática ya que genera una ciudadanía más informada. Los datos abiertos presentan cualidades que permiten su uso, reutilización y redistribución sin restricciones por cualquier persona, según sus propios intereses. Por ello, es esencial que la información se ofrezca de manera accesible y en formatos abiertos (Ruvalcaba, 2020). Por lo tanto, la apertura gubernamental va más allá de entender la transparencia como un simple acto de revelar información; la manera en que se lleve a cabo condiciona el potencial y la capacidad de uso (Ruijter et al., 2017).

Políticas públicas de información

En Uruguay, el acceso a la información pública y la apertura de datos se han convertido en ejes centrales de las políticas estatales orientadas a fortalecer la democracia y la confianza ciudadana. En los últimos años, se ha consolidado un marco normativo, el cual busca garantizar que la información generada por los organismos públicos no solo esté disponible, sino que también se encuentre accesible y pueda ser reutilizada por la sociedad (OpenAI, 2025)

Este proceso se inscribe en un contexto de fortalecimiento institucional y consolidación democrática, en el que la información pública es reconocida como un derecho humano fundamental. En Uruguay, un hito central en este sentido fue la

aprobación de la Ley N° 18.381 de Acceso a la Información Pública, la que garantiza el derecho que toda persona tiene de solicitar y recibir información en poder del Estado y establece la obligación de los organismos públicos de gestionar, conservar y poner a disposición la información que producen en el ejercicio de sus funciones (IMPO, 2008).

Esta ley está reglamentada por el Decreto N° 232/010, en el que se introduce el concepto de transparencia activa, entendido como la obligación de publicar de manera permanente y accesible información relevante, sin necesidad de que medie una solicitud previa. Este decreto refuerza principios como el de máxima publicidad y la accesibilidad universal, vinculando de forma directa la transparencia con la gestión documental y archivística, en tanto la información publicada debe encontrarse organizada, actualizada y ser confiable (IMPO, 2010).

En este marco, la UAIP cumple un rol clave como órgano garante. Además de supervisar el cumplimiento de la normativa, ha emitido lineamientos técnicos y dictámenes que profundizan el alcance de las obligaciones de los organismos públicos. Un ejemplo reciente es el dictamen N° 2/025, aprobado el 22 de enero de 2025, que introduce el concepto de transparencia proactiva. Este concepto da un paso más allá de la transparencia activa, al establecer que los organismos deben identificar, generar y difundir de manera obligatoria información útil para la ciudadanía, orientada a atender necesidades sociales y a generar conocimiento público (UAIP, 2025).

La transparencia proactiva, definida por la UAIP (2025), no constituye una política opcional, sino una obligación derivada del derecho humano de acceso a la información pública. Este enfoque se vincula directamente con la difusión de información en datos abiertos y con la necesidad de garantizar información de calidad, confiable y proveniente de fuentes oficiales. En este sentido, la transparencia activa (y su desarrollo hacia una lógica proactiva) amplía el alcance del acceso a la información, pero al mismo tiempo exige prácticas institucionales en materia de organización, actualización, conservación y control de la información publicada.

Por tal motivo, su implementación requiere necesariamente la aplicación de criterios

de gestión documental y archivística, ya que la publicación de información de calidad sólo es posible cuando los documentos, en cualquier formato, se encuentran debidamente identificados, organizados, descritos y conservados. El propio dictamen de la UAIP refuerza esta idea al señalar que la publicación proactiva de información únicamente resulta viable si existe una adecuada gestión de la información, consolidando así el vínculo estructural entre las políticas de transparencia y la gestión documental y archivística (UAIP, 2025).

En este sentido, la apertura de datos y la transparencia activa no pueden analizarse de forma aislada de la gestión documental, pues la normativa uruguaya reconoce la importancia de la conservación y organización de los documentos públicos, independientemente del formato en que se encuentren, como soporte esencial de la información. De ello se desprende que la efectividad de las políticas de información depende directamente de la aplicación de criterios archivísticos que garanticen su integridad, autenticidad, disponibilidad y trazabilidad.

En este marco, resulta pertinente considerar la Ley N° 18.220 del Sistema Nacional de Archivos, promulgada en 2007, junto con su Decreto reglamentario N° 355/012 de 31 de octubre de 2012, que establecen los principios rectores de la política archivística nacional y reconocen a los archivos públicos como instrumentos esenciales para la gestión administrativa, la transparencia y la garantía de derechos (IMPO, 2007; IMPO, 2012).

De esta manera, las políticas públicas de información en Uruguay se configuran un entramado normativo que integra distintos marcos legales y técnicos:

- El derecho de acceso a la información pública (Ley N° 18.381 y Decreto reglamentario N° 232/010).
- La política archivística nacional (Ley N° 18.220 y Decreto reglamentario N° 355/012).
- La política de datos abiertos y gobierno digital impulsada por AGESIC.
- Los lineamientos técnicos y dictámenes de la UAIP, especialmente el Dictamen N° 2/025 sobre transparencia proactiva.

Este conjunto de disposiciones regula actualmente la apertura de datos en vinculación con la gestión documental y archivística, constituyendo el marco normativo sobre el cual se sustenta el presente trabajo.

Archivos, gestión documental, transparencia activa y datos abiertos

Este apartado se enfoca en desarrollar cómo los archivos y la gestión documental representan la base técnica para implementar los principios de transparencia activa y datos abiertos en el sector público. Heredia (1991) establece que, "la función esencial de los archivos es servir a la sociedad, garantizando el acceso a la información tanto para las instituciones como para los ciudadanos" (p. 23). Esta función se sustenta en un método archivístico estructurado en cuatro fases: recolección, conservación, organización y difusión, guiado por el principio de procedencia, que reconoce cada documento como parte de un contexto orgánico e indivisible (Heredia, 1991).

El International Council on Archives (ICA, 2022) refuerza esta visión al destacar que los archivos son pilares de la democracia, dado que permiten reconstruir integralmente las acciones gubernamentales (quién, cuándo, cómo y por qué), asegurando la rendición de cuentas y la eficiencia administrativa. Este enfoque coincide con la Ley Modelo Interamericana de Gestión Documental (OEA, 2020), la que conceptualiza a los documentos como información multisoporte (generada o recibida por entidades públicas) y subraya su rol estratégico para la transparencia.

En Uruguay, la gestión documental se concibe según lo establecido por *Guías Técnico-Metodológicas en gestión documental y administración de archivos* de la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP, 2019) como un ciclo integral que abarca desde la creación de los documentos hasta su disposición final, con tres objetivos claves:

- Optimizar recursos, evitando duplicidades y reduciendo costos.
- Organizar de forma sistemática la documentación mediante instrumentos: el Cuadro de Clasificación y la Tabla de Plazos Precaucionales.
- Garantizar la autenticidad, integridad y accesibilidad, requisitos indispensables para la rendición de cuentas.

Este marco operativo se respalda jurídicamente en la Ley N° 18.220 del Sistema Nacional de Archivos y la Ley N° 18.381 de Acceso a la Información Pública, que establecen vínculos explícitos entre gestión documental y transparencia. En este sentido Jardim (2010) advierte que "la eficacia del gobierno abierto está directamente relacionada con la capacidad archivística para preservar, describir y diseminar información estructurada" (p. 72).

Desde el paradigma post-custodial, desarrollado por Heloísa L. Bellotto (2004), el valor de los archivos no se define exclusivamente por su soporte material, sino por la información que contienen y por su potencial de uso y reutilización en distintos contextos. Esta perspectiva desplaza el foco desde la custodia física hacia la gestión de la información a lo largo de su ciclo de vida, lo que resulta particularmente relevante en el marco de las políticas de transparencia y datos abiertos. En este sentido, los archivos de los organismos estatales pueden ser comprendidos como una fuente primaria para la generación de datos abiertos gubernamentales, en tanto contienen información producida en el ejercicio de funciones y gestionada conforme a criterios archivísticos.

Santana, da Silva y da Silva (2021), sostienen que "la organización de estos datos en plataformas más intuitivas e interoperables permite que éstos impulsen la transparencia gubernamental" (p.15). Sin embargo, para que esto sea posible es fundamental contar con una gestión documental robusta, que asegure datos abiertos de calidad, accesibles y confiables. En este sentido, UAIP ha establecido recomendaciones específicas para la gestión de datos abiertos en organismos públicos, las cuales incluyen: la publicación de datos en formatos abiertos, normalizados e interoperables, evitando barreras tecnológicas; incorporar metadatos descriptivos que faciliten la comprensión, trazabilidad y reutilización de la información; garantizar la actualización periódica y la coherencia con los registros documentales oficiales; priorizar la publicación de datos vinculados a la transparencia activa, como presupuestos, contrataciones y resultados de gestión (AGESIC, 2015, 2021; UAIP, 2019, 2025).

Estas orientaciones se complementan con la *Política Nacional de Datos Abiertos de Uruguay*, que subraya la necesidad de integrar la gestión documental con la gestión de datos abiertos, asegurando que la información publicada sea completa, oportuna y de calidad (AGESIC, 2021).

En cuanto a la publicación de información en portales de datos, diversos estudios han señalado la importancia de evaluar aspectos de gobernanza, gestión y usabilidad. Según de Sousa, Fonseca, Kozievitch, Liu, Naves, Patuzzo y Beuren. (2024) señalan que:

Un Portal de Datos Abiertos (PDA) es una plataforma centralizada que permite acceder y encontrar datos. La calidad de los datos, sus formatos y demás contenidos pueden facilitar su procesamiento, generar información útil, fomentar la creación de conocimiento y mejorar la confianza en una organización gubernamental. Las aplicaciones basadas en datos enlazados, utilizadas para acceder a servicios públicos, pueden impulsar la participación ciudadana, respaldar la transparencia, asegurar la rendición de cuentas y contribuir a la planificación urbana. (de Sousa, F. K., Fonseca, K. V., Kozievitch, N. P., Liu, E., Naves, T., Patuzzo, G. V. y Beuren, A. T., 2024, p. 26)

Por otro lado, Troncoso, Rodríguez y Caro (2022) destacan la necesidad de asegurar la calidad y completitud de los datos publicados que los gobiernos comparten con la ciudadanía en las plataformas digitales. También sugieren que para asegurar la calidad de los datos publicados es necesario aplicar guías y métricas que aseguren su calidad.

3.2 Caso de estudio: Antel

Una vez desarrolladas las principales conceptualizaciones que enmarcan el presente trabajo, a continuación se presenta el caso de estudio: la Administración Nacional de Telecomunicaciones. En el marco del sistema de telecomunicaciones del Uruguay, ANTEL es la empresa pública del sector y una de las empresas públicas más importantes del país³. Esto es debido tanto por su rol histórico en la

³ Según el *Informe de las Telecomunicaciones de Uruguay* elaborado por la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (Ursec), en el año 2022 ANTEL alcanzó una participación del 49,3 % del mercado de telefonía

provisión de servicios estratégicos como por su condición de empresa pública generadora de información archivística y sujeta a las obligaciones del marco normativo vigente en materia de transparencia y acceso a la información.

Según el documento Evolución histórica de ANTEL (2024), el organismo fue creado por el Decreto-Ley N° 14.235 del 25 de julio de 1974 como un servicio público descentralizado, dependiente del Ministerio de Industria, Energía y Minería. Su creación implicó la transferencia de funciones que hasta ese momento se encontraban dispersas en distintos organismos del Estado, como la Dirección Nacional de Comunicaciones, la Dirección General de Telecomunicaciones y el área de telecomunicaciones de la Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas (UTE), dando lugar a una estructura institucional especializada en el sector.

También se señala que los antecedentes de ANTEL se remontan a etapas anteriores del desarrollo de las telecomunicaciones en el país. En 1915, mediante la Ley N° 5.356, se creó la Administración General de Correos, Teléfonos y Telégrafos del Estado, concentrando los servicios de comunicación pública. Posteriormente, en 1931, la Ley N° 8.767 transfirió la telefonía a UTE, hasta que finalmente, en la década de 1970, se consolidó un modelo institucional específico para las telecomunicaciones con la creación de Antel.

En la actualidad, ofrece una amplia gama de servicios de telecomunicaciones que incluyen telefonía fija y móvil, acceso a Internet de banda ancha mediante fibra óptica al hogar (FTTH), plataforma de streaming y TV, así como servicios de datos y conectividad destinados a los hogares, empresas y organismos públicos. Esta oferta se apoya en una infraestructura tecnológica de alcance nacional, que le permite brindar cobertura en prácticamente todo el territorio uruguayo.(ANTEL, 2025)

Desde la perspectiva de este trabajo, ANTEL reviste especial interés por desempeñarse en un sector estratégico sujeto a lógicas de mercado y, al mismo tiempo, por su condición de empresa pública sujeta al marco normativo explicado

móvil, con 2.336.811 servicios activos, registrando además un crecimiento sostenido por cuarto semestre consecutivo, con la incorporación de más de 111.400 nuevos servicios durante ese año.(Presidencia de la República, 2023)

anteriormente. Esta doble condición incide directamente en las políticas institucionales de transparencia, en las prácticas de gestión de la información y de los documentos, y en las decisiones vinculadas a la apertura de datos, especialmente en lo relativo a la protección de información sensible y al cumplimiento de las obligaciones establecidas por la normativa vigente.

En este sentido, el análisis de ANTEL como caso de estudio permite examinar los desafíos y oportunidades que plantea la apertura de información archivística en formato de datos abiertos en un organismo público con funciones complejas y alto impacto social.

4. Objetivos

4.1. Objetivo general

Analizar la generación y disponibilidad de datos abiertos de información archivística de ANTEL, en su articulación con la transparencia activa, la rendición de cuentas institucional y las políticas de gestión documental y archivística, considerando el marco normativo nacional vigente en materia de acceso a la información.

4.2. Objetivos específicos

1. Caracterizar el marco normativo y las políticas públicas sobre datos abiertos y gestión documental vigentes en Uruguay, en articulación con la transparencia activa.
2. Analizar el estado actual de los datos abiertos disponibles en Uruguay en el sector de las telecomunicaciones, a partir del caso ANTEL.
3. Evaluar la incidencia respecto a la disponibilidad de datos abiertos en la transparencia activa y la rendición de cuentas institucional de ANTEL.
4. Identificar los principales desafíos y oportunidades que enfrenta ANTEL en la implementación de datos abiertos vinculados a información archivística

5. Metodología de la investigación

5.1 Enfoque de investigación

La presente investigación se inscribe en un enfoque cualitativo, debido a que busca comprender los procesos asociados a la transparencia activa y la gestión de datos abiertos archivísticos en ANTEL. El énfasis se coloca en el análisis de percepciones, prácticas institucionales y marcos normativos que inciden en la producción, organización y publicación de la información pública.

De acuerdo con Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio (2014), el enfoque cualitativo permite explorar realidades sociales complejas a partir de la interpretación de significados y contextos, lo que resulta pertinente para el abordaje del objeto de estudio.

Asimismo, el estudio se plantea como exploratorio y observacional. Es exploratorio en tanto aborda un campo poco estudiado en el contexto uruguayo, donde convergen la gestión documental, la transparencia activa y los datos abiertos, tratando de generar un primer acercamiento sistemático que sienta bases para futuras investigaciones. Es observacional porque incorpora la revisión y el análisis directo de prácticas institucionales vinculadas a la organización y publicación de información archivística (Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio, 2014).

5.2 Diseño metodológico

De acuerdo con Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio (2014), el diseño descriptivo puede apoyarse en diversas técnicas de recolección de datos. En el presente trabajo se utilizaron técnicas como entrevistas semi estructuradas (que permite obtener información en profundidad sobre las prácticas y percepciones de los actores clave), observación directa (aplicada al relevamiento de la información publicada en los portales institucionales y en los repositorios de datos abiertos) y análisis documental (centrado en la normativa aplicable -leyes, decretos, resoluciones- y en documentos internos vinculados a la transparencia activa y la gestión documental.)

La utilización combinada de estas técnicas responde a lo señalado por Taylor y Bogdan (1994), quienes indican que en la investigación cualitativa se recurre a diversas técnicas (entrevistas, observación y documentos) para capturar mejor los significados y contextos del fenómeno estudiado. En relación a la observación directa como recolección de datos de primera mano, Díaz Sanjuán (2011) señala que esta técnica implica la obtención de información de primera mano mediante el contacto directo con el objeto de estudio, distinguiendo entre observación participante y no participante.

En el presente trabajo se adoptó una modalidad de observación no participante, dado que el análisis se centró en el registro de la información publicada y en la forma en que se organiza documentalmente, sin intervenir en los procesos internos de la institución.

5.3 Técnicas de recolección de datos

La entrevista semiestructurada se realizó a partir de una guía de preguntas abiertas, lo que permitió orientar el diálogo y, al mismo tiempo, profundizar en aquellos aspectos que surgieron a partir de las respuestas de la persona entrevistada (Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio, 2014). Esta técnica permitió acceder a la perspectiva institucional sobre las prácticas de transparencia activa y apertura de datos, así como identificar desafíos y oportunidades vinculados a la gestión de la información.

Por su parte, la observación se centró en el portal institucional de ANTEL y en los espacios de publicación de información y datos abiertos, con especial atención a los formatos de difusión, el tipo de información disponible y los criterios archivísticos aplicados en su organización y presentación, en línea con lo señalado por Díaz Sanjuán (2011) respecto a la observación directa como técnica de recolección de datos de primera mano.

5.4 Selección del entrevistado

Para la entrevista se optó por la selección de un informante clave, definido como aquel actor que, por su rol institucional y su participación directa en los procesos analizados, posee un conocimiento significativo del objeto de estudio (Taylor y

Bogdan, 1994). En este sentido, se realizó una entrevista semiestructurada al responsable de transparencia activa de ANTEL. La selección del informante respondió a un criterio intencional, ya que se buscó incorporar la perspectiva institucional del organismo en relación con la transparencia activa y proactiva, así como con la generación y publicación de datos abiertos.

Esta estrategia resulta coherente con el enfoque de estudio de caso, en el cual se prioriza la profundidad del análisis y la comprensión contextual del fenómeno por sobre la cantidad de unidades de observación (Stake, 1995). El rol desempeñado por el entrevistado y su participación directa en los procesos vinculados a la gestión de la información y la transparencia institucional lo convierten en un actor especialmente pertinente.

5.5 Procedimiento para la entrevista

La entrevista fue concertada previamente con el entrevistado, desarrollándose en modalidad virtual. La misma fue grabada, contando con la autorización expresa de la institución, y complementada con la toma de notas. Posteriormente, se realizó la transcripción y sistematización de la información obtenida, a efectos de integrar al análisis desarrollado en el trabajo. Este procedimiento se ajusta a lo señalado por Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio (2014), quienes destacan la importancia de la entrevista semiestructurada y la transcripción como técnicas fundamentales en la investigación cualitativa.

5.6 Análisis de datos

El análisis de los datos se realizó a partir de un proceso de codificación temática, identificando categorías que se vinculan con los ejes conceptuales definidos en el marco teórico. La triangulación entre la entrevista realizada, la observación del portal institucional y el análisis documental permitió construir una visión más integral y consistente de los hallazgos obtenidos (Hernández Sampieri, Fernández y Baptista, 2014).

5.7 Etapas del trabajo

En la Tabla 2 se realiza una síntesis del diseño metodológico de la investigación, incluyendo las técnicas, fuentes, instrumentos y propósitos definidos para el análisis

Tabla 2 *Diseño metodológico*

| Técnica | Fuente / Informante | Instrumento | Propósito |
|-----------------------------|---|-----------------------------------|---|
| Entrevista semiestructurada | Referente de transparencia activa de ANTEL | Guía de preguntas abiertas | Conocer las prácticas institucionales, percepciones, desafíos y oportunidades vinculados a la transparencia activa, la apertura de datos y la gestión documental. |
| Observación directa | Portal institucional de ANTEL y espacios de publicación de información y datos abiertos | Cuadros de observación y análisis | Analizar el estado actual de los datos abiertos en el sector de las telecomunicaciones (URSEC y ANTEL), identificando la información publicada y los formatos de publicación utilizados |
| Análisis de la información | Normativa vigente (leyes, decretos, resoluciones) y documentos internos | Matriz de análisis documental | Analizar el marco normativo, políticas públicas y lineamientos institucionales en relación con la transparencia, la apertura de datos y la gestión documental y archivística. |

Nota: *Adaptado de diseño metodológico de la investigación, OpenIA, 2025. Fuente: elaboración propia*

Como se mencionó anteriormente, para el desarrollo de la presente investigación se adoptó un diseño metodológico de carácter cualitativo, definido como “un conjunto de técnicas interpretativas que intentan describir, decodificar, traducir y dar significado a los fenómenos en lugar de su frecuencia” (Hernández Sampieri, Fernández y Baptista, 2014, p. 512). Desde este enfoque, el estudio se estructuró en distintas fases las que se describen a continuación.

Fase 1: Revisión documental

Se realizó una revisión bibliográfica y de antecedentes, que permitió contextualizar el estudio dentro del marco teórico existente, identificar la normativa nacional aplicable en materia de transparencia activa, datos abiertos y gestión documental.

Fase 2: Diseño del instrumento de recolección de datos

Como estrategia central para la obtención de datos primarios, se optó por la realización de una entrevista semiestructurada a un referente institucional de Antel vinculado a la transparencia activa. El instrumento de recolección de datos fue un guión de entrevista, organizado en cuatro bloques temáticos:

I. Datos generales del entrevistado

1. Cargo y función dentro de la institución.
2. Trayectoria y experiencia en temas de transparencia y gestión de la información.

II. Transparencia Activa

1. ¿Podría describir el proceso que sigue ANTEL para identificar, sistematizar y publicar la información bajo el marco de la transparencia activa?
2. ¿Qué tipos de información se publican de manera regular y con qué criterios se priorizan o seleccionan?

3. Desde su experiencia, ¿cuáles son los principales desafíos operativos o técnicos que enfrenta la institución para cumplir con las obligaciones de transparencia activa?
4. ¿Qué mecanismos o medidas se han implementado para garantizar que la información publicada sea accesible, comprensible y útil para la ciudadanía?

III. Datos Abiertos y organización de la información

1. En la práctica, ¿cómo se articula el trabajo del área de Transparencia con las unidades técnicas o administrativas que custodian la información fuente (por ejemplo, legajos, contratos, resoluciones) para la preparación y publicación de datos abiertos?
2. En dicho proceso, ¿se toman en consideración criterios específicos de organización, clasificación o control para asegurar la calidad e integridad de la información antes de su publicación?
3. ¿Existen protocolos definidos para la actualización periódica o la retirada de conjuntos de datos abiertos publicados?
4. ¿Qué herramientas o sistemas de información se utilizan para garantizar la trazabilidad y el control sobre los documentos y datos que se divulgan?

IV. Percepciones y Propuestas de Mejora

1. En términos generales, ¿cómo evaluaría la efectividad de las políticas de transparencia activa implementadas por ANTEL?
2. Desde su perspectiva, ¿qué aspectos del flujo de la información institucional, desde su generación hasta su publicación, presentan mayores oportunidades de mejora?
3. Basado en su experiencia, ¿qué recomendación prioritaria haría para fortalecer la relación entre la gestión de la información institucional y las obligaciones de transparencia activa?

Fase 3: Desarrollo de la entrevista

Esta instancia permitió profundizar en las prácticas institucionales, identificar desafíos y relevar percepciones en torno a la apertura de información archivística y su articulación con la gestión documental.

Fase 4: Análisis y elaboración de resultados

Los datos obtenidos fueron analizados mediante técnicas de análisis de contenido cualitativo, lo que permitió identificar categorías, patrones y relaciones entre los conceptos centrales del estudio, en diálogo con los ejes conceptuales definidos en el marco teórico.

Fase 5: Conclusiones y orientaciones finales

A partir del análisis realizado, se elaboraron conclusiones vinculadas a los objetivos planteados, así como orientaciones finales destinadas a reflexionar sobre posibles oportunidades de mejora en la articulación entre la gestión documental, la transparencia activa y la apertura de datos en ANTEL.

6. Resultados

6.1. Gestión documental y archivística como base normativa de la apertura de datos

En relación con la pregunta orientadora de la investigación, ¿qué políticas y marcos normativos regulan actualmente la apertura de datos en vinculación con la gestión documental y archivística en Uruguay?, del relevamiento normativo realizado surge un conjunto de normas de distinto rango que, en forma articulada, regulan la producción, organización, conservación, difusión y acceso de la información pública.

A continuación, se presenta un cuadro síntesis (Tabla 3) en el que se sistematizan las principales políticas públicas y marcos normativos vigentes en Uruguay que regulan la apertura de datos en vinculación con la gestión documental y archivística. El cuadro reúne leyes, decretos, normas técnicas, políticas públicas y lineamientos institucionales que inciden directamente en la forma en que los organismos públicos producen, organizan, conservan y difunden la información, permitiendo visualizar el entramado normativo que sustenta a la transparencia activa, proactiva y publicación de datos abiertos.

Como podemos observar, del análisis del marco normativo surge que en Uruguay existe un conjunto amplio y diverso de leyes, decretos y directrices que regulan la apertura de datos en estrecha vinculación con la gestión documental y archivística (ver Tabla 3). Entre ellas se encuentran la Ley N° 18.220 de fecha 20 de diciembre de 2007 por la que se regula el Sistema Nacional de Archivo y la función archivística, así como la conservación y organización del patrimonio documental de la Nación y su decreto reglamentario N° 355/012. La Ley N° 18.331 de fecha 11 de agosto de 2008, la cual regula la protección de datos personales y su decreto reglamentario N° 414/009. La Ley N° 18.381 de Acceso a la Información Pública y su decreto reglamentario, el Decreto N° 54/017 reglamentario del Art. 82 de la Ley N° 19.355 estableciendo las Directrices técnicas para la publicación de datos abiertos.

En materia de políticas públicas, la Política de Datos para la Transformación Digital (Datos 360°), conjuntamente con los dictámenes y lineamientos emitidos por la

Unidad de Acceso a la Información Pública, configuran un marco orientado a garantizar la transparencia, la reutilización de la información y el acceso a los datos públicos.

Tabla 3 *Políticas públicas de datos y gestión documental en Uruguay*

| Tipo Norma/ Política | Número | Fecha | Vínculo | Enlace |
|---|--------------------|------------|---|--------------------------------|
| Ley de Sistema Nacional de Archivos | Ley N° 18.220 | 20/12/2007 | Establece los principios rectores de la política archivística nacional y define a los archivos públicos como instrumentos esenciales para la gestión administrativa, la transparencia y la garantía de derechos. Constituye la base normativa que sustenta la apertura de datos desde una perspectiva archivística. | Texto completo |
| Decreto reglamentario de la Ley N° 18.220 | Decreto N° 355/012 | 31/10/2012 | Reglamenta la Ley 18.220 y desarrolla lineamientos técnicos de gestión documental, ciclo de vida, valoración y eliminación. La apertura de datos resulta viable únicamente a partir de documentos organizados y evaluados conforme a estos lineamientos | Texto completo |
| Ley de Protección de Datos Personales y | Ley N° 18.331 | 11/08/2008 | Introduce el equilibrio entre apertura y privacidad, regulando | Texto completo |

| | | | | |
|---|--------------------|------------|--|--------------------------------|
| Acción de Habeas Data | | | qué información puede abrirse y cuál debe protegerse, marcando límites éticos y legales | |
| Ley de Acceso a la Información Pública | Ley N° 18.381 | 17/10/2008 | Base jurídica que garantiza el derecho ciudadano a acceder a información pública. En términos archivísticos, obliga a que los documentos estén organizados y disponibles, lo que conecta directamente con la gestión documental. | Texto completo |
| Decreto reglamentario de la Ley N° 18.331, relativo a la protección de datos personales | Decreto N° 414/009 | 31/08/2009 | Reglamenta la protección de datos personales, estableciendo criterios para el tratamiento, clasificación y seguridad de la información, asegurando que la apertura de datos no vulnere la privacidad ni los derechos fundamentales de las personas. En la práctica archivística, obligando a la definición de protocolos claros de gestión y clasificación documental. | Texto completo |
| Decreto Reglamentario de la Ley de Acceso a la Información Pública | Decreto N° 232/010 | 02/08/2010 | Define procedimientos concretos para la entrega de información, lo que exige sistemas archivísticos eficientes | Texto completo |
| Modificación al art. 6 del Decreto N° 355/012 relativo al Sistema | Decreto N° 070/015 | 03/02/2015 | Fortalece la gestión documental interna al robustecer el marco de organización y evaluación | Texto completo |

| | | | | |
|--|-----------------------------|------------|---|---------------------------------|
| Nacional de Archivos | | | documental, lo cual es un requisito previo para la publicación de información de calidad y datos abiertos | |
| Presupuesto nacional de sueldos, gastos e inversiones 2015- 2019 | Art. 82 de la Ley N° 19.355 | 19/12/2015 | Introduce por primera vez en el marco legal uruguayo la obligación de publicar datos abiertos gubernamentales, bajo criterios de accesibilidad y reutilización. Esto implica que los sistemas de gestión documental deben adaptarse para garantizar que los datos puedan ser extraídos, organizados y publicados en formatos abiertos, reforzando de esta manera la necesidad de prácticas archivísticas modernas, que aseguren la interoperabilidad y sostenibilidad en el tiempo. | Texto completo |
| Norma Uruguay de Descripción Archivística (NUDA – AGN) | Norma técnica | 2016 | Establece criterios técnicos de descripción documental, facilitando la interoperabilidad y la búsqueda de información, potenciando la reutilización de datos. | Disponible aquí |
| Directrices Generales para la Evaluación Documental a nivel Nacional (AGN) | Directriz técnica | 2016 | Establecen la base metodológica que oriente el proceso de evaluación documental y la elaboración de | Disponible aquí |

| | | | | |
|---|-------------------|------------|--|---------------------------------|
| | | | los instrumentos para el cumplimiento del mismo. | |
| Decreto sobre Gobierno Electrónico y Datos Abiertos | Decreto N° 54/017 | 20/02/2017 | Reglamenta el artículo 82 de la Ley 19.355 y aprueba las "Directrices Técnicas para la Publicación de Datos Abiertos", estableciendo obligatoriedad, licencia nacional y formatos admitidos para publicación, articulando con la Ley 18.331 y AGESIC. | Texto completo |
| Ley de regularización del ejercicio de la profesión universitaria de los archivólogos | Ley N° 19.768 | 27/06/2019 | Reconoce el rol profesional del archivólogo en la gestión de documentos y archivos. Su aplicación impacta directamente en la calidad de la información publicada y en la sostenibilidad de las políticas de apertura de datos. | Texto completo |
| Datos 360°: Política de Datos para la Transformación Digital | Política pública | 07/08/2019 | Establece una política integral de datos para el Estado uruguayo, orientada a mejorar la toma de decisiones, la transparencia y la reutilización de la información pública. Promueve la apertura de datos y su uso estratégico, lo que presupone sistemas de gestión documental y archivística que | Disponible aquí |

| | | | | |
|--|---------------------|------------|--|---------------------------------|
| | | | aseguren calidad, consistencia, interoperabilidad y trazabilidad de los datos a lo largo de su ciclo de vida. | |
| Guías técnico-metodológicas de Gestión Documental y Administración de Archivos (UAIP + FIC/Udelar) | Publicación técnica | 10/12/2019 | Proveen prácticas archivísticas homogéneas en los organismos públicos, garantizando que la apertura de datos se sustente en prácticas archivísticas sólidas y homogéneas. | Disponible aquí |
| Dictamen UAIP | Dictamen N° 2/025 | 22/01/2025 | Define la transparencia proactiva como una obligación de los sujetos obligados. Vincula explícitamente transparencia, datos abiertos y gestión de la información, reforzando el carácter estructural de la gestión documental para la publicación proactiva de la información. | Texto completo |
| Decreto reglamentario de la Ley N° 19.768 | Decreto N° 62/025 | 25/02/2025 | Reglamenta la Ley N.º 19.768, precisando competencias, responsabilidades y alcances del ejercicio profesional en los organismos públicos. Este | Texto completo |

| | | | | |
|--|---------------------|----------------------------------|---|---------------------------------|
| | | | decreto refuerza el rol técnico del archivólogo en la gestión documental, incidiendo directamente en la calidad, organización, control y confiabilidad de la información que se publica en el marco de la transparencia activa, proactiva y la apertura de datos. | |
| Conjunto oficial de dictámenes UAIP* | | Última actualización: 30/01/2025 | Incluye dictámenes sobre accesibilidad, datos abiertos, gestión documental, plazos y excepciones | Disponible aquí |
| Diario de sesiones del Consejo Ejecutivo UAIP* | | 2010–2025 | Actas en las que se registran decisiones sobre transparencia, datos abiertos y gestión documental | Disponible aquí |
| Guía de Publicación de | Guía técnica AGESIC | Vigente | Orienta las prácticas para preparar, documentar y subir | Disponible aquí |

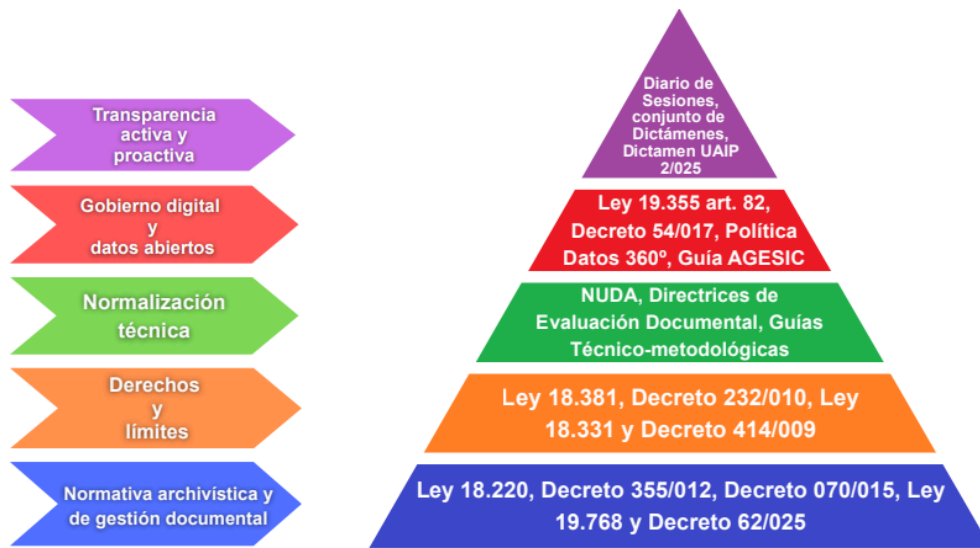
| | | | | |
|----------------|--|--|---|--|
| Datos Abiertos | | | conjuntos de datos ⁴ al catálogo nacional. | |
|----------------|--|--|---|--|

(*) Fuente interpretativa institucional

Nota: Adaptado de Análisis de la normativa nacional, políticas públicas de información y gobierno digital, documentos técnicos: apertura de datos y su vinculación con la gestión de documentos y administración de archivos en Uruguay, OpenIA, 2025. (Fuente: elaboración propia)

⁴ Se define al *conjunto de datos* como una colección o estructura de datos relacionados bajo un mismo criterio o tema que ayuda a gestionarlos, habitualmente se encuentran tabulados. A nivel del Catálogo nacional de datos abiertos, está formado por información, la cual describe al conjunto de datos (metadata) y por sus recursos; datos y metadatos (datos descriptivos o diccionario de datos). Cada recurso de un conjunto puede ser publicado en uno o más formatos (distribuciones) diferentes. (AGESIC, 2026)

Figura 2 Pirámide de políticas de datos y gestión documental en Uruguay



Nota: Representación esquemática en forma de pirámide basada en el análisis de la normativa nacional, las políticas públicas de información y gobierno digital, y los documentos técnicos que articulan la apertura de datos con la gestión documental y archivística en Uruguay. (Fuente: elaboración propia)

En la figura 2 se representa de manera esquemática la estructura del marco normativo y de políticas públicas que regula la gestión documental, transparencia y apertura de datos en el Uruguay. La pirámide se compone de cinco niveles interrelacionados. En su base se ubica la legislación archivística y de gestión documental, que establece los principios y condiciones técnicas que sostienen la producción, organización y conservación de los documentos públicos. El segundo nivel corresponde a las normas que garantizan el derecho de acceso a la información pública y establecen sus límites, particularmente en materia de protección de datos personales.

En un nivel superior se sitúan las directrices técnicas y los estándares de descripción, evaluación y organización documental, que permiten la aplicación efectiva de las obligaciones legales. A continuación, se ubican las políticas de gobierno digital y de apertura de datos, que promueven la reutilización de la información pública y su publicación en formatos abiertos. En la cúspide de la pirámide se encuentran los principios y obligaciones de transparencia activa y proactiva, entendidas como la manifestación visible de este entramado normativo e

institucional.

Lo que esta pirámide pretende poner en evidencia es que la calidad, confiabilidad y sostenibilidad de los datos abiertos no son atributos espontáneos. Dependen en gran medida de prácticas archivísticas consolidadas que aseguren, desde el origen, la correcta producción, organización, evaluación y conservación de los documentos. De este modo, la transparencia y la apertura de datos se configuran no como acciones aisladas, sino como el resultado de un sistema normativo y técnico integrado.

6.2 Disponibilidad y alcance de los datos abiertos en telecomunicaciones en Uruguay

El análisis de los datos abiertos en el sector de las telecomunicaciones en Uruguay permite observar que un mismo marco normativo (la Ley N° 18.381 y su decreto reglamentario) pueden dar lugar a prácticas de apertura diferentes, esto permite advertir que la diferencia no está en la norma sino que depende del rol institucional de los actores involucrados.

Cabe señalar que el relevamiento de los conjuntos de datos considerados en este trabajo se realizó exclusivamente a partir de fuentes oficiales y de acceso público, en particular el Catálogo Nacional de Datos Abiertos y los portales institucionales de los organismos analizados, sin recurrir a información interna ni a solicitudes formales de acceso a la información, lo que permite evaluar lo que efectivamente está disponible para la ciudadanía sin mediaciones.

En el sector de las telecomunicaciones, las dos fuentes principales de información pública son ANTEL y URSEC. Sin embargo, sus enfoques de apertura son marcadamente diferentes: mientras Antel concentra su apertura en aspectos de transparencia institucional y administrativa, URSEC presenta un mayor volumen de datos abiertos de carácter estadístico y regulatorio.

Esta sección analiza, justamente, qué datos abiertos están hoy disponibles en el sector, con qué alcance y con qué limitaciones. Se busca así responder a la segunda pregunta orientadora de la investigación, a partir del relevamiento de los portales institucionales y del Catálogo Nacional de Datos Abiertos.

La Tabla 4 sistematiza los correspondientes a URSEC, diferenciando tipo de información, frecuencia de actualización y finalidad principal. Este relevamiento funciona como insumo para la comparación: permite observar, por contraste, el lugar que ocupa ANTEL en el ecosistema de datos abiertos del sector y, sobre todo, aquello que aún no ha abierto. Este recurso no solo muestra cómo las disposiciones legales se traducen en prácticas concretas de apertura de información archivística, sino que abre una dimensión comparativa: la del alcance y la orientación de esas prácticas.

Tabla 4 Conjuntos de datos abiertos publicados por URSEC

| Nombre del conjunto de datos | Tipo de información | Frecuencia de actualización | Finalidad / Uso principal |
|--------------------------------|---|-----------------------------|---|
| Autoridades | Listados de funcionarios jerárquicos con sus datos de contacto oficiales | Anual | Transparencia activa / rendición de cuentas |
| Viáticos | Viáticos abonados a funcionarios de Ursec para misiones de servicio dentro del territorio nacional. | Anual | Transparencia activa / rendición de cuentas |
| Resoluciones | Resoluciones del Directorio y otros dictámenes. | Anual | Transparencia activa / rendición de cuentas |
| Presupuesto | Presupuesto asignado y ejecución presupuestal del organismo | Anual | Transparencia activa / rendición de cuentas |
| Remuneraciones | Sistema de remuneraciones de los funcionarios | Anual | Transparencia activa / rendición de cuentas |
| Organigrama | Estructura orgánica del organismo | Anual | Transparencia activa / rendición de cuentas |

| | | | |
|---|--|-------------------|---|
| Comunicación y participación | Datos de contacto: canales y mecanismos de comunicación y participación ciudadana | Publicación única | Transparencia activa / rendición de cuentas |
| Llamados y concursos | Datos de los llamados y concursos | Anual | Transparencia activa / rendición de cuentas |
| Envíos postales | Este conjunto de datos contiene información sobre la cantidad de envíos postales cursados en Uruguay | Semestral | Estadístico |
| Marco jurídico | Leyes y decretos que son aplicables al funcionamiento del sujeto obligado | Publicación única | Transparencia activa / rendición de cuentas |
| Evolución institucional | Evolución histórica del organismo | Publicación única | Transparencia activa / rendición de cuentas |
| Suscriptores de servicios móviles | Datos sobre cantidad de suscriptores mensuales de servicios móviles en Uruguay | Semestral | Estadístico |
| Perfil de los puestos | Descripción de funciones, listado de funciones, cometidos y responsabilidad de cada área | Anual | Transparencia activa / rendición de cuentas |

| | | | |
|---|---|-----------|---|
| Suscriptores de servicios móviles prepagos | Datos de cantidad de suscriptores mensuales de servicios móviles prepago en Uruguay | Semestral | Estadístico |
| Suscriptores de servicios móviles pospago | Datos de cantidad de suscriptores mensuales de servicios móviles pospago en Uruguay. | Semestral | Estadístico |
| Suscriptores de servicios de telecomunicaciones fijas | Datos de cantidad de suscriptores mensuales de servicios de telecomunicaciones fijas en Uruguay. | Semestral | Estadístico |
| Comisiones en el exterior | Listado de comisiones de servicio en el exterior | Semestral | Transparencia activa / rendición de cuentas |
| Teléfonos públicos | El conjunto presenta los datos de las cantidades de teléfonos públicos agrupados por los distintos departamentos de la República Oriental del Uruguay. Se presenta la serie histórica con valores mensuales desde el año 2015 al presente | Semestral | Estadístico |

| | | | |
|--|---|-------------------|-------------|
| Telefonía fija comercial | Cantidad de líneas de telefonía fija a nivel comercial instaladas por cada departamento de la República Oriental del Uruguay. Se presenta la serie histórica con datos mensuales desde el año 2015 a la fecha. | Semestral | Estadístico |
| Tráfico de servicios de telecomunicaciones | Datos de tráfico de voz y datos de los servicios de telefonía fija y móvil en Uruguay | Semestral | Estadístico |
| Telefonía fija residencial | Información sobre las cantidades de líneas telefónicas fijas a nivel residencial. Los datos que se presentan son la serie histórica, ordenados por cada departamento de la República Oriental del Uruguay con valores mensuales desde el año 2015 a la fecha. | Publicación única | Estadístico |
| Suscriptores de TV | Cantidad de suscriptores de TV | Semestral | Estadístico |

| | | | |
|---|---|-----------|-------------|
| abonados | Abonados en Uruguay | | |
| Km de fibra óptica por departamento | Datos sobre kilómetros de fibra óptica en todo el territorio nacional divididos por departamento. | Semestral | Estadístico |

Nota: El cuadro representa los conjuntos de datos abiertos publicados por el organismo al momento del relevamiento, según información disponible en el Catálogo de Datos Abiertos del Estado uruguayo. Se incluyen tal como están descritos por el organismo, incluyendo sus categorías, frecuencias y finalidades(Fuente: elaboración propia a partir de datos oficiales)

En contraste con lo observado con el conjunto de datos publicados por URSEC, el relevamiento de los conjuntos de datos publicados por ANTEL arroja un panorama sustancialmente más acotado. En la Tabla 5 se sistematizan los dos únicos conjuntos disponibles en el Catálogo Nacional de Datos Abiertos al momento del relevamiento, ambos vinculados a obligaciones de transparencia activa de carácter institucional.

Tabla 5 *Conjuntos de datos abiertos publicados por Antel*

| Nombre del conjunto de datos | Tipo de información | Frecuencia de actualización | Finalidad / Uso principal |
|---|---|-----------------------------|--|
| Evolución institucional | Ley de creación del sujeto obligado y reseña de los principales cambios que han tenido lugar dentro del organismo | Publicación única | Transparencia activa / rendición de cuentas |
| Información de servicios y trámites | Toda la Información sobre los servicios y trámites que Antel pone a disposición. | Anual | Transparencia activa / rendición de cuentas |

Nota: El cuadro representa los conjuntos de datos abiertos publicados por el organismo al momento del relevamiento, según información disponible en el Catálogo de Datos Abiertos del Estado uruguayo. Se incluyen tanto datos vinculados a obligaciones de transparencia activa como conjuntos de carácter estadístico. (Fuente: elaboración propia a partir de fuentes oficiales)

A fin de hacer visibles las diferencias en la estrategia de apertura de ambos organismos, se presenta a continuación una comparación directa de los conjuntos de datos vinculados específicamente al sector de las telecomunicaciones. En la Tabla 6

excluye deliberadamente la información de carácter institucional y se concentra exclusivamente en aquellos datos referidos a servicios, infraestructura, mercado y evolución del sector.

Tabla 6 Cuadro comparativo: Datos abiertos en telecomunicaciones (URSEC y ANTEL)

| Organismo | Conjunto de datos | Tipo de información | Frecuencia de publicación |
|-----------|---|-----------------------|---------------------------|
| URSEC | Suscriptores de servicios móviles | Estadística sectorial | Semestral |
| URSEC | Suscriptores de servicios móviles prepago | Estadística sectorial | Semestral |
| URSEC | Suscriptores de servicios móviles pospago | Estadística sectorial | Semestral |
| URSEC | Suscriptores de servicios de telecomunicaciones fijas | Estadística sectorial | Semestral |
| URSEC | Telefonía fija comercial | Estadística sectorial | Semestral |
| URSEC | Telefonía fija residencial | Estadística sectorial | Publicación única |

| | | | |
|-------|--|---|-----------|
| URSEC | Teléfonos públicos | Estadística sectorial | Semestral |
| URSEC | Tráfico de servicios de telecomunicaciones | Estadística sectorial | Semestral |
| URSEC | Km de fibra óptica por departamento | Estadística sectorial | Semestral |
| ANTEL | Información de servicios y trámites | Información institucional vinculada al servicio | Anual |

Nota: El cuadro compara exclusivamente los conjuntos de datos abiertos vinculados al sector de las telecomunicaciones publicados por la URSEC y ANTEL al momento del relevamiento. No se incluyen los conjuntos de datos de carácter general o institucional que no refieren directamente a servicios, infraestructura o mercado de telecomunicaciones. (Fuente: elaboración propia a partir de información oficial).

A partir del análisis comparativo de los conjuntos de datos abiertos publicados por URSEC y ANTEL (ver Tablas 4, 5 y 6), muestran diferencias significativas tanto en la cantidad como en el tipo de información puesta a disposición pública. Mientras URSEC publica un amplio y diversificado volumen de conjuntos de datos, principalmente de carácter estadístico y directamente vinculados al sector de las telecomunicaciones, como información sobre suscriptores, tráfico, infraestructura y evolución de los servicios, ANTEL presenta un conjunto de datos abiertos considerablemente más acotado, centrada fundamentalmente en información institucional y vinculada su oferta comercial.

Estas diferencias responden, ante todo, al rol institucional que cumple cada organismo. URSEC, en su calidad de ente regulador, produce información con fines de control, supervisión y análisis del mercado, sin comprometer intereses comerciales específicos. En cambio, ANTEL, es una empresa pública prestadora de servicios que opera en un contexto competitivo, por lo que la información generada está ligada estrechamente a su gestión operativa y comercial, lo que introduce mayores restricciones para la apertura de determinados conjuntos de datos.

En este marco, los resultados muestran que los datos abiertos en telecomunicaciones disponibles en Uruguay responden mayoritariamente a una lógica de transparencia regulatoria y estadística, más que a la apertura de información asociada a la gestión interna de los organismos. Esta situación permite advertir que la disponibilidad de datos abiertos no depende únicamente de la existencia de políticas de transparencia o de datos abiertos, sino también del tipo de información producida, de su tratamiento documental y de las políticas institucionales que orientan su publicación.

La comparación entre URSEC y ANTEL deja en evidencia una asimetría estructural en la apertura de datos del sector: mientras el organismo regulador se consolida como el principal productor de datos abiertos en materia de telecomunicaciones, el prestador público cumple principalmente con obligaciones de transparencia activa de carácter institucional. En este sentido, los resultados muestran que la apertura de datos se encuentra condicionada no solo por la voluntad de publicación, sino también por factores estructurales como los procesos de gestión documental, las restricciones regulatorias y las funciones de cada actor dentro del sector.

6.3 Influencia de la disponibilidad de datos abiertos en la transparencia activa y la rendición de cuentas institucional

La disponibilidad de datos abiertos es determinante para la efectividad de la transparencia activa y la rendición de cuentas. Cuando los organismos publican información en formatos abiertos, reutilizables y accesibles, se amplía significativamente la capacidad de la ciudadanía, la academia y el periodismo para examinar, comparar y evaluar la gestión pública.

En ese sentido, la publicación de información archivística en formato de datos abiertos no solo permite cumplir con las obligaciones legales, sino que fortalecen el ejercicio del derecho de acceso a la información y potencian la transparencia proactiva, anticipándose a las demandas ciudadanas y reduciendo la necesidad de solicitudes formales.

A esto se suma una dimensión económica: la reutilización de datos abiertos puede generar valor, mejorar procesos empresariales y contribuir al desarrollo de nuevos servicios (European Data Portal, 2024; Capgemini Invent, 2020). En telecomunicaciones, esa reutilización es además estratégica (estudios de demanda, planificación de infraestructuras, análisis sectoriales), pero solo es posible si los datos son actualizados, confiables y están en formatos abiertos.

La transparencia proactiva, tal como la ha impulsado la Unidad de Acceso a la Información Pública a través del Dictamen 2/025, supone un cambio de enfoque: no se trata únicamente de responder a obligaciones normativas, sino de "identificar, generar y difundir de forma obligatoria aquella información alineada con las necesidades de la población" (UAIP, 2025, Dictamen 2/025). Esta lógica requiere, necesariamente, que los organismos cuenten con capacidades técnicas y organizacionales que permitan sostener la publicación de datos en el tiempo.

Teniendo en cuenta lo anterior, la ausencia de datos abiertos, o su publicación fragmentada y poco sistematizada, limita el alcance real de la transparencia activa y debilita los mecanismos de rendición de cuentas. El responsable de transparencia activa de ANTEL describe un conjunto de limitaciones como procesos mayormente

manuales, ausencia de protocolos formalizados y la tensión permanente entre abrir información y proteger datos sensibles en un contexto de competencia.

El entrevistado señala que “Debido a las características especiales que tienen en general los datos a publicar, la tarea no puede automatizarse en varios aspectos, lo que genera procesos manuales que pueden llevar a retrasos o a cometer errores.” A ello se suma que las Instrucciones de Trabajo para la recolección, sistematización y publicación de la información sujeta a transparencia activa se encuentran aún en etapa de elaboración. Esto implica que, en la práctica, la apertura dependa de coordinaciones caso por caso entre áreas, sin trazabilidad clara ni criterios homogéneos.

Estas limitaciones se traducen en información menos reutilizable y, en algunos casos, difícil de interpretar por parte de los usuarios externos, lo que reduce las posibilidades de control social efectivo y de aprovechamiento económico de los datos. Esto, no se trata de obstáculos menores, sino que son el síntoma de que la apertura de datos aún no ha sido incorporada como una política de gestión documental, sino que sigue operando como una tarea adicional, desconectada de los flujos regulares de producción, organización y control de la información.

A partir del marco teórico y normativo considerado, los resultados evidencian que la apertura de datos no puede analizarse de forma aislada de los procesos de gestión documental y archivística. En efecto, las principales limitaciones identificadas, fragmentación de la información, dependencia de procesos manuales, ausencia de protocolos claros de actualización, necesidad de esfuerzos posteriores de recopilación, se vinculan directamente con la forma en que los documentos, la información y los datos son producidos, organizados y gestionados dentro de las instituciones. Estas debilidades, tal como surgen de la entrevista, inciden de manera directa en la oportunidad, la calidad y la reutilización de los datos abiertos publicados.

Tal como se ha desarrollado a lo largo del trabajo, la transparencia activa y proactiva requieren que la información se encuentre debidamente organizada, descrita, evaluada y conservada desde su producción, de acuerdo con criterios técnicos y

normativos. En este sentido, la gestión documental constituye la base para garantizar la integridad, trazabilidad y confiabilidad de los datos abiertos.

La transparencia proactiva se fortalece cuando la apertura de la información se incorpora desde el inicio de los procesos institucionales y no como una instancia posterior, evitando procesos de reconstrucción, demoras operativas y mayores riesgos de inconsistencias. Lo que la entrevista revela, justamente, es que en ANTEL esa lógica aún no está internalizada: la apertura sigue operando como una tarea adicional, desintegrada de los flujos regulares de producción y gestión documental.

Con el objetivo de sintetizar y sistematizar los principales hallazgos vinculados a la tercera pregunta orientadora, se presenta a continuación una tabla comparativa que sintetiza los efectos de la disponibilidad (o ausencia) de datos abiertos en relación con la transparencia activa, la transparencia proactiva, la rendición de cuentas institucional, la calidad de la información, la gestión documental y la confianza institucional. La tabla se construye a partir del análisis normativo, del relevamiento de datos abiertos en el sector de las telecomunicaciones y de los aportes surgidos de la entrevista realizada en ANTEL.

Como se observa, el análisis de la tabla pone en evidencia que la presencia de datos abiertos se asocia a prácticas más sistemáticas de publicación de información, mayores niveles de calidad y mejores condiciones tanto para el control social como para la reutilización económica de la información. Por otro lado, su ausencia evidencia limitaciones vinculadas a procesos manuales, fragmentación de la información y debilidades en la gestión documental, que inciden directamente en el alcance efectivo de la transparencia institucional.

Tabla 7 Comparación de efectos de la disponibilidad de datos abiertos en la transparencia y la rendición de cuentas

| Aspecto | Con disponibilidad de datos abiertos | Con ausencia de datos abiertos |
|---------------------------|---|--|
| Transparencia activa | La publicación sistemática de información en formatos abiertos fortalece el cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa, facilitando el acceso y la reutilización de la información pública. | La transparencia activa tiende a limitarse al cumplimiento formal de las obligaciones normativas, con información fragmentada y de difícil análisis o comparación. |
| Transparencia proactiva | Se observa una mayor capacidad de anticipación a las demandas ciudadanas, con criterios de apertura definidos desde el origen de los procesos administrativos. | Predomina una lógica reactiva de publicación, con esfuerzos posteriores de recopilación de información y ausencia de criterios homogéneos. |
| Rendición de cuentas | La disponibilidad de datos abiertos amplía las posibilidades de control social y evaluación de la gestión por parte de la ciudadanía, investigadores y periodistas. | La rendición de cuentas se ve limitada por la escasa sistematización de la información y la menor trazabilidad de los datos publicados. |
| Calidad de la información | La información tiende a presentarse de forma más completa, actualizada y estandarizada, favoreciendo su análisis y reutilización. | Se identifican riesgos de inconsistencias, desactualización y errores asociados a procesos manuales y falta de normalización. |

| | | |
|-------------------------|--|--|
| Gestión documental | La existencia de datos abiertos se asocia a prácticas más consolidadas de organización, actualización y control de la información. | La ausencia de datos abiertos suele reflejar debilidades en los procesos de gestión documental y archivística. |
| Confianza institucional | La apertura de datos contribuye al fortalecimiento de la legitimidad institucional y de la confianza ciudadana. | La percepción de opacidad o escasa transparencia puede afectar negativamente la confianza institucional. |

Nota: Comparación realizada a partir del análisis normativo, el relevamiento de datos abiertos en el sector de las telecomunicaciones y la entrevista realizada en ANTEL. La comparación se presenta con fines descriptivos y analíticos, a efectos de identificar el impacto de la disponibilidad de datos abiertos en la transparencia activa, la transparencia proactiva y la rendición de cuentas institucional. (Fuente: elaboración propia)

Sintetizando, los resultados obtenidos permiten afirmar que la disponibilidad de datos abiertos incide de manera directa en la transparencia activa, la transparencia proactiva y la rendición de cuentas institucional, siempre que se encuentre respaldada por políticas institucionales claras y por prácticas consolidadas de gestión documental y archivística (ver Tabla 7). En ausencia de estas, la apertura de datos tiende a limitarse a un cumplimiento formal de las obligaciones normativas, sin lograr un impacto real en el fortalecimiento del control democrático ni en la construcción de confianza por parte de la ciudadanía.

6.4 Desafíos y oportunidades en la apertura de información archivística en formato de datos abiertos en ANTEL

A partir del análisis realizado, se observa que ANTEL enfrenta tanto desafíos como oportunidades en el proceso de apertura de información archivística en formato de datos abiertos. Estos aspectos se relacionan, por un lado, con el marco normativo vigente y, por otro, con las prácticas institucionales relevadas, particularmente a partir de la entrevista realizada.

Entre los principales desafíos identificados, se encuentra el hecho de que una parte relevante de la información que ANTEL publica en el marco de la transparencia activa (como actas de Directorio, información presupuestaria, estructura organizativa y procedimientos administrativos) se presenta mayoritariamente en formatos cerrados o de escasa reutilización, tales como documentos PDF o HTML no estructuradas⁵. Si bien esta información es formalmente accesible, la forma en que se publica limita las posibilidades de análisis y reutilización por parte de investigadores y de la ciudadanía en general.

Asimismo, tal como surge de la entrevista realizada en ANTEL, la existencia de procesos manuales, la ausencia de protocolos y la necesidad de compatibilizar las obligaciones de transparencia con la protección de información sensible (en el marco de una organización que participa en un mercado competitivo) inciden directamente en la oportunidad y en la calidad de los datos que podrían ser abiertos.

⁵ En términos técnicos, los documentos PDF y las páginas web (HTML) sin descarga en formatos abiertos suelen clasificarse como *datos no estructurados o semiestructurados*, lo cual restringe su interoperabilidad y dificulta su procesamiento automatizado, en contraste con los formatos estructurados y abiertos (como CSV, JSON o XML) que maximizan la reutilización y el control social (Astera, 2023; IBM, 2023; Oracle, 2023).

Al mismo tiempo, estos elementos permiten visualizar oportunidades concretas de mejora en la apertura de datos, al poner en evidencia puntos específicos sobre los que es posible intervenir para avanzar hacia prácticas de gestión documental más consolidadas. Así, cuando la información existe pero se encuentra publicada en formatos como PDF, se abre la posibilidad de transformarla en conjuntos de datos estructurados; cuando predominan procesos manuales, se identifica la oportunidad de estandarizar procedimientos; y cuando no existen protocolos definidos, se vuelve evidente la necesidad de establecerlos. En conjunto, estos aspectos muestran que el avance hacia una apertura de datos más efectiva no requiere partir de cero, sino reorganizar y fortalecer prácticas ya existentes.

El relevamiento del portal institucional de ANTEL muestra que existe un volumen significativo de información ya publicada en el marco de la transparencia activa que podría transformarse en conjuntos de datos abiertos mediante procesos de organización de la información, que faciliten su publicación en formatos abiertos y reutilizables. Esto permitiría fortalecer la transparencia activa y proactiva, en línea con los lineamientos de la UAIP y consolidar prácticas más sistemáticas de rendición de cuentas institucional.

Desde una perspectiva archivística, la principal oportunidad radica en integrar criterios de apertura de datos desde la gestación de los documentos, de modo que la reutilización y la trazabilidad formen parte de la gestión documental desde el inicio. De este modo, la apertura de datos dejaría de depender de esfuerzos posteriores y pasaría a formar parte de una política de gestión documental, articulada con las exigencias normativas en materia archivística y de transparencia.

A partir del relevamiento realizado en el portal institucional de ANTEL, se presenta a continuación un cuadro que sintetiza, a modo orientativo, los conjuntos de datos que podrían ser publicados en formato abierto, priorizando información de interés público que ya existe en la institución.

Tabla 8 *Propuesta de apertura de conjuntos de datos abiertos en ANTEL*

| Tipo de información | Disponibilidad actual en el portal | Formato actual | Posible formato de datos abiertos | Vinculación con la transparencia y la gestión documental |
|----------------------------------|------------------------------------|----------------|---|---|
| Actas de Directorio | Publicadas en transparencia activa | PDF / HTML | CSV o JSON con metadatos (fecha, temas, resoluciones asociadas) | Facilita el análisis de las decisiones tomadas por la organización y refuerza la trazabilidad documental. |
| Ejecución presupuestal | Publicadas en transparencia activa | PDF | CSV por ejercicio y rubro | Permite seguimiento del gasto público y refuerza la rendición de cuentas |
| Estructura organizativa y cargos | Publicadas en transparencia activa | HTML | CSV con áreas, funciones y jerarquías | Aporta claridad sobre responsabilidades institucionales. |
| Viáticos nacionales | Publicadas en transparencia activa | PDF | CSV por período, área y concepto | Refuerza la rendición de cuentas sobre el uso de recursos públicos. |
| Viáticos al exterior | Publicadas en transparencia activa | PDF | CSV por período, área y concepto | Refuerza la rendición de cuentas sobre el uso de recursos públicos. |

| | | | | |
|---|--|--------------------------------|--|--|
| Proyectos y obras en ejecución | Información dispersa | Comunicaciones institucionales | CSV con estado, plazos y montos | Permite evaluar planificación y ejecución de inversiones. |
| Planes comerciales | Publicación descriptiva | Web institucional | CSV con características generales de planes | Facilita análisis comparativos y estudios de evolución de servicios. |
| Indicadores de reclamos y atención al usuario | No disponible como datos abiertos | — | CSV por tipo de reclamo y período | Contribuye a evaluar la calidad del servicio desde una mirada pública. |
| Evolución de servicios móviles | Transparencia activa (en estadísticas) | PDF | CSV por período activas, (líneas tecnología) | Permite analizar tendencias de uso y evolución del servicio. Refuerza la rendición de cuentas. |
| Evolución de servicios fijos | Transparencia activa (en estadísticas) | PDF | CSV por período activas, (líneas tecnología) | Permite analizar tendencias de uso y evolución del servicio. Refuerza la rendición de cuentas. |
| Evolución de datos fijos | Transparencia activa (en estadísticas) | PDF | CSV por período activas, (líneas tecnología) | Permite analizar tendencias de uso y evolución del servicio. Refuerza la rendición de cuentas. |

| | | | | |
|---|--------------------------------|-------------------|--|---|
| Tablas de plazos precaucionales y de disposición final | Transparencia activa | PDF | CSV o XLS con nombre de serie, plazos, destino final | Refuerza la trazabilidad y la rendición de cuentas sobre la gestión y conservación de la información pública. |
| Cuadro de clasificación documental | No publicado como dataset | -- | | Permite conocer la estructura documental de la institución, aporta transparencia sobre gestión documental. |
| Catálogo de dispositivos móviles | Listado en web de dispositivos | Página web / HTML | CSV/JSON con marca, modelo, especificaciones, precio. | Permite análisis de disponibilidad de tecnologías y transparencia sobre oferta de servicios. |
| Catálogo de dispositivos fijos | Listado en web | Página web / HTML | CSV/JSON con modelos, características y precios | Facilita comparaciones tecnológicas y seguimiento de evolución de dispositivos. |
| Catálogo de dispositivos de servicios de Internet (routers, ONT, antenas) | Listado en web | Página web / HTML | CSV/JSON por tipo de servicio y modelo | Contribuye a la apertura de datos tecnológicos para estudios de acceso y cobertura. |
| Equipos tecnológicos complementarios (cámaras, accesorios) | Listado en web | Página web / HTML | CSV/JSON con categorías, marcas, modelos, especificaciones | Aporta información técnica reutilizable para investigación y control social. |

| | | | | |
|--|--------------------------------|-------------------|---|--|
| Servicios de Internet de las Cosas (IoT) | Información descriptiva en web | Página web / HTML | CSV/JSON con tipos de servicios, tecnologías y sectores | Permite conocer la oferta tecnológica y su evolución en un sector estratégico. |
| Estadísticas agregadas de servicios IoT | No disponible como dataset | -- | CSV por período y tipo de tecnología | Aporta información para análisis de innovación y desarrollo tecnológico, sin comprometer datos sensibles |

Nota: análisis del portal institucional de ANTEL, del que surge una propuesta orientativa de conjuntos de datos susceptibles de ser publicados en formato abierto, a partir de la información actualmente disponible en el portal. (Fuente: elaboración propia)

A partir del análisis del portal de transparencia activa de ANTEL (2025) , se observa que la institución cuenta con instrumentos archivísticos como el cuadro de clasificación documental y tablas de plazos precaucionales de conservación (aunque su desarrollo es aún incipiente), actualmente disponibles en formatos no reutilizables. En este sentido, se propone su publicación en formato abierto. Su publicación en formato abierto permitiría transparentar proactivamente la forma en que la institución produce, organiza y conserva su documentación. Como se puede observar, la propuesta no supone la generación de nueva información, sino la transformación de contenidos que ya se publican en el marco de la transparencia activa (principalmente en formatos PDF o páginas web) en conjuntos de datos abiertos que permitan su reutilización, análisis y comparación.

Siguiendo esta lógica y a partir de la información ya disponible en el portal institucional, se identifica también la información relativa a los dispositivos tecnológicos asociados a los servicios que brinda ANTEL (2025). Si bien la institución no cuenta con un catálogo de datos abiertos específico, en su sitio web publica información sobre dispositivos móviles, equipos de telefonía fija, módems, routers y otros productos, los cuales se presentan organizados en cuatro secciones (entretenimiento, informática, conectividad del hogar y soluciones). Esta información, actualmente disponible en formato web, podría transformarse en conjuntos de datos abiertos mediante procesos de organización y estructuración, alineados con los principios de transparencia proactiva. La apertura de estos datos permitiría realizar análisis de mercado, estudios sobre acceso a tecnologías y tendencias en el sector de las telecomunicaciones.

Por último, se identifican oportunidades de apertura de datos vinculadas a los servicios de Internet de las Cosas (IoT) que ANTEL (2025) desarrolla o comercializa. Si bien se trata de un ámbito tecnológicamente sensible, la publicación de información descriptiva y de estadísticas agregadas (sin referencia a clientes, ubicaciones específicas ni datos operativos) permitiría ampliar la transparencia sobre el desarrollo de estas soluciones, aportar insumos para el análisis de políticas públicas de innovación y fortalecer la rendición de cuentas institucional.

En síntesis, los desafíos que enfrenta ANTEL en la apertura de información archivística en formato de datos abiertos no se vinculan exclusivamente con la

existencia de un marco normativo, sino con la forma en que los documentos, la información y los datos son producidos, organizados y gestionados dentro de la organización. Al mismo tiempo, el análisis realizado permite identificar oportunidades claras para avanzar hacia una apertura más sistemática y proactiva, aprovechando la información ya existente.

Lo anterior supone avanzar hacia una política institucional de apertura de datos que integre los principios de la transparencia proactiva con prácticas consolidadas de gestión documental y archivística, así como la definición de protocolos internos claros y la articulación entre las áreas involucradas. Estos aspectos serán retomados en las conclusiones

En este sentido, el fortalecimiento de la apertura de datos en ANTEL constituye una oportunidad para consolidar una cultura organizacional orientada a la transparencia, en la que la gestión documental no sea entendida únicamente como un soporte operativo, sino como un componente central para el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información pública y, por lo tanto, la rendición de cuentas y el fortalecimiento de la confianza ciudadana.

7. Conclusiones

Para concluir, los resultados de este trabajo reflejan que la apertura de datos en Uruguay se encuentra respaldada por un marco normativo amplio, que promueve la transparencia activa y, progresivamente, la transparencia proactiva. Sin embargo, la existencia de normas no garantiza por sí sola una apertura efectiva, esta se encuentra estrechamente vinculada a la forma en que los documentos, la información y los datos son producidos, organizados y gestionados dentro de las instituciones públicas.

El análisis articulado de las políticas y marcos normativos vigentes permite afirmar que la apertura de datos no puede abordarse de manera aislada, sino como parte de políticas públicas de información. Desde esta perspectiva, aspectos como qué información se produce, cómo se gestiona y conserva, en qué formatos se publica y con qué fines resultan determinantes para su implementación efectiva.

En el sector de las telecomunicaciones, los resultados muestran una diferenciación clara entre los organismos analizados. La URSEC, en su rol de ente regulador, concentra la mayor publicación de conjuntos de datos abiertos vinculados a información estadística y regulatoria. ANTEL, en cambio, presenta una participación más acotada, orientada principalmente a información institucional y de servicios.

Esta diferencia se explica, en parte, por la naturaleza de ANTEL como empresa pública que opera en un mercado competitivo, lo que impone restricciones en la publicación de datos sensibles para su línea de negocios. La apertura de datos se encuentra así condicionada no solo por decisiones institucionales, sino también por los roles asignados, los marcos regulatorios y, de fondo, por los procesos de gestión documental de cada organismo.

La entrevista realizada al responsable de transparencia de ANTEL permitió identificar las dificultades concretas que operan por debajo de esta escasa apertura: procesos mayormente manuales, ausencia de protocolos estandarizados de actualización y la tensión entre transparencia y protección de información sensible en un contexto de competencia. Estos factores inciden directamente en la oportunidad, la calidad y la reutilización de la información publicada.

En conjunto, los resultados permiten sostener que el fortalecimiento de la apertura de datos en ANTEL no depende únicamente de la ampliación de obligaciones normativas, sino de la consolidación de prácticas institucionales que integren la gestión documental y archivística como un componente central de las políticas de transparencia. Incorporar criterios de apertura, organización y trazabilidad desde la gestación de los documentos es condición para que la transparencia activa y proactiva dejen de depender de esfuerzos posteriores y pasen a formar parte de una política institucional sostenida, orientada no solo al cumplimiento, sino al fortalecimiento de la rendición de cuentas y la confianza ciudadana.

Referencias bibliográficas

Administración Nacional de Telecomunicaciones. (2025). *Portal institucional*.

<https://www.antel.com.uy/>

Administración Nacional de Telecomunicaciones. (2025). *Transparencia activa*.

<https://www.antel.com.uy/institucional/transparencia-activa>

Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento, Unidad de Acceso a la Información Pública. (2015). *Directrices técnicas para la publicación de datos abiertos*. [Directrices Técnicas para la Publicación de Datos Abiertos | Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento](#)

Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento. (2019, 16 de enero). *Qué son los datos abiertos*.

<https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/comunicacion/publicaciones/son-datos-abiertos>

Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento. (2021). *Datos 360°: Política de datos para la transformación digital*. [Política de Datos para la Transformación Digital | Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento](#)

Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento, Unidad de Acceso a la Información Pública. (2021–2024). *Estrategia nacional de datos abiertos 2021–2024 (Compromiso 1.9 del 5.º Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto)*. [1.9 Estrategia de Datos Abiertos para el período 2021 – 2024 | Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento](#).

Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento. (2024). *Marco regulatorio e institucional: datos abiertos, protección de datos, transparencia activa y otras políticas*. En *Estrategia nacional de datos 2024–2030*. [Antecedentes | Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento](#)

Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento. (2025). *Catálogo de datos abiertos del Estado uruguayo*.

<https://catalogodatos.gub.uy>

Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (2026). Glosario general de Datos Abiertos.

<https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/comunicacion/publicaciones/glosario-general-datos-abiertos/glosario-general-datos-abiertos>

Alessandro, M., Cardinale Lagomarsino, B., Scartascini, C., Streb, J. y Torrealday, J. (2021). Transparency and trust in government: Evidence from a survey experiment. *World Development*, 138, 105223.

<https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105223>

Antel. (2025). Sitio web oficial de Antel. Administración Nacional de Telecomunicaciones. <https://www.antel.com.uy/>

Antel. (2024). *Evolución histórica de Antel* [PDF]. Administración Nacional de Telecomunicaciones.

https://www.antel.com.uy/documents/37544/278121/evolucion-historica-antel_v10.pdf/fc158f68-0ecf-56e7-9cac-0d97f72051cf?t=1738073002786

Astera Research Institute. (2023). *Data formats and interoperability in open data frameworks*. [Datos estructurados, semiestructurados y no estructurados | Astera](#)

Atenas, J. (Ed.). (2019). *Estado abierto a través de datos abiertos*. Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos; Banco Interamericano de Desarrollo.

<https://doi.org/10.5281/zenodo.3243389>

Bauhr, M. y Grimes, M. (2014). Indignation or resignation: The implications of transparency for societal accountability. *Governance*, 27(2), 291–320.

<https://doi.org/10.1111/gove.12033>

Bellotto, H. L. (2004). Archivos permanentes: Tratamiento documental. *Ciência da Informação*, 33(3), 9–16.

- Benmohamed, N., Shen, J. y Vlahu-Gjorgievska, E. (2024). Public value creation through the use of open government data in Australian public sector. *Government Information Quarterly*, 41(2), 101930.
<https://doi.org/10.1016/j.giq.2024.101930>
- Capgemini Invent. (2020). *The economic impact of open data: Opportunities for value creation in Europe*. European Data Portal.
<https://data.europa.eu/en/publications/datastories/economic-impact-open-data-opportunities-value-creation-europe>
- Cerrillo i Martínez, A., y Casadesús de Mingo, A. (2018). *El impacto de la gestión documental en la transparencia de las Administraciones públicas: la transparencia por diseño*. *Gestión y análisis de políticas públicas*, (19), 6–16.
<https://revistasonline.inap.es/index.php/GAPP/article/view/10515>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2008). *La sociedad de la información en América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas.
<https://www.cepal.org/es/publicaciones/2537-la-sociedad-la-informacion-america-latina-caribe-desarrollo-tecnologias>
- De Melo, E. R. P. y de Oliveira Gomes, A. (2016). Proposta de avaliação de portais públicos. *Universitas: Gestão e TI*, 6(1). [Proposta de avaliação de portais públicos: aplicação em portais da Justiça Estadual no Brasil - DOI: 10.5102/un.gti.v6i1.3876 | Melo | Universitas: Gestão e TI \(encerrada\)](https://doi.org/10.5102/un.gti.v6i1.3876)
- de Sousa, F. K., Fonseca, K. V., Kozievitch, N. P., Liu, E., Naves, T., Patuzzo, G. V. y Beuren, A. T. (2024). Rediseño de portales de datos abiertos: Mejorando la usabilidad y accesibilidad. *Cuadernos del CIMBAGE*, 2(26), 26-40.
<https://ojs.economicas.uba.ar/CIMBAGE/article/view/3197>
- Díaz Sanjuán, L. (2011). *La observación*. Universidad Nacional Autónoma de México. [La observación -Lidia Díaz Sanjuán -Texto Apoyo Didáctico -Método Clínico, 3º Sem.](#)
- European Data Portal. (2024). *The use case observatory: A 3-year monitoring of open data reuse cases to understand the economic, governmental, social and

environmental impact of open data. Volume II*. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2830/073480>

Heredia, A. (1991). *Archivística general: teoría y práctica*. 5.ª ed. Diputación Provincial de Sevilla.

Hernández Muñiz, F. (2025, 3 de diciembre). Gestión documental y archivos: Importancia de las medidas de seguridad y conservación de documentos digitales. En *Evento anual de acceso a la información pública: transparencia para una mejor democracia*. Unidad de Acceso a la Información Pública. <https://www.gub.uy/unidad-acceso-informacion-publica/comunicacion/calendario-actividades/evento-anual-acceso-informacion-publica-transparencia-para>

IBM Corporation. (2023). *Open data standards and best practices*. IBM Technical Reports. [Datos estructurados vs. datos no estructurados: ¿Cuál es la diferencia? | IBM](#)

International Council on Archives. (2022). Constitution of the International Council on Archives. ICA. <https://www.ica.org/resource/ica-constitution/>

IMPO. (2010). Decreto N° 232/010: Reglamentario de la Ley N.º 18.381 de Acceso a la Información Pública. <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/232-2010>

IMPO. (2012). Decreto N° 355/12: Reglamentación de la función archivística, creando el Sistema Nacional de Archivos. <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/355-2012>

IMPO. (2007). Ley N° 18.220: Sistema Nacional de Archivos. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18220-2007>

IMPO. (2008). Ley N° 18.381: Derecho de acceso a la información pública. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18381-2008>

IMPO. (2020). Ley N° 19.889 de 9 de julio de 2020. Ley de Urgente Consideración. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19889-2020>

- IMPO. (2022) Ley N° 20.212, de 6 de noviembre de 2022. *Ley de medios*.
<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/20212-2022>
- International Council on Archives. (2025). *International Council on Archives*.
<https://www.ica.org/en/espa%C3%B1ol>
- Jardim, J. M. (2010). *Políticas y sistemas de archivos* (Primera ed.). © Red de Archivos Diplomáticos Iberoamericanos.
- Mendel, T. (2008). *El derecho a la información en América Latina: comparación jurídica*. UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org>
- OpenAI (2025). ChatGPT (versión del 16 de febrero) [Modelo de lenguaje de gran tamaño]. <https://chat.openai.com/chat>
- Open Knowledge Foundation. (2015). *Carta Internacional de Datos Abiertos*. Open Data Charter.
https://opendatacharter.org/wp-content/uploads/2025/09/Carta_Internacional_de_Datos_Abiertos2015.pdf
- Organización de los Estados Americanos. (2020). Ley Modelo Interamericana sobre Gestión Documental.
http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_Propuesta_de_Ley_Modelo_sobre_Gestion_Documental.pdf
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2019). *Government at a glance 2019*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>
- Pomím-Valentín, M. L. y Lousada, M. (2010). Información archivística e información orgánica. *Profesional de la Información*, 19(4), 404–408.
<https://doi.org/10.3145/epi.2010.jul.10>
- Presidencia de la República Oriental del Uruguay. (2023). Antel lidera el mercado de telefonía móvil y mantiene crecimiento. Gobierno de Uruguay.
<https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/antel-lidera-mercado-telefonía-movil-mantiene-crecimiento>

- Rodrigo de Castro, L. (2017). *El decreto sueco sobre la libertad de escritura y prensa de 1766*. En M. Sánchez de Diego Fernández de la Riva (Coord.), *31 visiones actuales de la transparencia* (pp. 276–283). Universidad Complutense de Madrid.
https://www.researchgate.net/profile/Luis-Rodrigo-De-Castro/publication/343536421_El_Decreto_Sueco_sobre_la_Libertad_de_Escritura_y_Prensa_de_1766/links/5f2f446d92851cd302ea543e/El-Decreto-Sueco-sobre-la-Libertad-de-Escritura-y-Prensa-de-1766.pdf
- Ruijter, E., Grimmelikhuisen, S. y Meijer, A. (2017). *Open data for democracy: Developing a theoretical framework for open data use*. *Government Information Quarterly*, 34(1), 45–52.
<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0740624X17300011>
- Rosas, M. L., Ramos, L., Hernández Muñiz, F., Infante, S., Orcesi, T. y UAIP. (2019.). *Guías técnico-metodológicas de Gestión Documental y Administración de Archivos*.
<https://www.gub.uy/unidad-acceso-informacion-publica/comunicacion/publicaciones/guias-tecnico-metodologicas-gestion-documental-administracion-archivos-0>
- Ruvalcaba Gómez, E. A. (2020). Datos abiertos. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, (18), 327–334. <https://doi.org/10.20318/eunomia.2020.5280>
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., y Baptista Lucio, M. P. (2014). *Metodología de la investigación*. 6ª ed. México: McGraw-Hill Education.
[Metodología de la investigación - Sexta Edición](#)
- Santana, D. B., da Silva, E. M. y da Silva, M. L. (2021). Transparência da informação e dados abertos dos governos municipais da Região Metropolitana do Recife. *Em Questão*, 28(1), 128–158.
<https://doi.org/10.19132/1808-5245281.128-158>
- Stake, R. E. (1995). *The art of case study research*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
https://www.researchgate.net/publication/273635929_The_Art_of_Case_Study_Research_by_Robert_Stake_1995

- Taylor, S. J. y Bogdan, R. (1994). Introducción a los métodos cualitativos de investigación.
<https://pics.unison.mx/maestria/wp-content/uploads/2020/05/Introduccion-a-Los-Metodos-Cualitativos-de-Investigacion-Taylor-S-J-Bogdan-R.pdf?utm>
- Troncoso-González, A., Rodríguez, A. y Caro, A. (2022). Evaluación de la calidad de datos abiertos en el contexto municipal: Una revisión sistemática de la literatura. *Ingeniare. Revista chilena de ingeniería*, 30(2), 255-265.
https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-33052022000200255yscript=sci_arttextylng=pt
- Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP). (2025). *Conjuntos de datos abiertos de la UAIP: dictámenes, resoluciones, indicadores de gestión, organigrama* [Catálogo de datos abiertos]. Gobierno de Uruguay. [Catálogo de Datos Abiertos+2](#)
- Unidad de Acceso a la Información Pública. (2025). *Dictamen N.º 2/025 sobre transparencia proactiva* (22 de enero de 2025). <https://www.gub.uy/uaip>
- Unidad de Acceso a la Información Pública. (2019). Guías técnico-metodológicas en gestión documental y administración de archivos. UAIP.
<https://www.gub.uy/unidad-acceso-informacion-publica/comunicacion/publicaciones/guias-tecnico-metodologicas-gestion-documental-administracion-archivos>
- Unidad de Acceso a la Información Pública. (2022). Guía y recomendaciones para la aplicación de las obligaciones de transparencia activa. UAIP. Recuperado de <https://www.gub.uy/unidad-acceso-informacion-publica/comunicacion/publicaciones/guia-recomendaciones-para-aplicacion-obligaciones-transparencia-activa>
- Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones. (2025). *Datos abiertos sobre telecomunicaciones*.
<https://www.gub.uy/unidad-reguladora-servicios-comunicaciones>

Vera Martínez, M. C. y Martínez Rodríguez, M. C. (2021). Evaluación de los sistemas de transparencia y rendición de cuentas en América Latina (2010-2020). Un enfoque desde el gasto público. *Revista Economía y Política*, 9(1), 5-31. [Evaluación de los sistemas de transparencia y rendición de cuentas en América Latina \(2010-2020\). Un enfoque desde el gasto público | Economía y Política](#)

Villar Anllul, M. A. y Hernández Muñiz, F. (2024). Índice Nacional de Transparencia y Acceso a la Información en Uruguay: análisis de la gestión documental en la dimensión institucional. <https://sistemas.iibi.unam.mx/publica20/conmutarl.php?arch=3yidx=2683>

Wilkinson, M. D., Dumontier, M., Aalbersberg, I. J., Appleton, G., Axton, M., Baak, A., Blomberg, N., Boiten, J., Bourne, P., Bouwman, J., Brookes, A., Clark, T., Crosas, M., da Silva Santos, L., Dillo, I., Dumon, O., Edmunds, S., Evelo, C., Finkers, R... y Mons, B. (2016). The FAIR guiding principles for scientific data management and stewardship. *Scientific Data*, 3(1), 1–9. <https://doi.org/10.1038/sdata.2016.18>

Apéndice

Apéndice 1: Entrevista realizada a responsable de Transparencia Activa de ANTEL, sobre prácticas de transparencia activa y apertura de datos

I. Datos generales del entrevistado

1. Cargo y función dentro de la institución

Trabajo en Antel, con foco en la gestión y fortalecimiento de la Transparencia Activa. Mi función principal es coordinar el cumplimiento de las obligaciones establecidas por la Ley de Acceso a la Información Pública en lo que respecta a la publicación proactiva de información institucional, así como asegurar la accesibilidad, actualización y calidad de los datos publicados en el portal de transparencia.

2. Trayectoria y experiencia en temas de transparencia y gestión de la información

Desde el año 2023, trabajo en el desarrollo y mantenimiento del sitio web institucional de transparencia activa, en cumplimiento con la normativa vigente en materia de acceso a la información pública. Mi labor ha estado enfocada en garantizar que la información obligatoria y relevante esté disponible de forma clara, accesible y actualizada para la ciudadanía, contribuyendo así al fortalecimiento de la rendición de cuentas y el gobierno abierto

Este trabajo ha implicado la recopilación, organización y publicación sistemática de contenidos conforme a las obligaciones establecidas por la ley, así como la coordinación con diversas áreas de la institución para asegurar la integridad y consistencia de la información. Además, he trabajado en la mejora continua del sitio, aplicando criterios de usabilidad, accesibilidad y transparencia proactiva.

II. Transparencia Activa

1. ¿Podría describir el proceso que sigue ANTEL para identificar, sistematizar y publicar la información bajo el marco de la transparencia activa?

El proceso inicia con la identificación de los ítems obligatorios definidos por la Ley 18.381 y sus decretos reglamentarios. Luego trabajamos en conjunto con las áreas responsables de la información (jurídica, financiera, RRHH, entre otras) para recopilar los datos, sistematizarlos y verificar su integridad y actualidad. Posteriormente, se valida la forma de presentación, asegurando claridad y formato accesible y finalmente se publica en la sección de Transparencia Activa del sitio web institucional.

2. ¿Qué tipos de información se publican de manera regular y con qué criterios se priorizan o seleccionan?

Se publica información organizada según los ítems establecidos por la normativa, estructura orgánica, marco normativo, remuneraciones, licitaciones, compras, entre otros. La priorización se basa en la obligatoriedad legal, la frecuencia de actualización exigida y el interés público.

3. ¿Cuáles son los principales desafíos operativos o técnicos que enfrenta la institución para cumplir con las obligaciones de transparencia activa?

Uno de los principales desafíos es la coordinación entre las distintas Áreas para asegurar que la información esté disponible en tiempo y forma.

Además, debido a las características especiales que tienen en general los datos a publicar, la tarea no puede automatizarse en varios aspectos, lo que genera procesos manuales que pueden llevar a retrasos o a cometer errores.

Antel se encuentra además en competencia con empresas privadas, compite en un sector estratégico y altamente regulado, por lo que debemos armonizar cuidadosamente la obligación de transparencia con la necesidad de proteger información sensible y estratégica que, si se divulga en exceso, podría afectar a la estrategia comercial de la empresa.

Asimismo, la cultura organizacional representa un desafío, ya que no todas las áreas están igualmente interesadas o capacitadas en materia de transparencia activa, lo que requiere un trabajo constante de formación y concientización.

Finalmente, asegurar la protección de datos personales y la confidencialidad comercial es fundamental para cumplir con la normativa y mantener la confianza de los usuarios.

4. ¿Qué mecanismos o medidas se han implementado para garantizar que la información publicada sea accesible, comprensible y útil para la ciudadanía?

El portal institucional cuenta con criterios de diseño accesible que cumplen con estándares internacionales para facilitar el acceso a personas con diferentes capacidades. En este momento nos encontramos actualizando y mejorando el diseño del sitio institucional.

Se está trabajando en la adopción de formatos abiertos y reutilizables para facilitar el análisis y la reutilización de los datos por parte de investigadores, periodistas y ciudadanos.

Se realizan revisiones periódicas de los contenidos para asegurar no solo que la información sea correcta y actualizada, sino que el lenguaje utilizado sea claro, facilitando la comprensión general.

III. Datos Abiertos y Organización de la Información

1. ¿Cómo se articula el trabajo del área de Transparencia con las unidades técnicas o administrativas que custodian la información fuente?

La articulación se da mediante referentes designados en cada Unidad, con quienes se mantiene la comunicación. Trabajamos en conjunto para validar la calidad de los datos y asegurar que se respeten los criterios de anonimización cuando corresponde.

2. ¿Se toman en consideración criterios específicos de organización, clasificación o control para asegurar la calidad e integridad de la información antes de su publicación?

Sí, aplicamos criterios de calidad de datos: completitud, actualidad, exactitud y coherencia y se está avanzando en la estandarización de los formatos.

3. ¿Existen protocolos definidos para la actualización periódica o la retirada de conjuntos de datos abiertos publicados?

Se encuentran en etapa de elaboración las Instrucciones de Trabajo respecto a la recolección, sistematización, publicación, mantenimiento y periodicidad de actualización para cada ítem (mensual, trimestral, anual)

4. ¿Qué herramientas o sistemas de información se utilizan para garantizar la trazabilidad y el control sobre los documentos y datos que se divulgan?

Algunos ítems específicos se actualizan directamente cuando el Área responsable realiza modificaciones en la página interna de la empresa, lo que permite una actualización ágil y en tiempo real de ciertos datos, y garantiza la trazabilidad de datos.

Este proceso, aunque eficiente en algunos casos, es aún mayormente manual y depende de la coordinación y comunicación entre las Áreas.

IV. Percepciones y Propuestas de Mejora

1. ¿Cómo evaluaría la efectividad de las políticas de transparencia activa implementadas por ANTEL?

Considero que la política ha sido efectiva en cuanto al cumplimiento normativo y a la generación de una cultura de mayor apertura. No obstante, siempre hay margen para avanzar hacia una transparencia más proactiva y focalizada, centrada en la demanda ciudadana y no solo en el cumplimiento formal.

2. ¿Qué aspectos del flujo de la información institucional presentan mayores oportunidades de mejora?

Actualmente, en Antel estamos en proceso de definir y aprobar criterios y procedimientos claros para la gestión, validación y publicación de la información en el marco de la transparencia activa.

La implementación de estos lineamientos permitirá una mayor coordinación entre las distintas unidades, facilitará la revisión y actualización periódica de los datos, y contribuirá a mejorar la calidad y la transparencia de la información publicada.

3. ¿Qué recomendación prioritaria haría para fortalecer la relación entre la gestión de la información institucional y las obligaciones de transparencia activa?

Recomendaría institucionalizar la transparencia como parte de la gestión documental desde el origen: que cada acto y proceso administrativo contemple, desde su diseño, qué información será pública, con qué criterios y en qué formato. Esto permitiría una mayor trazabilidad, eficiencia y alineación con los principios de gobierno abierto.