

Los Comienzos de la Política de Datos Abiertos en la Ciudad de Buenos Aires

Documento para su presentación en el IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG. Instituto Nacional de Administración Pública (Madrid, España) 23 y 24 de septiembre 2013.

Silvana FumegaUTAS

silvana.fumega@utas.edu.au

Resumen/abstract:

En la última década se han producido importantes transformaciones en el área de las Tecnologías para la Información y Comunicación (TIC) que han facilitado la interacción, la colaboración y el intercambio de información. De esa manera, los ciudadanos, en la actualidad, no sólo cuentan con el derecho de acceder a la información sobre las actividades gubernamentales, sino que también son capaces de reutilizar los datos obtenidos, mediante el uso de estos nuevos desarrollos tecnológicos.

El principio fundamental de las políticas de “Datos Gubernamentales Abiertos” es que los datos públicos (componente primario para producir información) deben ser divulgados de forma proactiva en formatos digitales reutilizables que permiten a terceros no sólo el acceso, sino también su reutilización, para el fin que deseen.

Hasta el momento, la investigación académica en este campo ha sido limitada. La mayoría de los aportes provienen de los activistas en el tema. El análisis académico de las políticas de Datos Abiertos solo recientemente a comenzado a desarrollarse.

Actualmente, la mayor parte de las análisis y coberturas del tema han tenido como foco de interés las iniciativas a nivel nacional/federal. A pesar de la falta de cobertura, las ciudades se han convertido en un actor clave en la adopción de estas políticas. Es así que numerosas ciudades en el mundo han comenzado a implementar políticas de datos abiertos.

Este trabajo preliminar pretende contribuir a una mejor comprensión de las políticas de datos públicos mediante el análisis del ejemplo particular del desarrollo de dicha iniciativa en la Ciudad de Buenos Aires, Argentina.

Este estudio es parte de un proyecto más amplio "*Abriendo las Ciudades: Datos Abiertos en los Gobiernos Locales de Buenos Aires, San Pablo y Montevideo*" que tiene como objetivo analizar el surgimiento de las políticas de Datos Abiertos en contextos de gobierno local y contribuir a la reflexión sobre los impactos de estas políticas. Este proyecto compara y contrasta 3 ciudades importantes en el Cono Sur de América Latina: Buenos Aires (Argentina), Montevideo (Uruguay) y Sao Paulo (Brasil).

Palabras clave: “datos abiertos” “policy entrepreneurs” “ciudades” “acceso a la información”

Nota biográfica: Silvana Fumega (@SilvanavF) es candidata a Doctorado en la Universidad de Tasmania, Australia. Obtuvo una Maestría en Políticas Públicas de la Universidad Victoria de Wellington (Nueva Zelanda) y una licenciatura en Ciencias Políticas de la Universidad de Buenos Aires (Argentina). Participó en el Programa de Investigación Hansard Chevening/LSE en el Reino Unido, donde también colaboró con la Campaña para la Libertad de Información (CFoI). Como especialista en Acceso a la Información Pública, ha colaborado con diversas agencias públicas, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales.

La presente investigación forma parte del proyecto “Abriendo las Ciudades: Datos Abiertos en los Gobiernos Locales de Buenos Aires, San Pablo y Montevideo” (<http://www.opendataresearch.org/project/2013/jcv>). Este proyecto es financiado por la Web Foundation y el International Development Research Centre (IDRC)

1.Introducción

Desde comienzos de los 90s, más de 80 países han adoptado leyes y decretos que regulan el acceso a la información gubernamental.(Vleugels 2011) Los principales elementos de estas normas son las disposiciones que permitan a las personas solicitar, de forma individual, la información producida y resguardada por los gobiernos.

Desde comienzos del siglo XXI, el enfoque del acceso a la información gubernamental (FOI, por sus siglas en ingles), entendido como la capacidad de solicitar y recibir información pública, ha comenzado a modificarse. Estos cambios son, en parte, el resultado de los desarrollos en el campo de las TIC (Tecnologías de Información y Comunicación). Como observa el profesor Alasdair Roberts:

El objetivo del acceso en el siglo XXI es tanto el antiguo "archivo oficial" como toda la parafernalia digital asociada a los correos electrónicos, los borradores, metadatos y otras reproducciones. Mientras que la versión 1.0 del acceso a la información lucha con un entorno basado en el papel, ahora también se enfrenta a la transformación producida por la revolución digital.(Roberts 2006)

Los académicos han comenzado a reflexionar sobre la evolución de los regímenes. Según lo explicado por el profesor Snell:

Se necesita una nueva generación de la legislación y la práctica del acceso a la información. La versión 2.0 del acceso a la información representaría un cambio hacia un sistema más dinámico, estructurado e intelectualmente coherente de aumentar el flujo y la calidad de la información. Este es el acceso a la información público en la era Google. El diseño legislativo como las practicas

culturales del sistema necesitan garantizar los incentivos adecuados para una divulgación proactiva y mejorada. Al mismo tiempo una zona pequeña pero necesaria de secreto y confidencialidad tiene que ser protegida. (Snell 2008)

Esta versión 2.0 del acceso a la información, mencionada por Snell, se puede entender como una nueva forma de interactuar con la información en poder del gobierno, donde el énfasis se encuentra en la publicación proactiva de la información. En este sentido, los gobiernos deben publicar la información que producen sin la presencia de una solicitud, siempre que no sea contrario al interés público. Este cambio de la divulgación “reactiva” a una publicación “proactiva” es la principal característica de las llamadas iniciativas del acceso a la información 2.0.

En paralelo a la mencionada reforma, otro conjunto de ideas comenzaron a surgir en relación al acceso a la información gubernamental: Apertura de Datos Gubernamentales (OGD, por sus siglas en inglés). En este caso, el énfasis se encuentra no solo en la información a publicar, sino también en los formatos en los cuales dicha información se divulga. Por lo tanto, el principio fundamental de “Datos Gubernamentales Abiertos” es que los datos públicos (componente primario para producir información) deben ser divulgados de forma proactiva en formatos digitales reutilizables que permiten a terceros no sólo el acceso, sino también su reutilización, para el fin que deseen.

En la actualidad, un gran número de ciudades en el mundo han comenzado a adoptar esta nueva tendencia en la divulgación de los datos gubernamentales. En los Estados Unidos, por ejemplo, Washington, San Francisco, Nueva York, Boston, Chicago y Seattle adoptaron este tipo de iniciativas; en Europa, algunas de las ciudades que participan en

esta tendencia son las del País Vasco, Navarra, Barcelona, Londres y París. Canadá ya ha desarrollado portales de datos abiertos en las ciudades de Vancouver, Ottawa y Toronto, mientras que en América Latina, estos portales se pueden encontrar en Montevideo y Lima. A principios de 2012 la Ciudad de Buenos Aires comenzó a dar los primeros pasos hacia la implementación de este tipo de iniciativas.

Este documento incluye una sección con información sobre los comienzos del diseño e implementación de la política de Datos Abiertos en el contexto de esta ciudad. En segundo lugar, se presenta un análisis del diseño e implementación de la política de OGD en el distrito. Luego, se introduce una sección centrada en los usuarios de OGD, junto con algunas consideraciones sobre la posibilidad de medir el impacto de esta política.

2. El camino hacia los Datos Abiertos

En el caso de la Ciudad de Buenos Aires¹, así como en muchos otros casos, es necesario entender el rol de los “policy entrepreneurs²” dentro y fuera del sector público en la

¹ Buenos Aires es la capital y ciudad con mayor densidad de población de la Argentina (y la segunda área metropolitana de América del Sur, después de San Pablo).

En 1996 se celebraron las elecciones para elegir al primer Jefe de Gobierno de la ciudad autónoma. Fernando De La Rúa (UCR) - que luego se convertiría en presidente de Argentina entre 1999 y 2001 - fue elegido como el primer Jefe de Gobierno. Su sucesor, Aníbal Ibarra, ganó dos elecciones consecutivas (2000 y 2003).

En la elección de 2007, los principales candidatos fueron Macri, Filmus y Telerman. La elección se llevó a cabo el 3 de junio, y el candidato ganador fue Macri con el 45,62% de los votos, seguido por Filmus con el 23,77% y Telerman con 20,70%. Como ninguno de los candidatos alcanzó el 50% de los votos, fue necesario que se llevara a cabo una segunda vuelta entre los dos candidatos más votados. Mauricio Macri (PRO), ganó la segunda ronda y se convirtió en el nuevo Jefe de Gobierno. Macri asumió en su cargo el 10 de diciembre de 2007. Al finalizar su primer mandato fue reelecto para el período 2011-2015.

En su segundo periodo al frente de la Ciudad de Buenos Aires, Mauricio Macri firmó un decreto denominado de “Gobierno Abierto” (156/2012). A pesar de su nombre y de ciertos artículos que implican un plan más amplio, la mencionada reglamentación de comienzo de 2012 se centra en la divulgación proactiva de datos en formatos digitales reutilizables. En ese sentido, el equipo de la Dirección General de Información y Gobierno Abierto, oficina - en la órbita del Ministerio de Modernización de la ciudad- formada para implementar el decreto, ha desarrollado un portal de datos abiertos. Esta oficina se encuentra dando los primeros pasos en la implementación de una política de datos abiertos en la ciudad.

implementación de ideas innovadoras para luego poder avanzar en el desarrollo de la política de datos abiertos en dicho distrito.

Los “policy entrepreneurs”, de acuerdo con Kingdon, son individuos capaces de identificar y utilizar las "ventanas de oportunidad" para promover cambios en el ámbito de la formulación de políticas. (Kingdon 1984) En contextos de formulación de políticas, como en otros ámbitos, las oportunidades deben ser reconocidas en forma temprana para poder alcanzar los resultados deseados. Estos individuos proclives a la innovación se pueden encontrar en el interior del sector público, fuera de él, o en ambos. El último es el caso de la política de la OGD en Buenos Aires. Mas precisamente, la inclusión del tema de datos abiertos en la agenda política de la ciudad se puede entender como el resultado de la combinación de tres elementos: 1) "policy entrepreneurs" en la administración pública, 2), "policy entrepreneurs" en la sociedad civil, así como 3) una corriente de ideas que comenzó a surgir en los primeros años del siglo XXI, principalmente en países del hemisferio norte. Estos tres elementos en relación con el caso particular de la Ciudad de Buenos Aires serán analizados en los siguientes apartados.

2.1 Corriente de Ideas

Desde finales de los 80s, se han producido importantes transformaciones en el campo tecnológico, así como también se ha registrado, como se mencionó anteriormente, una evolución en el ámbito del acceso a la información pública. Los cambios en el ámbito de las TIC se encuentran particularmente relacionados con el desarrollo y "masificación" de la tecnología "web".

² Si bien no existe una traducción exacta del término en español lo más aproximado sería gestores del cambio de políticas públicas.

La primera generación de la tecnología web, generalmente conocida como Web 1.0, se centró en entornos estáticos, con páginas HTML, pocas actualizaciones y casi nula interacción del usuario. Luego de mas de 20 años desde su creación, esta tecnología evolucionó hacia aplicaciones más dinámicas, que permiten a los usuarios realizar diversas operaciones en línea, así como colaborar en la generación de contenido y compartir información, creando nuevas formas de interacción social (Web 2.0). (Fumega 2010)

Estos cambios, junto con otros avances en materia de TICs, han tenido un impacto en muchas áreas, incluyendo los ámbitos gubernamentales. En ese sentido, las iniciativas en relación al uso de datos “crudos” en formato digital para mejorar la transparencia, la eficiencia, la participación y la rendición de cuentas, entre otros usos, tuvo como lugar de desarrollo, en una primera instancia, los niveles locales/estadales durante los últimos años del siglo XX y comienzos del XXI.

Según Joshua Tauberer, una de las primeras iniciativas por parte de un organismo publico en la utilización de TICs y datos es el ejemplo del Jefe de Gobierno de Baltimore. Martin O'Malley, de cara a una serie de problemas de la ciudad como altos niveles de crímenes, altos impuestos y un gobierno que no actuaba como se esperaba y con altos niveles de ausentismo, creo CitiStat en 1999.³ En una primera instancia, la herramienta fue utilizada para monitorear el ausentismo de los oficiales públicos, pero con el tiempo su utilización se expandió al monitoreo de todos los programas sociales de la ciudad por parte del propio sector publico. Este programa fue, en 2003, la base para crear un sitio web que permitiera al publico acceder a las estadísticas de los programas de la Ciudad. Esta

³ <http://opengovdata.io/2012-02/page/1/big-data-meets-open-government>

misma iniciativa fue replicada en diversas ciudades como Maryland y Nueva York. (Tauberer 2012)

"Aunque CitiStat, StateStat y NYCStat se centraron en los informes de rendimiento y métricas en lugar de datos primarios subyacentes, demostraron a través de la práctica que los datos eran valiosos para que los gobiernos actúen en forma productiva y responsable" (Tauberer 2012)

Filadelfia fue otra de las ciudades que adoptó tempranamente iniciativas relacionadas con lo que luego se conocería como el movimiento de Datos Abiertos. En ese sentido, la ciudad de Filadelfia liberó los datos de su sistema de información geográfica en el año 2001. (Thomler 2012) Este tipo de desarrollos, junto con otras iniciativas y actores, comenzó a sentar las bases para el futuro movimiento de datos abiertos.

Estas primeras innovaciones no sólo provenían de los gobiernos locales. Durante los primeros años de este nuevo siglo, algunos grupos de la sociedad civil y desarrolladores individuales comenzaron a utilizar los avances tecnológicos para repensar la forma en que se accede y trabaja con la información pública, y en particular con los datos. Organizaciones como MySociety y OKFN en el Reino Unido, y desarrolladores como Carl Malamud y Joshua Tauberer en los EE.UU fueron parte de este grupo.

En ese contexto, uno de los primeros catálogos de datos abiertos, por parte de un organismo público, llega en 2007 de la mano de Vivek Kundra, Director de Tecnología del Distrito de Columbia (DC). Esta jurisdicción fue una de las pioneras en el lanzamiento de un portal, en el cual se pudiera acceder y reutilizar datos públicos. Esta iniciativa sentó un precedente para la firma del memorándum sobre "Gobierno Abierto",

en enero de 2009, por el recién electo presidente de Estados Unidos, Barack Obama. Con este memorándum, Obama comprometió a su administración a lograr mayores niveles de apertura y transparencia, así como de participación y colaboración, con el objetivo de fortalecer la democracia y promover la eficiencia y la eficacia en el sector público. La necesidad de distanciar su administración del secretismo de la era Bush, junto con el apoyo que recibió durante su campaña y la influencia del ex Director de Tecnología del Distrito de Columbia y posteriormente Jefe de Información Federal, Vivek Kundra, crearon una ventana de oportunidad para este tipo de reformas. A los pocos meses (mayo de 2009) se puso en marcha la primera versión del portal de datos de EE.UU. En forma similar, el gobierno británico lanzó (septiembre de 2009) la versión británica de un portal de Datos Abiertos <<http://data.gov.uk>>. Ambos portales allanaron el camino para futuras iniciativas nacionales y locales.

3.2 Innovadores en el sector público de la Ciudad de Buenos Aires

Como se mencionó anteriormente, es necesario analizar el papel de los “policy entrepreneurs” en el proceso de inclusión de ideas innovadoras en la agenda política. En ese sentido, siguiendo a Mintrom y Norman (2009), los “entrepreneurs” son individuos (o grupos pequeños) que son capaces de “dirigir el foco de atención” en determinado problema de política pública en la agenda y ofrecer soluciones innovadoras. (Mintrom and Norman 2009)

En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, el clima de ideas alrededor de la utilización y publicación de datos públicos captó la atención de algunos actores que se encontraban trabajando en el Poder Ejecutivo local, durante el primer mandato de Mauricio Macri.

Estos actores- en particular, relacionados con equipos de nuevos medios y de gobierno electrónico⁴ - comenzaron a acercarse al tema y a las iniciativas que se estaban desarrollando a nivel mundial⁵, a pesar de que el tema no era tan popular en el contexto argentino⁶.

Vale la pena señalar que estos innovadores no sólo se encontraban en el Poder Ejecutivo local. En el ámbito del Congreso Nacional, en 2010, se puede identificar a algunos actores que se encontraban trabajando en proyectos de ley relacionados con las ideas de Gobierno Abierto. Si bien el objetivo principal de estos proyectos de ley era la regulación del acceso a la información pública (FOI)-producida y resguardada por el Estado- también se habían incluido algunas disposiciones sobre el acceso a los datos digitales en formatos reutilizables. A pesar de que estos actores se encontraban trabajando en el ámbito nacional, compartían el mismo espacio político del Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y, por lo tanto, tenían una estrecha relación con varios actores del Poder Ejecutivo de ese distrito. Es por ello que se los pueden identificar como actores que colaboraron en la introducción del tema de Datos Abiertos en la agenda política local.

En muchos casos de políticas de datos abiertos, como en otras innovaciones en el área de las políticas públicas, la inclusión del tema en la agenda se debe a una estrecha

⁴ La sociedad civil, por su parte, desarrolló una doble función: la demanda de una mayor apertura y más información a sus gobiernos, y promover la reutilización de la información de manera innovadora. Iniciativas ciudadanas comenzaron a surgir que la reutilización de información pública para ejercer un mayor control sobre el gobierno, llevar a cabo la investigación o el desarrollo de aplicaciones que ofrecen nuevos servicios. Algunos de los primeros ejemplos que surgieron son theyworkforyou.com, un sitio británico que recoge información de la actividad de los miembros del Parlamento, así como fixmystreet.com, que permite que una localizar problemas en calles o zonas de vías públicas que se deben solucionar

⁵ Información recabada en una serie de entrevistas con Gonzalo Iglesias, coordinador del equipo de Gobierno Abierto de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires, Junio 2013

⁶ La iniciativa de datos abiertos a nivel federal acaba de lanzarse en agosto de 2013, como parte de los compromisos asumidos por el gobierno argentino al unirse a la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP por sus siglas en inglés)

interacción entre los funcionarios públicos, “policy entrepreneurs” (externos o del propio sector público) y políticos. Este tipo de colaboración entre los diferentes actores no ha sido la forma tradicional de la elaboración de políticas en América Latina, aunque este tipo de innovaciones parece tener algunos elementos de ese proceso de diseño. (Fumega and Scrollini 2013) Es por ello que es necesario no solo analizar a los actores dentro del sector público, sino también aquellos actores que se encontraban involucrados con el tema desde la sociedad civil.

3.3 Sociedad Civil en la Ciudad de Buenos Aires

En el ámbito de la sociedad civil también se podían encontrar actores atentos a las innovaciones que estaban siendo desarrolladas en otras latitudes en relación a la publicación y reutilización de datos públicos. Si bien no había una gran demanda en el ámbito de la sociedad civil, se pueden identificar, a finales de 2008 y principios de 2009, algunas iniciativas relacionadas con datos abiertos.

Algunas de esas iniciativas – si bien no se relacionaban necesariamente con datos de la Ciudad, los actores se encontraban instalados en la Ciudad de Buenos Aires- comenzaron a fines de 2008 y se afianzaron en 2009. En 2009 un grupo de emprendedores provenientes del sector privado fundaron GarageLab⁷ Al mismo tiempo, Gonzalo Iglesias (actual Coordinador General de la Oficina de Información y Gobierno Abierto) se unió a la organización "Poder Ciudadano" para desarrollar la plataforma "Dinero y Política".

⁷ GarageLab fue co-fundado por Emiliano Kargieman y Dario Wainer el 4 de Septiembre de 2009. En 2010/11 se ocuparon, entre otros temas, de problemas relacionados con Datos Públicos y con Innovación Abierta. Un ejemplo de ello es “¿Qué pasa, Riachuelo?”, es una plataforma de monitoreo basada en datos públicos y destinada a visualizar la problemática ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo. Fue creado y desarrollado entre FARN y GarageLab con la participación de las organizaciones que integran el Espacio Matanza Riachuelo

También, en la misma época, en la ciudad de Bahía Blanca, Provincia de Buenos Aires, un desarrollador independiente, Manuel Aristarán, creó un portal llamado Gasto Público Bahiense. En 2010 y 2011, ambos, Gonzalo Iglesias y Manuel Aristarán, se unieron a Garagelab para trabajar en varios proyectos conjuntos.

A comienzos de 2011, entendiendo la necesidad de reunir a los desarrolladores, o personas con un enfoque mas técnico, con las ONGs con una mirada mas tradicional de la transparencia gubernamental, se organizó un taller en la ciudad de Santiago de Chile. Dicho evento fue organizado por la Fundación Ciudadano Inteligente, Open Society Foundations y el Instituto del Banco Mundial. Se invitó a actores de diferentes países de América Latina para discutir el uso de las TICs para la Transparencia. Esta reunión colaboró para que ambos grupos de actores pudieran intercambiar experiencias y pensar en proyectos en conjunto a futuro⁸. En diciembre de ese mismo año se organizó el primer “Desarrollando América Latina”⁹ que, en esa primera edición, fue organizado en Argentina por Wingu y GarageLab, con el objetivo de reunir desarrolladores, periodistas y activistas sociales en una misma sede para trabajar en proyectos comunes.

Como se ha mencionado, si bien no existía una fuerte demanda de datos por parte de los actores de la sociedad civil, el clima de ideas que se fue generando desde 2009, colaboró en la inclusión del tema de datos abiertos en la agenda de políticas públicas de la Ciudad de Buenos Aires.

4. El diseño de la política

⁸ Mas información: <http://informacioncivica.info/mexico-2/nuevas-ideas-para-la-transparencia-y-la-tecnologia-en-latinoamerica/>

⁹ <http://desarrollandoamerica.org/>

A comienzos de 2011, algunos actores de los equipos de nuevos medios y gobierno electrónico de la Ciudad de Buenos Aires viajaron a USA para conocer de cerca como otros equipos en ciudades como San Francisco y Nueva York trabajaban en estos temas relacionados con las ideas de apertura (open cities). La comunicación e intercambio con el exterior y el apoyo al interior de la administración de actores cercanos al Jefe de Gobierno, instalaron el tema en la agenda de cara al segundo mandato de Mauricio Macri.

Según Bormann (actual Director General de Información y Gobierno Abierto) es fundamental para el proyecto que cuente con la aprobación y apoyo de la máxima autoridad del distrito. Sin ese apoyo seria muy difícil poder convencer al resto de la organización. Asimismo, es necesario luego de ese apoyo inicial crear una red de innovadores dentro de la organización y crear las instancias necesarias para que esos individuos puedan intercambiar sus ideas. (Baytelman 2013)

El cambio de administración¹⁰, en 2011, abrió una ventana de oportunidades para el lanzamiento de la política de datos abiertos. Si bien el Jefe de Gobierno y su partido continuaban en un segundo mandato, se produjo una renovación al interior de su administración, con cambios en algunos ministerios y la creación del Ministerio de Modernización¹¹, bajo el cual se alojaría la Dirección de Información y Gobierno Abierto.

En noviembre de ese mismo año, luego de las elecciones del mes de octubre, se toma la decisión de poner en marcha el proyecto de Datos Abiertos de la Ciudad de Buenos

¹⁰En otros casos, como en el de Obama, el quiebre con la administración anterior fue el campo propicio para esos cambios.

¹¹Fue creado para llevar adelante una agenda de reforma administrativa y de “Ciudad Inteligente” pero luego fue designado como el ámbito propicio para alojar el proyecto de apertura de datos.

Aires. A comienzos de 2012 con la firma del decreto de Gobierno Abierto (156/2012)¹², se crea la oficina¹³ a cargo de implementarlo con Rudi Bormman como Director y Gonzalo Iglesias como coordinador general. Ambos actores se rodearon de un equipo de jóvenes profesionales de diversos orígenes: politólogos, periodistas y desarrolladores, entre otros.

El Decreto 156/2012 estableció la base para el diseño y desarrollo del portal data.buenosaires.gob.ar, que tendría como objetivo *“facilitar la búsqueda, descubrimiento y acceso de aquellos conjuntos de datos del sector público que contribuyan a promover la transparencia, a incentivar la participación y colaboración de los ciudadanos en los asuntos de gobierno, y a estimular la innovación y el desarrollo social, económico y cultural en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires”*.¹⁴

En los primeros meses de su funcionamiento el equipo de Gobierno Abierto se concentró en diseñar las bases de la política que llevarían adelante.

4.1 Características principales

La política de datos abiertos se encuentra apoyado en el decreto 156/2012, así como en su reglamentación. Una de las principales características de dicha política es la naturaleza descentralizada de las responsabilidades en relación a la publicación de los datos. Las responsabilidades y “ownership” de los datos están bajo un proceso descentralizado. Es

¹² <http://www.buenosaires.gob.ar/gobierno-abierto/decreto-gobierno-abierto>

¹³ La creación específica de una oficina dedicada al tema le dio cierto peso a la iniciativa (sobre todo a nivel interno)

¹⁴ <http://www.buenosaires.gob.ar/gobierno-abierto/decreto-gobierno-abierto>

decir, cada agencia es la productora y responsable de los datos. La Dirección de Gobierno Abierto es la que publica los datos a través de su portal, pero no tiene responsabilidad sobre la liberación de los mismos.

Este tipo de medida le quitó presión a la recién creada agencia y, por lo tanto, dejó cierto margen a esta unidad para centrarse en otros aspectos de la aplicación de la política. Sin embargo, es necesario señalar, siguiendo a Wonderlich, que con este tipo de responsabilidades descentralizadas, la iniciativa podría llegar a ser desestimada o ignorada por los organismos que deciden no liberar cierta información. (Wonderlich 2011)

De acuerdo con la Resolución N° 190-MMGC/2012, el Ministerio de Modernización fija *“lineamientos, procedimientos y protocolos respecto al mecanismo por el cual los conjuntos de datos son suministrados por las distintas áreas de gobierno a la Dirección General de Información y Gobierno Abierto y publicados a través de la plataforma Buenos Aires Data para su eventual reutilización por parte de los ciudadanos”*. En este sentido, es importante tener en cuenta que no se han establecidos mecanismos institucionales específicos para resolver las controversias relativas a la divulgación de determinadas bases de datos. El único mecanismo para resolver tales conflictos es el establecido en la ley 104 (ley de acceso a la información). Sin embargo, el requisito de que la información se presenta en formatos reutilizables es relativamente ajena a cualquier legislación de acceso a la información pública.

Si bien la Dirección de Información y Gobierno Abierto no cuenta con la capacidad de controlar qué bases de datos serán publicadas, se encuentra encargada de definir los

estándares técnicos sobre los cuales se debe publicar los datos liberados por cada una de las agencias. Según lo establecido en los artículos 5 y 6 de la Resolución N ° 190-MMGC/2012:

Artículo 5°.- Apruébense los contenidos mínimos de las políticas de Licenciamiento de Datos de las plataformas del GCBA en la Red, y los Términos y Condiciones de acceso y utilización de Datos, los que como Anexo I forman parte de esta Resolución.

Artículo 6°.- Apruébase como Anexo II, el Acta de Entrega y Recepción de conjunto de datos que suscribirá, en representación de este Ministerio de Modernización, la Dirección General de Información y Gobierno Abierto, junto con cada Unidad de Organización que transfiera información propia de su área a través de conjunto de datos, para su publicación y puesta en disponibilidad en las plataformas en la Red que administre este Ministerio de Modernización.

El diseño de la política de datos abiertos de la Ciudad de Buenos Aires se concentró en tres áreas de impacto. Esta característica distingue la iniciativa de otras similares, según Gonzalo Iglesias. Esas áreas de impacto pueden encontrar correlato, según lo analizado en los talleres del proyecto de ODDC¹⁵ (Open Data in Developing Countries o Datos Abiertos en Países en Desarrollo) y la literatura disponible¹⁶, con las tres categorías sobre las cuales los datos abiertos podrían producir cambios: 1) Accountability (rendición de cuentas), 2) inclusión e 3) innovación.

¹⁵<http://www.opendataresearch.org/emergingimpacts>

¹⁶ Perini, F. (2012). Workshop report: Fostering a Critical Development Perspective on Open Government Data. Brasilia.

1. Una de las áreas puede definirse como de **accountability o control** (interno y externo). Si bien la Ciudad ya contaba con una oficina dedicada al procesamiento de los pedidos de acceso a la información pública (unidad a cargo de la implementación de la ley 104), la apertura proactiva de datos en formatos reutilizables permite, dependiendo de los datos que se liberen, arrojar luz sobre los actos de gobierno y, de esa manera, los ciudadanos podrían demandar una mayor rendición de cuentas y tomar decisiones informadas.
2. **Inclusión y empoderamiento.** En este sentido, según el reporte de ODDC, los datos abiertos podrían eliminar los desequilibrios de poder que resultan de la asimetría de información entre agentes y principales. En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, no solo se toma esta idea en lo relacionado con la información que los ciudadanos poseen (o su falta), sino también con la mejora en los flujos de información dentro del propio sector público. En ambos casos una mejora en los flujos de información podría redundar en una mejora de las prestaciones de los servicios públicos y demás prestaciones que brinda la ciudad (a sus ciudadanos y de una agencia a otra).
3. **Innovación y desarrollo económico.** Esta categoría hace hincapié en la promoción de la información como un activo de valor, tanto interno como externo (para la sociedad como para el propio sector público). En este sentido, la publicación de datos abiertos permitiría que innovadores puedan utilizar los datos para mejorar servicios, para crear nuevos productos, con valor social, económico, o ambos.

Estas grandes categorías necesitaban ser transformadas en líneas de trabajo concretas. De esa manera, la implementación de dicha política y sus tres objetivos principales, se ha concentrado en dos áreas clave, la primera se centra en los aspectos técnicos de la

publicación de los datos abiertos, mientras que el segundo equipo se enfoca en la creación de una comunidad de usuarios y colaboradores (dentro y fuera del sector público):

1. **Generación de Datos (Datos Abiertos):** este área se encarga de establecer los estándares para la producción, mantenimiento y almacenamiento de los datos. Su principal producto es la plataforma de Datos Abiertos: <http://data.buenosaires.gob.ar/>
2. **Gestión de Contenidos (Cultura de Gobierno Abierto):** este área es responsable por la generación de capacidades dentro de las diferentes agencias del gobierno de la ciudad (porque, como se mencionó anteriormente, la Oficina de Información y Gobierno Abierto no es dueña de los activos de información, sino que lo es cada una de las agencias que producen la información). En este sentido, el equipo necesita construir capacidades en cada uno de los organismos públicos para que el proyecto prospere. Como Borrmann declaró, en relación con el objetivo a largo plazo de esta política, *"en pocos años la oficina de Gobierno Abierto debe desaparecer. Esto es así, porque eso significaría que se ha construido la capacidad suficiente dentro de cada agencia"*.(Baytelman 2013)

Asimismo, este área se centra en la construcción de relaciones con la comunidad para generar un mayor uso y demanda de datos. Este último punto es importante para la Oficina de Información y Gobierno Abierto, ya que al generarse una mayor demanda de datos acrecientan su poder de negociación interna con otros organismos para lograr que una mayor cantidad de datos sean publicados a través del portal.

5. La implementación de la política.

Como se mencionó en la sección anterior, los esfuerzos de la Dirección de Gobierno Abierto se encuentran concentrados en dos grandes áreas que podrían denominarse como de “Datos” y de “Cultura”. En este respecto, cabe señalar que, de acuerdo a Gonzalo Iglesias, la mayor parte de los recursos de esta agencia se encuentra concentrados en el área de “Cultura”, dirigida a la capacitación y el fortalecimiento de la relación con la comunidad de usuarios, ya que la responsabilidad sobre la decisión de publicación de determinadas bases de datos se encuentra descentralizada.

Las actividades y productos que esta Dirección ha puesto en marcha en el último año y medio son variados. Todos ellos se enmarcan dentro de las actividades de sus dos principales equipos con el fin de alcanzar los tres objetivos anteriormente detallados. Entre esos productos se pueden encontrar el portal de datos, los eventos y concursos, así como también la construcción de un laboratorio de gobierno.

5.1 Buenos Aires Data

Buenos Aires Data es el catálogo de datos abiertos, publicados en formatos reutilizables, sobre el cual se construyen las aplicaciones, eventos y demás actividades de la Dirección de Información y Gobierno Abierto. En el portal se pueden encontrar datos sobre diversos temas, tales como salud, educación, tránsito, cultura, entre otros¹⁷.

La plataforma fue construida utilizando CKAN¹⁸, al igual que muchas otras plataformas de este tipo en el mundo. En la evaluación que realizó el equipo de Gobierno Abierto a

¹⁷ <http://data.buenosaires.gob.ar/dataset>

¹⁸ <http://ckan.org/>

fines de 2012, sobre su primer año de trabajo, se detectaron algunos obstáculos de la plataforma, a saber:

- No proveía acceso programático a los datos.
- No era amigable para usuarios no técnicos.
- Hacía énfasis sobre los aspectostécnicos del proyecto, relegando así el espacio de creación de comunidad.(Milanese 2013)

Por enfrentar esos obstáculos a comienzos de 2013 se diseñó una nueva plataforma utilizando CKAN 2.0. Tanto la adaptación como implementación de esta nueva versión (al igual que la primera versión, como otros tipos de desarrollos) estuvo a cargo del equipo técnico de la Dirección de Gobierno Abierto¹⁹. Esta nueva versión de la plataforma pretende dar solución a los obstáculos encontrados durante el primer año de trabajo al:

- Dar acceso programático a los datos. Para facilitar su uso, tanto por terceros como por eventuales aplicaciones que se diseñen internamente.
- Reflejar al máximo la vida de la comunidad, los productos que desarrollan y las actividades que organiza o promueve la Dirección de Gobierno Abierto.
- alcanzar un público más amplio proveyendo herramientas de visualización y análisis mas accesibles de los datos.²⁰

¹⁹ No se han contratado programadores o consultores externos para estos desarrollos, sino que los programadores y diseñadores trabajan “in house”.

²⁰ <http://digital.buenosaires.gob.ar/la-evolucion-de-buenos-aires-data/>

La política de licenciamiento del portal de Datos de la Ciudad de Buenos Aires fue desarrollada por el propio equipo e intentó reflejar la idea de que un conjunto de datos se considera abierto si cualquier persona es libre de utilizarlo, reutilizarlo y redistribuirlo, sujeto, a lo sumo, al requisito de atribución y compartir por igual. En ese sentido, según su política de licenciamiento, todos los conjuntos de datos que se encuentran en el portal se encuentran sujetos a esos términos y condiciones generales, junto a los términos y condiciones específicos aplicables en casos particulares.²¹ Si bien se ha desarrollado internamente esta licencia para los datos del portal, todavía no existe una política de licenciamiento general de contenidos para toda la administración. Esto podría crear problemas con otros usuarios que no encuentren esta situación compatible con sus políticas de licenciamiento²².

A mediados de 2013, la ciudad cuenta en su plataforma con 68 conjuntos de datos²³ publicados. Estos conjuntos agrupan una serie de bases de datos cada uno, así como diferentes opciones de formatos. Si estos conjuntos de datos son clasificados en base a sus autores, se puede señalar que 13 de esas agrupaciones provienen del Ministerio de Cultura, 12 del Ministerio de Desarrollo Urbano, luego Hacienda y Justicia con 9 bases cada uno. Posteriormente se encuentran el Ministerio de Modernización, la Secretaría de Gabinete el Ministerio de Ambiente y Espacio Público con 5 o 6 conjuntos de datos cada uno. El Ministerio de Educación y el Ministerios de Desarrollo Económico presentan 3 y

²¹ Mas información sobre el licenciamiento de los datos en: <http://data.buenosaires.gob.ar/tyc>

²² A finales del mes de agosto de 2013, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires anuncio que adoptara las licencias Creative Commons: [/internet/La-ciudad-de-Buenos-Aires-utilizara-Creative-Commons-por-default-para-sus-contenidos-20130823-0003.html](http://internet/La-ciudad-de-Buenos-Aires-utilizara-Creative-Commons-por-default-para-sus-contenidos-20130823-0003.html)

²³ <http://data.buenosaires.gob.ar/dataset>

2 conjuntos respectivamente. Por ultimo, otras 4 dependencias publican 1 conjunto de datos cada una²⁴.

Como se ha mencionado anteriormente, tanto la publicación como el uso de los datos puede hacerse efectivo solo si se generan las capacidad necesarias en las agencias responsables por la elaboración y liberación de los datos, así como si se acerca, a esos datos, a los actores de la sociedad civil interesados en el tema. En ese sentido, se pueden enumerar una serie de actividades que permiten a la Dirección de Información y Gobierno Abierto actuar como un “mediador” entre las agencias y los actores de sociedad civil (desde desarrolladores individuales hasta ONGs).

5.2 Eventos

Los eventos que ha organizado la Dirección de Información y Gobierno Abierto tienen por objetivo general que la sociedad civil se acerque y utilice los datos que se publican, pero también a incentivar a los funcionarios a acercarse y conocer nuevas formas de resolver problemas de interés publico. Algunos de esos eventos, desde la creación de la Dirección General a comienzos de 2012, son:

- **BAHackaton 2012 y 2013:** En sus dos ediciones, el evento reunió desarrolladores, diseñadores, emprendedores y oficiales gubernamentales que trabajaron en el desarrollo de aplicaciones móviles que podrían ser de utilidad para los habitantes de

24 Juan Belbis señala que se produce una distinción entre los autores y responsables de los datos, ya que si bien los autores de los datos son las agencias, como ya se ha señalado, en términos de responsabilidad de la publicación, se puede observar que casi el 30% de los conjuntos de datos corresponde al Ministerios de Modernización (Agencia de Sistemas de Información). Esto ultimo se debe a que esta agencia tiene a su cargo la carga técnica del proceso de liberación de un gran porcentaje de esos conjuntos de datos. Belbis, J. (2013). Buenos Aires, Buenos Datos. Datos abiertos: Panorama e impactos sectoriales en América Latina y el Caribe. OD4D, Cepal

la ciudad²⁵. En su segunda edición, en 2013²⁶, el evento giró en torno al trabajo sobre problemas planteados con antelación al evento. El trabajo previo intentaba garantizar una mayor sustentabilidad de los productos y de los equipos.

- **BAapps (2012)** Durante la segunda mitad de 2012, se organizó un concurso con el objetivo de crear aplicaciones con datos públicos de la Ciudad de Buenos Aires²⁷. Los participantes dispusieron de tres meses para desarrollar proyectos basados en diferentes temas de interés para los ciudadanos.
- **Buenos Aires GobCamp(2012)** fue una reunión informal entre miembros del gobierno²⁸ y ciudadanos. El encuentro presentó una estructura de "desconferencia"; es decir, pequeñas charlas o sesiones generadas por los mismos participantes en los programas y las cuestiones de la Ciudad.

Estos eventos no fueron las únicas oportunidades en las cuales los diferentes actores que se encuentran relacionados con la publicación y utilización de Datos Abiertos pudieron intercambiar ideas y proyectos, ya que, con el objetivo de intensificar ese intercambio, a comienzos de 2013 se crea el Laboratorio de Gobierno.

5.3 Laboratorio de Gobierno

²⁵ <http://www.smartplanet.com/blog/global-observer/buenos-aires-municipal-hackathon-promotes-open-government/5420>

<http://digital.buenosaires.gob.ar/infografia-resumen-del-bahackaton-2012/>

²⁶ <http://digital.buenosaires.gob.ar/ba-hackaton-2013-todos-los-proyectos/>

²⁷ <http://digital.buenosaires.gob.ar/se-lanzo-el-primer-concurso-de-aplicaciones-de-la-ciudad-buenos-aires-apps/>

²⁸ <http://digital.buenosaires.gob.ar/el-ba-gobcamp-2012-en-video-y-una-infografia-a-modo-de-resumen/>

El laboratorio de Gobierno es un espacio físico en la oficina de Información y Gobierno Abierto que recibe a funcionarios, desarrolladores, miembros de ONGs y académicos, entre otros, para ayudarlos a trabajar en forma colaborativa para resolver problemas de la ciudad, todos los días del año. Este espacio es central para el objetivo de crear una mayor demanda para los datos y para fortalecer la comunidad que trabaja con ellos.

6. Usuarios

Uno de los principales objetivos de esta política de liberación de datos es la de crear una comunidad en torno al uso de los datos que se publican. Esto se debe a que al desarrollar productos innovadores a partir de esos recursos el círculo de liberación de datos se ve retroalimentado.

Dicha comunidad comenzó a gestarse antes de la creación de la Dirección de Información y Gobierno Abierto. Como se ha señalado, un reducido número de desarrolladores y miembros de organizaciones sociales ya se encontraba trabajando en temas de datos abiertos (en sus comienzos con pocos recursos y con muchas horas de trabajo invertidas para poder acceder y limpiar datos que todavía no se encontraban liberados en formatos reutilizables) alrededor del año 2009. Con el correr de los años el tema del uso de datos abiertos cobró mayor popularidad y ha llegado a convertirse en la actualidad en “*mainstream*” en los círculos de desarrolladores y de organizaciones que se encuentran enfocadas en temas de transparencia y acceso a la información pública.

En el sitio web del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires se pueden encontrar 49 aplicaciones²⁹ que fueron desarrolladas con los datos abiertos provistos en el portal (en algunos casos fueron productos de los concursos y eventos). Las aplicaciones se relacionan con una variedad de temas, tales como educación, tránsito, cultura, seguridad, entre otros.

A pesar de la existencia de numerosos actores que se han relacionado con el tema y, más específicamente, con los eventos y espacios que ha organizado la Dirección General de Información y Gobierno Abierto, el uso de los datos abiertos es todavía limitado³⁰ (tanto en el caso de Buenos Aires, como en la mayoría de estas iniciativas).

Una de las posibles explicaciones para este limitado uso es que las comunidades que se relacionan con el uso de datos públicos todavía no logran organizarse para sacar un mayor provecho de los datos y, asimismo, generar una mayor demanda por esos datos que retroalimente la oferta desde las agencias gubernamentales. Es decir, la variedad de grupos de actores que hacen uso (o están interesados en hacerlo) de los datos están todavía muy encerrados en su propia dinámica y solo recientemente están comenzando a intentar el trabajo conjunto (y en forma muy incipiente todavía).

Tanto desarrolladores independientes como periodistas, académicos y miembros de ONGs han tenido diversas ocasiones para poder intercambiar ideas, tales como los eventos organizados por grupos como GarageLab en 2010, Desarrollando América Latina en 2011, concursos y eventos del Gobierno de la Ciudad, así como reuniones del capítulo

²⁹ <http://concursos.buenosaires.gob.ar/buenos-aires-apps/apps/>

³⁰ Asimismo, el uso de los datos no siempre (cada vez menos, cuanto más se use) es conocido por la Dirección de Información y Gobierno Abierto. Solo cuando algún problema ocurre con la actualización y/o entrega de datos es que se conocen más certeramente a quienes hacen uso de esos datos.

de HackHackers en Argentina, entre otros. Si bien se han logrado plasmar algunas contribuciones conjuntas, el trabajo sustentable y a largo plazo no parece ser un proceso sencillo. Esto último se debe a las dificultades de encontrar un lenguaje común, a la falta de recursos, en el caso de las organizaciones no-gubernamentales que quieran contratar desarrolladores “in house”, pero por sobre todo a que el proceso de utilizar datos crudos promueve un gran cambio cultura.

Si bien se pueden detectar algunos proyectos conjuntos, el logro de colaboraciones sostenibles en el mediano y largo plazo no parece ser una tarea sencilla. Uno de los obstáculos para lograr que la colaboración es la dificultad de encontrar un lenguaje común entre los desarrolladores y las organizaciones no-técnicos. Financiación a corto plazo es también un problema importante para muchos de los proyectos, así como la necesidad de las ONG de "en casa" desarrolladores.

Una clara analogía, a los obstáculos que este tipo de colaboraciones se enfrentan, se introdujo durante el “Transparency Camp 2012”³¹ (organizado por la Fundación Sunlight, en Washington DC). En dicha reunión, el desarrollo de aplicaciones y otros productos relacionados con el uso de las TICs, que tenían como objetivo alcanzar una mayor transparencia gubernamental, se comparó con el proceso de construcción de una casa. En ese sentido, el activista, miembro de una ONG, sería el futuro inquilino de la casa. El inquilino es el que deberá vivir con los resultados, así que la construcción de la casa debería reflejar sus necesidades. El programador ocuparía el rol del contratista, ya que posee los conocimientos técnicos para construir la vivienda. Sin embargo, este proyecto equiparado a la relación entre activista y desarrollador carece de un arquitecto. Si bien se

³¹<http://transparencycamp.org/>

podrían utilizar planes pre-existentes, para poder realmente satisfacer los deseos del activista es necesario que alguien ocupe el rol del arquitecto que, en este caso, conozca no solo las necesidades particulares de un activista sino que también posea los conocimientos técnicos necesarios para poder construir la casa. Esto es, a menudo, el rol que no logra satisfacerse plenamente, la pieza que falta. (Shaw 2012)

Todas las dificultades antes mencionadas son importantes para el desarrollo de la política de Datos Abiertos y, por lo tanto, tienen que ser tenidos en cuenta. Sin embargo, no son la única razón de la escasa utilización de los datos. Uno de los aspectos clave debe comprenderse es que la divulgación, así como el uso y la reutilización de los datos crudos traen aparejados grandes cambios en el accionar diario de todos estos actores- fuera y dentro del gobierno-; esto es particularmente movilizador para aquellos grupos que no están muy familiarizados con los desarrollos tecnológicos. Por lo tanto, muchos de esos actores presentan resistencias (y, probablemente, lo seguirán haciendo en el futuro cercano) a estos cambios.

Todos esos obstáculos no han impedido que una incipiente comunidad comience a desarrollarse en torno a los datos. De todos modos, todavía es necesario un mayor diálogo y esfuerzo conjunto para poder explotar al máximo el potencial de los datos para lograr una mayor transparencia de los actos públicos, una mayor rendición de cuentas³², así como también una mayor participación de la sociedad. Mas allá de todos los obstáculos,

³² Algunas organizaciones no gubernamentales dedicadas a la promoción de la transparencia gubernamental han encontrado algunas trabas en los últimos años para lograr obtener información a través de los mecanismos que dispone la ley 104 de acceso a la información pública en la Ciudad de Buenos Aires. Uno de esos casos es el relacionado con los gastos en publicidad oficial. La Fundación Poder Ciudadano recaba hace varios años esta información pero se ha encontrado con que la información brindada no se encontraba completa o no se entregaba en los formatos deseados. De todos modos, la Fundación a comenzado, recientemente, a entablar un diálogo con la Dirección de Gobierno Abierto para poder mejorar los datos que se les ha entregado en relación al tema de la pauta de publicidad oficial.

por las habilidades y conocimientos compartidos, estas alianzas entre los diferentes actores pueden mejorar el diseño y el impacto de estos proyectos que contienen un gran componente tecnológico. (Berdou 2011)

En ese sentido, algunos proyectos han comenzado a ponerse en práctica con escasos recursos, pero con mucho diálogo por parte de todos los actores involucrados. De esa manera, la Fundación Huésped – organización dedicada a la lucha contra el VIH/Sida- a comenzado a utilizar el laboratorio de Gobierno de la Dirección de información y Gobierno Abierto. El objetivo de ese trabajo conjunto es desarrollar una aplicación para dar a conocer los centros de testeo gratuito de HIV y de reparto de profilácticos. Esta iniciativa, todavía en desarrollo, esta siendo creada sin presupuesto asignado pero cuenta con la colaboración de desarrolladores independientes y el “expertise” de la oficina de Gobierno Abierto e Información. Esto muestra un ejemplo de colaboración que puede tomarse, en el futuro, como una modalidad que permita, al menos en estas primeras etapas, hacer uso de los limitados recursos de una manera eficiente y productiva para todos los actores, así como para la sociedad en su conjunto.

7. Impacto y Algunas Consideraciones finales

7.1 Impacto

Uno de los temas mas discutidos en relación a las iniciativas de Datos Abiertos es la necesidad, y dificultad, de medir su impacto. Esta falta de conocimiento en relación al impacto de estas políticas puede atribuirse a numerosas causas. Una de ellas podría ubicarse en las diferentes expectativas y objetivos que diversos actores persiguen a la hora de advocar por una mayor apertura de datos abiertos, así como también de un mayor

acceso a la información pública en general.

En esta misma línea, en relación al caso particular de la Ciudad de Buenos Aires, la oficina de Información y Gobierno Abierto política de Datos Abiertos debe cumplir con los resultados de gestión establecidos a comienzos de cada año pero eso, en ningún modo, conduce a una medición de impacto de la iniciativa.

Se puede encontrar, al igual que en el mundo del Acceso a la Información Pública (FOI)³³, cierta evidencia anecdótica sobre los cambios que la publicación de datos abiertos pueden producir, pero no se cuenta con ningún tipo de evaluación sistemática acerca de estas políticas y su relación con una mayor transparencia gubernamental, mayor participación en la toma de decisiones, así como con un mayor desarrollo económico (ya que han sido los objetivos frecuentemente enunciados a la hora de implementar políticas de datos abiertos en el mundo).

El mayor objetivo enunciado por los promotores del Acceso a la Información Pública, así como de los Datos Abiertos, es un cambio cultural que permita el pasaje del secreto a la apertura de información y datos gubernamentales por “default”³⁴. En ese sentido, actualmente, la Dirección de Información y Gobierno Abierto se encuentra trabajando en un cambio cultural, dentro de la propia administración pública, que permita el pasaje del secretismo a la apertura “por diseño”³⁵. Esto implica que las administraciones públicas produzca y recolecte información y datos, teniendo en cuenta que esa información y esos

³³ Richard Calland. The Impact and Effectiveness of Accountability and Transparency Initiatives: Freedom of Information.

³⁴ Principio 1. G8 Open Data Charter and Technical Annex: Office, C. (2013). G8 Open Data Charter and Technical Annex. G8 communiqué and documents.

³⁵ Gonzalo Iglesias- Entrevista realizada en la Ciudad de Buenos Aires en el mes de Junio, 2013.

datos serán publicados siguiendo protocolos que luego permitan su reutilización. Este tipo de estrategia requiere no solo cambios en los flujos de información dentro del sector público, sino también (y quizás mas importante) un cambio cultural en la relación de los servidores públicos con la información que producen y recolectan.

Los cambios culturales no son sencillos de implementar y, de esa misma manera, no son fáciles de medir. Este tipo de cambios requieren de políticas de Estado y estrategias de largo plazo.

Es por lo expuesto que el contar el número de visitas que recibe una plataforma de datos abiertos o la cantidad de “bajadas” de determinada base de datos no pueden ser definidos como indicadores de uso y, muchos menos, de impacto o incidencia de estas políticas. En numerosas ocasiones estas iniciativas son comparadas unas con otras en términos de numero de base de datos, o numero de visitas. Esto conduce a conclusiones erróneas, o parciales en el mejor de los casos. Esta parcialidad se incrementa aun mas cuando se piensa en los diferentes objetivos que persiguen diferentes conjuntos de datos³⁶.

7.2 Algunas reflexiones finales

La información (y, por tanto, los datos) producidos y mantenidos por los gobiernos pertenece al público. Es por ello que las personas tienen que tener la oportunidad de acceder a dicha información con el fin de contribuir al proceso de formulación de políticas. De este modo, podrían colaborar con el gobierno y actuar de forma responsable como miembros de una sociedad democrática.(Fumega 2010)

³⁶Yu, H. and D. G. Robinson (2012). "The New Ambiguity of 'Open Government.'" 59 UCLA Law Review Discourse178.

En las últimas dos décadas, la forma en que las personas pueden acceder a la información gubernamental ha cambiado. Si bien el Acceso a la Información Pública y las políticas de datos abiertos comparten un mismo principio, las herramientas y los formatos en los que se publica la información se han modificado. El movimiento Datos Abiertos introduce una nueva forma de acceder y utilizar los datos producidos y mantenidos por los gobiernos.

Cabe aclarar que la política de datos abiertos, al basarse en la publicación proactiva de información no posee una confrontación entre sociedad civil y gobiernos, como si podrían resultar con algunos pedidos de información, a través de los cuales el público solicita determinada información que el gobierno puede no siempre estar dispuesto a liberar. Este carácter proactivo de la liberación de información en el marco de las políticas de datos abiertos podría explicar, en parte, el porque muchas de estas políticas fueron impulsadas (o, al menos, no resistidas) desde los ámbitos gubernamentales, a diferencia de las leyes de acceso a la información. En este último caso, la labor de la sociedad civil en la inclusión del tema en la agenda políticas, así como en el pasaje de las leyes, ha sido fundamental.

Las políticas de datos abiertos rápidamente fueron adoptadas por gobiernos locales y nacionales en numerosos países del mundo. Este proceso de difusión, tanto por los desarrollos tecnológicos como la falta de elementos de confrontación de los actores involucrados en comparación a las leyes de acceso a la información, contó con una rápida aceptación y adopción por parte de números gobiernos. En este informe preliminar se presentaron los rasgos distintivos de la adopción de esta política en la Ciudad de Buenos

Aires, en particular, junto con algunas de las cuestiones que deben tenerse en cuenta para mejorar este tipo de iniciativas, en general.

A pesar de todos los esfuerzos por parte de algunos sectores de la administración pública así como de la sociedad civil, la demanda de datos de Gobierno Abierto es aún limitada. En ese sentido, queda por ver si esta política (en la Ciudad de Buenos Aires, así como en otras ciudades y países) se escala y qué tipo de impacto real va a producir en el largo plazo, o si sólo unos pocos expertos actores se aprovechan de estos recursos públicos.

Referencias:

Baytelman, P. (2013). "Interview to Rudi Borrmann." (May 2013).

Berdou, E. (2011). *Mediating Voices and Communicating Realities. Using information crowdsourcing tools, open data initiatives and digital media to support and protect the vulnerable and marginalised.* I. o. D. Studies. Brighton, United Kingdom.

Fumega, S. (2010). *From ATI 1.0 to ATI 2.0. Some lessons from the British experience to apply in Argentina.*

Fumega, S. and F. Scrollini (2013). *Primeros Aportes para Diseños de Políticas de Datos Abiertos en América Latina. La Promesa del Gobierno Abierto.* Á. Ramírez Alujas, A. Hoffman and J. A. Bojorquez: 226-257 <http://lapromesadelgobiernoabierto.info>.

Kingdon, J. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies.* Boston, United States of America, Little Brown and Company.

Milanese, A. (2013) *La Evolucion de Buenos Aires Data* digital.buenosaires.gob.ar

Mintrom, M. and P. Norman (2009). "Policy Entrepreneurship and Policy Change." *Policy Studies Journal* **37**: 649 - 667.

Office, C. (2013). *G8 Open Data Charter and Technical Annex.* [G8 communiqué and documents.](#)

Roberts, A. (2006). *Blacked Out. Government Secrecy in the Information Age,* Cambridge University Press.

Snell, R. (2008). *Opening Up the Mindset is Key to Change.* [The Canberra Times.](#) Canberra, Australia.

Tauberer, J. (2012). *The mythical open data divide.* [Joshua Tauberer's Blog.](#) J. Tauberer. **2012.**

Thomler, C. (2012). *From open data to useful data.* [Egovau.](#) C. Thomler. Australia. **2012.**

Vleugels, R. (2011). *Overview of all FOI laws.*

Wonderlich, J. (2011) *Obama's Open Government Directive, Two Years On.* [Sunlight Foundation Blog](#)

Yu, H. and D. G. Robinson (2012). "The New Ambiguity of 'Open Government.'" *59 UCLA Law Review Discourse* **178.**

Entrevistados y participantes del taller realizado en el mes de Julio, 2013, en la ciudad de Montevideo, Uruguay:

- Paula Alzualde (Wingu)
- Natalia Carfi (Unidad de Modernización, Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires)
- Leandro Cahn (Fundación Huésped)
- Romina Colman (Diario La Nación)
- Gonzalo Iglesias (Dirección General de Información y Gobierno Abierto, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires)
- Rosario Pavese (Fundación Poder Ciudadano)
- Alan Reid (Nardoz)