

ACCESO A LA INFORMACIÓN



Mar del Plata **entre todos**
Monitoreo Ciudadano

Dentro del amplio mundo que se desprende del concepto “acceso a la información” el presente capítulo se centra en algunos alcances íntimamente vinculados: en primer lugar, la información pública, aquella a la que se tiene derecho como ciudadanos y que el Estado está obligado a difundir, luego, el gobierno abierto, un movimiento mundial que justamente vela para que los gobiernos hagan pública la información que permita a la ciudadanía ejercer sus derechos y finalmente, el marco normativo que refiere a su accesibilidad.

Acceso a la información

Autores

Acceso a la Información Pública: Abog. Sergio Aguirre, Esp. María

Laura Andrade, Dra. Silvia Sleimen y Lic. Marcela Coringrato.

Datos Abiertos: Ing. Alejandra Rivero.

1. Acceso a la Información Pública

¿A qué llamamos información?

Se trata de un término sumamente empleado en todos los órdenes de nuestra vida ya que intercambiamos información en los actos sociales cotidianos. La utilizamos de muy diversas formas y con múltiples objetivos. Con fines educativos, sociales, laborales, familiares, en fin, la totalidad de nuestros actos humanos pueden ser observados como actos comunicativos y en los que compartimos información con los demás.

En un nivel social, también este término ha ganado en los últimos años un protagonismo esencial dado que se ha transformado por una parte, en el recurso económico que estructura una impresionante serie de industrias, y por otra, cada vez es más utilizado por el gran público. Al respecto dice Moore (1997) "Los ciudadanos se valen de información para ejercer sus derechos y responsabilidades cívicas".

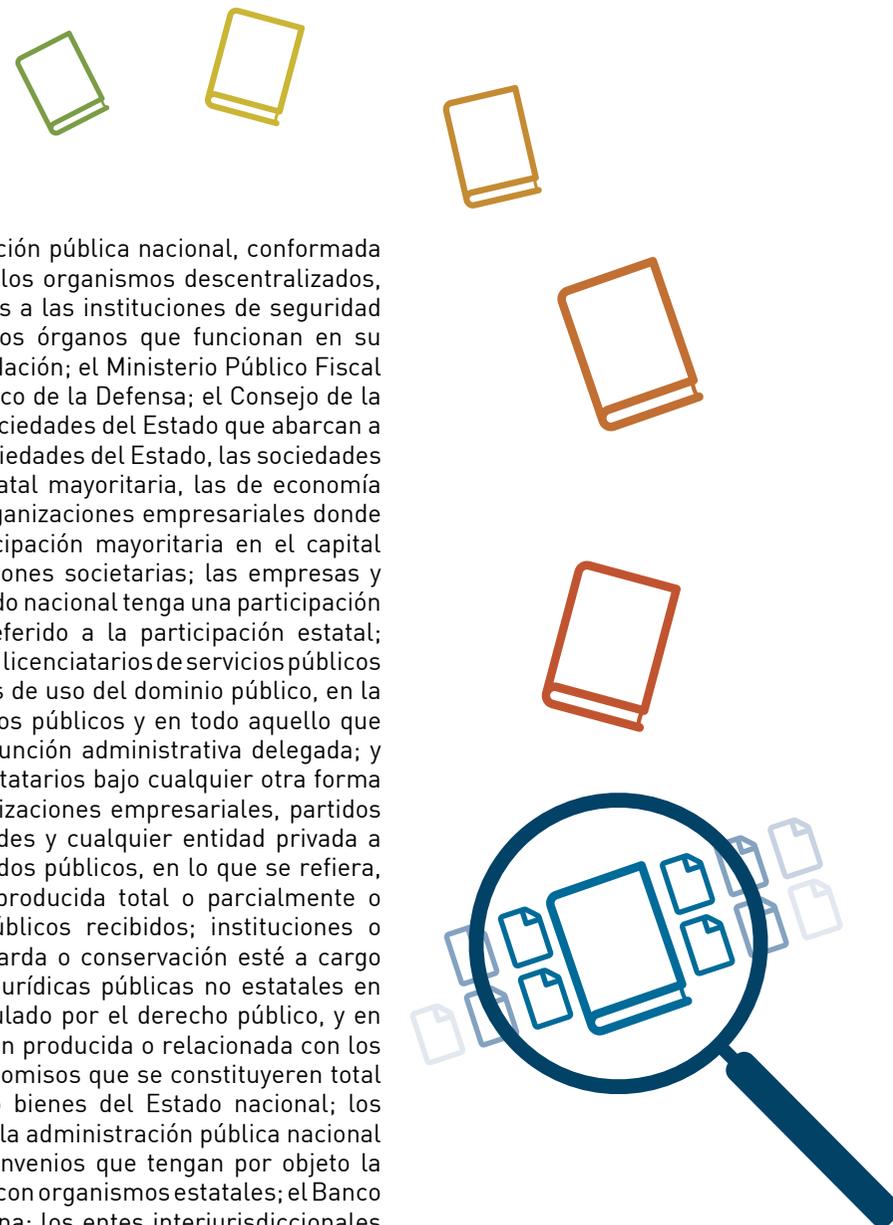
Dentro del amplísimo mundo que se desprende de este concepto nos interesa centrarnos en algunos alcances íntimamente vinculados: en primer lugar, la información pública, aquella a la que tenemos derecho como ciudadanos y que el Estado está obligado a difundir, luego, el gobierno abierto, un movimiento mundial que justamente vela para que los gobiernos hagan pública la información que permita a la ciudadanía ejercer sus derechos y finalmente, el marco normativo que refiere a su accesibilidad.

Información pública

La Ley 27.275¹ - Derecho de Acceso a la Información Pública, la define en su artículo 3° como todo tipo de dato contenido en documentos de cualquier formato que los sujetos obligados enumerados en el artículo 7° de la ley generen, obtengan, transformen, controlen o custodien.

Estos sujetos son la administración pública nacional, conformada por la administración central y los organismos descentralizados, comprendiendo en estos últimos a las instituciones de seguridad social; el Poder Legislativo y los órganos que funcionan en su ámbito; el Poder Judicial de la Nación; el Ministerio Público Fiscal de la Nación; el Ministerio Público de la Defensa; el Consejo de la Magistratura; las empresas y sociedades del Estado que abarcan a las empresas del Estado, las sociedades del Estado, las sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, las de economía mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias; las empresas y sociedades en las cuales el Estado nacional tenga una participación minoritaria, pero sólo en lo referido a la participación estatal; concesionarios, permisionarios y licenciarios de servicios públicos o concesionarios permisionarios de uso del dominio público, en la medida en que cumplan servicios públicos y en todo aquello que corresponda al ejercicio de la función administrativa delegada; y contratistas, prestadores y prestatarios bajo cualquier otra forma o modalidad contractual; organizaciones empresariales, partidos políticos, sindicatos, universidades y cualquier entidad privada a la que se le hayan otorgado fondos públicos, en lo que se refiera, únicamente, a la información producida total o parcialmente o relacionada con los fondos públicos recibidos; instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación esté a cargo del Estado nacional; personas jurídicas públicas no estatales en todo aquello que estuviese regulado por el derecho público, y en lo que se refiera a la información producida o relacionada con los fondos públicos recibidos; fideicomisos que se constituyeren total o parcialmente con recursos o bienes del Estado nacional; los entes cooperadores con los que la administración pública nacional hubiera celebrado o celebre convenios que tengan por objeto la cooperación técnica o financiera con organismos estatales; el Banco Central de la República Argentina; los entes interjurisdiccionales en los que el Estado nacional tenga participación o representación; y los concesionarios, explotadores, administradores y operadores de juegos de azar, destreza y apuesta, debidamente autorizados por autoridad competente.

1. Para más información, consultar [argentina.gob.ar beta](https://www.argentina.gob.ar/beta). Nueva Ley de Acceso a la Información Pública. Buenos Aires, Argentina: Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. Para más información consultar: <https://www.argentina.gob.ar/accesoalainformacion/nuevaley>



Esto implica que cada una de las entidades enumeradas en el párrafo anterior tiene la obligación de difundir y dar a conocer toda la información que se desprenda de sus actividades destinadas a la ciudadanía para que ésta ejerza su derecho a la información.

Gobierno Abierto

La Argentina integra la “Alianza para el Gobierno Abierto” (AGA) creada por la Asamblea General de las Naciones, desde 2011. Esta Alianza busca la mejora del desempeño y de la calidad de los gobiernos a través de compromisos concretos.

De acuerdo con la CEPAL [Comisión Económica para América Latina, 2017], el Gobierno Abierto constituye un nuevo modelo de relación entre los gobiernos y la ciudadanía. Éste se funda en cuatro pilares:

1. Transparencia: la información sobre las decisiones y el quehacer gubernamental debe ser abierta, completa, oportuna, gratuita y de fácil acceso para el público. Ello supone que los datos públicos deben cumplir con parámetros y estándares comúnmente reconocidos, tales como estar disponibles en formato bruto, susceptibles de ser procesados, que puedan ser accesibles a través de herramientas tecnológicas y de comunicación, etc.

2. Participación Ciudadana: los gobiernos deberán buscar que la ciudadanía se interese e involucre en el debate público, proveyendo los canales apropiados (aportando información y espacios de consulta) y mediante contribuciones que conduzcan a una gobernanza más efectiva, innovadora, responsable y que atienda las necesidades de la sociedad.

3. Rendición de cuentas: supone la existencia de normativas, procedimientos y mecanismos para que los servidores públicos justifiquen sus acciones, reaccionen a requerimientos y/o críticas que se les planteen, y asuman la responsabilidad por sus actos u omisiones, o cuando se apartan de la normativa o de los compromisos asumidos.

4. Innovación y Tecnología: la idea de que los gobiernos han aceptado y hoy se adhieren a constatar la importancia de proveer a la ciudadanía un acceso cada vez más abierto a la nuevas tecnologías, y el relevante rol que ellas tienen en la innovación, así como la importancia de éstas para aumentar la capacidad de los ciudadanos en el uso de ellas hacen.

Argentina trabaja desde hace años en el Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto, cuyas principales acciones y propuestas pueden consultarse en línea.²

El ciudadano debe tener acceso a toda la información útil para hacer valer sus derechos cívicos. Negarle el acceso a la información pública equivale a privarle de su derecho a la protección de la ley. Este derecho de acceso a la información no debe depender de la capacidad económica, de su nivel educativo ni de ningún otro elemento limitante. Se puede decir que la información pública debe transformarse en un servicio público. Una sociedad funciona mejor si todos los individuos están bien informados y es responsabilidad del Estado que esto suceda.

El marco normativo

El derecho de acceso a la información pública está consagrado en los artículos 1º, 33, 41, 42 y 75 inciso 22 de la Constitución Nacional, que otorga jerarquía constitucional a diversos instrumentos internacionales.

Dicha posibilidad es una “prerrogativa de la persona para acceder a datos, registros y todo tipo de información en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público y/o cumplen funciones de autoridad, con las excepciones taxativas que establece la ley en una sociedad democrática”. Constituye, según el Decreto 1172/03, “una instancia de participación ciudadana por la cual toda persona ejercita su derecho a requerir, consultar y recibir información de cualquiera de los sujetos mencionados en el artículo 2”.

Asimismo, la mayoría de los tratados internacionales sobre derechos humanos reconocen expresamente el derecho de acceso a la información pública. A partir de su inclusión en el artículo 75 de la Ley Suprema, las disposiciones de los tratados de derechos humanos mencionados en ese precepto, gozan -como ya señalamos- de jerarquía constitucional.

Por ello, el derecho de acceso a la información pública “no es sólo un referente para combatir la corrupción, lograr la rendición de cuentas, la transparencia de los sujetos obligados y reducir los rumores en la prensa, sino mucho más que eso: una herramienta para mejorar la calidad de vida de las personas” (Villanueva, 2003). Además, en nuestro país, como mencionamos en el apartado introductorio, se ha sancionado recientemente, en el orden nacional, la Ley 27.275/16, reglamentada por Decreto 206/17

El ciudadano debe tener acceso a toda la información útil para hacer valer sus derechos cívicos.



2. Ver en <https://www.argentina.gob.ar/mesasogp>

que garantiza el acceso, promueve la participación ciudadana y la transparencia en la gestión pública. Para ello establece los siguientes principios:

→ **Presunción de publicidad de la información del Estado**, salvo las excepciones expresas establecidas por dicha Ley.

→ **Transparencia y máxima divulgación**: toda la información debe ser accesible a todas las personas.

→ **Informalismo**: la inobservancia de formalidades no puede constituir un impedimento para el acceso a la información, por lo que los procedimientos deben ser sencillos y tendientes a facilitar el ejercicio del derecho.

→ **Máximo acceso**: es decir la información debe entregarse completa, lo más desagregada posible y por todos los medios disponibles.

→ **Apertura**: la información debe estar accesible en formatos electrónicos abiertos, que faciliten su procesamiento para su reutilización y distribución.

→ **Disociación**: para el caso de documentos públicos que contengan información exceptuada y otra no, se debe publicar la no exceptuada.

→ **No discriminación**: se debe entregar a todas las personas en condiciones de igualdad, sin exigir expresión de causa o motivación de la solicitud.

→ **Máxima premura**: debe ser publicada dentro de los plazos en que la información es útil, que preserve su valor.

→ **Gratuidad**: salvo las excepciones previstas en la Ley³.

→ **Control**: en tanto que el cumplimiento de esta norma como la de todas las que regulan el acceso a la información serán objeto de fiscalización permanente.

→ **Responsabilidad**: el incumplimiento de las obligaciones de la Ley genera responsabilidad para los funcionarios y por ende la aplicación de sanciones.

→ **Alcance de las excepciones**: los límites al acceso a la información pública deben ser restrictivos y establecidos previamente, en forma clara y precisa.

→ **Facilitación y Buena Fe**: los funcionarios no pueden negarse a señalar si un documento obra o no en su poder o negarse a su divulgación, esto debe mancomunarse con la buena fe que la Ley demanda al funcionario para que la interprete a favor de su vigencia y pleno funcionamiento.

Asimismo, la propia Ley define:

Información Pública: todo tipo de datos contenidos en documentos de cualquier formato que los sujetos obligados obtengan, transformen, custodien o controlen.

Documento: todo registro generado que sea controlado o custodiado por los sujetos obligados, con independencia de su forma, origen, fecha de creación o carácter oficial. Hay que destacar que el concepto de documento que contiene la Ley es amplio y se extiende a todo registro que se genere que contenga datos que puedan ser de interés o necesidad del solicitante.

En cuanto a la legitimación activa, es decir, quiénes están en condiciones de ejercer este derecho, la ley establece que tanto las personas humanas como las jurídicas, sean éstas públicas o privadas, tienen derecho a solicitar y recibir la información, y avanza más en su texto, sosteniendo que no hay necesidad de fundar la solicitud, ni acreditar derechos subjetivos o intereses legítimos ni será necesario el patrocinio letrado, es decir estar acompañado por un abogado.

En la Provincia de Buenos Aires, la Constitución garantiza a todos sus habitantes, entre otros, los siguientes derechos: a la información y a la comunicación; conocer lo que conste de sí mismos en forma de registro, archivo o banco de datos de organismos públicos o privados (garantía de habeas data); recibir la adecuada información para participar en la defensa del ambiente, de los recursos naturales y culturales; derechos de los consumidores y usuarios a un adecuado sistema de información para el fomento de la actividad científica y tecnológica; de acceso a la información pública en relación con la creación y el ejercicio de las actividades de los partidos políticos que sustentan el sistema democrático.

La ley establece que tanto las personas humanas como las jurídicas, sean éstas públicas o privadas, tienen derecho a solicitar y recibir la información.

No hay necesidad de fundar la solicitud, ni acreditar derechos subjetivos o intereses legítimos ni será necesario el patrocinio letrado.



3. Es decir que el Estado no puede imponer tasas o contribuciones para que los ciudadanos ejerzan este derecho.

En el orden local referido al uso de la información generada en el Municipio, en el Partido de General Pueyrredon, como en cualquier jurisdicción de la Provincia de Buenos Aires, rige la Ordenanza General de Procedimiento Administrativo 267 que establece la posibilidad de consultar los expedientes para quien tenga interés legítimo, apoderados y abogados.

La Ordenanza de Acceso a la Información Pública es la 13.712, sancionada en el año 1999, previa a toda la normativa que surgió a nivel nacional y provincial, ya mencionada. Su base es la Constitución Provincial en lo referido al derecho a la información y a la comunicación, en la garantía constitucional del "Habeas Data" y el pleno ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos y el ejercicio de la actividad de los partidos políticos garantizándole el acceso a la información pública.

En el caso de esta Ordenanza el concepto de información pública está circunscripto al de la información que sirve de base a un acto administrativo, es decir que es restrictiva en comparación con la Ley Nacional 27.275, sancionada en 2016.

Por otra parte existen las siguientes normas específicas que establecen obligaciones relacionadas con el principio de publicidad de los actos de gobierno a través del sitio web:



Ordenanza 13.644: Manual de Información de Trámites al Usuario;

Ordenanza 13.914: Declaraciones juradas de los funcionarios municipales;

Ordenanza 18.249: Planta de personal municipal detallada en áreas;

Ordenanza 18.299: Cargos disponibles en cada rama educativa;

Ordenanza 18.687: Información gráfica de los recorridos de los colectivos;

Ordenanza 19.176: Boletín Municipal. Publicación de Ordenanzas, Decretos, Resoluciones de cada una de las Secretarías (ya existía la ordenanza 1230 del año 1959 que establecía la obligación de publicar quincenalmente el Boletín Municipal). Las normas municipales se publican en el Boletín Municipal que se encuentra publicado en el sitio web del Departamento Ejecutivo desde 2010 en soporte digital.

Ordenanza 21.231: Establece la publicación en el sitio web del Informe sobre la Calidad del Medio ambiente, cuya obligación de presentación estaba establecida en la Ordenanza 11.288.

Asimismo, la Ordenanza 12.336 crea el Instituto de la Audiencia Pública, instancia de participación ciudadana, una de las cuales es la Audiencia previa a la presentación del Presupuesto Municipal, que debe estar organizada por el Departamento Ejecutivo a través de la Secretaría de Economía y Hacienda.

Además, el Decreto 478/94 del Honorable Concejo Deliberante (HCD) crea la Banca Abierta o Banca 25, para personas que lo soliciten, sean o no mayores de edad, residentes o no del Partido de General Pueyrredón, para expresar una opinión, realizar un reclamo o fundamentar una propuesta.

Las Audiencias Públicas, las Jornadas de Trabajo, Actos especiales y Bancas Abiertas se encuentran publicados en Actividad Legislativa del HCD, así como la agenda de actividades.

El Digesto Municipal y el acceso a la Base de Datos de Normas Municipales se encuentran publicados en el sitio web del Concejo Deliberante desde el año 2000, en cuya página previa al acceso a la Base de Datos, explica cuáles son las normas que se compilan (en líneas generales las vigentes desde 1881, relacionadas con su texto completo).

Análisis cuantitativo de indicadores (por Mar del Plata Entre Todos)

Desde el inicio de las actividades de la Red, distintos han sido los obstáculos con los que nos hemos encontrado, por cuestiones estadísticas o institucionales que han dificultado el acceso a la información con el nivel de desagregación requerido para el análisis territorial local, o debido a que la fuente de información eran los censos de población y la proyección de esos datos a lo largo de varios años aumenta su margen de error, etc. Y en otros casos, resultó que la fuente primaria o secundaria de la información eran organismos públicos o privados, con mayores o menores complicaciones para la sistematización o preparación de la información (Mar del Plata Entre Todos, 2016).

Para este informe, entonces, nos propusimos reflejar "cuánto tiempo implicaba" obtener los datos en nuestra ciudad. Como el objetivo es documentar la dificultad de acceso a la información, los resultados han sido agrupados y se muestran de manera general:

Cuadro 20.1 ↓

Indicadores de Acceso a la Información Pública en Mar del Plata

Las Instituciones	Respuestas
Sí respondieron completamente	80%
Si respondieron, incompleto	14%
No respondieron	6%
Total de Instituciones	100%
Demora Promedio Total	62,74 días
Demora Sector Público	64 días
Demora Sector Privado	58,29 días
Máxima espera	227 días (pública)

Fuente: Elaboración propia.

528 2do. Informe de Monitoreo Ciudadano. Para saber qué ciudad queremos, necesitamos saber qué ciudad tenemos.

El análisis de estos indicadores permite concluir que una amplia mayoría (80%) de las Instituciones ha respondido favorablemente las solicitudes de información, mientras que un 20% no ha respondido o lo han hecho de forma incompleta.

Asimismo, es llamativo en este análisis observar que no existe una diferencia sensible en los tiempos de respuesta entre instituciones del Sector Público (64 días en promedio) y las Instituciones del Sector Privado (58,29 días). Sí resulta sorprendente que la máxima espera esté tan por encima de la media, y que sea de una Institución Pública (227 días).

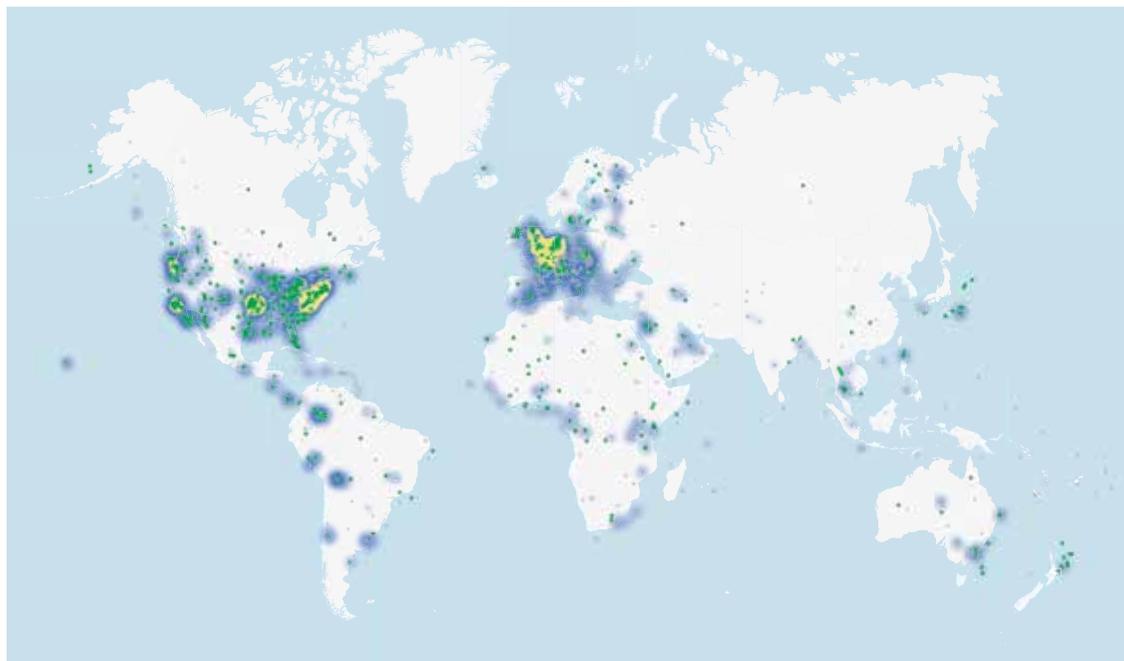
2. Datos Abiertos: de la Transparencia a la Innovación ciudadana

Marco Contextual

En el mundo hay más de 2.700⁴ portales de datos abiertos de gobierno, con una tasa exponencial de crecimiento.

Mapa 20.1 ↓

Portales de Datos Abiertos en el mundo



Fuente: ArcGIS Open Data Portals – Esri France

4. Para más información consultar: <http://esrifrance.maps.arcgis.com/apps/webappviewer/index.html?id=14deead0e39641228a642873a1adbce>

Según informes elaborados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en el artículo de su blog Abierto al Público, “El Estado de los Portales de Datos Abiertos de América Latina”, (2017)⁵ los países de la región como Uruguay, Chile, México y Argentina se encuentran en un avanzado grado de madurez en materia de datos abiertos y transparencia.

Mapa 20.2 ↓

Portales de Datos Abiertos en América Latina



Fuente: <https://www.opendatasoft.com/a-comprehensive-list-of-all-open-data-portals-around-the-world/>

5. Para más información consultar: “El Estado De Los Portales De Datos Abiertos De América Latina”, (18/7/2017), Blog Abierto al Público del Banco Interamericano de Desarrollo. <https://blogs.iadb.org/abierto-al-publico/2017/07/18/el-estado-de-los-portales-de-datosabiertos-en-latinoamerica/>

Como se mencionó anteriormente en el Marco Normativo, en Argentina en 2016 se promulgó la Ley 27.275 de Acceso a la Información Pública, cuyo art. 32 enuncia que “los sujetos obligados deberán publicar en forma completa, actualizada, por medios digitales y en formatos abiertos” y en el inc. g) “El listado de las contrataciones públicas, licitaciones, concursos, obras públicas y adquisiciones de bienes y servicios, especificando objetivos, características, montos y proveedores, así como los socios y accionistas principales, de las sociedades o empresas proveedoras” lo cual hace pensar que el incremento de los índices de datos abiertos publicados por los organismos del Gobierno Nacional como los demás organismos adheridos, deberían comenzar a crecer de manera tal que comiencen a generar un volumen de información en formatos abiertos que sirvan de insumo para los análisis y control ciudadano.

Gobierno Abierto

Además, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Modernización, promueve el cumplimiento de los objetivos previstos en el Tercer Plan de Acción de Gobierno Abierto de la República Argentina, frente a la AGA (Alianza para el Gobierno Abierto, u OGP por su sigla en inglés, de Open GovernmentPartnership), la cual es una iniciativa multilateral voluntaria que fomenta el trabajo colaborativo entre Estado y organizaciones de la sociedad civil. Su objetivo es lograr que los Gobiernos sean más transparentes y participativos, y que encuentren nuevas formas de crear políticas públicas con los ciudadanos.

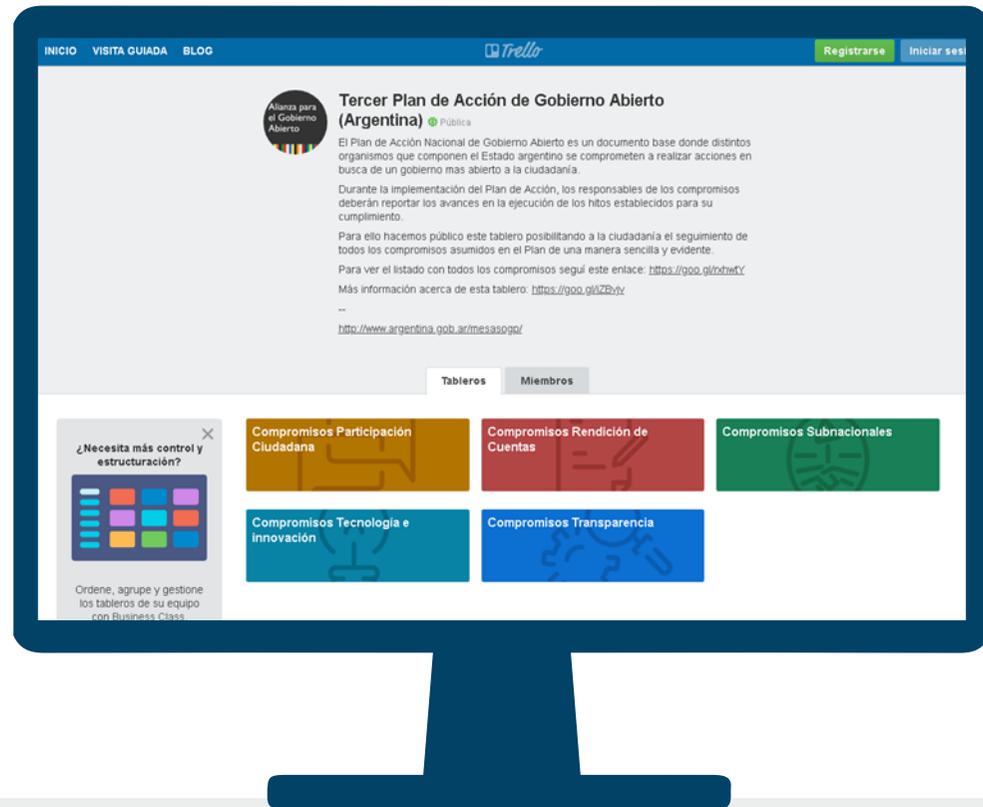
El Plan de Acción Nacional es un documento base en el que los Gobiernos se comprometen a realizar acciones en pos de un gobierno abierto por un período de dos años. La participación ciudadana es un elemento fundamental en su elaboración; de esta forma, la cocreación entre Estado y sociedad civil es el mecanismo esencial para consensuar los compromisos que asumirá el Gobierno.

Como parte del Plan de Modernización del Estado, el Ministerio de Modernización de la Nación diseñó mesas de diálogo a las que convocó a todos los ciudadanos a participar en el diseño de los compromisos que se incluyeron en el III Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto enviado a la AGA, el cual fue presentado en julio de 2017.

El Tercer Plan de Acción de Gobierno Abierto de Argentina cuenta con 44 compromisos que se clasifican en cinco áreas: transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana, innovación y subnacionales. A su vez, 33 corresponden a compromisos que asume el Gobierno Nacional y 11 los Gobiernos Provinciales que integraron las mesas de diálogo. Participaron las provincias de Buenos Aires, Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, Mendoza, Neuquén, Salta y Santa Fe, y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Este detalle no es menor: por primera vez, en el III Plan de Acción se incluyen compromisos Subnacionales.

Gráfico 20.1 ↓
Portal del Tercer Plan de Acción de Gobierno Abierto



Entre los compromisos subnacionales, podemos mencionar al que ha incluido la Provincia de Buenos Aires de manera tal que sirva como marco de referencia para el desarrollo municipal de acciones de gobierno abierto:

“Compromiso 34. Promoción y fortalecimiento en políticas de gobierno abierto en los municipios de la provincia.

Su objetivo principal es impulsar políticas de Gobierno Abierto con los municipios para lograr la apertura de datos, la rendición de cuentas y la participación ciudadana con el fin de diseñar políticas públicas más concretas y efectivas.

En el compromiso se indica que se acompañará a los municipios de la Provincia en la promoción, fortalecimiento y cocreación de políticas de Gobierno Abierto locales mediante la producción de información y actividades de intercambio y capacitación a actores gubernamentales y de sociedad civil.

En el marco de este compromiso, el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires ha cumplido con el primer hito definido para el mes de octubre de 2017, con la publicación del Kit de Apertura Municipal, señalando en tal sentido que “El Kit de Apertura Municipal, es una herramienta que complementa las capacitaciones ofrecidas a los municipios y tiene el objetivo de brindar apoyo en materia de Gobierno Abierto, dispositivos de Innovación Abierta y apertura de datos.”

A la fecha de cierre de este capítulo⁶ el Municipio de General Pueyrredon está trabajando en la elaboración de un Proyecto de Ordenanza que reglamenta el Acceso a la Información, en concordancia con los lineamientos que establece la Provincia de Buenos Aires y con la colaboración de los responsables de las áreas de gobierno abierto del gobierno provincial.

En el mes de mayo de 2018, en ocasión de conmemorarse la semana internacional de los datos abiertos, el Municipio organizó el evento Mar del Plata Abierta, una iniciativa que reunió en la misma semana charlas, paneles y mesas de trabajo en torno a los principios del Gobierno Abierto: transparencia, rendición de cuentas, acceso a la información pública, participación ciudadana y colaboración para la co-creación de políticas públicas.

Este espacio, del cual participó Mar del Plata Entre Todos, fue un lugar de debate donde estudiantes, periodistas, académicos, funcionarios de gobierno, activistas cívicos, programadores y cualquier persona interesada podía participar para promover ideas innovadoras.

En el marco de esas jornadas, el Municipio promovió la realización de una mesa de trabajo en torno al análisis del proyecto de Ordenanza en materia de acceso a la información y presentó el nuevo portal de gobierno abierto⁷ desde el cual puede consultarse la información publicada en formato de datos abiertos.⁸

Datos abiertos

Una vez realizado el análisis del marco normativo y contextual, intentaremos avanzar en detallar qué es un dato abierto, con qué herramientas contamos actualmente las organizaciones y los gobiernos para publicarlos, cuáles son las convenciones y estándares que definen cómo se deben publicar los conjuntos de datos, para finalmente adentrarnos en una primera labor de identificar el objetivo con el cual se publican los datos, proponiendo un camino a transitar desde la transparencia a la promoción de la innovación y la participación ciudadana.

Qué son los datos abiertos

Según manifiesta la Carta Internacional de Datos Abiertos, el open data (por su traducción en inglés) son aquellos datos digitales disponibles con las características técnicas y jurídicas necesarias para que puedan ser reutilizados y redistribuidos libremente.

El open data, entonces, requiere que los datos (salvo excepciones de protección de datos y seguridad pública) sean de libre acceso para todo el mundo, sin limitaciones técnicas o legales.

Por si las anteriores aproximaciones a los datos abiertos fueran laxas, el open data es una filosofía y una práctica que en el marco de la creación de gobiernos abiertos se convierte en una manera de gestionar la administración pública.

Con lo cual, cuando la fuente de los datos es el sector público, su libre acceso garantiza transparencia, eficiencia e igualdad de oportunidades, a la vez que habilita la creación de valor a través de la innovación.

6. Junio de 2018.

7. <https://www.mardelplata.gov.ar/gobiernoabierto>.

8. <https://datos.mardelplata.gov.ar/>.



Herramientas para publicarlos

Un portal de datos abiertos tiene por objetivo simplificar a gobiernos e instituciones la apertura de datos y al ciudadano la utilización de esos datos. Debe ser de uso libre y estar orientado a toda persona interesada en conocer datos de la ciudad, analizarlos, proponer distintas formas de visualizarlos y generar aplicaciones.

En el marco del cumplimiento de los compromisos adquiridos por los gobiernos nacional y subnacionales en el Tercer Plan de Acción de Gobierno Abierto de Argentina 2017-2019, tanto el gobierno nacional como muchos gobiernos provinciales, ofrecen colaboración en la definición de un plan de acción de apertura de datos, que incluye herramientas, soporte tecnológico y capacitación a los Municipios para que puedan implementar y publicar sus portales de datos abiertos, sobre los cuales cada municipio pueda publicar sus conjuntos de datos, gestionados de manera independiente. Esta estrategia facilita la implementación de la plataforma tecnológica que da sustento a la publicación de datos abiertos de cada Municipio.

En caso de no contar con soporte desde los gobiernos provinciales, existe la posibilidad de la implementación de un portal de Datos Abiertos basado en el Portal Andino que pone a disposición el Ministerio de Modernización de la Nación. (Gráfico 20.3).

Gráfico 20.2 ↓ Portal de Datos Abiertos de Ministerio de Modernización de la Nación



617

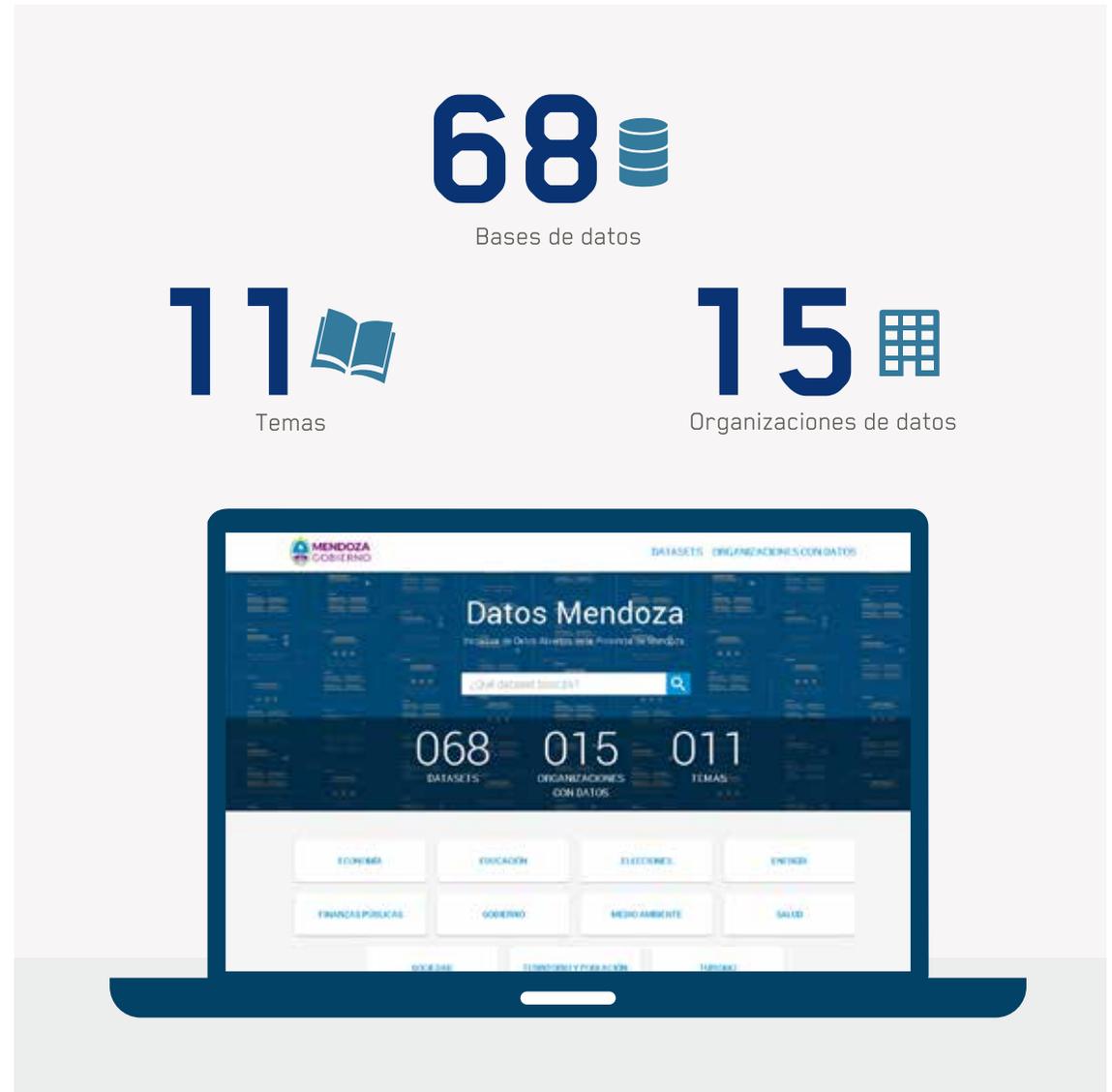
Conjuntos de datos

23

Organizaciones con datos

Fuente: Ministerio de Modernización de la Nación.

Gráfico 20.3 ↓ Portal Andino



68

Bases de datos

11

Temas

15

Organizaciones de datos

Fuente: Gobierno de la Provincia de Mendoza.

El Portal Andino está desarrollado sobre la plataforma CKAN de software libre, lo cual no implica costos de licenciamiento. Algunas de las ventajas de utilizar plataformas de datos abiertos como CKAN, o su distribución para Drupal DKAN, son:

→ Facilitan la publicación de los datos respetando los estándares de datos abiertos. Por ejemplo, la provisión de estos en formatos abiertos como el CSV (Valores Separados por Comas).

→ Facilitan la publicación de funciones de acceso a datos (APIs), a partir de conjuntos de datos (data sets), sin necesidad de programar dichas funciones.

→ Simplifican la actualización de los datos publicados por parte del Municipio. Esto es clave, ya que si los datos no se actualizan con una determinada frecuencia pasan a ser obsoletos.

→ La estrategia de publicar un sitio común para todos los municipios de la provincia simplifica el acceso por parte de los ciudadanos, ya que es una plataforma única en la que se publican datos abiertos de distintos organismos municipales.

Cómo publicarlos

Hay distintas corrientes que estudian sobre conocimiento abierto, que si bien convergen, hacen clasificaciones propias acerca de qué se considera un dato abierto y cómo debe ser publicado.

El Consorcio W3C describe en una de sus guías de publicación⁹, que los datos a abrir deben ser útiles y en formatos reutilizables. Cualquier formato reutilizable es bienvenido pero cuanto mejor estructurados y contextualizados estén los datos, más fácil será reutilizarlos. Por esto hay formatos y proyectos de datos abiertos que se consideran de mayor valor que otros.

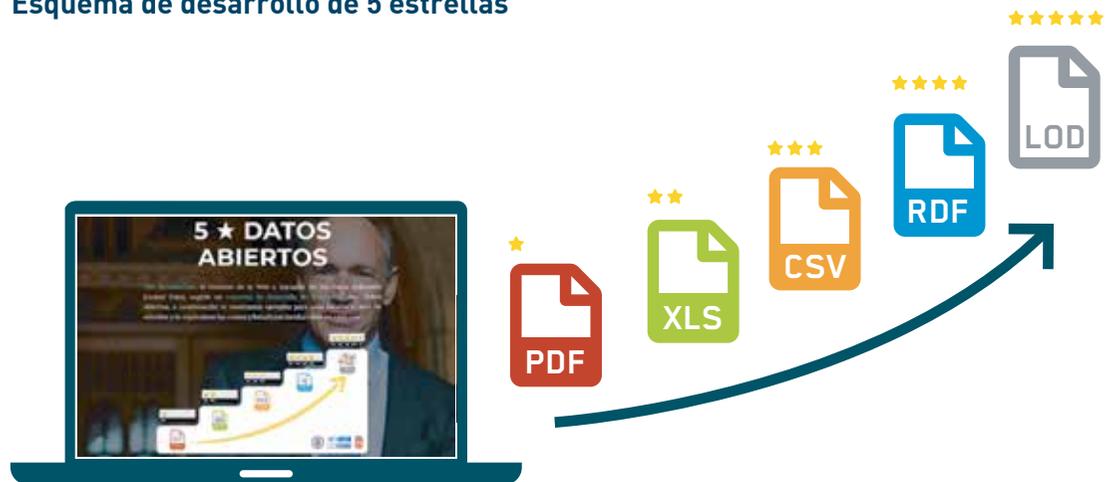
A continuación y solo a modo de referencia inicial, incluimos dos clasificaciones que resultan representativas de todas las demás existentes en la materia.

Clasificación de Open Government Data

La iniciativa Open Government Data definió en 2007, ocho principios que establecen qué condiciones se deben tener en cuenta para que los datos se consideren abiertos:

- 1. Completos:** Estar disponibles y no tener restricciones para la apertura.
- 2. Primarios:** Estar publicados con el mayor nivel posible de detalle y haber sido recolectados en la fuente de origen.
- 3. Oportunos:** Estar disponibles tan rápido como sea necesario para preservar su valor.
- 4. Accesibles:** Estar disponibles para el mayor espectro de ciudadanos y para el más amplio rango de propósitos. No debe existir una limitación para su acceso.
- 5. Procesables:** Estar razonablemente estructurados para permitir su procesamiento automático mediante softwares.
- 6. No Discriminatorios:** Estar disponibles para todos. No contar con ningún tipo de restricción para que un grupo o actor de la sociedad no pueda acceder a ellos.
- 7. No propietarios:** Estar disponibles en un formato tal que ninguna entidad tenga un control exclusivo.
- 8. Sin Licencias:** No estar sujetos a ningún derecho de autor, patente, marca registrada o regulación de secreto comercial. Sólo están permitidas limitaciones por razones de privacidad, seguridad o derechos.

Gráfico 20.4 ↓ Esquema de desarrollo de 5 estrellas



9. Para más información consultar: Consorcio W3C Publishing Open Government Data (2009). <https://www.w3.org/TR/2009/WD-gov-data-20090908/>

Fuente: <https://5stardata.info/es/>

Según este esquema, el grado de madurez de los datos abiertos puede clasificarse entre 1 y 5 estrellas, considerando los siguientes aspectos:

Cuadro 20.2 ↓ Esquema de desarrollo de 5 estrellas

★☆☆☆☆	Publicar datos en la Web (con cualquier formato) y bajo una licencia abierta
★★☆☆☆	Publicarlos como datos estructurados (ej: Excel en vez de una imagen de una tabla escaneada)
★★★☆☆	Utilizar formatos no propietarios (ej: CSV en vez de Excel)
★★★★☆	Utilizar URIs para denotar cosas, así la gente puede apuntar a estas
★★★★★	Enlazar los datos a otros datos para proveer contexto

Fuente: <https://5stardata.info/es/>

Según la clasificación propuesta por Tim Berners Lee¹⁰, los formatos más adecuados son el RDF, basado en XML y susceptible de pasar fácilmente al siguiente nivel llamado “datos enlazados” (linked data), que a su vez es la base técnica para alimentar la denominada web semántica, un estándar en el que cada dato contiene información asociada que lo relaciona automáticamente con otros. Cuando hablamos de datos contextualizados, nos referimos a crear catálogos de datos con la descripción precisa de todos y cada uno de los conjuntos de datos.

Si bien ese es el objetivo final, lo importante es que teniendo en claro los niveles intermedios, los organismos que estén interesados en abrir sus datos se propongan dar pequeños pasos, a modo de pequeñas “grageas” que dentro de un plan de apertura de datos, consigan resultados rápidos y generen el ejercicio de la apertura como una labor habitual.

En la práctica, la información, dependiendo del objetivo de su publicación, puede ser publicada en forma de conjuntos de datos (data sets) o de funciones (API). Los conjuntos de datos se publican en formatos abiertos y estándar para garantizar un fácil

10. Para más información consultar: Esquema de Desarrollo de 5 Estrellas de datos abiertos, Tim Berners-Lee. <https://5stardata.info/es/>

acceso. Permiten realizar análisis, cruces de información, nuevas formas de visualización y aplicaciones. De acuerdo con el tipo de información, se define su frecuencia de actualización. Estos datos son de especial interés para los profesionales de la comunicación, principalmente los especializados en periodismo de datos.

En el caso de las funciones (API o WebServices), son la base de la innovación ciudadana. Están pensadas para acceder desde aplicaciones móviles y web a información específica provista por el organismo publicador. Esto permite a desarrolladores de software incluir en sus aplicaciones información actualizada y en línea relacionada con la ciudad, como pueden ser, por ejemplo, puntos de interés cultural, turístico o educativo, o información relacionada con el transporte o la salud. También es interesante publicar un conjunto de funciones para acceder al Sistema de Información Geográfica del organismo, ya sea gubernamental o del tercer sector, lo que permite incluir información georreferenciada en mapas, e integrar el GPS de los dispositivos en las aplicaciones que se desarrollen.

Para qué publicarlos

Los gobiernos e instituciones obtienen y almacenan grandes volúmenes de datos, en su mayoría relacionados con actividades relevantes en la vida de las personas, como ser la salud, la economía, el tránsito, el transporte, la educación, la seguridad, la energía y el medio ambiente y los otros considerados en este informe. Abrir datos de las ciudades, de forma tal que puedan ser accedidos sin restricciones legales ni tecnológicas, es considerado desde hace un tiempo como un mecanismo de transparencia de los gobiernos que permite a los ciudadanos conocer cómo se administran los recursos. Sin embargo, cada vez más, los datos abiertos, además de transparentar gestión, representan una oportunidad para mejorar la eficiencia, brindar nuevos servicios e incentivar la innovación, la participación y el empoderamiento de los ciudadanos.

Desde la mirada tradicional, la publicación de datos abiertos suele ser visto por los equipos de gobierno, como un mecanismo de control. Es por ello que, muchas veces, se identifican más como una amenaza que como una oportunidad para involucrar a terceros en el análisis y creación de soluciones.

Cada vez más, los datos abiertos, además de transparentar gestión, representan una oportunidad para mejorar la eficiencia, brindar nuevos servicios e incentivar la innovación, la participación y el empoderamiento de los ciudadanos.



Por tanto, el giro hacia la promoción de la innovación y la participación ciudadana, resulta clave para disminuir, en caso de no ser posible derribar, las resistencias internas al plan de acción de publicación de los datos abiertos.

Reflexión final

Por lo expuesto y considerando que Mar del Plata Entre Todos busca generar un espacio de participación sustentado en información validada y al alcance de todos, es que a partir del MdP Data Fest, nos propusimos que esa información (que ya era pública, porque estaba al alcance de quien la quisiera consultar) comenzara a ser, además, abierta.

Es por esto que si bien los informes (completos o por partes) están disponibles en nuestro sitio web, en su versión renovada se podrá encontrar, además:

- Tablas en formato Excel y csv con los resultados de las series de indicadores y de la encuesta.
- Una API, que fue el proyecto ganador del Hackaton¹¹, ya que el jurado consideró que fue el que mejor respondía a la consigna "Cómo promovemos, a través de la tecnología, el uso de datos para conocer y entender lo que sucede en nuestra ciudad". Esta función estará disponible junto a una adicional que permite también disponer de los resultados de los indicadores, creada por los mismos autores.



11. El equipo ganador "Los Simuladores", conformado por Gonzalo Benoffi, MaiCailneyBerterreche, José Álvarez y Franco Bostiancic, realizó varias herramientas basadas en las Encuestas de Percepción Ciudadana de Mar del Plata Entre Todos. En primer lugar, desarrollaron un prototipo de app para Android que simula la encuesta y donde el usuario puede comparar su opinión con el resto de la población. Por otra parte, lograron abrir la encuesta a datos abiertos cargando los resultados en una base de datos y también una Api para que cualquier desarrollador o sitio web utilice los datos abiertos. Por último realizaron un panel web para que los resultados de la próxima encuesta ya sean cargados en formato abierto y reutilizable. Todo se realizó con herramientas libres y el desarrollo en su totalidad está compartido para ser utilizado, modificado y reutilizado por cualquier programador.



Foto: ATICMA.