

Promoción de los principios de Gobierno Abierto en Argentina

Dos visiones sobre la apertura de datos: desde la transparencia a la innovación.

Análisis de casos: Ciudad de Buenos Aires y Proyecto VozData

Pablo Fraga

Leandra Caramanico

Resumen:

El concepto “gobierno abierto” no es nuevo en política pero su significado y particularmente su alcance, marcos normativos y modelos consensuados, aún están en el centro de los debates de la teoría política.

Desde sus orígenes en la década del '70 hasta la actualidad el término ha ido adquiriendo distintos matices. Inicialmente estuvo vinculado directamente a temas de transparencia y acceso a la información pública y luego fue madurando e incorporando las perspectivas más actuales referidas a la idea de co-creación de valor público y trabajo colaborativo.

Por sobre las distintas orientaciones sobre qué es Gobierno Abierto, existe consenso respecto a los tres pilares sobre los que se sustenta el mismo: transparencia, participación y colaboración.

Compartimos la idea que el open data se encuentra entre los cimientos del gobierno abierto y como tal es una prácticas más difundidas en América Latina.

En este documento presentamos dos casos concretos de promoción e implementación de principios de gobierno abierto en Argentina.

Particularmente son iniciativas con foco en open data pero con distintos objetivos, que van desde el fomento de la transparencia y rendición de cuentas hasta la innovación.

El primer caso se refiere a la plataforma Voz Data, impulsada por el diario La Nación quien en conjunto con organizaciones de la sociedad civil, trabajaron con el objetivo de abrir información de áreas y actividades sensibles del gobierno y construir una base de datos comprensible para el ciudadano. Es un proyecto de crowdsourcing que promueve el control ciudadano de la información pública.

El primer proyecto de Voz Data fue sobre gastos del Senado de la República Argentina en el periodo 2010, 2011 y 2012. Este trabajo tiene características, propias y de contexto, interesantes para analizar: apertura de datos del poder legislativo, utilización de información que ya era publica pero por cantidad y formato era imposible de procesar en origen; disponibilidad de los datos abiertos y plataforma para quien quiera re-utilizarlos; trabajo de forma colaborativa con el Estado y la sociedad civil; contribución para

instalar el tema del acceso a la información pública en la agenda pública y legislativa.

El segundo caso es el de la Ciudad de Buenos Aires, donde el gobierno abierto se presenta como un eje estratégico de gestión vinculado a incentivar la “innovación abierta”, estimulando una comunidad que, a partir de la apertura de datos, trabaje colaborativamente con el gobierno en la creación de valor y la generación de soluciones a problemas comunes.

Una de las primeras acciones fue la creación de una portal de datos abiertos y luego el trabajo se concentró fuertemente en la organización de actividades como hackatons, concursos de aplicaciones, GobCamp, entre otras, con el objetivo de mantener activa esa comunidad de consumidores de datos porque en ellos radica el potencial innovador y la razón de ser de este tipo de proyectos.

1. Introducción.

Se dice que los términos políticos son equívocos o análogos. El concepto “gobierno abierto” es demasiado “abierto”, por lo cual es susceptible de algunas de las categorías anteriormente referidas.

Más allá de los distintos matices y orientaciones que desde la teoría se da al referido concepto, consideramos que una de las definiciones más adecuadas sería considerarlo como un “nuevo paradigma o filosofía de gobierno”, el cual replantea la forma de vinculación estado-sociedad, instando a abrir la caja negra del estado, proponiendo a los funcionarios que escuchen a los ciudadanos, respondan a sus demandas, los reconozcan como participantes en el proceso de elaboración de políticas públicas y le rindan cuenta.

Este nuevo paradigma se sustenta en tres pilares: transparencia, colaboración y participación.

A simple vista este enfoque sobre una nueva forma de gobernar parece por demás desafiante, queda por analizar cuan posible es de sostener (e implementar) en la realidad.

Uno de los aspectos o prácticas fundamentales del gobierno abierto es la apertura de datos u “open data”. Esta es una de las herramientas básicas y más utilizadas para iniciar el camino hacia el gobierno abierto y es un requisito para la transparencia, la colaboración y la participación.

En este documento presentamos dos casos concretos de promoción e implementación de políticas y acciones de datos abiertos en Argentina, mediante la creación de catálogos o portales específicos para ello.

Nuestro objetivo radica en mostrar a través de ellos, las posiciones e interrelaciones que adoptan los distintos actores del “ecosistema de datos abiertos”: estado/ciudadanos/sociedad civil/medios de comunicación/desarrolladores, según los objetivos que cada uno persigue.

El gobierno abierto y su iniciativa “estrella”, el open data, no es algo que involucre solamente a las administraciones públicas sino que, están en juego –de manera necesaria - los intereses de múltiples actores. Con esto, el escenario se complejiza y se intensifica el debate y los desafíos.

Retomamos una clasificación propuesta por Prince y Jolias (2013)¹, en la cual se considera la apertura de datos en tanto transparencia o como innovación:

Teniendo en cuenta esto, se podría definir a los datos abiertos como:

Una herramienta cuya principal finalidad es elevar los niveles de transparencia de lo público, es decir implementar las medidas que tendrán más que ver con abrir información de las áreas y actividades sensibles del gobierno.

Una manera de incentivar el desarrollo de aplicaciones y contenidos o como el camino hacia mayores niveles de innovación, lo que implica realizar hackatones, concursos de aplicaciones o eventos similares.

El primer caso se refiere a un proyecto impulsado desde un medio de comunicación, en conjunto con organizaciones de la sociedad civil, trabajaron en la promoción de principios de gobierno abierto, particularmente en lo referido a la obtención y divulgación de datos e información pública

El segundo caso, sería el de la Ciudad de Buenos Aires, donde el gobierno abierto se presenta como un eje estratégico de gestión vinculado a incentivar la “innovación abierta”, estimulando una comunidad que, a partir de la apertura de datos, trabaje colaborativamente con el gobierno en la creación de valor y la generación de soluciones a problemas comunes.

Como puede intuirse estos los casos no son comparables entre sí, en cuanto dimensión, impacto y objetivos, pero son proyectos pioneros en la materia, que han recibido reconocimiento internacional y permitan dar cuenta de las tendencias presentes en Argentina.

2. Definiendo el gobierno abierto. Maduración del concepto.

Como dijimos el concepto de gobierno abierto aun esta en el centro de debate de la teoría política y, con el correr de los años, ha ido evolucionando y depurándose.

Muestra de ello es lo sostenido por la OCDE para quien el concepto de gobierno abierto comenzó teniendo total vinculación con la transparencia y al acceso de la información y luego viró hacia un concepto mas integral de plataforma de trabajo conjunto para co-crear valor.

En 2003 la OCDE hablaba de Open Government como administración abierta, concebida con el objetivo de “Implantar sólidos marcos jurídicos, institucionales y políticos que rijan el acceso a la información, la consulta y la participación pública en la materia que constituye a mejorar la política pública, a luchar contra la corrupción y a incrementar la confianza de la sociedad en la Administración”.

Luego, hacia 2005 se hablaba de gobierno abierto como: “la transparencia de las acciones del Gobierno, la accesibilidad de los servicios públicos e información, y la capacidad de respuesta del Gobierno a las nuevas ideas, demandas y necesidades (OCDE Policy Brief- 2005)

En 2010, el enfoque se orientó a considerarlo como una plataforma para resolver cómo el gobierno puede trabajar con la sociedad y los individuos para co-crear valor público. (OCDE, 2010).

¹ Historia de dos ciudades: Datos Abiertos como innovación y transparencia. Publicado el 31/10/2013 en www.i-ambiente.es

En esta última definición, se observa como el término ha ido madurando poniendo en el centro del debate la idea de cocreación y trabajo colaborativo.

La novedad y amplitud del término y la relación que indefectiblemente tiene con las Tics, ha dado lugar a que, no en pocas oportunidades, se confunda el concepto gobierno abierto con el de gobierno electrónico. A raíz de ello, cabe aclarar que existen diferencias relevantes entre ambos conceptos.

Sencillamente podemos decir que “gobierno electrónico” es la inclusión de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en los procesos administrativos internos de los organismos públicos y en la relación con los ciudadanos y las empresas, con la consiguiente mejora de eficiencia y optimización de resultados (Fundación Telefónica, 2013) mientras que el gobierno abierto va más allá y plantea la transformación real de las relaciones entre administraciones, la ciudadanía, las empresas, las organizaciones de la sociedad civil y agentes sociales en general.

Para los mismos autores el gobierno abierto es “La evolución de la doctrina política de la democracia representativa liberal facilitada a través de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs) y de Internet. Sus características esenciales son: la transparencia, la participación y la colaboración”

Por todo lo comentado, deberíamos tener claro que no estamos ante un nuevo desarrollo tecnológico, sino ante un paradigma de gobierno emergente, que nos conduce a repensar cuál es el rol que juegan el gobierno y los ciudadanos en la gestión pública y en sus resultados.

3. Comenzar por abrir los datos.

De acuerdo a lo planteado anteriormente para permitir la transparencia, la participación y la colaboración de los ciudadanos con el gobierno es necesario, en primer lugar, que el Estado habilite el acceso a los datos e información que releva y sistematiza para que cualquier persona física o jurídica pueda usarlos y reutilizarlos.

El open data es una práctica que, como cimiento del gobierno abierto, surge de la convergencia de varias ideas vinculadas a las nuevas tecnologías de la información. Entre ellas, el software libre, los conceptos de big data y linked data, las prácticas colaborativas y de participación propios de la lógica 2.0 y desde un punto de vista más conceptual, encuentra directa relación con la idea de información como bien público y con las leyes de acceso a la información pública y aquellas que plantean restricciones en cuanto que regulan la privacidad y los datos personales.

4. Implementación de políticas de datos abiertos en Argentina. Presentación de casos.

4.1. Transparencia y Croudsourcing: El proyecto Voz Data (Diario La Nación)

Generalmente cuando se piensa en los datos abiertos la primera idea que surge es que son una herramienta que promueve la transparencia a través de la puesta a disposición por los gobiernos de los datos que ellos producen.

En la práctica la relación no resulta ser tan lineal y sencilla. La mera publicación de datos no garantiza la transparencia sino que, estos podrían actuar como materia prima o insumo para la conocer comportamientos, contar historias, posibilitando así la accountability social.

El concepto de accountability social hace referencia a un conjunto diverso de acciones e iniciativas civiles orientadas alrededor de demandas de control de las acciones de gobierno.

Podemos ubicar este concepto dentro de los mecanismos de control informales tendientes a lograr que los representantes actúen responsablemente y teniendo en cuenta los intereses de los representados.

Esta nueva forma de política que surge en el espacio de la sociedad civil engloba una variedad de formas de acción colectiva y de activismo cívico que comparten una común preocupación por mejorar el funcionamiento de las instituciones representativas a través del fortalecimiento de los mecanismos de control de la legalidad de los funcionarios públicos (Enrique Peruzzotti).

Los principales actores son, en general, movimientos sociales con algún interés puntual, organizaciones de la sociedad civil y el periodismo.

El proyecto Voz Data desarrollado por el diario La Nación, con la colaboración de distintas organizaciones de la sociedad civil, resulta ejemplificador del tipo de control referido.

Voz Data es un proyecto de crowdsourcing que promueve el control ciudadano de la información que produce el estado. Tiene como objetivo transformar documentos públicos en una base de datos comprensible para los usuarios.

El crowdsourcing es una práctica, que se utiliza generalmente en el mundo periodístico, para el procesamiento masivo de archivos, estadísticas o informes que resulta imposible para un grupo chico de personas, así como también para trabajar con material que se encuentra en un formato estático y del cual no se puede obtener información.

La aplicación utilizada para procesar los datos fue ideada sobre la base de Free the Files de ProPublica.org y MP's Expenses, del diario británico The Guardian y desarrollada por el equipo de LNDData con la colaboración de becarios Knight-Mozilla Open News 2013 y 2014.

El primer proyecto de Voz Data fue sobre gastos del Senado de la República Argentina en el periodo 2010, 2011 y 2012. Luego siguió por los del año 2013 y 2014.

A través de la página web de la Cámara de Senadores, se tuvo acceso a alrededor de 6500 documentos con las rendiciones de cuentas emitidas por la Dirección General de Contaduría del Senado.

Esta documentación se encontraba disponible para que cualquier ciudadano interesado pueda consultarla, pero su particularidad es que estaba en formato "cerrado" (archivos pdf) y para trabajar con ella había que descargar y guardar, uno a uno, los más de 10000 registros publicados.

El software que se desarrolló permitió obtener de forma masiva los documentos del periodo seleccionado para luego construir la base de datos comentada.

Para participar en la revisión de documentos, los interesados debían registrarse en el sitio de La Nación Data, e indicar la opción "liberar un documento", allí se desplegaba, por un lado, el documento "cerrado" con la información y por otro, el formulario para completar. Los campos obligatorios eran: tipo de gasto, adjudicatario e importe total.

La información sobre un determinado gasto pasa a formar parte de una base de datos final, luego de que tres usuarios diferentes clasifiquen el

documento de la misma manera en todos los campos obligatorios del formulario. Es decir, el sistema realiza 3 validaciones.

La primera etapa de trabajo colaborativo llevó dos meses de trabajo. Luego completó la base “Gastos del Senado 2010-2011” y se compartió en formato open source: XLX, CSV y JSON para que pueda ser reutilizada para fines periodísticos, académicos o simplemente de control por parte de la ciudadanía.

Esta última opción de uso es quizás la más difícil de comprobar porque no todos los ciudadanos tienen el conocimiento técnico necesario – o interés – para analizar las planillas publicadas. Sobre este tema volveremos en el análisis del caso.

La característica innovadora de este proyecto fue la participación de la sociedad civil, representada por Universidades, ONG y ciudadanos interesados en el proceso de revisión y clasificación de las rendiciones de gastos del Senado.

Consideramos que esta iniciativa presenta elementos interesantes para analizar:

Un medio de comunicación, en trabajo conjunto con organizaciones de la sociedad civil, se presenta como un generador de espacios de colaboración para llevar iniciativas de datos abiertos a la sociedad.

La propuesta de generar información procesable surge de un privado: un medio de comunicación que actúa como una empresa con una finalidad comercial legítima, pero que al mismo tiempo se compromete a trabajar en la interpretación de datos públicos, en beneficio de los ciudadanos para hacerlos participar más activamente en la forma en que son gobernados.

La participación ciudadana no se genera únicamente por la simple invitación y disponibilidad de canales para hacerlo, debe existir una verdadera causa o razón que movilice a la sociedad.

A raíz de ello es que una de las premisas que se busca y de la cual depende muchas veces el éxito de este tipo de proyectos colectivos, es que los temas sobre los que traten sean cuestiones que preocupan o interesen a la sociedad y que por ello motiven tanto a los ciudadanos como a periodistas.

En general los temas vinculados a conocer de forma objetiva sobre la actuación y el comportamiento puntual de quienes detentan el poder, suelen despertar el interés buscado.

Podríamos pensar que en este tipo de proyectos, la motivación se da en dos momentos: inicialmente durante el proceso de liberación de documentos para la construcción de la base de datos y luego respecto al consumo de esos “datos usables” que constituyen el producto del proyecto.

En relación a esto último, el objetivo es activar la demanda de esos datos públicos y fomentar su reutilización. Esto se piensa tanto para los periodistas en cuanto material de investigación, como para los ciudadanos interesados en el monitoreo del comportamiento de los funcionarios públicos y en la rendición de cuentas.

La información que actúa como input del proyecto es pública y está disponible en la web de la Cámara de Senadores de la Nación.

Bajo el principio de transparencia activa la cámara alta publica los documentos emitidos por la Contaduría. Esto lo diferencia de la Cámara de Diputados en donde no hay información al respecto.

Estrictamente desde el punto de vista del deber de información del Estado en relación a los actos de gobierno y el consiguiente derecho a la información por parte de los habitantes, este estaría reconocido y operativo en tanto que la información está disponible.

Teniendo en cuenta esto, cabe comentar que inicialmente el equipo de La Nación Data solicitó a la Cámara de Senadores la información en formato libre. A lo cual el órgano legislativo respondió que existía voluntad para brindar la información tal cual había sido requerida, pero se carecía de recursos para hacerlo. Por ello es que podemos considerar que el proyecto fue una forma de trabajar proactiva y colaborativa con el Estado, organizando parte de los archivos, diseñando una base de datos y abriendo los mismos.

Retroalimentación.

En las políticas de datos abiertos, en general la información recorre un camino descendente. El Estado abre datos y los diferentes actores (medios de comunicación, desarrolladores, sociedad civil) los toman para interpretarlos, pero difícilmente se produce una retroalimentación. La información trabajada no vuelve a su origen para ser reutilizada, para tomar decisiones, para elaborar nuevas políticas públicas, etc.

Si bien resulta anticipado predecir los resultados que tendrá el proyecto Voz Data, se intenta promover esa retroalimentación. Luego del trabajo de apertura de los datos, el medio de comunicación pone a disposición- la base de datos y la plataforma desarrollada en software libre- para quienes desean hacer uso de ella, incluso el propio Estado/Poder Legislativo productores originarios de esos datos.

Reclamos de un “parlamento abierto”.

Generalmente cuando se habla de gobierno abierto el foco parece estar puesto en el poder ejecutivo. Poco se ha debatido en como el poder legislativo puede adoptar los principios de transparencia, participación y colaboración.

La Declaración sobre Transparencia Parlamentaria (2012)², pone de manifiesto que...”la apertura parlamentaria se complementa con la necesidad de una mayor transparencia gubernamental...” y se advierte sobre la necesidad de permitir el acceso electrónico y el análisis de la información parlamentaria, la publicación en línea y en formatos abiertos, así como la consistencia en la publicación y la rendición de cuentas.

Las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en temas de transparencia legislativa reconocen que, si bien existen cada vez más mecanismos de transparencia y se divulga más información en los congresos de la región, “la información no siempre es adecuada para la rendición de cuentas, ya que suele estar incompleta, en formatos difíciles de entender y procesar y no es actualizada” (Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa, 2010).

Además persisten áreas de opacidad importantes en materias como, por ejemplo, el ejercicio del gasto de los legisladores, el trabajo en comisiones y el personal de los congresos. Todo ello hace que la normatividad y la práctica efectiva en materia de transparencia legislativa no siempre coincidan (Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa, 2010; Ungar Bleier, 2010).

El proyecto Voz Data recibió un importante apoyo por parte de un conjunto de ONGs argentinas, que reclaman un cambio cultural en las instituciones parlamentarias, instando a vencer la cultura del secreto y a modernizar las prácticas de trabajo diario, con vistas a resignificar la relación con el ciudadano.

En este sentido cabe mencionar que durante los meses de abril y mayo de 2014, se inició un fuerte trabajo por parte de ONGs por los derechos civiles, quienes acompañadas por la Red Transparencia Legislativa y un grupo de

² Fue impulsada por más de 70 organizaciones de la sociedad civil de monitoreo parlamentario, nucleadas en OpeningParliament.org.

legisladores de la oposición, impulsaron el tratamiento de una resolución interna que aplique a ambas Cámaras del legislativo con el objetivo de acceso a información parlamentaria, particularmente información administrativa como dietas, viajes domésticos y al exterior, viáticos, designación de personal temporario, contrataciones, etc.

El trabajo por más transparencia parlamentaria comenzó a dar frutos, al menos de forma parcial, ya que poco después de iniciadas las acciones, la Cámara de Diputados publicó en su página web la composición de la planta de personal permanente y transitorio, con sus consiguientes categorías. También se dio a conocer información relativa a la cantidad de contratados y la asignación de personal por bloque.

e) La iniciativa se da en el marco de un largo debate por la ley de acceso a la información pública.

En marzo de 2014, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ordenó que el Estado nacional brindase información referida a los planes que administra el Ministerio de Desarrollo Social. En el fallo "CIPPEC c/ EN – Mº Desarrollo Social - Dto. 1172/03 s/ amparo ley 16.986", los jueces sostuvieron que "...la información es de carácter público, pues esta no pertenece al Estado sino que es del pueblo de la Nación Argentina... El acceso a ella no se debe a una gracia o favor del gobierno..."

La propia Corte Suprema señaló que "... el legislador debe dictar urgentemente una ley que regule de manera exhaustiva el modo en que las autoridades públicas deben satisfacer el derecho de acceso a la información pública".

A raíz de este fallo y del trabajo comentado en el punto anterior, la cuestión del acceso a la información pública volvió rápidamente a estar entre los temas de la agenda política.

En marzo de 2015 la Cámara de Diputados junto con la Organización de Estados Americanos (OEA) y el gobierno de Canadá, realizó un Taller de Alto Nivel sobre Acceso Equitativo a la Información Pública. Con ello se busca retomar el debate para la elaboración de una ley nacional en la materia, de acuerdo a la Ley Modelo elaborada por la OEA.

4.2. Open data como Innovación para la provisión de servicios: El caso del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

La idea de open data como innovación se relaciona con las ideas de co-creación, construcción colaborativa o, lo que Henry Jenkins llama "cultura de la participación", a través de los datos que los estados liberan.

El leimotiv de las acciones que se realizan en el marco del programa de gobierno abierto y apertura de datos que lleva adelante del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires podría ser: "tu capacidad es tu comunidad" y "la ciudad es una plataforma para potenciar el talento y la capacidad transformadora de la sociedad". De aquí- como veremos- el constante trabajo para despertar el interés social por la demanda de datos a partir de los cuales se desarrollan aplicaciones o contenidos digitales.

En primer lugar cabe comentar el contexto político e institucional en el cual se diseñó este programa de gobierno abierto y como fue expandiéndose.

Para la actual gestión del Gobierno de la Ciudad, la idea de modernización, cercanía, innovación fueron características y valores que se reflejaron en las distintas políticas públicas que implementaron. Con esto queremos referirnos a que gobierno abierto en buenos Aires, no surgió en el vacío, sino en un terreno, al menos advertido e inicialmente preparado, a cerca de nuevas tendencias y formas de trabajo.

El proyecto se inició en 2011 bajo la coordinación de la Dirección General de Información y Gobierno Abierto del Ministerio de Modernización de la Ciudad de Buenos Aires.

Inicialmente se plantearon objetivos tales como:

1. Empoderar al ciudadano con información y herramientas para estimular su participación de forma creativa en el proceso de políticas públicas
2. Mejorar los servicios públicos de la Ciudad a través del trabajo colaborativo entre los equipos de gobierno y la sociedad
3. Promover que los ciudadanos, los emprendedores, las asociaciones civiles y los medios de comunicación se apoyen en la Ciudad como una plataforma para crear valor por sus propios medios.

Una de las primeras líneas de acción que se desarrollaron estuvo vinculada a la mejorar la “infraestructura digital” de la ciudad de forma tal que estuviera preparada para el uso de las nuevas tecnologías y de las redes sociales como fuente de comunicación con los ciudadanos.

Luego el trabajo se orientó hacia la apertura de datos en formato abierto, como instancia necesaria tanto para el acceso a la información del gobierno como para el desarrollo de ideas innovadoras.

Esto requirió un trabajo pormenorizado hacia dentro de la estructura orgánica de la administración pública, porque fue necesario mejorar la capacidad digital del estado para producir datos bajo una nueva estructura y pensando en quienes harían uso de ellos, más allá del propio gobierno.

Hacia 2012 y de acuerdo a lo establecido en el Decreto 156/2012 se implementó la plataforma data.buenosaires.gob.ar. Un diseño original de la Open knowledge Foundation que fue adoptada por importantes ciudades del mundo.

En 2013, por el Decreto 478/2013 se resolvió la elaboración del Plan de Datos Abiertos de la Ciudad. Este fue presentado a mediados del año pasado y fue el resultado de una gran labor de recopilación, análisis y evaluación de impacto de los datos que genera cada área de la administración pública de la Ciudad y de organismos descentralizados.

Puntualmente el documento define el cronograma de publicación gradual de entrega o puesta a disposición de todos los datos producidos, almacenados o recopilados en medios digitales, cuya publicidad no se encuentre excluida por normas específicas, de manera tal de facilitar su descubrimiento, búsqueda, acceso, redistribución y reutilización por parte de los ciudadanos.

Simultáneamente con la apertura de datos, que fue un trabajo centrado hacia el interior del estado, se diseñaron estrategias para que, fundamentalmente desde la sociedad, se demanden esos datos y se inicie el camino hacia la co-creación de valor.

La pregunta podría plantearse en estos términos ¿Para qué liberar datos sino son utilizados - por la comunidad o el propio estado- para mejorar la calidad de los servicios públicos o para desarrollar aplicaciones con fines comerciales?

Para crear de una comunidad que demande datos públicos fue clave la organización de distintos tipos de eventos y encuentros entre los propios equipos de trabajo del gobierno y entre ellos y la sociedad civil (programadores, desarrolladores, ONG).

Desde el año 2012 se realizaron distintos hackatones que fueron evolucionando en la propia dinámica de organización y desarrollo.

Durante el hackaton se trabaja a partir de una idea para desarrollar prototipos funcionales de muestreo para luego analizar la viabilidad de su implementación real.

El primer encuentro fue exclusivo para programadores; luego se convocó a equipos de gobierno para que trabajaran en comunidad con los desarrolladores para resolver, en un periodo corto de tiempo, alguna problemática puntual.

El tercer hackaton fue el “BA Hackaton Verde”. A diferencia de los anteriores fue el primer hackaton temático. Se ancló en tres ejes de trabajo: desarrollo de aplicaciones web o móviles, diseño industrial y análisis de datos.

El foco de la convocatoria estuvo puesto en encontrar soluciones innovadoras que contribuyan a resolver el problema de la basura a través de distintos mecanismos que favorezcan la reducción, separación, reciclado y reutilización de los residuos sólidos urbanos.

Otro tipo de encuentro que se organizó fue una GobCamp. Esta modalidad de trabajo es una conferencia en cuya dinámica los participantes proponen las charlas que están interesados en ofrecer. No hay programa ni horarios pautados con anterioridad.

La experiencia permitió que los equipos de gobierno se reunieran para dar a conocer a sus pares su trabajo diario y los proyectos que estaban desarrollando.

La tercera iniciativa fue un concurso de aplicaciones para premiar las apps que se desarrollaran utilizando información disponible en el portal Buenos Aires Data.

Retomando los objetivos del programa que numeramos anteriormente, y en lo que respecta a la concepción de la “ciudad como plataforma de trabajo”, la Dirección General de innovación y Gobierno abierto, creo el Laboratorio de Gobierno. Este funciona con el objetivo de conectar equipos, acelerar ideas e incubar proyectos. Es un espacio abierto para todo aquel que quiera colaborar con ideas para la ciudad.

Hasta aquí podemos concluir que la implementación de la política de gobierno abierto de la Ciudad de Buenos Aires ha seguido una estrategia clara y ha atravesado distintos estadios de maduración.

Se comenzó por la publicación de información en línea, luego la mejora de la calidad de esa información, seguido por un gran tarea de “evangelización” de los equipos de gobierno para crear e institucionalizar una cultura de trabajo abierta, y al mismo tiempo formar a los equipos políticos y técnicos en a datos abiertos y las posibilidades de innovar a través de ellos, así como también la importancia de adoptar una lógica de pensamiento orientada “hacia afuera” para comprender las demandas de los consumidores de los datos que producen sus áreas de trabajo.

5. Conclusiones.

A modo de conclusión queremos por un lado, plantear lo que consideramos desafíos a tener en cuenta para la consolidación de algunos de los proyectos de gobierno y datos abiertos iniciados en el país y por otro, reconocer los rasgos más sobresalientes de los dos casos que presentamos en este documento.

Desafíos:

El éxito de estas iniciativas transformadoras depende de la existencia de un fuerte liderazgo político que inspire una cultura de cambio inicialmente hacia dentro de la propia estructura del Estado.

El gobierno abierto, va más allá de ser un cambio tecnológico en el estado, requiere no solo cambiar las características culturales de los funcionarios y equipo técnicos, sino que primeramente son los cuadros políticos quienes deben estar convencidos, porque son ellos los garantes de las transformaciones que se propician.

Compromiso normativo: El compromiso y convencimiento a nivel político debe manifestarse a través de normativa apropiada.

Si bien no hay que sacralizar la importancia de la normativa sobre el acceso a la información pública, esta podría actuar como palanca para incentivar cuestiones relacionadas a la transparencia y rendición de cuentas.

Datos abiertos gubernamentales: En el marco del gobierno abierto, se puede decir que las iniciativas de open data son las “estrellas”, ya que han tenido mayor proliferación y desarrollo a nivel general. Consideramos que esto es así, en tanto que los datos abiertos se encuentran entre los cimientos del gobierno abierto, abriendo el juego para el ejercicio de la transparencia, participación y colaboración.

En este sentido el desafío consiste en consolidar este proceso de apertura de datos, como algo sistémico y sustentable en el tiempo. Transformar la etapa de publicación en algo rutinario y no discrecional, lo cual justificaría esta práctica tanto a nivel de recursos económicos (por ej adecuación de los sistema de información) como humanos (reformas organizacionales).

Desde una mirada intrainstitucional, una política pública de datos abiertos tiene impacto a nivel cultural, legal, organizacional, informático y tecnológico, por lo que podemos considerarla como transversal a toda las organizaciones públicas y tiene sentido en tanto aporte valor público a través de la explotación de los datos publicados.

En relación con lo anterior, también resulta fundamental el trabajo que se inicie en materia de interoperabilidad de los sistemas informáticos utilizados en el Estado.

Superar el estadio técnico: Tanto el gobierno abierto en general, como la apertura de datos en particular se encuentran en un nivel muy técnico. Esto quiere decir que solo quienes saben programar o tienen algún conocimiento de sistemas o data mining pueden hacer un verdadero uso e interpretación de los datos publicados. Aquí el peligro radica en que se exploren parcialmente los datos no generando el efecto buscado.

Generar demanda: La publicación de datos no es un fin en sí mismo. “Sacar los datos afuera” no resulta suficiente si no se estimula a la comunidad (emprendedores, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación, etc) a hacer uso de esa materia prima para generar valor económico a partir de la innovación, participar conjuntamente con el estado en la mejora de servicios y para generar mayores niveles de control social.

Por otra parte resulta interesante que el propio Estado puede reconocer a los usuarios de datos como una fuente de información respecto a los intereses de la comunidad.

Respecto a las experiencias puntuales que presentamos:

Voz Data es un proyecto original en el país que contribuye a la promoción de los principios de gobierno abierto, particularmente la transparencia y el acceso a información pública incentivando el control social.

Esta tipo de iniciativas refuerza la idea, ya expuesta por el reporte del Consejo de Medios (Media Council) de la Alianza del Gobierno Abierto, de que los medios de comunicación, con el apoyo de la sociedad civil, actúan como puente entre los gobernantes y los gobernados.

Consideramos que los rasgos distintivos del proyecto Voz Data son:

Propuesta de Croundsourcing: se trabaja de forma colaborativa con organizaciones de la sociedad civil interesada y con el ámbito académico para abrir datos a través de los cuales se puede explorar cuáles son los destinos de los fondos públicos, en este caso del Senado de la Nación. La participación superó los 500 usuarios, quienes abrieron más de seis mil documentos.

La iniciativa generó importantes repercusiones a nivel político, abriendo la posibilidad del debate y tratamiento a cerca de la publicidad y el acceso a la información pública en el Poder Legislativo. También contribuyó a potenciar los reclamos de ONGs vinculadas con transparencia legislativa y derechos civiles respecto de una ley nacional de acceso a la información pública.

Compartir: Tanto la aplicación desarrollada para procesar los datos, como la base de datos que se generó “Gastos del Senado” son libres. Están a disposición en formatos abiertos para ser re-utilizadas por quienes la necesiten, incluso por el propio Poder Legislativo.

En el caso de la Ciudad de Buenos Aires el camino hasta la implementación de gobierno abierto se inició con acciones vinculadas a la modernización y al desarrollo de una “ciudad inteligente”, lo cual incluyó el diseño de plataformas y sistemas de gestión apoyados en la tecnología en pos de la transparencia, la participación, la inclusión y la agilidad.

El objetivo permanente es mantener activa la comunidad de consumidores de datos, porque en ellos radica el potencial innovador y la razón de ser de este tipo de proyectos.

Una de las características más prometedoras del proyecto de la Ciudad, es el trabajo que se viene realizando hacia el interior de la administración, con los equipos de los distintos Ministerios, “evangelizando” respecto de la importancia de incorporar una nueva lógica de pensar los problemas públicos, teniendo en cuenta “el afuera”: las demandas de los desarrolladores, las necesidades puntuales. Existen mecanismos de apoyo a la innovación desde dentro del estado, habilitando espacios y dinámicas para acompañar este proceso.

Por último, en relación a los conceptos centrales analizados consideramos que, no caben dudas respecto de los beneficios, logros y potenciales nuevas prácticas que nacen a partir de la apertura de datos, ya sea esto impulsado desde el propio gobierno como desde el periodismo en conjunto con la sociedad civil.

Cuando se piensa en el concepto más amplio de gobierno abierto, como nuevo paradigma de gestión asociado al ideal político democrático de transparencia, participación y colaboración, el impacto y los logros alcanzados, aún son precoces y hasta imperceptibles para el común de los ciudadanos. Esta percepción se da, al menos a nivel nacional y particularmente considerando los niveles de transparencia, rendición de cuentas y la apertura de canales de diálogo con la ciudadanía.

La premisas de gobierno abierto tienen directa relación con la cultura política y cívica de un país, por ello es que los cambios profundos demandarán voluntad y tiempo, mucho más de lo que se requiere para implementar acciones de open data.

Referencias.

- Prince Alejandro y Jolias Lucas (2013) Datos abiertos, ecosistema y cadena de valor.
- Prince Alejandro, Jolias Lucas y Brys Carlos (2013) Análisis de la cadena de valor del ecosistema de Datos Abiertos de la Ciudad de Buenos Aires
- Basterra, Marcela I. (2006) *El Derecho fundamental de Acceso a la Información Pública*. 1ª ed. Buenos Aires. Lexis Nexis Argentina.
- Poggi Eduardo (2011), Introducción a la Publicación de Datos
- Naser, Alejandra y Concha Gastón (2012) “*Datos abiertos: un nuevo desafío para los gobiernos de la región*” en *Gestión Pública* N° 74, marzo, pp. 11-18.
- Fundación Telefónica (2013). *Las TIC en el Gobierno abierto: Transparencia, participación y colaboración*.
- Oszlack, Oscar (2012), Gobierno Abierto: Promesas, supuestos, desafíos. Documento presentado en la VIII Conferencia Anual INPAE 2012: “Gobierno Abierto: Por una gestión pública más transparente, participativa y colaborativa”, San Juan de Costa Rica, 25 de abril de 2012
- Ramírez Alujas, Álvaro y Dassen, Nicolás (2014), Vientos de cambio: Los avances de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe (IDB Technical Note; 629)
- Ramírez Alujas, Álvaro (2010), Gobierno Abierto: De los principios a la práctica. Tres casos emblemáticos y unos cuantos lugares comunes, en *Buen Gobierno* N°9, Jul-Dic 2010, pp 21-28.
- Enrique Peruzzotti, La política de accountability social en América Latina, pp 6. Publicado en asociadacivil.org.

Sitio web consultados

- www.opengovdata.org (Consultado el 28-05-2014)
- www.opengovpartnership.org/es/country/argentina - (Consultado el 06-06-2014)
- [www.alejandrobarrros.com:http://www.alejandrobarrros.com/la-nueva-ambigüedad-del-gobierno-abierto-segun-harlan-yu](http://www.alejandrobarrros.com/http://www.alejandrobarrros.com/la-nueva-ambigüedad-del-gobierno-abierto-segun-harlan-yu) - (Consultado el 09-06-2014)