



Universidad
Provincial del Sudoeste
Promoviendo el Desarrollo Armónico de la Región

UPSOLAB
LABORATORIO DE GOBIERNO



Documento de Trabajo del UPSOLab Universidad Provincial del Sudoeste

Documento Nro. 2: “Gobierno Abierto: introducción y conceptos claves ”

José Fernández Ardáiz

Carolina Insausti

Lucas Jolías

Constanza Obiol

Marina Schoenemann

Gobierno Abierto: introducción y conceptos claves

José Fernández Ardaiz (UPSOLab) josefardaiz@gmail.com

Carolina Insausti (UPSOLab) carolina.insausti@gmail.com

Lucas Jolías (UPSOLab) lucasiolias@gmail.com

Constanza Obiol (UPSOLab) constanzaobiol@gmail.com

Marina Schoenemann (UPSOLab) marina.schoenemann@upso.edu.ar

1. Introducción: breve historia del Gobierno Abierto

En los últimos años hemos sido testigos de un creciente interés y difusión del término Gobierno Abierto. Si bien desde de la década de 1970 ya se hablaba y discutía sobre el término, el mismo comienza su popularización cuando en el año 2009 el Presidente de Estado Unidos, Barack Obama, emitió el Memorándum de “Transparencia y Gobierno Abierto”, con el objetivo de crear un sistema de gobierno transparente, colaborativo y participativo. Aunque estos pilares básicos del concepto se encuentran en los orígenes y filosofía de la democracia representativa, con el advenimiento de las nuevas tecnologías y la sociedad del conocimiento se da un nuevo impulso a que los gobiernos abran su información y generen nuevos mecanismos de participación ciudadana en los asuntos públicos.

Internet y las infraestructuras que sustentan las nuevas tecnologías han reducido considerablemente los costos de recolectar, almacenar, sistematizar y distribuir información; si tenemos en cuenta que nunca antes en la historia ha sido tan fácil compartir información y que el Estado es uno de los organismos más importantes en la sociedad que recolecta y almacena datos, entonces es lógico que Internet haya dado un nuevo impulso a los valores de la democracia representativa, hoy englobados bajo la idea de Gobierno Abierto. Pareciera ser que aquellas “promesas incumplidas de la democracia”, encuentran hoy una posible realización mediante el uso inteligente de la tecnología.

El memorándum del gobierno estadounidense fijaba como columna vertebral del Gobierno Abierto tres ideas básicas: a) la participación, como forma de aumentar la eficacia del gobierno y aprovechar el conocimiento distribuido y disperso en la sociedad sobre la implementación de políticas públicas (incorporar la experiencia del usuario); b) la transparencia, con el fin de promover la rendición de cuentas y proporcionar a los ciudadanos la información sobre lo que el gobierno está haciendo; y c) la colaboración, como forma de involucrar a los ciudadanos en la labor del gobierno.

Con este memorándum, Estados Unidos inauguró y puso en marcha una tendencia mundial hacia el Gobierno Abierto, con la intención de implementar, por primera vez, un nivel de apertura de gobierno sin precedentes, mediante el trabajo en conjunto con la ciudadanía en la creación de políticas públicas y el establecimiento de un sistema transparente y colaborativo.

Sin embargo, con el correr del tiempo y al igual que lo sucedido con las discusiones sobre la democracia que se dieron en el siglo XX (poliarquía vs. democracia), la idea de Gobierno Abierto, ha llegado a incluir todo tipo de valores e ideales. Sólo a modo ilustrativo, podemos incluir dentro de la idea de Gobierno Abierto las siguientes acepciones: mejora de los servicios públicos, modernización del estado, inclusión digital, interoperabilidad, gobierno electrónico, transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana, datos abiertos,

entre muchos otros. Varios autores han remarcado esta amplitud en la manera que interpretamos al gobierno abierto (Prince y Jolíás 2013a, Hofmann, Ramírez Alujas y Bojórquez 2012, Ramírez Alujas y Dassen 2014, Oszlak 2012) y, por lo tanto, la variedad de políticas que son incluidas bajo este rótulo. Si uno analiza las discusiones teóricas de la democracia en el siglo pasado, no debería sorprendernos lo que sucede hoy en cuanto al Gobierno Abierto. Seguiremos durante años (por lo menos hasta que “pase de moda”), tratando de definir qué políticas o acciones son necesarias para poder hablar de un gobierno abierto, qué valores integran el concepto, o si los planes de acción de diversos países concuerdan o no con lo que los académicos piensan sobre el tema.

No es nuestra intención en esta clase plantear este debate teórico. Aunque consideramos que la definición conceptual es de suma importancia y que la teoría efectivamente tiene “poder” sobre la legitimidad de las acciones de gobiernos y ciudadanos, existe actualmente una vasta bibliografía sobre la temática (a pesar del poco tiempo transcurrido). En este caso, nos interesa vislumbrar las relaciones que existen entre la idea de Gobierno Abierto, la transparencia, la innovación y la participación, así como la importancia de los Datos Abiertos.

Paralelamente al memorándum lanzado por Obama, el gobierno de los EE.UU y el gobierno de Brasil impulsaron el nacimiento de una Alianza que fomente y ayude a diversos países a sostener los principios del gobierno abierto en todo el mundo: la [Open Government Partnership](#) (OGP) o Alianza para el Gobierno Abierto.

El origen de la Open Government Partnership brota del intercambio de ideas y diálogos entre un grupo diverso de personas que abarcan desde organizaciones sociales y no gubernamentales, periodistas, individuos del ámbito privado y público. Los elementos comunes de estas conversaciones fueron la importancia de la transparencia, el acceso a la información gubernamental, la rendición de cuentas y la participación social en los asuntos públicos, así como la amplia utilización de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) para estos propósitos. Fue el 12 de julio de 2011 en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas en Nueva York (Estados Unidos), donde se realizó una ceremonia en la cual los presidentes Barack Obama por Estados Unidos y Dilma Rousseff por Brasil presentaron las bases del Open Government Partnership como una iniciativa internacional que promueve políticas de transparencia mediante tres principios: confianza pública, sistema de transparencia y participación de la sociedad con el gobierno. La iniciativa multilateral busca que los gobiernos se comprometan a elevar los niveles de transparencia, a fomentar la participación ciudadana en los asuntos públicos y a combatir la corrupción a partir del uso de las TIC.

En su inicio, ocho países se involucraron con la iniciativa y formaron parte de la Alianza (Estados Unidos, Brasil, México, Noruega, Reino Unido, Indonesia, Filipinas y Sudáfrica), los cuales firmaron diversos compromisos que todo país interesado en integrar la OGP deberá adoptar y cumplir con tal declaración.

En resumen, los planes de acción de cada país que integra la OGP tienden a promover y se comprometen a mejorar la disponibilidad de la información sobre las actividades gubernamentales: fomentando un mayor acceso a la información y divulgación sobre las actividades de gobierno en todos los niveles, publicando de forma sistemática los datos del gasto público, el rendimiento de las actividades y los servicios públicos esenciales, entre otras acciones. También se responsabilizan a alentar la filosofía de los Datos Abiertos, promoviendo los datos útiles para la sociedad en formatos que el público pueda encontrar, comprender y reutilizar, a partir de estándares abiertos que faciliten la interoperabilidad de los sistemas de información de gobierno.

Estos compromisos y propuestas también apoyan y defienden los principios de la participación ciudadana, reconociendo la necesidad de incorporar a los ciudadanos en la toma de decisiones y formulación de políticas. Sosteniendo y justificando que, de este modo, se aumentaría la eficacia de los gobiernos, al beneficiarse los conocimientos, las ideas y la capacidad de la gente para supervisar las actividades gubernamentales. El principio de la transparencia también está incluido en este compromiso, es así como se responsabilizan en tener políticas, prácticas y mecanismos sólidos contra la corrupción que garanticen la rendición de cuentas en la gestión de las finanzas públicas. La declaración también incluye a las TIC como herramienta central, a partir de la promoción del aumento del acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y rendición de cuentas, ofreciendo oportunidades para el intercambio de información, participación y colaboración.

Al día de hoy, son más de 80 los países que integran la Open Government Partnership. Este número va en ascenso y es una buena señal de que una gran parte de los países del mundo están empezando a reconocer la importancia de la transparencia y la apertura del gobierno. Cada uno de estos países, a su modo, y teniendo en cuenta su contexto, desarrollo, economía y cultura están fomentando la apertura del gobierno.

Argentina se integró formalmente al Open Government Partnership en noviembre de 2012. A pesar que la OGP es integrada solamente por unidades nacionales, en el país son varios los municipios y provincias que están implementando políticas de Gobierno Abierto, promoviendo así entre los diferentes niveles los principios de colaboración, participación y transparencia (Jolías y Fernández Arroyo 2009).

Con esta clase, se pretende dar un marco teórico e introducción al gobierno abierto, con la finalidad de que otros organismos y gobiernos comiencen a implementar sus propias experiencias y políticas en la materia.

2. Las fuentes conceptuales del Gobierno Abierto

Las ciberculturas y sus apóstoles aportan cada tanto tiempo y de forma incremental, nuevos conceptos o memes, es decir, unidades teóricas de información cultural transmisibles entre individuos, mentes o generaciones.¹

Algunos de estos conceptos son vacíos, otros son comerciales, varios son sólo nuevos nombres de viejas ideas, pero todos de alguna manera connotan los cambios o tendencias de lo que en forma general podemos denominar la Sociedad del Conocimiento, o del impacto transformador de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) en la política, la economía, los medios y demás ámbitos.

Algunos de estos conceptos mueren a poco de nacer, otros cobran fuerza y vida propia –como la “web 2.0”–, suman fans o detractores, y hasta se institucionalizan. De estos, y entre los más recientes y vigorosos, está el concepto de Gobierno Abierto (*open government* u *o-gov* en su apócope). Sin embargo, el impacto del Gobierno Abierto como tema de estudio está más relacionado con los ámbitos políticos, periodísticos o de consultoría, que con la investigación académica. La repercusión del término todavía no ha producido un debate teórico acerca de su significado, su alcance, ni de sus posibilidades de aplicación concreta, especialmente en el habla hispana. Es más un estado de ánimo o un ideal, que un concepto

¹ Neologismo acuñado por Richard Dawkins en el Gen Egoísta (1993). Para un completo análisis del término y su aplicación al mundo de Internet, ver Shifman (2012).

que nos ayude a pensar la política en la sociedad actual.

A pesar de ello, no tenemos por qué desechar una idea que, como veremos, se sustenta en conceptos tan conocidos y analizados como la democracia, el republicanismo y la representación política. Nos interesa reflexionar sobre las conexiones que existen entre el masivo desarrollo de las TIC y las actividades de gobierno, sin caer en posiciones deterministas sobre la conveniencia o no de aplicar tecnología en el Estado. A continuación, nos sumergimos en los aspectos teóricos y conceptuales del Gobierno Abierto y el *Open Data*, con la finalidad de analizar sus implicancias y de echar luz a un concepto tan utilizado de diversas maneras, que por momentos pierde su validez analítica. Examinaremos la relación entre Gobierno Abierto y *Open Data*, remarcando su polisemia y mostrando las fuentes conceptuales de cada uno de ellos.

3. Gobierno Abierto como innovación

De acuerdo a las definiciones más comunes sobre el concepto de Datos Abiertos (*Open Data* en inglés), éste podría ser entendido en una primera y simple aproximación, como una “práctica”, y de modo más amplio, como una filosofía basada en la idea de que los datos o información creados por las administraciones públicas pertenecen a la sociedad (Yu y Robinson 2012). Bajo esta visión, los Estados son solo meros administradores delegados, ya que incluso el propio costo de relevar o agrupar esa información ha sido realizado con los impuestos de los ciudadanos.

Acotemos su definición a la mera idea de que determinados datos estén disponibles o accesibles para o por cualquier persona u organización sin ninguna restricción de uso (de patentes, derechos de autor, *copyright* y otras formas de protección legal), aunque con algunas posibles limitaciones de reutilización mediante licencias especiales. Es sencillo reconocer en ese párrafo al *Open Data* como una práctica que surge como resultado de la convergencia de varias ideas o prácticas, la mayoría de ellas provenientes del campo de las nuevas tecnologías de la información y constituyentes del *ethos* de Internet y sus mentores:

- a) Las ideas de software libre y de código o fuente abierta (*free software, open source*).
- b) Los conceptos de *Big Data* (Datos Masivos) y *Linked Data* (Datos Vinculados).
- c) Los planteos de construcción colaborativa o co-creación emergentes de la lógica 2.0, y de la organización de los flujos de información y comunicación en una topología en red.
- d) Conceptos microeconómicos y nuevas prácticas comerciales.
- e) Y finalmente, una última fuente basada por un lado en la idea de la información o conocimiento como bienes públicos o comunes y, por el otro, en las leyes o normas de derecho y/o acceso a la información, así como su contrapartida de normas relativas a la protección de los datos personales y de la privacidad, tal como el *habeas data*. Este punto puede ser visto como fuente conceptual, y asimismo con un eje transversal y garantía de toda la discusión de datos y Gobiernos abiertos.

Una relectura de las páginas de “La Ética del Hacker” del sociólogo finlandés Pekka Himanen (2002), o de “La catedral y el bazar” y su secuela “Colonizando la noosfera” del famoso hacker Eric S. Raymond (1999), alcanzarían como semiplenas pruebas de la primera fuente

enunciada *ut supra*.

Desde el prólogo de la obra de Himanen, escrito por Linus Torvalds (ingeniero informático finlandés y creador del *kernel* Linux) y en el cual presenta su Ley, hasta el epílogo del sociólogo español Manuel Castells, y a lo largo de la obra, se compara y contrapone la ética de los hackers con la ética protestante del trabajo, pasando éste de ser el fin de la vida, a ser una “pasión”, una actividad creativa, y ya no un castigo bíblico; y dejando de ser la remuneración del trabajo la única compensación. Claramente, la idea es una alternativa al espíritu capitalista, pero también a la propiedad comunal administrada por el Estado. Asimismo el autor reconoce las fuentes de esta ética en la comunidad científica y en sus usos y costumbres, por ejemplo en compartir los resultados parciales o totales de sus estudios, someterse a la revisión de pares, y a diferencia del estilo monástico, nuevamente motivada por la pasión y no por las “reglas”. El aprendizaje y el nuevo conocimiento surgen no sólo de los maestros, sino entre pares, iguales, tal como en la Academia de Platón.

Torvalds por su parte ha planteado dos ideas conocidas hoy como “Leyes de Linus”. La primera está referida a los errores o problemas posibles al abrir un programa para el desarrollo bajo la forma de comunidad y de cómo los problemas de unos son resueltos por otros y más rápidamente que en un entorno competitivo tradicional orientado a beneficios. En la segunda, presentada en el prólogo de la obra recién comentada, Torvalds desarrolla el concepto de la motivación como la fuente principal del trabajo de los desarrolladores bajo código o fuente abierta.² En una analogía a la pirámide de Maslow, Torvalds clasifica estas motivaciones de modo ascendente en supervivencia, vida social y entretenimiento, siendo la tercera el motor de los desarrollos de fuente abierta.

Raymond (1999), comentando la Ley de Linus, plantea la diferencia esencial entre el modo de construcción del software propietario versus el “abierto” y el beneficio emergente de éste al acortar los plazos entre versiones o mejoras. Dada la complejidad de los desarrollos, sólo la apertura al enorme y “entusiasta” conjunto de la comunidad desarrolladora produce (probabilísticamente) resultados óptimos de corrección de errores, y en plazos menores.

Por supuesto, si bien el espíritu y praxis del software libre o de fuente abierta gana adeptos día a día en las Administraciones Públicas del mundo y entre académicos o expertos, también se levantan críticas al planteo. Por ejemplo, David LeBlanc y Michael Howard (2003) o Robert Glass (2002) han realizado estudios y análisis que los llevaron a concluir que una aplicación *in extremis* de la Ley de Linus puede derivar en problemas de mantenimiento y seguridad del software. Asimismo critican el hecho de que los “externos” a un proyecto, no son una masa tan enorme y entusiasta, sino unos pocos colaboradores repetitivos. En nuestras palabras, estos autores plantean que “la ley de los grandes números” no siempre aplicaría a esta modalidad de desarrollo, limitando entonces el alcance o aplicabilidad de la Ley de Linus, que requiere como en tantos otros casos de emergencia de la inteligencia de la multitud, de una masa externa cuasi infinita, descentralizada, diversa e independiente de colaboradores (Surowiecki 2004).

La fuente del “software libre” tal vez sea una de las corrientes inspiradoras más fuertes de algunas iniciativas de *Open Data*, ya que en varios casos los “campeones” de estas acciones son justamente partisanos de esa causa y/o de perfiles profesionales cercanos a la tecnología y sistemas.

Por otra parte, debe reconocerse que la idea de Datos Abiertos tiene visibles vínculos con el

² Bajo una misma perspectiva, Richard Florida (2002) desarrolla de la idea de “clase creativa”.

concepto de *Big Data* (Grandes Datos) y *Linked Data* (Datos Vinculados, o relacionados). Algunas grandes organizaciones, particularmente los Estados, relevan, acumulan o producen enormes masas de datos respecto de los ciudadanos, empresas, el mismo gobierno y sus actos, así como sobre muchos otros temas o sujetos. Como dijimos anteriormente, el costo es cubierto por los impuestos y el motivo o fin de esa acción es la misma gestión de Gobierno delegada por el pueblo. Así, esa masa crítica de datos, información o incluso el potencial conocimiento derivado de su análisis mediante nuevas y poderosas herramientas analíticas, el cálculo estadístico y particularmente del cruce o relacionamiento de datos de diversos individuos o grupos (*Linked Data*), es por derecho propio patrimonio de la comunidad y debe ser (o hacerse) público. Aunque este sea el principio aceptado, entre reconocerlo y hacerlo efectivo hay un largo camino.

La idea de co-creación, construcción colaborativa, o la “cultura de la participación” al decir de Henry Jenkins (2006), comparte algunos elementos o argumentos con la corriente del software libre y asimismo con las ideas sobre las masas críticas de información, y fundamentalmente respecto del poder cognitivo emergente de la “la inteligencia de las multitudes”. Pero también tiene una orientación que parece apoyarse o vincularse con lógicas y prácticas económico-comerciales. Podríamos decir que estas dos fuentes articuladas, y en un arco ideológico, estarían más “hacia la derecha” que la fuente del software de fuente abierta enunciada en primer lugar (Slee 2012).

Desde lo económico, está claro que si las Administraciones Públicas pasan a estar obligadas o se comprometen a abrir sus datos en formatos reusables, esto implica costos adicionales a los de relevar y almacenar los mismos ya enunciados, y sobre todo si se pretende que estos datos abiertos sean comprensibles o visualizables por el ciudadano común. Aquí surge un modelo de *Open Data* muy extendido en algunos países, el cual consiste en la convocatoria a “desarrolladores”, comprendiendo a una amplia familia de actores tales como empresas o emprendimientos privados, y en menor medida a organizaciones de la Sociedad Civil e incluso activistas individuales de esta causa o movimiento de los Datos Abiertos. Estos actores procesan, realizan análisis y hasta construyen aplicaciones en base a datos públicos abiertos, cobrando o no al ciudadano o consumidor por la presentación final de los datos e información en formatos amigables. De alguna manera, el Estado no sólo estaría entregando los datos abiertos a ciertas comunidades especializadas (*community-sourcing*) o directamente a “las multitudes” (*crowdsourcing*), sino además estaría tercerizando el costo de esta tarea. Algunos autores e ideólogos del tema critican esta versión o fin “comercial” del Open Data. Por nuestra parte, no presentamos reparo alguno con esta modalidad. Sí destacamos que el riesgo (que no vemos como exclusivo o derivado de estas prácticas comerciales) es que los gobiernos abran datos en cantidades o calidades irrelevantes a los fines de la transparencia y la participación (fines o pilares del *Open Government*), y por ende toda la promesa de Datos Abiertos quede circunscripta a una forma de colaboración que derive (solamente) en mejoras en la prestación de los servicios del sector Público al ciudadano, acotado a su dimensión de administrado. Está claro que esto último es de por sí relevante y necesario, aunque parece quedar comprendido dentro de la ya “vieja” idea de Gobierno Electrónico.

4. Gobierno Abierto como transparencia

La polisemia del término Gobierno Abierto tiene una segunda acepción, ya no relacionada con elementos de colaboración e innovación, sino más bien con ideales político-democráticos. Para lograr una mayor transparencia, participación y colaboración de los ciudadanos con el Gobierno, es necesaria la publicación, en formatos preestablecidos, de

los datos públicos que releva y sistematiza el Estado nacional, provincial (Estadual) o municipal.

Al igual que muchas de las iniciativas que promueve el Gobierno Abierto, el Open Data puede enmarcarse dentro de los términos de la democracia representativa y la publicación de los actos gubernamentales. Como marcan Lathrop y Ruma (2010: XIX), “en un sentido básico, [el Gobierno Abierto] se refiere a que la gente tenga el derecho a acceder a documentos y procesos de gobierno. La idea de que el ciudadano tenga el derecho de controlar y participar en el gobierno se remonta por lo menos al Iluminismo, y está consagrada en la Declaración de Independencia y en la Constitución de los Estados Unidos. Sus principios están reconocidos en casi cualquier país democrático del planeta”.

De manera simplificada, la re-presentación no significa más que hacer presente lo oculto, dar a luz aquello que permanece detrás de escena (Bobbio 1993). Los actos de gobierno así como la información gubernamental pertenecen a la ciudadanía en la medida en que son públicos. Aunque por principio la información es de los ciudadanos, para cumplimentar con esa premisa deben ser publicados de manera accesible.

Ahora bien, la idea misma de democracia representativa implica que los gobernantes tengan cierto grado de autonomía, ya que sin ésta, se perdería la idea misma de representación (Sánchez-Cuenca 2010). La autonomía con la que cuenta la elite política en la toma de decisiones es un prerrequisito para poder hablar de gobierno representativo. Ésta ha sido fruto de largos procesos históricos, que incluyen transformaciones morales, geográficas, tecnológicas y de escala, entre otras. La representación surge como innovación para resolver el problema de la escalabilidad, de manera que se transforma como el mejor mecanismo para resolver democráticamente los conflictos de una sociedad (Dahl 1991). De allí que debemos entender el Gobierno Abierto dentro de los límites de la democracia representativa, ya que las características de la última condiciona las posibilidades de la primera. No podemos debatir las posibilidades y dirección del *O-gov* sin observar las modificaciones de la representación política.

Como dijimos, representación implica autonomía de la “elite política”, sin embargo, esa autonomía se encuadra dentro de un Estado de Derecho, por lo que no es completa. La imagen de una democracia electrónica directa (o semidirecta) es casi antagónica con la premisa básica de la representación. Entonces ¿cuál es la relación entre democracia representativa y Gobierno Abierto? La manifestación del ideal democrático en instituciones concretas ha sido producto de un largo camino histórico, dando como resultado la ingeniería institucional de los regímenes democráticos de la actualidad. Para reducir la brecha entre gobernados y gobernantes que implica todo régimen representativo, han surgido instituciones que aseguren que dicha separación no termine en gobiernos completamente autónomos de las preferencias del electorado ni en acciones ilícitas. Estas instancias de control, suelen encuadrarse dentro de la llamada *accountability* o rendición de cuentas.

Adoptar una visión tecno-centrista sobre el tema puede hacernos olvidar algunas cuestiones sobre el funcionamiento del Estado y las instituciones de gobierno. El Gobierno Abierto pregona por la transparencia, es decir, que los datos estén disponibles en la web y que cualquier ciudadano pueda acceder a ellos sin ninguna restricción. Sin embargo, este es un principio incompleto. La transparencia es una causa necesaria pero de ninguna manera suficiente para generar cambios positivos en la calidad de los gobiernos democráticos. El *Open Data* puede ser un insumo sumamente valioso en tanto y en cuanto mejore el accionar de las agencias de rendición de cuentas y el *accountability*. El principio de la transparencia se transforma en un ideal incompleto si no existen agencias o instituciones con capacidad de sancionar y obligar a la rendición de cuentas. Como hace referencia Jonathan Fox (2008:

174), “este supuesto [la transparencia] confunde lo normativo (lo que nuestros valores democráticos nos hacen desear) con lo analítico (lo que las ciencias sociales nos permiten afirmar). Si el poder de la transparencia se deriva en el poder de la vergüenza, su influencia sobre verdaderos sinvergüenzas puede ser muy limitada. Resulta que la transparencia es necesaria pero lejos de suficiente para construir la rendición de cuentas”.

Sin un adecuado marco normativo de acceso a la información y de un eficaz *law enforcement* de control ejercido tanto desde organismos intra-estatales, como desde agencias de la sociedad civil, no parece que el *Open Data* pueda cumplir sus propias promesas de nacimiento. Más que un camino a la transparencia, el *Open Data* como componente esencial del Gobierno Abierto debe ser un camino a la rendición de cuentas, por lo que los incentivos estatales a la transparencia deben estar respaldados por mecanismos de *enforcement*. Crear agencias de Gobierno Abierto sin poder de obligatoriedad en la publicación de los datos, puede terminar en el voluntarismo político de actores o instituciones. En países con democracias de baja calidad (Morlino 2003) y con una cultura política poco acostumbrada a la transparencia de gestión, el *Open Data* puede terminar siendo una política superficial con respecto a mejorar la calidad democrática de un gobierno.

En las democracias modernas existen varios mecanismos de *accountability*, que pueden ser categorizados en tres: *accountability* vertical, horizontal y social. La primera de ellas se refiere a la capacidad de los ciudadanos de elegir a sus representantes mediante elecciones regulares. Se interpreta como un mecanismo de control gubernamental por parte de la ciudadanía, la cual puede premiar o castigar a los gobernantes por el cumplimiento de sus funciones. Este tipo de control de gobierno es fundamental en cualquier régimen democrático, ya que sin la existencia de elecciones regulares y competitivas no podríamos siquiera hablar de democracia, pero no es el único mecanismo de *accountability*. Además del control vertical por parte de los ciudadanos, en el desarrollo histórico de las democracias modernas han surgido toda una serie de organismos intra-estatales tendientes al control de los poderes del Estado. Este tipo de agencias estatales conforman lo que comúnmente se denomina *accountability* horizontal. Siguiendo la definición de Guillermo O’Donnell (2001: 11) cuando hablamos de *accountability* horizontal, nos referimos a “la existencia de agencias que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas (*empowered*) para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales o incluso *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitos”.

Este tipo de agencias estatales con poder de obligatoriedad (*enforcement*), actúan comúnmente cuando existe una transgresión ilegal por parte de una agencia estatal de la autoridad de otra, o cuando funcionarios obtienen ventajas ilícitas para sí mismos y/o sus asociados (corrupción). Mientras que cuando hablamos de transparencia nos referimos a la publicidad de los actos de gobierno e información pública, con *accountability* nos referimos a las organizaciones que se encargan de controlar y/o sancionar los actos ilícitos de agentes o agencias estatales. Transparencia y *accountability* están interrelacionadas y se potencian mutuamente, por lo que ambas son necesarias en el camino al Gobierno Abierto. No solamente se deben abrir los datos, sino que también deben existir agencias con poder real que se encarguen de controlar el ejercicio de los poderes estatales. El *Open Data* debe ser visto como un insumo fundamental para el quehacer cotidiano de las agencias de control interestatal (auditorías, ombudsman, defensorías y similares), y no sólo como un instrumento de transparencia.

El tercer tipo de *accountability* que existe en sociedades democráticas es el social, y es quizás en este tipo de control en donde las políticas de *Open Data* pueden tener un impacto

profundo, ya que potencian el control político por parte de la sociedad civil. Por *accountability* social, nos referimos a “[...] un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en acciones mediáticas. Las iniciativas de estos actores tienen por objeto monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de éstos y activar la operación de agencias horizontales de control. La *accountability* social puede canalizarse tanto por vías institucionales como no institucionales. Mientras que las acciones legales o los reclamos ante los organismos de supervisión son ejemplos de las primeras, las movilizaciones sociales y las denuncias mediáticas, orientadas usualmente a imponer sanciones simbólicas, son representativas de las segundas” (Smulovitz y Peruzzotti 2002: 32).

La apertura de datos públicos favorece el control de las acciones del Estado por parte de medios de comunicación, prensa, organizaciones de la sociedad civil y todas aquellas instituciones interesadas en el quehacer gubernamental. La noción de *accountability* tiende precisamente a reducir la brecha entre representados y representantes, permitiendo la participación no sólo de actores estatales, sino también de la ciudadanía. En los últimos años, la arena política ha sido ocupada por movimientos sociales (Indignados/15M, *Ocuppy Wall Street* y similares) y ONG’s que exigen y reclaman la legalidad de las acciones del Estado, así como por escándalos mediáticos que desnudan numerosos casos de corrupción. De este modo, el *Open Data* puede favorecer el accionar de dichas organizaciones, complementando y mejorando la rendición de cuentas.

Ahora bien, en el correcto funcionamiento de un Gobierno Abierto, los tres mecanismos de *accountability* – vertical/electoral, horizontal y social – son interdependientes y necesarios (Schmitter 1999). La apertura de datos públicos es un componente esencial para la rendición de cuentas y no sólo para la transparencia. La postura filosófica que conjuga *Open Government* con transparencia a la que hacemos referencia, tiene sus fundamentos en el desarrollo histórico de las instituciones democráticas y republicanas, y no sólo en la visión tecno-centrista del Dato Abierto. El avance de las TIC en las actividades de gobierno puede tener verdaderos impactos positivos, pero no por ello debemos dejar de lado el rol y los alcances institucionales del tema.

5. Gobierno Abierto y participación ciudadana

El tercer sentido del Gobierno Abierto tiene que ver con la participación ciudadana. Textos clásicos de la Ciencias Sociales ya hablaba hace tiempo de un nuevo modelo de democracia participativa y de la necesidad del involucramiento ciudadano en los asuntos de gobierno (Macpherson 1987, Held 1991). Sin embargo, la propuesta novedosa del *Open Government*, radica en la necesidad de crear mecanismos de participación por fuera de las instituciones formales de representación de intereses. Es el ciudadano el que participa en las actividades de la política sin necesariamente pertenecer a un partido político, un sindicato o una organización de la sociedad civil; básicamente, un ciudadano “desorganizado”.

La participación a la cual hace referencia la idea de *o-gov*, no es la participación política partidaria o por medio de instituciones formales reconocidas en los regímenes democráticos actuales. Si fuera así, no existiría nada nuevo bajo el sol. El Gobierno Abierto no necesariamente denota una mayor participación a través de los canales tradicionales, sino una transformación cualitativa de los mismos. Es en este punto que las TIC y principalmente Internet se transforman en un medio fructífero, ya que permiten generar nuevas formas de

participación, sin la mediación de estructuras formales entre gobierno y ciudadanos.³

Ahora bien, si lo analizamos detenidamente, el Gobierno Abierto no solo apunta a la reforma de la institución de gobierno en sí, sino que también implica modificaciones en el régimen, es decir, en las reglas y normas (explícitas o no) que determinan los canales y formas de cómo se accede y ejerce el poder político de una sociedad (O'Donnell y Schmitter 1986). Existen países en donde la potestad de la representación política está monopolizada por los partidos políticos (reconocida constitucionalmente), por lo que son sólo ellos los permitidos por el régimen para acceder y ejercer las facultades de gobierno. Si uno quiere acceder de manera individual (sin un partido) a la “caja negra” de la toma de decisiones, entonces deberá hacerlo cómo un profesional (técnico, administrador gubernamental, etc.). El ciudadano por sí solo, por fuera de instituciones formales, tiene pocos canales para participar en la toma de decisiones, más allá de las elecciones de sus representantes.

Las democracias modernas cuentan con sistemas institucionalizados de canalización de demandas ciudadanas, los cuales son producto de construcciones históricas en constante cambio y complejización. Basta con mirar las metamorfosis sufridas por los partidos políticos en el siglo XX, para darse cuenta que los mecanismos de transmisión de demandas ciudadanas hacia el gobierno son construcciones socio-históricas, muchas de las cuales han sido influenciadas por innovaciones en los sistemas de comunicación. Como hace referencia Bruce Bimber (2003), cada innovación en los sistemas de comunicación ha implicado cambios en el régimen de comunicación y ejercicio del poder. De este modo, el surgimiento de los sistemas postales de alcance nacional o el telégrafo, permitieron la estructuración y centralización de fuerzas políticas con al alcance territorial y el surgimiento de los primeros partidos nacionales. Del mismo modo, el uso extendido de la radio y la TV generaron una atomización en las estructuras de organización de intereses, en donde la elite política dejó de monopolizar la esfera pública para dar paso a nuevos actores, con criterios de organización orientados a una audiencia masiva y con capacidad de influir en la elaboración de políticas públicas. Si transformaciones en el régimen de comunicación de una sociedad producen cambios a la hora de acceder y ejercer el poder, así como en la relación Estado-ciudadano, la pregunta a la que apunta el concepto de Gobierno Abierto tiene esta misma dirección: ¿cuáles son las nuevas formas de intermediación de intereses del régimen político? ¿De qué manera impactan las TIC en el régimen del poder y en sus estructuras?

Las TIC puede generar nuevos canales de participación y sin dudas modificarán las formas de representación de los intereses sociales, pero también son utilizadas por las estructuras tradicionales de representación. Aunque pueda parecer muy similar, la lógica es diferente. En el primer caso se busca un empoderamiento ciudadano más allá de su pertenencia a una u otra organización, por lo que se tiende a una individuación de la representación y participación ciudadana. En el caso de la utilización de TIC por parte de organizaciones de representación (partidos políticos, sindicatos, etc.), debemos tener en cuenta que comúnmente son utilizadas dentro de sus propios marcos institucionales, pero es el organismo el encargado de transmitir las demandas de sus miembros. Mientras que en un caso se da una individuación de la participación por medio de las TIC, en el otro se utilizan como estrategias de comunicación, pero en lo que respecta a la transmisión de demandas al Estado, es la institución la que sigue teniendo la voz principal.

La democracia representativa está transitando el paso de un modelo en el que los

³ De aquí la idea, muy relacionada con el Open Government, de “Estado como plataforma” acuñada por Tim O'Reilly (Lathrop y Ruma 2010). El Estado como Plataforma significa la generación de herramientas de participación ciudadana en el proceso de elaboración e implementación de políticas públicas, con topologías emergentes y espontáneas, mediante la utilización de la web 2.0.

ciudadanos eran el “público” de las decisiones políticas, a un modelo en el que el reparto de actores involucrados se ha ampliado, complejizado y atomizado. Hoy, producto en parte de las TIC, los ciudadanos pueden ser actores directos de la esfera política, no sólo legitimando decisiones sino también participando en ellas. Algunos casos novedosos de co-construcción de políticas públicas son ejemplos de esto (como el *peer to patent*⁴), aunque otros no tan novedosos también forman parte de esta nueva lógica de participación (como los Presupuestos Participativos⁵).

Si lo que se pretende es una mayor participación de la ciudadanía en la política mediante los canales tradicionales de la democracia, entonces no habría necesidad de crear nuevos términos como Gobierno Abierto. “Abrir el Gobierno” puede llevarnos respaldar una connotación descendente en la implementación de las políticas públicas, algo así como que el gobierno abre sus puertas a la ciudadanía del mismo modo en que se abren las puertas de una casa a los “visitantes”. No sólo debemos sostener un Gobierno Abierto, sino que también debemos pensar en un “régimen abierto”, en donde el ciudadano pueda participar en los asuntos públicos sin la exclusiva intermediación de instituciones formales. Pretender un gobierno más abierto en su accionar, implica una transformación de las reglas sobre quién y cómo forma parte del proceso decisorio. Sin producirse cambios en las reglas de régimen, difícilmente se alcanzará el ideal del *Open Government*.

6. Principios básicos de los Datos Abiertos

Como mencionamos al comienzo, uno de los aspectos fundamentales para alcanzar un gobierno abierto es la apertura de datos e información por parte de las instituciones públicas para que toda persona física o jurídica pueda usarlos y reutilizarlos (Prince y Jolíás, 2013a). De acuerdo con el espíritu del *open source* y según quienes promulgan e incentivan el *open data*, más que como un concepto, se lo define como una filosofía o práctica en la cual se considera que determinados datos deben ser libres y accesibles para toda la ciudadanía. Este movimiento cobró gran importancia a nivel mundial en los últimos años y hoy en día es una de las principales tendencias en varios niveles de gobierno.

Para considerar a un dato como abierto, no alcanza con que sea público y esté a la vista de todos, sino que además debe cumplir con una serie de requisitos. Desglosando el término, por *data* nos referimos a todas las piezas individuales de información sea cual sea su naturaleza (desde imágenes hasta números, definiciones textuales, mapas, audios, etc.). Mientras que con *open*, según la [Open Knowledge Foundation](#) una obra es abierta si su forma de distribución satisface las siguientes condiciones:

1. Acceso. La obra debe estar disponible en forma integral y, preferentemente, su descarga desde internet debe estar habilitada de un modo gratuito o a un costo de reproducción razonable. La obra también debe estar disponible en una forma conveniente y para ser modificable.
2. Redistribución. La licencia no debe restringir a nadie la posibilidad de vender o distribuir la obra en sí misma, tampoco se debe evitar que sea integrada a un paquete realizado sobre la base de obras de fuentes diversas. Además, no se debe exigir un

⁴ Para una explicación del *peer to patent* y su funcionamiento, recomendamos el trabajo de Beth Noveck (2009)

⁵ La primera experiencia de Presupuesto Participativo se dio en el Estado de San Pablo (Brasil) en el año 1989 y luego se extendió por toda América Latina y el mundo. Para un análisis de las experiencias más exitosas de la región Latinoamericana, ver Prince, Jolíás y Doria (2012).

pago u otro tipo de cuota para la venta o distribución de la información.

3. Reutilización. La licencia debe permitir que se realicen modificaciones y obras derivadas, y debe permitir que sean distribuidas en las mismas condiciones que la obra original. También puede imponer algún tipo de requerimiento relacionado con el reconocimiento y la integridad (véanse las condiciones 5 y 6).

4. Ausencia de restricciones tecnológicas. Se debe proporcionar la obra para que no exista ningún obstáculo tecnológico al momento de ejecutar los actos que se mencionaron en las condiciones anteriores. Esto se puede conseguir al ofrecer la obra en un formato de datos abierto (por ejemplo, un formato cuya especificación esté disponible de manera pública gratuita y que, para su uso, no se imponga ninguna restricción de tipo monetario u otra índole).

5. Reconocimiento. La licencia puede exigir el reconocimiento de los contribuyentes y creadores de la obra como condición para la redistribución y reutilización. Si se impone esta condición, no debe ser de manera onerosa. Por ejemplo, si se exige un reconocimiento, la obra debería ir acompañada de una lista de aquellas personas a los que hay que reconocer.

6. Integridad. La licencia puede requerir, como condición para que la obra pueda ser distribuida con modificaciones, que la obra resultante tenga un nombre diferente o incluya un número de versión diferente al de la obra original.

7. Sin discriminación de personas o grupos. La licencia no debe discriminar a ninguna persona o grupo de personas.

8. Sin discriminación de ámbitos de trabajo. La licencia no debe restringir a ninguna persona para que haga uso de la obra en un ámbito de trabajo específico. Por ejemplo, no puede restringir su uso a un negocio o limitarla solo para investigación militar.

9. Distribución de la licencia. Los derechos adjuntos a la obra deben aplicarse también a cualquier persona a quien le sea redistribuida, sin necesidad de que esta ejecute una licencia adicional.

10. La licencia no debe ser específica de un paquete. Los derechos adjuntos a la obra no deben depender de que forme parte de un paquete particular. Si la obra se extrae de ese paquete y se utiliza o distribuye en las mismas condiciones que la licencia de la obra, todos aquellos a quienes les sea redistribuida deberán tener los mismos derechos que los concedidos conjuntamente con el paquete original.

11. La licencia no debe restringir la distribución de otras obras. La licencia no debe imponer restricciones a otras obras distribuidas junto con la obra objeto de la licencia. Por ejemplo, no debe imponer que todas las otras obras que se distribuyan por el mismo medio sean abiertas.

En resumen, “ser abierto” significa eliminar todas las barreras para asegurar que la más amplia gama posible de personas pueda reutilizar los datos y para que un dato sea abierto, debe ser accesible y reutilizable, no exigir permisos específicos, ni incluir restricciones de *copyright* o patentes. Aunque cualquier tipo de información es susceptible de participar en un

proceso de datos abiertos, es necesario que se respeten las restricciones legales de seguridad y protección de datos personales. Al poner los datos a disposición de los ciudadanos y permitir su combinación con otros datos, o sea permitir una puesta en común de datos para que sean aprovechados y se los pueda incluir en nuevos productos o servicios, se estaría alcanzando uno de los principales beneficios, como la posibilidad de crear nuevos conocimientos.

En el caso específico de los gobiernos, el *open data* implica la apertura de los datos producidos por entidades gubernamentales o datos controlados por el gobierno y su puesta a disposición de los ciudadanos para que puedan ser utilizados, reutilizados se les dé un nuevo valor. Reutilización de la información del sector público (RISP) u *open government data* (OGD) significa publicar la información del sector público en formatos libres, abiertos, estándar, accesibles y que maximicen su reutilización.

Un [grupo de trabajo](#) que surgió en California, Estados Unidos, en 2007 desarrolló los ocho principios fundamentales del *open government data*. Estos principios funcionan hoy como manual y guía para aplicar un efectivo y eficiente desarrollo del OGD, y se convirtieron en el punto de partida para evaluar la apertura de datos de los gobiernos. Los gobiernos que adopten estos principios podrían mejorar sus niveles de eficacia y transparencia, además de la relevancia de sus acciones para la vida de los ciudadanos.

Los ocho principios son:

1. Los datos deben ser completos. Todos los datos públicos deben estar a disposición y ser almacenados en forma electrónica, incluso los documentos, bases de datos, transcripciones y la información multimedia (audios y videos).
2. Los datos deben ser primarios. Los datos deben ser publicados sin modificaciones, como fueron recolectados en su origen, y no separados o agregados.
3. Los datos deben estar en tiempo. Los datos deben estar disponibles tan pronto como sea necesario para preservar su valor.
4. Los datos deben ser accesibles. Los datos deben estar disponibles para el mayor número de usuarios posible, para que puedan participar de la más amplia gama de propósitos.
5. Los datos deben ser procesables por una máquina. Los datos deben estar estructurados en forma razonable para que su procesamiento automático sea posible.
6. El acceso no debe ser discriminatorio. Los datos deben estar disponibles para cualquier ciudadano, sin necesidad de registro.
7. Los formatos de datos no deben ser de propiedad privada. Los datos deben estar disponibles en un formato sobre el cual ninguna entidad tenga el control exclusivo.
8. Los datos deben ser de libre licencia. Los datos no estarán sujetos a ningún derecho de autor, patentes, marcas o reglamento secreto comercial. Las restricciones de privacidad, seguridad y privilegio pueden ser regidas por otras leyes.

A estos principios, [The Sunlight Foundation](#) agregó dos más:

1. Permanencia. La capacidad de encontrar información en el tiempo.
2. Costos de usos. Una de las mayores barreras para acceder a la información pública es el costo que se impone a los ciudadanos, incluso aunque sea un costo mínimo.

Para que el OGD sea posible, depende principalmente de la voluntad política de cada

gobierno, ya sea nacional, provincial o local. Las barreras no son tecnológicas, sino político-culturales. Facilitar y proporcionar a los ciudadanos el acceso a datos fehacientes, actualizados y libres de barreras tecnológicas o legales para su reutilización, significa dar un paso fundamental en el camino hacia el gobierno abierto. Es decir, hacer un gobierno más transparente, participativo y colaborativo, donde la sociedad civil tenga la posibilidad de crear y aportar conocimientos en la construcción de políticas y servicios públicos.

Para que la apertura de los datos de gobierno sea eficiente, se debe publicar la información del gobierno en un catálogo de datos que esté al alcance de todos, en formatos digitales, estándares y abiertos, y siguiendo una estructura clara que permita su fácil comprensión y reutilización por parte de la ciudadanía.

7. Fortalecer la comunidad local de Datos Abiertos

El *open data* pasó en poco tiempo de ser el mero concepto o idea de liberar los datos públicos de modo reusable a convertirse en un movimiento internacional al que adhieren de modo creciente tanto diversos gobiernos de distintos países y ciudades como activistas de la sociedad civil. El tiempo dirá si algunos de estos gobiernos solo implementan programas o políticas de datos abiertos como una forma de mostrarse transparentes y participativos o si sus intenciones son reales y se logra mejorar el control y aumentar la participación ciudadana a través de programas de datos abiertos y otras acciones. Y solo podremos afirmarlo si se establecen criterios de éxito y realizan mediciones específicas y objetivas.

Del lado ciudadano, la promesa de este meme⁶ es el empoderamiento. Hasta ahora, la información o datos públicos llegaban al ciudadano en forma cruda, inentendible y poco accesible para la gran mayoría, o mediados por organizaciones de la sociedad civil, la prensa e incluso los mismos políticos. Lo novedoso, al menos en esta primera generación de *open data*, es la aparición de un nuevo intermediario, la tecnología de la información encarnada en aplicaciones y programas que facilitan tanto el procesamiento y análisis duro (el mundo 1.0 de las TIC) como una más amplia difusión y una visualización simple (la visión 2.0). Este rol es liderado por organizaciones o profesionales que podríamos caracterizar como desarrolladores de aplicaciones digitales o *hackers*. Una comunidad con sus propios intereses y motivaciones. Una comunidad que se incorpora al ecosistema público-privado de los datos abiertos.

Estos desarrolladores de aplicaciones (con intereses comerciales directos o no) participan como una nueva especie de facilitadores o intermediarios. Por un lado, el Estado les terceriza los costos de producir información visualizable, accesible y comprensible, que de otra manera debería asumir y terminarían incrementando la carga impositiva al ciudadano o desviando recursos de otras prioridades. Del otro lado, la ciudadanía, los medios y las organizaciones de la sociedad civil se benefician tanto con la mayor abundancia y calidad de la información como con la baja de los costos de transacción, porque así pueden ejercer mejor su poder de inspección, control y participación. En el medio de este proceso, y de modo competitivo, los desarrolladores participan del ecosistema de un modo sustentable. Así, se genera un aumento de las promesas y beneficios de las políticas de *open data*, que aparecen casi como un subproducto la innovación.

Para el caso del ecosistema de datos abiertos, consideramos que cada actor y actividad

⁶ Un "meme" es un neologismo acuñado por Richard Dawkins (1993) que se refiere a una unidad teórica de información cultural transmisible entre individuos, mentes o generaciones.

involucrados conforman un eslabón en una cadena de creación de valor, en un camino que va desde el dato crudo en algún reservorio de gobierno a un dato devenido en información contextual y valiosa para el ciudadano y la sociedad. Este valor surge como resultado de un proceso que incluye diversas tareas: selección, aprovisionamiento y recolección de los datos crudos; *mashup*⁷ y procesamiento, comparación y análisis; desarrollo de aplicaciones tecnológicas, de plataformas, equipos, infraestructura y sistemas; difusión especializada o masiva e incremento de la visualización de los datos para su interpretación, contextualización y comprensión⁸.

Dejemos en claro que la apertura y la transparencia eran ya una demanda o un reclamo hecho a la democracia desde mucho antes que existieran las computadoras e internet. Y que probablemente lo sigan siendo. Internet o las nuevas tecnologías exacerbaron o aceleraron estas demandas no solo al bajar los costos de transacción o incrementar cuánticamente y abaratar la capacidad de proceso o análisis de la información, sino también al prometer desde las redes sociales la colaboración, la difusión masiva y el intercambio horizontal entre pares. Los gobiernos que liberan más y mejor información, ya sea de *motu proprio* o en respuesta a la demanda y presión ciudadana, inician un proceso que pretende incrementar el control y participación de los ciudadanos, dando más transparencia y legitimidad a su gestión. Haya o no resultados, sean de corto o de largo plazo, esta simple acción es hoy (o lo será) valorada y bien recibida por la sociedad.

Utilizamos la idea de ecosistema para referirnos al conjunto de instituciones, infraestructuras, actores, acciones y hasta recursos simbólicos del proceso del *open data* en una ciudad o país. Así, intentamos reflejar la interacción e interdependencia entre sus componentes, su complejidad, crecimiento, autoorganización y adaptabilidad o corrección del conjunto o sus partes. Lo consideramos un sistema (o parte de él) sociotécnico. Este enfoque nos permite analizar el proceso de generación de datos abiertos y su cadena de valor desde una perspectiva más amplia de relaciones sociotécnicas, fuertemente informacionales y parcialmente sustentadas en las nuevas tecnologías. El nuestro es un intento por conceptualizar o representar mejor las relaciones entre datos, tecnología e innovación, con la intención de evaluar los resultados emergentes y sus potenciales impactos.

Adaptamos al *open data* la idea de ecosistema a partir del trabajo de Harrison, Pardo y Cook (2012) sobre ecosistemas de gobierno abierto y del trabajo pionero de Pollock (2011). Con estos autores, pensamos que el diseño de políticas y los mismos gobiernos deben evolucionar desde las formas burocráticas industriales hacia modelos adecuados a la sociedad del conocimiento: sistemas interdependientes y en red de base tecnológica.

Además, promovemos el hecho de considerar que los emergentes, productos o subproductos del ecosistema de datos abiertos no son (y no deben ser pensados) sólo como aquello que el ciudadano o la sociedad civil recibirán, sino que también deben ser incluidos como beneficiarios (y partícipes necesarios en un flujo de retroalimentación) el mismo Estado y la administración pública, el sistema sociotécnico público-privado de la innovación, las empresas, universidades, instituciones y los centros de investigación, entre otros.

Creemos que el enfoque de ecosistema nos acerca más al fin de la propuesta de Beth Noveck (2011) de cultivar la creación de redes de expertos como aproximación a la resolución

⁷ Por *mashup* nos referimos a una página web o aplicación que usa y combina datos, información y funcionalidad procedentes de una o más fuentes para crear nuevos servicios

⁸ En un reciente trabajo (Prince y Jolías 2013b), hemos desarrollado extensamente y sobre la base de un caso real el concepto de cadena de valor en el *open data*.

de problemas en las instituciones de gobierno. El fin, como claramente lo expresó la Declaración del Milenio, es el “buen gobierno”.

Veamos ahora por qué privilegiamos la descripción, el análisis y hasta la prospectiva de la cuestión de los datos abiertos bajo la idea de un ecosistema. En el gráfico 1, levemente adaptado de Tom Slee (2012), es posible visualizar a los principales grupos de actores o componentes del ecosistema del *open data*. Siguiendo al comentario de Slee (2012), sobre la línea x tenemos al “meridiano de Yu y Robinson” que separa al hemisferio Este del Oeste y que en cada uno de estos agrupa a un tipo de datos muy distinto. En el extremo occidental del gráfico tenemos a la prestación de servicios y al oriente la transparencia. Para nosotros, el eje de las abscisas recorre un camino que va desde el ya tradicional concepto de gobierno electrónico o digital en sentido estricto hacia el más nuevo meme de gobierno abierto.

Gráfico 1. Modelo teórico del ecosistema de los datos abiertos



Fuente: Elaboración propia en base a Yu y Robinson (2012)

Recordemos que con gobierno electrónico nos referimos a “el uso extensivo, intensivo y estratégico de las TIC para mejorar y hacer más eficientes los procesos del gobierno y la administración pública en cualquier nivel, tanto para su uso interno como en su relación con otros niveles o áreas de la misma, así como con los administrados (ciudadanos y organizaciones)”. (Prince y Jolíás 2011). Como se puede inferir por la definición, gobierno electrónico es una dimensión administrativa. Aunque no creemos que se excluyeran los fines de mejora de la gobernanza y legitimidad o los aspectos de la dimensión política, es cierto que cuando se hablaba o promovía el uso de las nuevas tecnologías en el Estado, estas variables no eran enunciadas explícita y taxativamente.

Desde hace algunos años, y en particular desde la enunciación del término por parte de Barack Obama, el concepto de gobierno abierto campea entre funcionarios, expertos y academia. En su versión ampliada, pasó de plantear la colaboración para la apertura de datos públicos (*open data strictu sensu*) a sumar a su *telos* la participación y la transparencia. Esto constituye una de las discusiones dentro del seno de los promotores del gobierno abierto

(Noveck, 2009; Lathrop y Ruma, 2010; Hofmann, Ramírez Alujas y Bojórquez Pereznieto, 2012)⁹.

Volviendo al gráfico, Yu y Robinson (2012) expresan en el eje horizontal que en el hemisferio occidental encontramos los datos legibles por máquinas que mejoran la conveniencia del comercio o la calidad de vida en general, lo que ellos denominan el *service delivery*; por el otro, en el eje oriental se ubican los datos cívicos duros como la información de la financiación de las campañas, los salarios de funcionarios o los gastos del Estado, vinculados sobre todo con la transparencia. Además, según estos autores hay datos duales que cubren un doble rol: mejoran el servicio y, al mismo tiempo, colaboran con la imagen de integridad de la gestión, tal es el caso de la información sobre licitaciones y contrataciones públicas. De acuerdo con Tom Slee (2012), esos dos hemisferios se pueden denominar como “*open-as-in-data*” y “*open-as-in-FOIA*”, que podríamos traducir (no literalmente) como “datos abiertos” y “acceso a la información pública”.

El eje vertical “y” marca la latitud respecto del incentivo de los participantes del ecosistema de los datos abiertos. Comercial al Sur y no comercial al Norte. Es decir, las motivaciones puramente económicas al altruismo o la vocación cívica como fin.

Una ventaja de graficar al ecosistema de los datos abiertos con los tradicionales ejes ortogonales cartesianos x-y es la sencillez, ya que nos permite ubicar a los actores en uno o varios cuadrantes. Pero esta sencillez también tiene un precio: es demasiado estática, es una foto en un tiempo ideal y simple, donde cada actor es un tipo ideal en el sentido weberiano del término. Por ejemplo, una ONG no tiene intereses comerciales y un desarrollador de aplicaciones solo desea maximizar sus ingresos. Un ecosistema (cualquiera) real es mucho más dinámico y complejo que este gráfico en dos dimensiones.

Algunos analistas o promotores del *open data* tienden a conceptualizar o definir al ecosistema del OGD de forma algo idealista, como integrado casi exclusivamente por pequeños emprendimientos o *start-ups* de desarrolladores de aplicaciones digitales, *civic hackers* y pequeñas ONG de derechos y libertades. La fuerte presencia de estos actores en el mundo de los datos abiertos no solo no es exclusiva, sino que es probable que no sea (o no termine siendo) la más influyente. El ecosistema incluye también a grandes corporaciones internacionales del sector TIC, del sector mediático y de contenidos, y de otros sectores relevantes (basta con pensar en Google, IBM, Facebook, Daily Mail, por citar solo algunos).

También tenemos en claro que, como dijimos antes, ninguno de los actores reales es “un tipo puro”, y menos en la dinámica del tiempo. Toda ONG de derechos civiles u otro tema necesita recursos, y bien podría elegir desarrollar una aplicación, dar servicio a un gobierno o colaborar con algún desarrollador como medio legal y genuino de generar ingresos. Muchos *hackers* (o grupos de estos) pueden tener tanto o más interés en la transparencia de los actos públicos o en la integridad de funcionarios que en la calidad o eficiencia de la prestación de servicios. Este grupo amorfo comprende centenas de jóvenes de la Argentina y

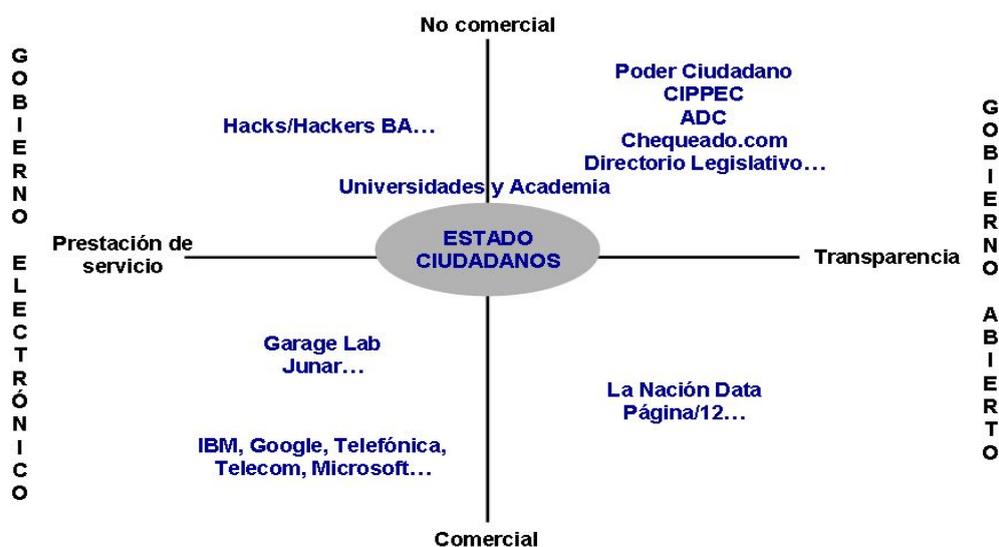
⁹ Se puede arriesgar la idea, de manera muy simplificada, de que muchos de los promotores del *open data* participan, en sentido más estricto o limitado, del *corpus* de ideas del libre mercado y que están hacia la centro-derecha del espectro ideológico. En algunos de estos casos, la meta principal parece ser la eficiencia en la prestación de servicios estatales mediante la apertura de ciertos datos y la “colaboración” de la comunidad de desarrolladores y *hackers* (ya sea de intereses comerciales o cívicos). En cambio, entre los defensores del gobierno abierto en el sentido más amplio, donde el hincapié está puesto en la participación ciudadana y la transparencia, se ven tanto a actores del progresismo como a liberales o libertarios. Aunque este no es el foco de este artículo, queríamos remarcar que detrás del concepto del gobierno abierto u *open data* también existen ideologías determinadas.

otros países que responden en general al espíritu, tan bien descrito por Himanen (2002), que mencionamos al comienzo. Algunos *hackers* individuales pueden derivar a lo largo del tiempo hacia intereses comerciales, desarrollando actividades lícitas e, incluso, ilegales (*crackers*). Estos temas tienen implicancias o aseguran desplazamientos a lo largo del eje “y” de las motivaciones de los actores, así como del “x” de los fines de una política o programa de OGD. Como todo modelo teórico, la cadena de valor de los datos abiertos tiene la finalidad de simplificar una realidad que es mucho más compleja, en donde los actores intervinientes adoptan una multiplicidad de roles y acciones.

En el caso argentino, uno podría ubicar en el cuadrante superior izquierdo a desarrolladores, programadores o grupos de *hackers* como Hacks/Hackers BA, quienes están interesados en realizar aplicaciones y contenidos a partir de datos públicos que, de manera simplificada, se reúnen para estos fines en lo que denominan hackaton o concurso de aplicaciones. En la mayoría de los casos, son profesionales independientes interesados en la construcción de servicios más inteligentes, en la visualización de datos o en la creación de aplicaciones que permitan una mejor relación entre el Estado y el ciudadano en tanto administrado. Aunque están ubicados al norte del ecosistema (no comercial), esto no quita que por momentos tengan intenciones de comercializar sus aplicaciones. También debemos destacar la presencia de la academia y de los sectores de investigación, comúnmente representados por universidades o centros de estudio, interesados tanto en el análisis del *open data* como “tema de estudio” como en la utilización de los datos publicados por el Estado para investigaciones en otros campos del saber.

En el sector superior derecho, ubicamos a los activistas de derechos (en particular civiles o políticos) y a las organizaciones de la sociedad civil. Más allá de que muchas veces tienen relación con sus vecinos los *hackers* o desarrolladores, su interés principal se basa en la transparencia y el acceso a la información pública e interpretan al *open data* más como una filosofía política que como un mecanismo para desarrollar determinado sector del mercado económico. Organizaciones como Poder Ciudadano, el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), la Asociación por los Derechos Civiles, Chequeado.com o Directorio Legislativo son solo algunas de las instituciones que pertenecen a este sector, aunque reconocemos que es un ámbito mucho más complejo y dinámico.

Gráfico 2. El ecosistema de los datos abiertos en Argentina



Fuente: Elaboración propia en base a Yu y Robinson (2012)

A los medios y periodistas de datos, los situamos en el sector inferior derecho. Si entendemos a los medios de comunicación como un mecanismo de control estatal o como un actor de *accountability* societal (Peruzzotti y Smulovitz, 2002). Por eso, deberíamos ubicarlos juntos con las OSC; sin embargo, también podemos interpretarlos como una empresa cuya finalidad es obtener ganancias por medio de sus lectores o auspiciantes. Más allá de que existan periodistas con intereses legítimos por la transparencia y la apertura de datos, no debemos olvidar que están dentro de un medio de comunicación que también funciona como una empresa (y no como una OSC), de allí la conveniencia de ubicar a los medios en el cuadrante comercial. En este punto es donde mejor se ven las tensiones y controversias a la hora de ubicar a cada actor dentro de un cuadrante. O mejor dicho, la “movilidad” de los actores por todo (o casi todo) el ecosistema. Dentro del grupo de medios o periodistas de datos podemos nombrar al equipo de La Nación Data o al equipo de datos de Página/12, por nombrar solo dos.

En el último de los cuadrantes (comercial/prestación de servicios) se ubican también las pymes o emprendimientos de desarrollos de aplicaciones digitales, por un lado, y las grandes empresas proveedoras de productos y servicios TIC, por el otro. Entre los primeros, podemos citar a GarageLab o Junar, cuyo foco está puesto en la realización de aplicaciones que permitan brindar mejores servicios al ciudadano o en la visualización de información pública de una manera inteligente. Según el tipo de aplicación o contenido desarrollado, se pueden mover desde el ámbito del gobierno electrónico hacia la derecha (gobierno abierto). En el caso de los segundos, nos referimos a las empresas más tradicionales del sector TIC que proveen la infraestructura, el procesamiento, la transmisión, el almacenamiento y otros productos y servicios necesarios para poder tener un ecosistema de datos abiertos, es decir a las que brindan *hardware*, *software*, conectividad e infraestructura, como IBM, Google, Telefónica, Telecom, Microsoft, entre muchas otras.

Visto de esta forma, el ecosistema de datos abiertos nos permite tener una visión más clara sobre el rol, los objetivos y las estrategias de cada uno de los actores; y lo que es más importante, nos muestra que la sustentabilidad de cada uno depende de su posición en el ecosistema. El *open data* es una política pública y no una simple aplicación tecnológica, por lo que tener un panorama de los actores intervinientes nos puede ayudar a planificar mejor y a prevenir posibles obstáculos para el desarrollo de esta nueva (y bienvenida) tendencia.

8. Conclusiones

Tal vez, la propuesta más relevante del capítulo sea remarcar el diseño de políticas o programas de *open data* bajo el enfoque de un ecosistema, que tenga en cuenta de un modo dinámico e interdependiente a los actores, sus reglas, incentivos e instituciones. El debate actual parece, por momentos, marcado por un enfoque fuertemente tecnológico y, en algunos casos, comercial. Sin desmerecer la importancia de las raíces tecnológicas y de sus posibles emergentes comerciales, si pensamos que el *open data* es parte de la tríada del gobierno abierto (transparencia, participación y colaboración), entonces debemos traer a la discusión los factores político-institucionales para adoptar una mirada holística e integradora que evite los reduccionismos técnico-comerciales.

Los países pioneros en instaurar la idea del gobierno y los datos abiertos, además de haber reducido su brecha digital y haber alcanzado etapas estratégicas en cuanto a gobierno electrónico, son países con altos niveles de calidad institucional, que cuentan con capital humano y recursos económicos abundantes. A la inversa, en nuestra región y, en particular, en el ámbito local-municipal, las condiciones preexistentes para desarrollar este tipo de políticas son marcadamente distintas. Más allá de la voluntad de algunos intendentes de abrir o no sus datos, las capacidades y recursos con los que cuenta la localidad pueden ser una barrera de implementación. Generar programas a nivel provincial o nacional que colaboren con las iniciativas locales, compartiendo esfuerzos y recursos, es un camino imprescindible si se pretende la difusión y adopción del *open data* en todos los niveles de gobierno. De lo contrario, el avance de estas iniciativas dependerá de las actitudes supererogatorias de los funcionarios, limitadas o potenciadas por la cantidad y calidad de los recursos disponibles.

Nos arriesgamos a pensar que, si bien el gobierno abierto surgió en algunos países centrales como una consecuencia del desarrollo institucional y tecnológico, en nuestra región podemos dar vuelta la ecuación. El *open data* puede resultar tanto un facilitador o catalizador de cambios positivos en la mejora de la calidad institucional como un promotor de la innovación público-privada y, al mismo tiempo, cumplir con los objetivos de transparencia y participación. En definitiva, puede ser visto como una consecuencia o como una causa (no suficiente) de la mejora en la calidad de vida de los ciudadanos.

9. Bibliografía

Bimber, B. (2003). *Information and american democracy. Technology in the evolution of political power*. New York: Cambridge University Press.

Bobbio, N. (1993). *El futuro de la democracia*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Collier, D. y Levitsky, S. (1998): "Democracia con adjetivos. Innovación conceptual en la

- investigación comparativa". En Revista *La Política*, N° 4, Buenos Aires, pp. 137-160.
- Dahl, R. (1971): *Polyarchy: participation and opposition* Yale U. Press: New Haven.
- Dahl, R. (1991). *La democracia y sus críticos*. Buenos Aires: Paidós.
- Dawkins, R. (1993). *El Gen Egoísta. La base biológica de nuestra conducta*. Buenos Aires: Salvat.
- Florida, R. (2002). *The rise of the creative class*. New York: Basic Books.
- Fox, J. (2008): "Transparencia y rendición de cuentas", en John Ackerman (coord.), *Más allá el acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*, México, Siglo XXI.
- Glass, R. (2002): *Facts and fallacies of Software Engineering*. Addison-Wesley Professional.
- Harrison, T.; Pardo T. y Cook M. (2012): "Creating Open Government Ecosystems: A Research and Development Agenda". *Future Internet* 4(4), pp. 900-928.
- Held, D. (1991): *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza Editorial.
- Himanen, P. (2002): *La ética del hacker y el espíritu de la era de la información*. Barcelona: Editorial Destino.
- Hofmann, A.; Ramírez Alujas, A. y Bojórquez Pereznieto, J. A. (2012): *La promesa del Gobierno Abierto*. Disponible en <http://bit.ly/13mUBUs> [consultado el 11/03/2013].
- Howard, A. (2012): *Data for the public good: Data Holds Immense Potential to Help Citizens and Government*. O'Reilly Media. Disponible en <http://oreil.ly/xgsvRz> [consultado el 12/04/2013].
- Howard, A. (2012b): *No joke: Open data fuels transparency, civic utility and economic activity*. Disponible en www.govfresh.com [consultado el 22/03/2013].
- Howard, M. y D. LeBlanc (2003). *Writing secure code*. Microsoft Press, 2da edición.
- Jenkins, H. (2006). *Confronting the challenges of participatory culture: media education for the 21st Century* [en línea]. Disponible en http://henryjenkins.org/2006/10/confronting_the_challenges_of.html [Consulta: 2012, 25 de octubre]
- Jolíás, L. (2015): "Datos abiertos a nivel local en Argentina: entre la innovación y la transparencia". Trabajo presentado en el 9° Simposio Argentino de Informática en el Estado, *44° Jornadas Argentinas de Informática – JAIIO*. Facultad de Ingeniería - Universidad Nacional de Rosario. 31 de agosto al 4 de septiembre.
- Jolíás, L. y Prince A. (2014): "El ecosistema argentino de los datos abiertos", en Fernández Arroyo, N. y Pando, D. (2014): *El gobierno electrónico a nivel local*. CIPPEC.
- Jolíás, L. y Fernández Arroyo, N. (2009): "Los estudios municipales en la Argentina: desarrollo

y líneas de investigación en ciencias sociales”. En revista *Nuevo Espacio Público*, IPAP. Nro. 2, Rio Negro.

Lathrop y Ruma (eds.) (2010). *Open Government*. California: O’Reilly Media.

Mayer-Schonberger, V. y Cukier, K. N. (2013). *Big Data: A Revolution That Will Transform How We Live, Work, and Think*. Eamon Dolan/ Houghton Mifflin Harcourt.

Macpherson, C. B. (1987). *La democracia liberal y su época*. Madrid: Alianza Editorial.

Morlino, L. (2003). *Democrazie e democratizzazioni*. Bolonia: Il Mulino.

Noveck, B. S (2009). *Wiki Government: How technology can make government better, democracy stronger, and citizens more powerful*. Washington: Brookings Press.

Noveck, B. (2011). *Testimony before the Standing Committee on access to information, privacy and ethics of the Canadian Parliament*. Disponible en <http://bit.ly/e01uRy> [consultado el 16/04/2013].

Open Knowledge Foundation (2012): *Open Data Handbook*. Disponible en <http://opendatahandbook.org> [consultado el 24/04/2013].

O’Donnell, G. (1998): *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Paidós, Buenos Aires.

O’Donnell, G. (2001): “Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política”. Revista *PostData*, 7, 11-34.

O’Donnell G. y P. Schmitter (1986). “Transitions from authoritarian rule: tentative conclusions about uncertain democracies”. En G. O’Donnell, F. Schmitter y L. Whitehead (eds.): *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy*, Baltimore: Johns Hopkins Press.

Oszlak, O. (2012): “Gobierno abierto. Promesas, supuestos, desafíos”. Trabajo presentado en la VIII Conferencia Anual *INPAE 2012: “Gobierno Abierto: Por una gestión pública más transparente, participativa y colaborativa”*, San Juan de Puerto Rico, 25 de abril de 2012.

Pollock, R. (2011). *Building the (open) data ecosystem*. Disponible en <http://bit.ly/gP0kWY> [consultado el 24/04/2013].

Prince, A. y Jolíás, L. (2011a): “Etapas de la inclusión digital en Argentina: difusión y adopción de TIC”, en Eduardo Thill (comp.): *Modelo social de la Agenda Digital Argentina: inclusión digital para la integración social 2003-2011*. Buenos Aires: Jefatura de Ministros, Presidencia de la Nación Argentina.

Prince, A. y Jolíás L. (2011b). “La inclusión digital en Argentina y LAC bajo las teorías de difusión y adopción de TIC”. Ponencia presentada en el *XVI Congreso CLAD*, Paraguay, del 8 al 11 de noviembre.

Prince, A., L. Jolíás y A. Doria (2012): “Presupuesto participativo en Argentina: análisis de su evolución y estudio de caso”. Ponencia presentada en el *IX Congreso REDMUNI*, Florencio Varela, Argentina.

Prince, A. y Jolías, L. (2013a): “Las fuentes conceptuales del Gobierno Abierto”, en *Revista Telos, debate y conocimiento nro. 94, Enero-Abril*. España.

Prince, A. y Jolías, L. (2013b) “Análisis de la cadena de valor del ecosistema de datos abiertos de la Ciudad de Buenos Aires”, trabajo presentado en la *Conferencia Regional de Datos Abiertos para América Latina y el Caribe*, Montevideo, 26 y 27 de junio.

Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz (ed.) (2002). *Controlando la política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*, Buenos Aires: Editorial Temas.

Ramírez Alujas, A. y Dassen N. (2014): *Vientos de cambio. El avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe*. Nota técnica, Banco Interamericano de Desarrollo.

Raymond, E. S. (1999). *The Cathedral & the Bazaar*. Musings on Linux and Open Source by an Accidental Revolutionary. O'Reilly Media.

Robinson, D. G.; Yu, H.; Zeller, W. P. y Felten, E. W. (2009). “Government Data and the Invisible Hand”. *Yale Journal of Law & Technology*, Vol. 11, p. 160.

Sánchez-Cuenca, I. (2010): *Más democracia, menos liberalismo*. Buenos Aires: Katz Editores.

Schmitter, P. (1999): “The Limits of horizontal accountability”. En A. Schedler, L.J. Diamond y M. Plattner (editores): *The Self-restraining State: Power and accountability in New Democracies*. Lynne Rienner.

Shifman, Limor (2012): *Internet memes*. MIT Press. (En prensa).

Slee, T. (2012): *Open Data movement redux: tribes and contradictions* [en línea]. Disponible en <http://whimsley.typepad.com/whimsley/2012/05/open-data-movement-redux-tribes-and-contradictions.html> [Consultado: 2012, 23 de octubre]

Subirats, Joan (2002): “Los dilemas de una relación inevitable. Innovación democrática y tecnologías de la información y de la comunicación”. En Heriberto Cairo Carou (coord.), *Democracia Digital. Límites y oportunidades*, Madrid: Trotta.

Surowiecki, J. (2004): *The wisdom of crowds*. New York: Anchor Books.

Yu, H. y D. Robinson (2012): “The new ambiguity of Open Government”. *UCLA Law Review* 178. California.