



El surgimiento de América Latina abierta:

Estado del arte y perspectiva de la agenda de datos abiertos.

1. Introducción

América Latina es hoy una de las regiones más activas a nivel mundial en materia de datos abiertos. Un grupo activo de líderes gubernamentales y cívicos han consolidado comunidades de práctica reunidas en los ya clásicos eventos regionales: **Abrelatam y ConDatos**. Existe una creciente liberación y uso de los datos públicos en varios países, así como avances en materia normativa e infraestructura. Una nueva camada de organizaciones de la sociedad civil toma los datos para en sus respectivos contextos- convertirlos en acciones cívicas, mejorando las instituciones, los servicios públicos y generando nuevas formas de participación. Nuevos líderes en el gobierno generan alianzas con la sociedad civil gestando nuevas formas de trabajo basadas en la colaboración. Un incipiente sector privado emerge brindando servicios claves para desarrollar la infraestructura que requieren estas nuevas formas de trabajo. Gradualmente, con foco en el uso de los datos abiertos en el contexto de las prioridades propias para el desarrollo de la región, América Latina tiene hoy el potencial de llevar la agenda de datos abiertos a otro nivel.

Este documento ofrece un panorama del avance de la región en este tema. En primer lugar, este documento plantea las líneas de trabajo donde la agenda de datos abiertos ha demostrado generar valor para la región haciendo foco en instituciones democráticas (**democracia abierta**), **ciudades abiertas**, **servicios públicos abiertos e innovación abierta**. Luego explora los actores relevantes de este proceso y su situación actual. Esta sección responde a la pregunta *¿quiénes son los revolucionarios de los datos?*. En tercer lugar este documento explora el avance de distintas iniciativas que buscan promover la apropiación de los datos abiertos con foco **en no dejar a ningún grupo excluido de este proceso**. En cuarto lugar este documento ofrece cuatro recomendaciones clave para la consolidación de esta agenda con foco en la necesidad de promover **una infraestructura institucional y tecnológica** que habilite el uso de los datos abiertos para el desarrollo en la región

Consejo Asesor/Advisory Board



Ejecutores/Executing Agencies



Donantes/Funders



2. Datos Abiertos; ¿para qué?

En América Latina la discusión de la agenda de datos abiertos ha estado marcada por la finalidad de la apertura de datos. La pregunta que la mayoría de los actores se plantean- una vez aceptado los beneficios potenciales de abrir datos- es los beneficios en las áreas prioritarias que esta apertura puede conllevar. Cuatro áreas han emergido a la fecha con claridad: democracia abierta, servicios públicos abiertos, ciudades abiertas e innovación abierta.

Democracia abierta:

La agenda de datos abiertos ha comenzado a contribuir a reforzar las instituciones democráticas en América Latina. Las relativamente recientes experiencias en materia de Parlamento abierto han demostrado el potencial del uso de los datos para monitorear al Poder Legislativo, así como respuestas por parte de los Parlamentos liberando más información y estableciendo espacios de intercambio con distintos actores de la sociedad civil. Iniciativas como los grupos de trabajo en Parlamento Abierto a nivel internacional también han ayudado en este proceso. Las investigaciones realizadas por ILDA demuestran que la infraestructura en materia de datos abiertos y su publicación presentan dificultades en términos de estandarización, infraestructura y procesos de co-creación que impiden un uso mayor por parte de la ciudadanía y de los propios parlamentarios. El futuro de los parlamentos abiertos necesita de la infraestructura adecuada para realizar su potencial. Esto implica explorar dos procesos claves: estándares en materia de publicación de datos y favorecer el uso por múltiples actores con vistas a reforzar el rol de contralor de los parlamentos, así como la apropiación del proceso parlamentario por parte de la ciudadanía.

Así como la participación en los procesos deliberativos y el control de los gobernantes es parte esencial de la democracia, también lo son los organismos vinculados a la rendición de cuentas. La evidencia recogida en los estudios de ILDA indica que existen diversos grados de apertura de datos en el Poder Judicial, un organismo clave en el mantenimiento del Estado de Derecho. Una infraestructura adecuada, así como la promoción del uso de los datos del Poder Judicial puede no solo mejorar la eficiencia del mismo, sino colaborar en mejorar su transparencia y legitimidad. La co-creación de servicios en base a datos abiertos puede ayudar a democratizar el acceso y entendimiento de la justicia. Otros organismos como las cortes electorales y entidades de contralor ofrecen similares posibilidades.

Consejo Asesor/Advisory Board



Ejecutores/Executing Agencies



Donantes/Funders



La comunidad latinoamericana también ha explorado la asignación y uso de los recursos públicos a nivel nacional y local. La existencia de pequeñas comunidades en el sector público y la sociedad civil trabajando en la apertura de presupuestos y contratos públicos conllevan la promesa que la ciudadanía pueda realizar un control más ajustado de las finanzas públicas, así como potencialmente una participación más eficiente en la asignación de recursos. Los primeros avances demuestran que existen una serie de iniciativas vinculadas a transparentar los contratos del Estado y su presupuesto, que puede ayudar a fortalecer el control social. Sin embargo aún es necesario entender y promover el uso por parte de los actores clave, así como asegurar que este uso derive en beneficios para todos los actores del sistema.

Servicios Públicos Abiertos:

La necesidad de transparentar los servicios públicos ha sido un continuo reclamo por parte de la sociedad civil en esta región. Al transparentarse los indicadores de los servicios esto permite generar un mejor control de la gestión. Sin embargo, la información no solo sirve para controlar sino también para empoderar a ciudadanos y reguladores. En el sector educativo las experiencias desarrolladas en México y Brasil demuestran como los datos gubernamentales pueden ayudar a padres y alumnos a comprender lo que sucede en el sector educativo. En Uruguay la liberación de información pública ha permitido a los usuarios del sistema de salud elegir con información fidedigna a sus proveedores de salud. Los servicios públicos abiertos no solo se caracterizan por la liberación de información pública que pueda ser convertida en acciones cívicas, sino también por recibir retroalimentación de la ciudadanía y actuar en consecuencia. Las experiencias actuales de servicios públicos abiertos pueden caracterizarse por:

- A. Experiencias que emergen de la sociedad civil, tomando datos disponibles para construir herramientas sobre los mismos
- B. Experiencias que emergen del gobierno liberando datos y software para la ciudadanía
- C. Experiencias que emergen en alianza entre el gobierno y sociedad civil para la co-creación y co-producción de servicios basados en objetivos comunes.

La clave de estos procesos se encuentra en habilitar lo que se ha denominado la **“infraestructura viva”** que permite un intercambio entre los distintos actores para usar los datos según el fin más conveniente. La “infraestructura viva” puede definirse como el conjunto de activos públicos (datos, APIS, software, protocolos) que permiten a distintos actores utilizar datos para sus respectivos propósitos, así como contribuir mediante procesos de feedback (retroalimentación) para la mejora de esta

Consejo Asesor/Advisory Board



Ejecutores/Executing Agencies



Donantes/Funders



infraestructura. De esta forma la liberación de datos genera un ida y vuelta entre lo estatal y social que permite mejorar la calidad de los datos y sus usos.

Ciudades Abiertas:

Las ciudades de América Latina han sido pioneras en la liberación de datos abiertos. A las ciudades ya se han sumado municipios incorporando portales de datos y visualizaciones, así como en algunos casos infraestructura para interactuar con distintos servicios. Un pujante grupo de individuos, organizaciones y empresas ha comenzado a utilizar los datos en áreas tales como transporte, reportes ciudadanos, análisis estadísticos etc. Algunas ciudades de la región en el contexto del proyecto ILDA han comenzado a trabajar juntas para generar estándares que puedan compartir no solo para publicar información, sino para generar la infraestructura cívica que permita que la misma sea apropiada por su población en distintos contextos. Los laboratorios de innovación son hoy la puerta de entrada y experimentación de las ciudades. La Carta Internacional de los Datos Abiertos comienza a ser discutida por varias ciudades en América Latina constituyéndose en un instrumento positivo para intercambiar conocimiento. Consecuentemente alguna de las ciudades de América Latina se encuentran hoy construyendo un nuevo modelo de ciudad caracterizada por la liberación de datos, la disponibilización de infraestructura pública, la colaboración con la ciudadanía y la experimentación. Este modelo emergente es el de la ciudad abierta.

Innovación Abierta:

La agenda de datos abiertos ha permitido crear espacios interdisciplinarios para la resolución de problemas públicos. En el contexto de la investigación de ILDA investigadores desarrollaron un prototipo que podría ayudar a predecir brotes de dengue en Paraguay, si ciertos datos estuvieran en estándares apropiados y se pusieran a disposición. De esta manera la construcción de la infraestructura pública de datos abiertos permitiría no solo mejorar un prototipo sino que habilitaría un campo nuevo de investigación. Poner a disposición esta y otras bases de datos requieren de trabajo interdisciplinario y más allá de fronteras institucionales a nivel nacional e internacional. Consecuentemente se requiere promover alianzas de múltiples instituciones, que con el objetivo común de resolver un determinado problema, desarrollen distintos aspectos de la infraestructura para que una serie de actores puedan generar distintos tipos de innovación en función del área determinada.

Consejo Asesor/Advisory Board



Ejecutores/Executing Agencies



Donantes/Funders



3. Una comunidad abierta: más allá de los datos

La comunidad latinoamericana vinculada a los datos abiertos, tuvo su primer encuentro en el 2013, en Montevideo, Uruguay¹. La primera conferencia regional de datos abiertos reunió a un grupo diverso de activistas, servidores públicos, miembros del sector privado, tecnólogos, académicos y miembros de agencias internacionales de desarrollo para explorar por primera vez, el incipiente uso de los datos abiertos. Dos organizaciones² de la sociedad civil latinoamericana llevaron adelante previamente ABRELATAM- una desconferencia- que generó un espacio horizontal para que distintos actores pudieran compartir experiencias en materia de apertura de datos, desarrollo de software y activismo social. La experiencia permitió identificar las primeras prácticas en la región así como establecer los primeros lazos entre los aproximadamente 700 participantes de este evento. En el 2014 ambos eventos se volvieron a dar en México³ reuniendo a más de 1000 participantes, y profundizando la agenda iniciada en Montevideo. En el 2015 el evento se consolidó en Chile⁴, convirtiéndose en el evento central para esta agenda en América Latina. Abrelatam y Condatos son hoy un foro de intercambio que permite tres funciones básicas:

- A. Establecen la agenda regional de trabajo identificando las prioridades de la región en materia de políticas de datos abiertos
- B. Establecen mecanismos flexibles de intercambio de conocimiento en la región entre los distintos actores relevantes
- C. Articulan iniciativas conjuntas entre los participantes tendientes a generar estándares y soluciones específicas conforme a las prioridades planteadas

La estructura horizontal de la desconferencia facilita el intercambio de conocimiento entre los participantes, así como contribuye a mapear los desafíos regionales en un proceso que aprovecha que la agenda sea dispuesta por los participantes. La conferencia tiene la virtud de formalizar algunos debates en un espacio diseñado para la búsqueda de consensos en temas claves para este ecosistema.

La Red GEALC, que reúne a los gobiernos de América Latina y es parte integrante de este proceso, ha creado el grupo para la promoción de los datos abiertos. Dicho grupo tiene el cometido de explorar la elaboración de políticas públicas de datos abiertos para la región, así como sostiene el proceso de CONDATOS. El grupo actualmente se encuentra integrado presidido por el gobierno de Uruguay e

1 La organización fue realizada por la Agencia para el Gobierno Electrónico y la Sociedad de la Información (Agesic).

2 DATA Uruguay y Ciudadano Inteligente.

3 El evento fue realizado por la coordinadora nacional de Estrategia Digital (Presidencia de la República) y Social Tic.

4 El evento fue organizado por la Secretaría de Modernización y Ciudadano Inteligente.

Consejo Asesor/Advisory Board



Ejecutores/Executing Agencies



Donantes/Funders





integrado por los gobiernos de México, Chile y Colombia. En el contexto de la CEPAL también se han trazado objetivos para el avance de este tema en la región.

La comunidad de datos abiertos trasciende en sí misma la definición técnica de “datos abiertos”. Esta comunidad tanto a nivel estatal, como de sociedad civil integra temas vinculados al software público, software cívico, participación ciudadana, transparencia y privacidad. La comunidad definitivamente está integrada no sólo por técnicos sino por diversos perfiles. Consecuentemente se trata de un movimiento amplio con actores de intereses variados que encuentra en este espacio un lugar de trabajo interdisciplinario, experimental y de proyección de sus respectivas agendas. La llamada revolución de los datos requiere de múltiples habilidades y sensibilidades para que se encuentre realmente al servicio del desarrollo de la región en todos sus niveles. La evidencia indica que América Latina tiene un grupo de “revolucionarios de los datos”

Consejo Asesor/Advisory Board



Ejecutores/Executing Agencies



Donantes/Funders



4. Una revolución incluyente

América Latina continúa siendo el continente más desigual del mundo. Las discusiones en el marco de Abrelatam y Condatos revelan que el uso de los datos abiertos con foco en la inclusión es una preocupación de todos los latinoamericanos. Además de los ejes de exclusión/inclusión tradicional en el mundo digital, vinculados a la conectividad y calidad de la misma, operan otras variables. Lograr la inclusión de múltiples actores en esta agenda de trabajo tiene tres áreas de acción relevantes: organizaciones, herramientas y procesos de inclusión.

Organizaciones:

Una nueva generación de organizaciones de la sociedad civil y algunos líderes del sector público, emergen en América Latina. Utilizando herramientas abiertas y el poder de la Internet estas organizaciones son la vanguardia del uso de datos en distintas áreas. Mientras existe este grupo a la vanguardia, también existen organizaciones más tradicionales en el sector público y la sociedad civil que aún no se han sumado a la revolución de los datos. El desafío consiste aquí en promover la sensibilización, alianzas y proyectos conjuntos que permitan avanzar distintas agendas de trabajo usando los datos abiertos en distintos sectores. El objetivo debe ser que el uso de datos abiertos sea moneda corriente para estas organizaciones tanto en actividades de diseño de proyectos, cómo de su ejecución y cabildeo.

Herramientas:

A la fecha existe un buen número de herramientas abiertas o libres disponibles para trabajar con datos abiertos. La comunidad de América Latina se encuentra en general al tanto de ellas, pero aún no han sido democratizadas para uso más allá de un grupo pequeño de individuos y organizaciones. La democratización del uso de herramientas abiertas para tratar los datos es clave tanto para sostener el trabajo con los datos e incentivar la demanda en múltiples frentes.

Procesos de inclusión:

A la fecha la región ha explorado distintos puntos de encuentro para generar sinergias entre varios actores. Los hackathons, las exploraciones de datos, las desconferencias y las capacitaciones han sido punta de lanza para alguno de estos procesos. Sin embargo estos procesos, para ser lo suficientemente inclusivos requieren a) masa crítica en materia de actores que puedan liderar estos procesos b) sistematización de estos procesos, formalización y puesta a disposición de recursos educacionales abiertos.

Consejo Asesor/Advisory Board



Ejecutores/Executing Agencies



Donantes/Funders



Consecuentemente es necesario avanzar hacia una sistematización que permita incluir a sectores, organizaciones y personas en función de las prioridades. El enfoque debe ser en base a contexto y enraizado en la experiencia sectorial, nacional o local para que el uso de los datos sirvan auténticamente a los cambios que son prioridad en la región. Esto también implica mecanismos de integración de comunidades y sectores que aún no forman parte del movimiento en América Latina, para lo cuál deben diseñarse intervenciones especiales

Consejo Asesor/Advisory Board



Ejecutores/Executing Agencies



Donantes/Funders



5. Un futuro compartido: datos abiertos para el desarrollo en América Latina

La agenda de datos abiertos en América Latina ha demostrado vitalidad y generado primeras estructuras, beneficios tangibles y demostrado potencial al servicio de la región. Sin embargo nada de esto asegura que la llamada “revolución de los datos” vaya a continuar. Sin adecuada dirección, soporte y formas de medir los avances, esta experiencia latinoamericana corre riesgo de no continuar. En esta sección se realizan sugerencias en cuatro áreas: **políticas, infraestructura, comunidad y evaluación.**

Políticas:

La región ha seguido un desarrollo experimental y basado en el consenso para el desarrollo de las políticas públicas de datos abiertos. Algunos países han avanzado instrumentos normativos mientras otros han generado marcos regulatorios flexibles o aún no los tienen. Es tiempo que la región avance hacia una **serie de principios básicos de sus políticas de datos abiertos**, así como un paquete normativo que permita establecer con claridad las reglas de juego para la apertura de datos gubernamentales. La Carta Internacional de los Datos Abiertos y el reciente foro creado en el contexto de la Red Gealc ofrecen hoy un espacio para avanzar. Igual de importante es cómo estos principios se construyen. Un diálogo *multistakeholder* con inclusión del sector privado, sociedad civil y academia es esencial para asegurar la sostenibilidad de estas políticas. La adopción de estas políticas debe venir de los gobiernos y en particular de su nivel Ministerial, pero su formación debe ser consensuada y articulada por toda la comunidad. Finalmente la articulación con los procesos en el seno de Naciones Unidas pueden ser de utilidad para incorporar actores trabajando en el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible aunque estos deben ser mayormente socializados en esta comunidad, así como contextualizados.

Infraestructura:

El proceso de datos abiertos requiere de infraestructura socio-técnica para avanzar y sostener el uso de los datos abiertos. Consecuentemente es necesario invertir en la **creación de infraestructura técnica abierta** que permita alimentar los procesos de publicación y uso de los datos abiertos, así como en las capacidades de los gobiernos para gestionar estos procesos. De igual forma es necesario invertir en **procesos de inclusión de nuevos actores de la sociedad civil** y fortalecimiento de la nueva camada de organizaciones han emergido en distintas áreas. Además de aumentar el número de usuarios estos actores son parte de la infraestructura viva que podrá

Consejo Asesor/Advisory Board



Ejecutores/Executing Agencies



Donantes/Funders



mejorar la calidad y el uso de los datos. Esta infraestructura también requiere de protocolos técnicos y estándares abiertos que deben ser impulsados en base al uso de los datos y alineados con las políticas adoptadas, así como nuevas prácticas sociales. La infraestructura – o el commons- debe ser entendida como **un bien público de la región** y requiere de una estrategia de soporte desde distintos actores: centros de investigación, fundaciones filantrópicas y organismos multilaterales. A la fecha existen pocos actores con la sofisticación necesaria para realizar inversiones en estas áreas a gran escala. Deben existir procesos de acompañamiento a nuevas inversiones de forma incremental y basadas en la evidencia que permita una sinergia apropiada para este grupo de organizaciones. El rol central de proyectos como ILDA debe ser alimentar la creación de esta infraestructura a través de evidencia, desarrollos experimentales y asesoramiento en la adopción de nuevas tecnologías.

Comunidad:

La comunidad latinoamericana tiene hoy un grupo importante de participantes. No se trata de un todo armónico sino que refleja **“unidad en la diversidad”** Se beneficiaría de ampliar sus perfiles, mantener mecanismos abiertos de transferencia de conocimiento, así como mecanismos de intercambio formales e informales sobre iniciativas y proyectos. Las iniciativas Abrelatam y Condatos parecen estar ya consolidadas. Se requiere sin embargo un cuidado en los procesos que aseguren su correcta institucionalización, así como que mantengan la fluidez necesaria para incorporar nuevos temas en agenda. Es necesario que esta comunidad encuentre mecanismos con ciertos **grados de formalización para definir temas estratégicos** con el objetivo que sus miembros obren en consecuencia desde sus distintos lugares. La rapidez con la que se mueven los actores de este espacio, así como la probable irrupción de nuevas tecnologías en este espacio hace que esta comunidad posiblemente evolucione en los próximos tiempos. Es necesario localizar en ciertas prácticas (ej. códigos de conducta, buenas prácticas de organización) que reflejen los valores de diversidad e inclusión de esta comunidad lo que incluye la forma en la cuál se estructuran los distintos espacios (paneles, talleres, desconferencias) así como se elaboran los mensajes. Para que sea una comunidad viva, tampoco debe existir una sobre- formalización de los procesos. **El foco de esta comunidad debe ser en definir prioridades de forma conjunta, pero crucialmente hacer que la revolución de los datos acontezca.** Actores de la sociedad civil y gobiernos deben tomar sus respectivos roles con claridad. El rol central de proyectos como ILDA es facilitar los diálogos en estas comunidades y generar evidencia para su discusión.

Evaluación: Existen herramientas para evaluar distintos aspectos de las políticas de datos abiertos disponibles. Es necesario tomar en cuenta estas líneas base, así como desarrollar investigación en cuanto a nuevas variables que sean importantes, para las

Consejo Asesor/Advisory Board



Ejecutores/Executing Agencies



Donantes/Funders



áreas sectoriales. Los países se podrían beneficiar de constituir un observatorio que **documenten sus políticas y buenas prácticas, y que promueva un trabajo regional más coordinado**. Es necesario también profundizar la evaluación en materia de riesgos y generar espacios para discutir aspectos de privacidad y diferencias de la agenda de datos abiertos con big data

América Latina se encuentra hoy en un punto clave para el avance de esta agenda de trabajo que tiene ya serios indicios de impacto. No se trata de un camino de rosas, sino uno de diversidad, experimentación y colaboración para conseguir objetivos comunes. El avance no será necesariamente lineal. Para escalar se precisan reglas de juego claras, la disposición de infraestructura adecuada, una comunidad vibrante y mecanismos de feedback basados en la evidencia. El comienzo de este proceso es prometedor, el desafío es sostenerlo.

Consejo Asesor/Advisory Board



Ejecutores/Executing Agencies



Donantes/Funders

