

Estudio de caso. Apertura legislativa en el Cono Sur. ¿Y los datos?

Juan Ignacio Belbis



Documento de trabajo, 2015

Estudio de caso. Apertura legislativa en el Cono Sur. ¿Y los datos?

Juan Ignacio Belbis

Resumen

A medida que las iniciativas de datos abiertos se han ido esparciendo a lo largo del mundo se han encontrado con diferentes contextos políticos, institucionales y culturales. Este estudio pretende acercar la lupa sobre un segmento de este gran fenómeno: la apertura de datos legislativos. Particularmente, este trabajo hace foco en el Cono Sur de América Latina, comparando los procesos de apertura de datos legislativos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. El modelo de análisis partió de la metáfora del ecosistema de funcionamiento y se planteó en una matriz primaria de cuatro componentes: contexto, provisión de datos abiertos, uso e impacto. Para lograr una comparación efectiva se realizaron diferentes actividades de campo, así como se construyeron herramientas metodológicas de análisis de la situación de cada país y sus niveles de apertura legislativa de forma comparada.

Palabras claves: datos abiertos, datos legislativos, ecosistemas de datos abiertos, apertura legislativa, PMO.

Introducción

Esta investigación ha sido desarrollada en el marco de la Iniciativa Latinoamericana de Datos Abiertos (ILDA),¹ un emprendimiento compuesto por diferentes actores de la región y el mundo que se propone evaluar la existencia de ecosistemas alrededor de los fenómenos de apertura de datos en América Latina. Este caso de estudio en particular hace foco en los ecosistemas de apertura de datos legislativos² a nivel nacional en cuatro países de América

¹ ILDA es una iniciativa puesta en marcha a instancias de la Fundación Avina, CEPAL y la Organización de Estados Americanos con el fin de fomentar la investigación, el uso y la apropiación de los datos abiertos en América Latina [<http://idatosabiertos.org/que-es-ilda>].

² Existe una divergencia semántica (que roza lo conceptual) en la bibliografía revisada y muchas veces se encuentran referencias indistintas a los términos *parlamentario* y *legislativo*. Para los efectos prácticos de este documento y considerando que los cuatro casos de estudio analizados son comprendidos por sistemas políticos presidencialistas,

Latina: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. Se partió de considerar que las políticas de gobierno abierto suelen estar institucionalizadas en el marco de los Poderes Ejecutivos y su alcance no suele implicar a los Poderes Judiciales y Legislativos. De hecho, la principal organización que promueve el gobierno abierto Open Government Partnership (OGP),³ entendido como conjunto de prácticas gubernamentales, está compuesta por países que adhieren a través de sus Poderes Ejecutivos y cuyos compromisos no involucran a los poderes restantes.⁴

La pregunta exploratoria que guía este trabajo es la siguiente: «¿Cuál es el estado de las políticas de apertura de datos legislativos en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay (si existieran)?».

Para poder avanzar en la respuesta de tan amplio interrogante se desarrollaron un conjunto de herramientas metodológicas y de campo, con el fin de desagregar los componentes de la pregunta y, de esa forma, evaluar comparativamente los niveles de apertura de datos en los diferentes países. Esta primera pregunta se desgrana en tres conjuntos de interrogantes que se pretenden responder a lo largo de este documento.

Un primer conjunto conceptual: ¿Qué son los datos abiertos legislativos? ¿Se pueden considerar como una categoría particular de datos abiertos? ¿Es lo mismo la transparencia legislativa que la apertura legislativa? ¿Qué lugar juegan los datos abiertos en esa diferenciación?

Un segundo conjunto orientado hacia las políticas de apertura y sus actores: ¿Existe un marco normativo que promueva o exija una política de apertura legislativa? ¿Quiénes son los actores claves en el desarrollo de políticas de apertura legislativa? ¿Cuál es el rol de la sociedad civil? ¿Son las organizaciones de monitoreo parlamentario (PMO)⁵ una categoría de actores particularmente relevante?

Y un tercer conjunto que pretende definir el estado de la publicación de los datos legislativos: ¿Qué información es liberada por los Poderes Legislativos a través de sus páginas

se utilizará a lo largo del informe la denominación de *Poder Legislativo* y sus derivados al referirse al marco institucional de los Congresos o Parlamentos.

³ La Open Government Partnership (OGP) es una iniciativa internacional, voluntaria, que involucra a diferentes tipos de organizaciones y pretende generar compromisos concretos por parte de los gobiernos de promover la transparencia, empoderar a los ciudadanos, luchar contra la corrupción y adoptar nuevas tecnologías para fortalecer la gobernanza (Whitt, 2015).

⁴ En un sentido republicano es lógico y sano que un poder del Estado no pueda tomar compromisos que involucren decisiones o acciones de otro de los poderes. Aun así se podrían arribar a consensos y planes de acción conjuntos que sean asumidos de forma independiente.

⁵ PMO: Un tipo de organización de la sociedad civil que se dedica al monitoreo de los procesos legislativos, denominadas de esa forma por su sigla en inglés (Parliamentary Monitoring Organization).

web? ¿En qué formatos? ¿Existen portales de datos abiertos legislativos? ¿Existen estándares tecnológicos compartidos entre los países?

Para esto se partió de los consensos arribados en ILDA de evaluar los fenómenos a través de la herramienta heurística que utiliza la metáfora de los ecosistemas para explicar fenómenos complejos, entendiendo a estos ecosistemas como «las múltiples y cambiantes interrelaciones entre proveedores, usuarios, datos, infraestructuras físicas e instituciones» (Harrison, Pardo, Cook, 2012). En este sentido, se procedió a construir una matriz de análisis para cada país según los cuatro componentes acordados en el contexto de ILDA (Caplan, Davies, Wadud, Vurhulst, Alonso, Farhan, 2014): contexto, provisión de datos abiertos, actores y prácticas de uso, y resultados e impacto. Cada una de estas dimensiones está luego desagregada en un conjunto de variables e indicadores que se evaluaron con el fin de abordar la complejidad y variedad de interrogantes a responder.

Este estudio de caso estuvo desarrollado en cuatro etapas, algunas de ellas imbricadas en el tiempo. Se partió de una exploración bibliográfica sobre la aparición de fenómenos relacionados con la transparencia parlamentaria, la digitalización de los procesos legislativos y la apertura de datos en el marco de los Poderes Legislativos. Luego se avanzó en la construcción de una herramienta cuanti-cualitativa que permitiera establecer puntos de comparación y análisis de los diferentes países comprendidos por el estudio; de esta forma se encaró la evaluación de las componentes de contexto y provisión de datos. Se incorporaron, además, datos e indicadores relevantes de otros estudios referidos a temáticas similares, como la transparencia legislativa y los niveles de apertura de datos públicos del país como parte de la definición del contexto.

ILDA se ha caracterizado desde su concepción por desarrollar una modalidad de participación activa en los ecosistemas que pretende estudiar, con el fin de que la observación y los análisis no surjan de un espacio aséptico, sino desde el propio campo. Esta cercanía con los actores y las iniciativas permite que la información circule y pueda ser aprovechada por los tomadores de decisión de forma rápida y precisa. Siguiendo con este principio establecido en las prácticas de ILDA, durante la segunda mitad de 2014⁶ se realizaron observaciones participantes en los espacios que sirvieron de punto de encuentro de varios de los actores de los ecosistemas

⁶ Se participó de los siguientes espacios: Reunión de Parlaméricas 2014 y Reunión del Grupo de Trabajo de Apertura Legislativa de OGP (Santiago de Chile), AbreLatam 14 y ConDatos 14 (México DF), Evento Nacional de Gobierno Abierto de Argentina (Buenos Aires).

de datos parlamentarios de los países estudiados. Durante las participaciones in situ y posteriormente, se desarrollaron entrevistas y conversaciones exploratorias con actores integrantes de los ecosistemas locales y del ecosistema regional. Se construyó finalmente un modelo de entrevista que se les realizó a referentes de las organizaciones involucradas en los ecosistemas de cada país. De esta forma, se evaluaron las componentes actores y prácticas de uso, y resultados e impacto centrándose en cada país en fenómenos destacados y relevantes para los fines de este estudio, incorporando los conceptos de la cadena de valor de los datos abiertos (Ubaldi, 2013) para caracterizar el rol de los actores en cada país.

La matriz de análisis

Con el fin de realizar un análisis comparativo de los niveles de apertura de datos en los Poderes Legislativos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, se construyeron dos matrices de análisis. En primera instancia se evaluó la institucionalización de políticas de apertura y transparencia efectiva a través de 10 indicadores a nivel país.

Luego se avanzó en una evaluación de cada cámara legislativa a través de una matriz compuesta por dos secciones. La primera contempla los niveles de apertura a través de un nuevo conjunto de 10 indicadores, profundizando sobre la situación de las acciones concretas puestas en marcha en el marco del Poder Legislativo. La segunda se desarrolló con el fin de evaluar la provisión de datos de cada cámara. Para esto se construyó una matriz de datos sensibles del Poder Legislativo (DSPL), tomando como referencia la visión metodológica del índice de datos abiertos desarrollado por Open Knowledge,⁷ que define conjuntos de datos de áreas sensibles, dejando de lado el marco normativo de cada país. Para esto se definieron dos conjuntos de datos sensibles transversales a cualquier Poder Legislativo: uno centrado en la información del proceso legislativo, y otro en la información pública y la transparencia.

Para la definición de los conjuntos de DSPL se incorporaron como referencia los siguientes documentos: los principios de la Declaración de Transparencia Parlamentaria (OpeningParliament.org, 2012), las recomendaciones redactadas para la implementación de una política de apertura en el Congreso de los Estados Unidos (Bruce, Mill, Schuman, Tauberer,

⁷ Open Knowledge es una organización de la sociedad civil de alcance global que promueve las políticas de apertura e implementación de tecnología como herramienta de cambio [<https://okfn.org/about/>].

Wonderlich, 2012) realizadas por Sunlight Foundation y el índice latinoamericano de transparencia legislativa (Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa, 2014).

La provisión de datos e información pública de la cámara se evaluó con 13 indicadores. La provisión de datos información del proceso legislativo, a través de un conjunto de 14 indicadores.⁸ Se implementó en toda la matriz un sistema de evaluación de colores con tres estados posibles:⁹ rojo (no cumple con el indicador), amarillo (cumple de forma parcial con el indicador) y verde (cumple de forma completa con el indicador). Hay que destacar que en el análisis de provisión de DSPL no se evaluaron a priori los estándares técnicos de apertura, sino la existencia de la información y su disponibilidad a través de la página web. El análisis sobre el nivel de apertura de los datos se realizó de forma cualitativa sobre el conjunto de información relevada en cada caso.

Los datos abiertos gubernamentales más allá de los Poderes Ejecutivos

En este apartado se avanzará desde los bordes hasta el centro de la discusión sobre los datos abiertos legislativos (DAL), partiendo de la diferenciación con las políticas de apertura de datos en otros Poderes del Estado y sus definiciones conceptuales necesarias. Se abordará también el rol del tercer sector en los procesos de monitoreo parlamentario y la aparición de la temática en el ámbito de OGP. Se definirá el alcance de los DAL y se hará un hincapié particular en analizar los estándares tecnológicos utilizados y creados especialmente para los DAL.

Desde que, en los últimos años, comenzó la disseminación de los conceptos de gobierno abierto y datos abiertos, se han ido multiplicando las iniciativas y los portales de datos que acompañan los compromisos asumidos por los 65 países que, al momento de escribir este informe, integran la OGP. Es también una realidad que estos compromisos y sus posteriores puestas en marcha se circunscriben solo a los alcances de los Poderes Ejecutivos. Esto de ninguna forma le prohíbe a los Poderes Judiciales o Legislativos de cada uno de esos países tener sus propias políticas de apertura, aunque según Oszlak (2013) «no han demostrado aún una voluntad semejante de hacer más transparente su gestión o promover la participación ciudadana», de la misma forma que sus contrapartes ejecutivas.

⁸ La descripción de cada conjunto de DSPL se encuentra en la tabla 1 del Anexo II.

⁹ Esta metáfora de semáforo está inspirada en el trabajo realizado por CIPPEC para evaluar la provisión de datos de los Poderes Judiciales en América Latina ya citado previamente.

Es notable el trabajo realizado desarrollado por el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), en su propósito de concientizar en la apertura de datos en el contexto de los Poderes Judiciales y sus trabajos que analizan los niveles de apertura gubernamental, transparencia y las incipientes políticas de datos llevadas adelante en la región (Elena, Rivière, 2012, 2013, 2014; Elena, Aquilino, Pichón Rivière, 2014). Este estudio pretende partir de la misma premisa: promover y analizar las políticas de apertura en América Latina más allá de los Poderes Ejecutivos, particularmente en los Poderes Legislativos.

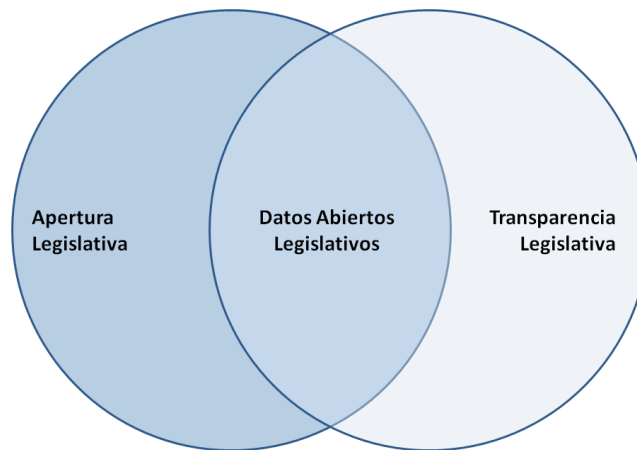
Datos, apertura y transparencia legislativa

Uno de los puntos de partida de este trabajo es el de poder abstraer el fenómeno de la publicación, distribución y reutilización de los DAL, y analizarlo con la propuesta heurística de la metáfora de los ecosistemas. Se debe partir de considerar que los actores e instituciones que componen el ecosistema de los DAL en América Latina también son o pueden ser parte de otros ecosistemas.

Un segmento de estos actores proviene del ecosistema que promueve la transparencia. Aun cuando se hubiera dejado claro en diferentes instancias que la apertura de datos no significa exactamente lo mismo que la transparencia (Belbis, 2013a), la causa de los activistas por el acceso a la información pública y la transparencia es uno de los pilares conceptuales y operativos desde donde se parte para avanzar en los caminos de la innovación pública (Noveck, 2009).

Otro conjunto de estos actores provienen del ecosistema de la apertura parlamentaria, con un énfasis centrado en la cocreación de productos y servicios basados en la información pública, el desarrollo de nuevos modelos de negocios centrados en datos (Bonina, 2013) (Ahmadi Zeleti, Ojo, Curry, 2014) y la participación directa de la ciudadanía. Estos miembros de la sociedad civil, funcionarios gubernamentales e investigadores de la academia se acercan o alejan a medida que la temática se tecnifica en un sentido u otro. Se entiende en este trabajo que el ecosistema de DAL se compone de un subgrupo de actores que son parte de estos dos ecosistemas previamente mencionados.

Figura 1. Superposición de ecosistemas de apertura legislativa, transparencia legislativa y datos abiertos legislativos



Fuente: Desarrollo propio.

Un fenómeno que se presenta en este tipo de ecosistemas es la aparición de nuevos actores, que a través de los procesos de cocreación multidisciplinaria se acercan a espacios de debate sobre política pública. Diseñadores, programadores, ingenieros, periodistas y académicos, entre otras profesiones, se reúnen en lugares con propuestas de innovación como los *hackathons* (Belbis, 2013b), con el fin de aportar desde su conocimiento técnico a una solución que los trascienda. La sociedad civil juega un rol importante en estos procesos de acercamiento de la ciudadanía a los debates públicos, a través de diferentes acciones de concientización e instalación de sus temas en la agenda pública.

Las organizaciones de monitoreo parlamentario y el rol del tercer sector

Las prácticas alrededor del cumplimiento efectivo de los derechos de acceso a la información pública están arraigadas en procesos culturales y políticos (Maier-Rabler, Huber, 2011) y son el punto de partida de la consolidación de los procesos institucionales donde la transparencia y la lucha contra la corrupción son ejes de manifestaciones ciudadanas en toda América Latina. Esto no es demasiado sorprendente cuando la región presenta altos indicadores de percepción de corrupción (Transparency International, 2014). Así es como las organizaciones de la sociedad civil toman un rol preponderante en la solidificación de estas políticas públicas.

Dentro del conjunto de organizaciones de la sociedad civil, las Organizaciones de Monitoreo Parlamentario (PMO, por su sigla en inglés) son una subcategoría donde se nuclean aquellas que particularmente realizan una labor de monitoreo de la actividad parlamentaria, en muchos casos combinado con agendas propias de reforma institucional y lucha contra la corrupción. Han existido espacios de intercambio entre estas organizaciones a nivel global,¹⁰ de donde han surgido iniciativas que definen los estándares de apertura y transparencia legislativa como las que se mencionarán a continuación.

América Latina como región presenta una particular inestabilidad en el sostenimiento, cumplimiento y eficiencia de sus políticas públicas, según un informe del Banco Interamericano de Desarrollo-BID (Franco Chuaire, Scartascini, 2014), anclada esta situación, en parte, en las debilidades institucionales de sus Poderes Legislativos. No es del todo llamativo, entonces, que América Latina presente el número más alto de PMO por estamento legislativo en el mundo (Mandelbaum, 2012). Este dato surge del relevamiento anual que llevan adelante el Banco Mundial y el National Democratic Institute¹¹ de PMO en el mundo. En su edición de 2012 encuestaron a 63 de las más de 190 organizaciones de este tipo repartidas en más de 80 países.

La reciente y prolifera aparición de organizaciones con una agenda tan específica puede presentarse como una expresión de las democracias modernas para liberar la tensión que rige entre la demanda civil de tener gobernantes que actúen con efectividad y la necesidad de que sus acciones sean controladas de forma rigurosa (O'Donnell, 2004).

Particularmente existen dos redes que se presentan como actores centrales en la agenda de apertura y transparencia legislativa en América Latina:

- Openingparliament.org se presenta como un foro internacional que nuclea a las PMO que, luego de un proceso de debate global que involucró a un conjunto importante de organizaciones de la sociedad civil preocupadas por la transparencia y la apertura a nivel legislativo,¹² emitió de forma pública la Declaración por la

¹⁰ Un punto de inflexión en la integración del conjunto global de organizaciones fue la “Open Legislative Data Conference” que se llevó a cabo en París los días 6 y 7 de julio de 2012 [<http://blog.lafabriquedelaloi.fr/conference/about/>].

¹¹ El National Democratic Institute es una organización de la sociedad civil que se dedica a fortalecer instituciones y prácticas democráticas a nivel global. Tiene base central en Estados Unidos pero sus acciones principales se dan en países con necesidades técnicas e institucionales para implementar políticas democráticas. [<https://www.ndi.org/>]

¹² Fueron parte del proceso de debate y difusión de la Declaración: National Democratic Institute, Sunlight Foundation, Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa, Omidyar Network, Open Society Institute, National Endowment for Democracy, Instituto del Banco Mundial y Embajada de México en los Estados Unidos.

Transparencia Parlamentaria¹³ (OpeningParliament.org, 2012) que se propone los siguientes objetivos: promover una cultura de transparencia, transparentar la información parlamentaria, facilitar el acceso a la información parlamentaria, permitir el acceso electrónico y el análisis de la información parlamentaria.

- La Red Latinoamericana de Transparencia se configura como el espacio de confluencia de las diferentes organizaciones que en cada país se dedica al monitoreo parlamentario, reuniendo al momento de su informe de 2014 un total de 22 organizaciones presentes en 11 países de América Latina.¹⁴ Además de ser un actor central en la promoción de políticas de transparencia y apertura legislativa, esta Red publica su índice latinoamericano de transparencia legislativa, que en la edición de 2014 comprendió a Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Perú, Uruguay y Venezuela¹⁵ (Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa, 2014).

La apertura legislativa en OGP

En el marco de OGP existen diferentes grupos de trabajo dedicados a realizar promoción de las políticas de apertura alrededor del mundo integrando actores que tengan algún tipo de especialización en un área o temática específica. Uno de ellos es el Grupo de Trabajo de Apertura Legislativa (GTAL), donde desde julio de 2013 confluyen un conjunto de organizaciones (muchas de ellas ya mencionadas en diferentes momentos del trabajo) junto con funcionarios de gobierno y académicos, con el fin de darle mayor trascendencia a las buenas prácticas y casos concretos de apertura legislativa (Swislow, 2013). La conducción de este grupo es llevada adelante en conjunto por el Congreso de Chile y el National Democratic Institute.

Este grupo de trabajo fue uno de los espacios de promoción principal de la Semana Global de Apertura Legislativa, en la cual se llevaron a cabo 45 actividades a lo largo de 43 países durante el 15 y el 25 de septiembre de 2014 con el fin de promover la transparencia y la apertura en los poderes legislativos (Welsh, 2014). Se realizaron *hackathons*, conferencias, debates

¹³ Es llamativo que la versión en inglés de este documento se denomine «Declaration on Parliamentary Openness», cuando en sus traducciones al español y francés se utiliza el término ‘transparencia’.

¹⁴ La lista completa de organizaciones miembro y sus respectivos países está disponible en la página web de la Red. [<http://www.transparencialegislativa.org/miembros>].

abiertos y otras acciones de difusión de la apertura legislativa, fomentando la apertura de datos en los Poderes Legislativos.

El camino hacia los datos abiertos legislativos

Se profundizará en lo que resta del apartado en diferentes fenómenos y procesos que han sido centrales para la concreción de un conjunto de avances tecnológicos que permiten la apertura de datos legislativos en los países de la región. Es de suma importancia para evaluar el estado actual de los DAL comprender cuáles son las circunstancias necesarias, tanto en los contextos políticos como tecnológicos, para que este tipo de prácticas se puedan dar. Es decir, que se parte de visualizar un escenario complejo donde no es suficiente una voluntad política si no está acompañada de un desarrollo de infraestructura tecnológica acorde. Este primer hallazgo se hace presente en lo que resta de este informe, donde en cada país se encontrarán matices con una tendencia hacia un lado o el otro.

La informática legislativa

La digitalización de los procesos legislativos ha sido parte del fenómeno de implementación de TIC para la gestión que ha impactado en las estructuras gubernamentales en las últimas décadas (Granickas, 2013). Estos fenómenos, muchas veces enmarcados dentro de las políticas de gobierno electrónico, han tenido que ver con la incorporación de herramientas tecnológicas digitales que mejoren los procesos y tareas que hacen al funcionamiento de las diferentes unidades de gestión pública, así como mejorar la vinculación directa con la ciudadanía (Urrutia, 2003).

En el marco de los Poderes Legislativos, los avances se han dado en diferentes sentidos bajo el concepto de *informática parlamentaria*.¹⁶ Por un lado, se han mejorado las capacidades de registro y seguimiento de las votaciones, así como la grabación y desgrabación de las

¹⁵ Los resultados del Índice relevantes para este estudio están comentados en la descripción de contexto de los casos estudiados.

¹⁶ La informática parlamentaria está conceptualizada como la aplicación de tecnologías de la información en la documentación y diseminación de la actividad legislativa, contemplando el uso de estas tecnologías con el fin de permitirle a los ciudadanos participar de forma activa en los procesos democráticos (Ostling, 2012).

versiones estenográficas. La creación de intranets¹⁷ en los congresos ha servido como eje para la concentración de información relevante a la labor legislativa y la aceleración de trámites internos y externos. De hecho, muchas de estas iniciativas han estado promovidas y financiadas por organismos multilaterales como Naciones Unidas o el Banco Mundial, bajo sus programas de fortalecimiento institucional a países en vías de desarrollo. Hasta aquí estamos hablando de una simple tecnificación, que no hace más que ubicar a las tareas legislativas en el contexto de una sociedad informatizada.

A modo de ejemplo, si los sistemas de votación todavía fueran a mano alzada en lugar de haber incorporado pulsadores digitales en cada banca, sería más costoso en términos económicos y políticos poder llegar a tener esa información liberada en tiempo real a través de una API.¹⁸ Hay que avanzar en la tecnificación de los Poderes Legislativos en función de tener las infraestructuras necesarias sobre las cuáles montar las políticas de apertura de datos.

Estándares tecnológicos y metadatos

Una de las particularidades destacable de los DAL es que, a diferencia de la multiplicidad casi inagotable de tipos de datos que pueden ser parte del alcance de un Poder Ejecutivo nacional y todos sus ministerios, en los Poderes Legislativos (y de forma similar en los Poderes Judiciales) esta cantidad es notablemente más acotada. De hecho, para avanzar en el posterior análisis comparativo de los países que comprenden el corpus de esta investigación se construyeron dos categorías principales: la información pública legislativa, comprendida por aquella información que hace al funcionamiento institucional del Poder Legislativo (presupuesto, organigramas, auditorías, personal, etc.); y la información del proceso legislativo, conjunto que nuclea la información propia de las dinámicas legislativas (comisiones, plenarios, votaciones, etc.).

Este fenómeno que signa a los datos legislativos en particular abre el camino a la aparición de estándares tecnológicos orientados a la digitalización sistematizada de estos datos, así como mejorar sus procesos de distribución y reutilización. Avanzar en el camino de las definiciones de estándares tecnológicos sirve para reducir las barreras de entrada tecnológicas en la apertura y

¹⁷ Una intranet es una red informática que conecta diferentes servidores y terminales a los que se puede acceder solo siendo parte de la organización. Muchas veces su acceso está limitado por dirección IP, con lo cual un ordenador que no esté previamente habilitado no podrá acceder a sus contenidos o aplicaciones.

¹⁸ API es la sigla de Application Programming Interface, un estándar tecnológico que hace referencia a la capacidad de poder operar con los datos de un servidor en particular a través de pedidos externos.

reutilización de los datos abiertos (Davies, Perini, Alonse, 2013). Al no tener que partir del punto cero en cada implementación tecnológica para cada Poder Legislativo local, provincial o nacional, se achican los costos económicos y temporales.

Además, se percibe de forma notoria la aparición de comunidades de práctica alrededor de estos estándares, que involucran a una confluencia de actores de diferentes sectores: gobierno, tecnología, sociedad civil, academia, periodismo, activismo, diseño, militancia, entre otros. Comunidades como Desarrollando América Latina,¹⁹ AbreLatam²⁰ y Hacks/Hackers,²¹ en sus diferentes capítulos en la región, han sido espacios centrales para la proliferación de estos estándares tecnológicos en los países de América Latina.

XML Legislativo

Se encuentran documentadas de forma académica varias experiencias en el uso de tecnologías de marcado hipertextual como HTML o XML en la digitalización de documentos legales, sin distinguir muchas veces entre los legislativos y de jurisprudencia (Nogales, Arellano, 2000). Estas tecnologías permiten la identificación de segmentos de un texto a través de la incorporación de etiquetas con estructuras anidadas.

```
<discurso><nombre>Juan</nombre> <apellido>Pérez</apellido>: A los <día>27</día> días del mes de <mes>noviembre</mes> del año <año>2013</año>....</discurso>
```

En el ejemplo que precede se identifica a todo el texto comprendido entre las etiquetas `<discurso>` y `</discurso>` como parte de un discurso y, a su vez, se identifican un conjunto de entidades diferentes en el texto, siempre rodeadas de las etiquetas que marcan el principio y el fin de cada entidad. Al definirse estándares para la marcación de estas etiquetas en los textos

¹⁹ Desarrollando América Latina [<http://desarrollandoamerica.org/>] es una comunidad de organizaciones de la sociedad civil que a lo largo de 15 países participan de un concurso de aplicaciones cívicas, centradas en la apertura de datos públicos.

²⁰ AbreLatam [<http://abrelatam.org/>] es un evento que se organiza en paralelo a la Conferencia Regional de Datos Abiertos de América Latina y el Caribe, ocurriendo los días anteriores y reuniendo a una gran comunidad de actores de la sociedad civil de la región, en un espacio de debate abierto y con el fin de compartir prácticas y experiencias.

²¹ Hacks/Hackers [<http://hackshackers.com/>] es una comunidad internacional que reúne a periodistas, programadores y diseñadores (entre otros) con el fin de desarrollar soluciones multidisciplinarias que involucren componentes tecnológicos con el fin de contar historias periodísticas. Existen capítulos de Hacks/Hackers en más de 60 ciudades alrededor de los cinco continentes.

legislativos, se facilita la interoperabilidad de los datos, permitiendo por ejemplo encontrar todas las intervenciones de un legislador, ya que cada aparición de su nombre y apellido en un documento estará identificada como tal.

A través de un recorrido por las experiencias realizadas hasta el año 2009 en Europa, un conjunto de investigadores españoles destaca XML como la tecnología más adecuada para trabajar con DAL:

Las cualidades de los documentos legislativos (estructura, articulación, comparabilidad, interrelación, referenciación, etcétera), así como las necesidades de manejo por los usuarios hacen de la tecnología XML una herramienta apropiada, (Martínez González y otros, 2009) (Martínez González, Vicente Blanco, 2009).

Esta postura ha sido refrendada por el equipo de investigadores de la Universidad de Bolonia al desarrollar el sistema Akoma Ntoso basado en estructuras XML. Akoma Ntoso²² es una iniciativa de UN/DESA,²³ que promueve el acceso abierto en los parlamentos africanos y fue puesta en marcha a través de un equipo de investigación del Departamento de Ciencias de la Computación de la Universidad de Bolonia.

El desarrollo estaba orientado a la creación de un estándar global para el etiquetado de documentos legales, en un formato libre de anclajes propios del sistema normativo de cada país (Palmirani, Vitali, 2012):

Akoma Ntoso es un conjunto de descripciones de documentos parlamentarios, legislativos y judiciales, tales como leyes, registros de debates, actas, sentencias, etc., que son sencillas, tecnológicamente neutras y legibles por XML [...]. El esquema hace que los componentes estructurales y semánticos de los documentos legislativos digitales sean totalmente accesibles a procesos informáticos, de ese modo apoyando la creación de servicios de información legislativa de alto valor.

Sus tres objetivos iniciales sirvieron para escalar el proyecto nacido para un continente, pero luego implementado de forma global (Vitali, Zeni, 2007):

²² AKOMA NTOSO es la sigla de Architecture for Knowledge-Oriented Management of African Normative Texts using Open Standards and Ontologies, además en el dialécto Akan del oeste de África significa «corazones enlazados».

²³ Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas.

- Que los datos se puedan comunicar a través de los parlamentos.
- Un esquema unificado para los metadatos parlamentarios de África.
- Citación y referenciacines simples.

La experiencia de Akoma Ntoso fue necesaria para la implementación de LexML en Brasil (LexML Brasil, 2008), sobre la que se profundizará más adelante en el documento. Aun así, cabe aclarar que más allá de todos los beneficios de implementar un estándar abierto como Akoma Ntoso, LexML u otra variación que utilice la tecnología XML, suele ser un desafío complejo para los Poderes Legislativos en términos de recursos humanos e infraestructura tecnológica, dado que se necesita personal técnico especializado (Griffith, Casini, 2012) y presenta una curva de aprendizaje difícil para las plantas informáticas de los congresos.

Una de las primeras experiencias en este sentido es el portal Legislation.gov.uk, lanzado en 2010 por iniciativa del Archivo Nacional Británico, que es probablemente el primer portal nacional oficial de datos legislativos con formato abierto y basado en estándares XML con una integración de API (Sheridan, 2010). Aún hoy es un punto de referencia y buena práctica en la publicación de información histórica legislativa.

Portales de datos abiertos legislativos

En este punto se llega a la condición de definir a los DAL como el conjunto de datos publicados por un Poder Legislativo en formatos abiertos y reutilizables. Al explorar sobre la existencia de iniciativas de apertura de datos legislativos se encuentra una primera y clara diferenciación entre las impulsadas por los propios Poderes Legislativos y las sostenidas por actores privados o de la sociedad civil. Brasil, Italia,²⁴ Reino Unido,²⁵ Chile son de los pocos países con políticas concretas de DAL. En Estados Unidos²⁶ y la Unión Europea²⁷ las iniciativas y portales que reúnen y publican datos en formatos abiertos los suelen *scrappear*²⁸ de los sitios

²⁴ Portal de datos del Senado de Italia [<http://dati.senato.it/>].

²⁵ El portal de datos del Parlamento Británico se encuentra en estado Alfa de pruebas [<http://www.data.parliament.uk/about>]; Portal de información legislativa oficial del Archivo Nacional Británico [<http://www.legislation.gov.uk/>].

²⁶ Se destacan las iniciativas GovTrack.us y OpenCongress.org, dos portales de datos abiertos legislativos desarrollados de forma privada, el primero por Joshua Tauberer y el segundo por la Sunlight Foundation .

²⁷ El portal itsyourparliament.eu es una iniciativa de Buhl & Rasmussen, una empresa radicada en Dinamarca.

²⁸ *Scraping* es la denominación de un conjunto de técnicas informáticas que tienen como objeto la extracción automática de información de un sitio web.

oficiales donde las cámaras legislativas publican la información en formatos cerrados (Andrews, Silva, 2013) o reúnen aquellos liberados a través de los portales de datos de los Poderes Ejecutivos. Es destacable en este punto un hecho que luego será abordado nuevamente en las conclusiones: el rol de los intermediarios en la publicación de los datos legislativos en formatos abiertos.

A priori existe una escasa documentación ordenada sobre estos fenómenos, atada necesariamente a la baja proliferación de estas iniciativas. Se encuentra necesario, entonces, no solo avanzar en el estudio de estas acciones, sino tener un rol activo para la promoción de los avances logrados, con el fin de concientizar sobre los beneficios de los DAL en diferentes contextos.

Los beneficios de los datos abiertos legislativos

La apertura legislativa como planteo político está anclado en la idea de fortalecer los vínculos democráticos entre los ciudadanos y sus representantes (Belbis, 2010). Acercar tanto a la ciudadanía organizada en la sociedad civil como a los ciudadanos de a pie a las tomas de decisiones que se dan en los estamentos gubernamentales. Es en este sentido que los DAL se presentan como una oportunidad para mejorar las prácticas de inclusión de agentes en la generación de políticas públicas modernas.

Si uno de los beneficios principales de la apertura de los datos legislativos se cierne sobre la posibilidad de acercar a la ciudadanía a comprender la complejidad de los procesos legislativos, es destacable, entonces, el poder trabajar con los datos y generar visualizaciones con fines educacionales. Así pensadas, las visualizaciones de datos²⁹ funcionan como una herramienta necesaria para promover las políticas de apertura y participación, siendo una forma de reducir las barreras de entrada para actores no familiarizados con las prácticas legislativas y sus detalles (Papaloi, Gouscos, 2013). Fomentar y concretar la participación de la ciudadanía en los procesos de gestación de las legislaciones se torna una posibilidad factible al implementar herramientas y soluciones tecnológicas que transparenten la praxis legislativa (Schefbeck, 2010).

Como indicaba Sunlight Foundation en su reporte del Open House Project en 2007, «ahora existe una oportunidad única para los Congresos de ganarse la confianza de la ciudadanía» (The

Open House Project, 2007). Todavía no se ha aprovechado del todo esta oportunidad, pero parecería que no es demasiado tarde.

Argentina, Brasil, Chile y Uruguay en términos de apertura de datos y transparencia

Planteado el escenario de los DAL, se avanzará en la presentación de los cuatro casos de estudio partiendo de una puesta en común de sus contextos. Estos están definidos por un conjunto de indicadores externos e internos de cada país en términos de apertura de datos y transparencia. Se contemplan de forma comparativa las dimensiones de análisis de marco planteadas en la matriz concordada por ILDA. Posteriormente, se avanzará en la evaluación de los niveles de apertura de cada cámara que compone el Poder Legislativo de cada país, haciendo un foco particular sobre la provisión de datos y cuántos de ellos son efectivamente datos abiertos.³⁰ Finalmente, se destacarán para cada país casos puntuales de organizaciones e iniciativas que han tenido que ver con el proceso de apertura de los datos, su estado actual y su proyección en el tiempo.

Transparencia y acceso a la información pública

La transparencia de los gobiernos, acompañada de un mayor acceso a la información pública (AIP) son elementos claves para abordar los desafíos de gobernabilidad y acercar a la ciudadanía a los procesos de definición de las políticas públicas, ya que promueven la rendición de cuentas, la igualdad social y la participación ciudadana en la toma de decisiones (Fundar, 2012). La adopción de marcos normativos que promueven el AIP en América Latina es un fenómeno que se viene desarrollando de forma sostenida en los últimos años, de forma despareja en algunos países. Hay que reconocer también que el AIP ha pasado de convertirse de un reclamo de la sociedad civil organizada en torno a la lucha contra la corrupción, a ser el punto de partida de un conjunto de acciones innovadoras alrededor de la cocreación de productos y servicios basados en la información generada por los Estados. Se indagó, entonces, sobre los

²⁹ La visualización de datos se está convirtiendo en un campo de análisis y estudio en sí mismo, considerado generalmente dentro de las emergentes ciencias de datos.

³⁰ Se consideran abiertos a aquellos datos que puede ser utilizados, reutilizados y distribuidos libremente en formatos no propietarios (Open Knowledge Foundation, 2012). Existen diferentes matrices y modelos de evaluación sobre estos como la escala de 5 estrellas de Tim Berners Lee [<http://5stardata.info/>] o los 8 principios de los datos abiertos [<http://opengovdata.org/>].

niveles de AIP de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, haciendo una primera revisión exploratoria de investigaciones previas por organizaciones que relevan específicamente estos temas.

Los cuatro países sujetos de esta investigación están comprendidos en el estudio comparativo sobre los marcos normativos de 89 países respecto al AIP desarrollado por Access-Info Europe³¹ y el Centre for Law and Democracy.³² El *índice del derecho a la información* evalúa el nivel de desarrollo institucional de las normativas de AIP a través de un conjunto de 61 indicadores que suman un total de 150 puntos (Global Right to Information Rating, 2014). Brasil está ubicado en el puesto 18 del índice sumando 108 puntos, luego siguen Chile en el puesto 38 con 93 puntos y Uruguay en el 43 con 91 puntos, Argentina se encuentra en el lugar número 81 de los 89 países con 66 puntos.³³

Profundizando la mirada sobre la transparencia y haciendo un hincapié específico sobre la transparencia legislativa, es destacable el trabajo realizado en el *índice latinoamericano de transparencia legislativa* coordinado por la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa. Para los fines de esta investigación es una lástima que no incluya a todos los países contemplados, con lo cual se incorpora la información parcial como punto de referencia solamente.³⁴

De los cuatro países comprendidos, solo Argentina y Chile son estudiados de forma completa por el índice; Uruguay es analizado en una sola de las cuatro dimensiones y Brasil no figura entre los países comprendidos. Entre los 9 países de América Latina incluidos en la segunda edición del estudio, Chile es el segundo con un nivel de 51 % de cumplimiento y Argentina es el séptimo con un nivel de 36 %. En las conclusiones del informe se menciona que «a pesar de algunos esfuerzos recientes en materia de publicación de información y apertura institucional, los Congresos o Asambleas de la región distan mucho de la transparencia mínima deseable y exigible desde la ciudadanía» (Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa, 2014).

³¹ Access-Info Europe [<http://www.access-info.org/>].

³² Centre for Law and Democracy [<http://www.law-democracy.org/live/>].

³³ Ver el puntaje de cada país en la tabla 1 del Anexo I.

³⁴ Los resultados relevantes del Índice se encuentran en la tabla 2 del Anexo I.

Apertura de datos gubernamentales

Los cuatro países comprendidos por este estudio han sido evaluados en el contexto del Reporte Global del Barómetro de Datos Abiertos de la World Wide Web Foundation en su segunda edición (Davies, Sharif, Alonso, 2015), figurando todos ellos en el segundo conjunto de análisis: emergentes y en avance.³⁵ El estudio evalúa los niveles de apertura de datos de 86 países a través de encuestas realizadas a expertos, evaluando la producción de datos de cada país e indicadores y estándares internacionales. Chile es el país mejor posicionado en el décimo quinto lugar, habiendo escalado 10 posiciones desde la edición anterior de 2013. Brasil ocupa la posición 21, subiendo 7 peldaños. Uruguay pasó del lugar 34 al 25 en esta edición. Argentina fue el único país que perdió posiciones, pasando de estar en el puesto 31 al 36.

El índice de datos abiertos³⁶ desarrollado por Open Knowledge (2014) también abarca los cuatro países comprendidos por este estudio. En su segunda edición se escruta la existencia de datos abiertos en 9 áreas sensibles³⁷ a lo largo de 97 lugares,³⁸ tomando como referencia las recomendaciones realizadas para la apertura de datos por el G8 en 2013 (Cabinet Office UK, 2013). Uruguay figura primero al interior del grupo de análisis de este informe, en la posición 12, con un 66 % de nivel de apertura. Chile ocupa el puesto 19 con un nivel de cumplimiento del 61 %. Brasil figura en la posición 26 con un 54 % y Argentina completa la tabla en el puesto 48, con un cumplimiento de 42 %. No se puede evaluar de forma concreta la evolución de cada país respecto de la primera edición del índice (Place overview 2013, 2013), ya que solo Brasil fue evaluado.

La evaluación de los reportes analizados presenta diferencias metodológicas que no permiten integrarlos como parte del mismo análisis, pero se rescatan algunos datos:

- Los cuatro países se encuentran es estadios medios en su nivel de maduración de las políticas de apertura de datos a nivel gubernamental.

³⁵ Los resultados del Barómetro de Datos Abiertos se encuentran en la tabla 3 del Anexo I.

³⁶ La tabla con los resultados completos del índice de datos abiertos para los cuatro países se encuentra en la tabla 4 del Anexo I.

³⁷ Los datasets son: resultados electorales nacionales; registros de empresas; mapas nacionales; gastos públicos; presupuesto; legislación; índices estadísticos; códigos postales; horarios de transportes públicos.

³⁸ Se hace una distinción en el reporte metodológico [<http://index.okfn.org/methodology/>] del estudio al aclarar que no todos los sujetos del estudio son países, de hecho la categoría toma el nombre de «Lugares» (Open Knowledge, 2014).

- La evolución de los cuatro países en la segunda edición del índice de Open Knowledge muestra un avance en Brasil, Chile y Uruguay respecto de la primera edición. Solo Argentina muestra un descenso en el nivel de apertura.
- Argentina se presenta como el país más rezagado en ambos estudios.

El contexto normativo

En los cuatro países existen marcos regulatorios de AIP que integra un sistema de sanciones, considerando la particularidad de Argentina donde está regulado a través de un decreto que no tiene alcance más allá del Poder Ejecutivo. Solo dos de los países poseen un organismo independiente que garantice los derechos al acceso a la información: Chile y Uruguay.

En términos de la adopción de políticas de apertura gubernamental, cabe destacar que todos los países son miembros de OGP, habiendo ya pasado por un proceso de reporte independiente³⁹ debidamente publicado, salvo en el caso de Argentina, donde no figura disponible para su consulta en la página oficial. En todos los casos se encuentran también políticas institucionalizadas de gobierno abierto, contando con portales de datos abiertos a nivel ejecutivo todos los países. También existen registros públicos digitales de los digestos legislativos de los cuatro casos de estudio.

Argentina

Argentina presenta una conformación bicameral de su Poder Legislativo y cuenta con una Honorable Cámara de Diputados,⁴⁰ compuesta por 257 legisladores que representan de forma proporcional a la población de los 24 territorios que conforman el país, cuyos mandatos duran 4 años. El Honorable Senado de la Nación⁴¹ es un cuerpo integrado por 72 legisladores (3 por territorio), con mandatos de 6 años. La Cámara de Diputados se renueva por mitades cada dos años y el Senado por tercios. Se analizaron en este caso los portales web de las dos cámaras

³⁹ OGP plantea dentro de sus procedimientos la necesidad de evaluar el cumplimiento de los compromisos asumidos por cada país en su Plan de Acción a través de la incorporación de un mecanismo independiente de reportes (IRM por su sigla en inglés). Se asigna a cada país un investigador independiente que debe realizar una evaluación sobre los cumplimientos efectivos y la pertinencia de cada compromiso.

⁴⁰ Página web de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina [<http://www.diputados.gov.ar/>].

legislativas para evaluar la provisión de datos en formatos digitales, y se hicieron entrevistas a referentes académicos y de la sociedad civil. Se considera como actor relevante del ecosistema al proyecto Congreso Interactivo, se destaca el rol de la sociedad civil en tomar políticas activas de apertura y la utilización de mecanismos informáticos que terminan forzando la publicación de los datos en formatos reutilizables.

Factores estructurales

Argentina	
¿Existe una ley nacional de acceso a la información pública?	
¿Existe un sistema de sanciones por el no cumplimiento de las normativas de acceso a la información pública?	
¿Existe un organismo independiente de transparencia que garantice el acceso a la información pública a nivel nacional?	
¿Es el país miembro de la Open Government Partnership?	
¿Se han desarrollado acciones estatales de promoción de gobierno abierto?	
¿Existen espacios institucionales de diálogo con organizaciones de la sociedad civil?	
¿Se publicó el reporte IRM de OGP?	
¿Existe una política de apertura de datos gubernamentales a nivel país?	
¿Existe un portal de datos abiertos públicos?	
¿Existe un digesto digital de acceso abierto?	

Nota: rojo: no cumple con el indicador; amarillo: cumple de forma parcial con el indicador; verde: cumple de forma completa con el indicador.

Argentina, como país, presenta a primera vista una situación favorable respecto de sus posicionamientos institucionales de cara a las políticas de apertura y transparencia, con algunas particularidades que merecen ser destacadas. Desde el marco normativo, el derecho de acceso a la información pública no tiene categoría de ley, sino que está contemplado en un decreto del Poder Ejecutivo⁴² con un alcance nulo sobre el resto de los poderes. Este decreto admite un sistema de sanciones para aquellos que no lo cumplan, pero también reconoce los actores de la

⁴¹ Página web del Honorable Senado de la Nación Argentina [<http://www.senado.gov.ar/>].

⁴² Decreto de Acceso a la Información Pública 1172/2003 [<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/90763/norma.htm>].

sociedad civil, que al no tener carácter de ley y por su propio articulado a veces difuso, los funcionarios públicos tengan recursos técnicos y legales para esquivar la obligación planteada en el decreto. Existen en este sentido casos de jurisprudencia donde la Corte Suprema de Justicia de la Nación recomienda al Congreso que se le dé carácter de ley (Asociación por los Derechos Civiles, 2014). Tampoco está contemplada en el decreto la creación de un organismo independiente que garantice el cumplimiento de este derecho.

Aun con esta situación sobre las garantías efectivas respecto al AIP, en noviembre de 2012 el Gobierno Nacional expresó su voluntad de sumarse a OGP a través de una carta enviada por el entonces Jefe de Gabinete de Ministros al Comité Internacional (Abal Medina, 2012). Argentina ingresó en la segunda camada de países y en el año 2013 presentó el primer Plan de Acción que debería ser renovado en 2015. En el contexto de la promoción de las políticas de apertura se creó, a través de una resolución de la Jefatura de Gabinete de Ministros,⁴³ el Sistema Nacional de Datos Públicos y conjuntamente se lanzó el Portal de Datos Públicos.⁴⁴ A su vez, se desarrollaron actividades con el fin de promover la reutilización de los datos allí publicados como los *hackathons*, en el marco de un programa denominado Program.ar, que se ha ido desarrollando en diferentes provincias del país con varios ejes temáticos, y del Evento Nacional de Gobierno Abierto⁴⁵ realizado en octubre de 2014.

Se destaca, por otro lado, la existencia del portal InfoLeg⁴⁶ que reúne un conjunto de bases de datos legislativos que incluye las Constituciones Provinciales y la Nacional, las normativas de la Administración Pública Nacional, los corpus legislativos de las provincias y el nacional, así como otras documentaciones públicas. Tristemente el portal contempla una gran cantidad de restricciones en los permisos sobre el uso de su información.

⁴³ Resolución 538/2013 de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación [<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/215000-219999/218131/norma.htm>].

⁴⁴ Portal de Datos Públicos de Argentina [<http://datospublicos.gov.ar/>].

⁴⁵ Publicación donde se invita al Evento Nacional de Gobierno Abierto que contó con participación de diferentes organismos públicos, organizaciones de la sociedad civil y representantes de OGP. [https://www.agendadigital.gov.ar/Noticias/participa-del-evento-nacional-de-gobierno-abierto_n292].

⁴⁶ Este digesto gestionado fuera de la órbita del Poder Legislativo, es parte de los proyectos del Centro de Documentación e Información del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación [<http://cdi.mecon.gov.ar/>]. [<http://www.infoleg.gov.ar/>].

Apertura en el Poder Legislativo argentino

Argentina	Diputados	Senadores
¿Posee una página web la cámara legislativa?		
¿Posee la página web un motor de búsqueda?		
¿Existe un marco normativo para la transparencia y el acceso a la información específico?		
¿Existen oficinas de acceso a la información en la cámara?		
¿Existen mecanismos de acceso a la información pública digitales?		
¿Existen mecanismos digitales de participación ciudadana?		
¿Existe una política de datos abiertos?		
¿Existe un portal de datos abiertos?		
¿Poseen licencia abierta los datos?		
¿Existen procesos de cocreación de productos y servicios alrededor de la información publicada?		

Nota: rojo: no cumple con el indicador; amarillo: cumple de forma parcial con el indicador; verde: cumple de forma completa con el indicador.

La Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina presenta una situación levemente favorable respecto del Honorable Senado de la Nación, en términos de la institucionalización de mecanismos de apertura y AIP, contemplando que el resultado comparado es el de menor nivel en el conjunto de países evaluados.⁴⁷ De hecho, los únicos indicadores que cumplen ambas cámaras son la existencia de una página web propia de cada cámara y que esta cuenta con un motor de búsqueda interno, aunque cabe aclarar que los motores de búsqueda alcanzan solamente los proyectos de ley presentados.

La Cámara de Diputados cuenta con un formulario de solicitud de información disponible en la página web,⁴⁸ aunque indagando sobre el alcance del tipo de información susceptible a ser entregada, se especifica que las fuentes con las que trabaja la Dirección de Información Parlamentaria son «los Registros Parlamentario y Legislativo Nacionales (desde 1853 a la

⁴⁷ Los resultados de este análisis de los cuatro casos se encuentra en la tabla 6 del Anexo I.

⁴⁸ Formulario de solicitud de Información Parlamentaria en la web de la Cámara de Diputados [http://www.diputados.gov.ar/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/solicitud.html].

actualidad) [sic] de Legislación y Documentación Extranjeras, Periodístico, Bibliográfico Especializado y Estadístico» (Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina, n/a).

Respecto del uso de licencias abiertas, en la web de la Cámara de Diputados existe una nota al pie que indica: «La información contenida en este sitio es de dominio público y puede ser utilizada libremente. Se solicita citar la fuente», hecho que sin ser suficiente como para ser considerado como una licencia abierta per sé, es mejor que la nota del Senado que indica el Copyright fechado entre 1996 y 2013.

Provisión de datos sensibles del Poder Legislativo

Argentina	Honorable Cámara de Diputados de la Nación		Honorable Senado de la Nación		Agregado país	
	Puntaje	Cumplimiento	Puntaje	Cumplimiento	Sumatoria	Promedio
Provisión de datos de información pública del Poder Legislativo	17	65,38 %	13	50,00 %	30	57,69 %
Provisión de datos e información del proceso legislativo	21	75,00 %	16	57,14 %	37	66,07 %
Totales	38	70,37 %	29	53,70 %	67	62,04 %

Respecto de la provisión de DSPL por parte de las cámaras que componen el Poder Legislativo Argentino, el análisis de los conjuntos de datos legislativos arroja un resultado más bajo respecto de la información publicada a través de sus páginas web, en términos comparativos⁴⁹ con los otros países. Se evidencia una diferencia a primera vista entre la cantidad de información publicada por la Cámara de Diputados, fundamentalmente alrededor de la información pública de la Cámara con los datos respectivos a los viajes oficiales, la publicación de las auditorías internas y la escala de sueldo de los legisladores.

En el caso del sitio web de la Cámara de Diputados, gran parte de los datos agrupados en el conjunto de información pública se encuentran en una sección denominada «Información de

⁴⁹ El resultado del análisis de datos sensibles legislativos agregado de ambas cámaras de los cuatro países se encuentra en la tabla 7 del Anexo I.

gestión»,⁵⁰ a la cual se accede a través de un *banner* ubicado en la portada. Allí se puede encontrar un conjunto de datos sobre personal, presupuesto con su ejecución, viajes al exterior y viáticos de los diputados, e informes de auditoría interna.

Los datos y la información del proceso legislativo provistos en las páginas web de ambas cámaras no distan mucho entre sí. Existen algunos datos más respecto del funcionamiento del Plenario en la Cámara de Diputados, destacando en este caso la existencia de las votaciones nominales de forma independiente. En el caso del Senado se encuentran las votaciones dentro de las versiones estenográficas de las sesiones, pero no como set de datos en sí mismo.

Una ciudadanía activa frente a un Poder Legislativo cerrado

Aun contemplando una situación adversa respecto a los niveles de apertura de ambas cámaras del Poder Legislativo argentino, donde funcionarios de la Cámara de Diputados han expresando una nula voluntad de apertura de sus datos frente a los planteos de un conjunto de organizaciones de la sociedad civil (Clarín, 2014), existen casos de uso y reutilización de la información publicada en formatos cerrados a través de iniciativas que se dedican a agregarle capas de valor. Haremos hincapié en uno de ellos, aunque hay que mencionar la existencia de otros proyectos con igual o mayor relevancia en los procesos de apertura de datos, como las iniciativas llevadas adelante por el equipo de LNDData,⁵¹ el área de periodismo de datos del diario *La Nación* o el proyecto Dipudatos⁵² de la Asociación Civil Universo Ágora. En todos estos casos los trabajos realizados sobre la información parten de esfuerzos realizados por estas organizaciones para forzar la apertura de información publicada en formatos no amigables, cerrados y propietarios.

Congreso Interactivo

Es particularmente destacable el caso de Congreso Interactivo,⁵³ un proyecto iniciado por un equipo de trabajo académico que a través de los años ha desarrollado diferentes herramientas que le agregan valor a los datos legislativos. Partiendo de la inquietud ciudadana sobre cuál es la

⁵⁰ Ver [<http://www.diputados.gov.ar/institucional/infGestion/>].

⁵¹ Congresoscopio y VozData han sido dos de las iniciativas del equipo de LNDData, es destacable en el caso de VozData la propuesta de utilizar técnicas de *crowdsourcing* para abrir datos públicos de forma colaborativa [<http://blogs.lanacion.com.ar/data/>].

⁵² Dipudatos se presenta como un observatorio de seguimiento y análisis de la actividad legislativa de la Cámara de Diputados de la Nación [<http://www.dipudatos.info/#dipudatos>].

acción de los representantes elegidos por el voto popular, el equipo de Congreso Interactivo se fue alojando dentro de diferentes iniciativas, con el fin de darle a la ciudadanía herramientas para acercarse a los datos generados por el Congreso Argentino.

El primer espacio donde se gestó la idea fue un grupo de trabajo académico alrededor del Diseño Centrado en el Usuario.⁵⁴ Contando con la colaboración de Directorio Legislativo en términos de comprender la dinámica de los procesos legislativos e incorporar su léxico técnico, el equipo liderado por Martin Szyszlican fue haciéndose un lugar en las comunidades de práctica de apertura de datos y comenzó a destacarse en diferentes ámbitos. Su participación en el desarrollo de otros productos, como ElegiLegi o La Década Votada junto a Andy Tow⁵⁵, y como miembro activo del ecosistema de innovación cívica, tanto de Argentina como de América Latina, permitió que el proyecto pasara por una etapa de incubación en la Fundación Ciudadano Inteligente en Chile. Allí se incorporó a Poplus⁵⁶ como parte de la infraestructura tecnológica del desarrollo.

Congreso Interactivo asume el rol de publicar los datos puestos en disponibilidad en formatos cerrados por las cámaras, en formatos abiertos. En este sentido, se presenta como una interfaz que pretende facilitar la reutilización de los datos, así como reducir las barreras de interpretación del proceso legislativo a través de la incorporación de técnicas de visualización de datos y de diseño centrado en el usuario. Sobre esta plataforma de datos ahora sí abiertos se pueden montar otros servicios que se enfoquen en la solución de diferentes demandas ciudadanas o sectoriales. De alguna forma asume un rol de intermediario entre los datos cerrados y la audiencia que pudiera requerir de los datos abiertos, aun considerando que esta audiencia esté compuesta también por otra capa de intermediarios, como periodistas, investigadores u organizaciones de la sociedad civil.

⁵³ Ver [<http://blog.congresoactivo.org/>].

⁵⁴ El Taller de Diseño Interactivo fue el ámbito de nacimiento del proyecto. Se trataba de un espacio no formal donde un grupo de profesionales de diseño y desarrollo web intercambiaban experiencias profesionales y desarrollaban proyectos [<http://blog.congresoactivo.org/sobre-nosotros/>].

⁵⁵ Tanto ElegiLegi como La Década Votada fueron proyectos puestos en marcha por miembros del equipo de Congreso Interactivo junto con otros actores del ecosistema de innovación cívica de Argentina, entre ellos Andy Tow, un politólogo con reconocida trayectoria en la reutilización de datos y su disponibilización en formatos amigables [<http://www.decadavotada.com.ar/>].

⁵⁶ Poplus es una iniciativa conjunta de MySociety y Fundación Ciudadano Inteligente. Se profundiza en su explicación en la descripción del caso de Chile.

Nivel de apertura de datos legislativos

Argentina	Diputados	Senadores
Evaluación de apertura de los datos legislativos	Muy bajo	Muy bajo

Aunque a primera vista los indicadores de provisión de datos no son del todo desalentadores, al evaluar los formatos en los que la información se encuentra publicada en ambas cámaras, una gran mayoría de ella está en formatos propietarios y cerrados. De hecho, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, la información publicada está, en muchos casos, en formato PDF y son escaneos de documentos, algunos de ellos escritos a mano, lo que complejiza aún más la posibilidad de poder extraer su contenido. Esto se condice con una situación institucional que presenta niveles de garantías de relativa efectividad en el AIP y deja poco espacio para la aplicación de mecanismos de acción concretos a través de los cuales generar los compromisos de apertura necesarios desde las conducciones políticas del Poder Legislativo. Se destacan, entonces, como actores relevantes del ecosistema que avanzan hacia la concreción de las políticas de apertura a organizaciones de la sociedad civil, medios y comunidades de práctica.

Brasil

El Poder Legislativo de Brasil está compuesto por dos cámaras: la Cámara de Diputados⁵⁷ y el Senado Federal.⁵⁸ La Cámara de Diputados está compuesta por un total de 513 legisladores que ejercen un mandato de cuatro años y se eligen por un sistema semiproportional. El Senado Federal está integrado por 81 legisladores, 3 por cada estado y el distrito federal, que ocupan su cargo por 8 años. Así como en el resto de los países, en el caso de Brasil se hizo un análisis sobre las páginas web de las dos cámaras, aunque se hizo un hincapié particular en profundizar sobre las políticas de apertura ya institucionalizadas, dado su carácter innovador y destacable, no solo respecto del resto de casos de este estudio, sino a nivel global. El foco aquí está puesto en la producción y provisión de los DAL, así como en el montaje institucional alrededor de la infraestructura tecnológica que permite garantizar niveles de apertura muy altos y con estrategias

⁵⁷ Página web de la Cámara de Diputados de Brasil [<http://www2.camara.leg.br/>].

⁵⁸ Página web del Senado Federal de Brasil [<http://www.senado.leg.br/>].

concretas de integración de diferentes sectores de la sociedad en el desarrollo de aplicaciones, con el fin de reutilizar esos datos.

Factores estructurales

Brasil	
¿Existe una ley nacional de acceso a la información pública?	
¿Existe un sistema de sanciones por el no cumplimiento de las normativas de acceso a la información pública?	
¿Existe un organismo independiente de transparencia que garantice el acceso a la información pública a nivel nacional?	
¿Es el país miembro de la Open Government Partnership?	
¿Se han desarrollado acciones estatales de promoción de gobierno abierto?	
¿Existen espacios institucionales de diálogo con organizaciones de la sociedad civil?	
¿Se publicó el reporte IRM de OGP?	
¿Existe una política de apertura de datos gubernamentales a nivel país?	
¿Existe un portal de datos abiertos públicos?	
¿Existe un digesto digital de acceso abierto?	

Nota: rojo: no cumple con el indicador; amarillo: cumple de forma parcial con el indicador; verde: cumple de forma completa con el indicador.

Brasil cuenta con un alto nivel de institucionalización de sus políticas de apertura y transparencia, a priori. Fue uno de los 8 países que firmó el acta de fundación⁵⁹ de OGP y su Poder Ejecutivo tuvo la responsabilidad de coconducir el primer período de gestión, junto a Estados Unidos. De hecho, el primer encuentro internacional de OGP se realizó en Brasilia en abril del año 2012. Ese fue el puntapié de largada de esta alianza de países (53 congregados en esa instancia), donde se debatieron los rumbos de las políticas de apertura, el combate contra la corrupción y la innovación en la implementación de herramientas tecnológicas en la gestión y

⁵⁹ «La declaración de gobierno abierto» es el documento original de compromiso asumido por los líderes de los Poderes Ejecutivos de Brasil, Estados Unidos, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Reino Unido y Sudáfrica, a instancias de la Asamblea General de Naciones Unidas realizada en Nueva York en septiembre de 2011. A la fecha de la publicación de este informe ha sido rubricada en 65 países [<http://www.opengovpartnership.org/node/2727>].

resolución de problemáticas públicas. El discurso de apertura fue brindado por la Presidenta de Brasil Dilma Rousseff y en él se destacó el alcance de la Ley de AIP aprobada en 2011 y que alcanza a todos los estamentos de la Administración Pública, incluyendo a los Poderes Ejecutivos, Judiciales y Legislativos a nivel municipal, estadual y federal y su compromiso de garantizar la apertura de los datos provistos por su gobierno (Rousseff, 2012).

Cabe destacar que, más allá de contar con una ley que garantiza el AIP, Brasil no contempla en su normativa la creación de un organismo independiente que vele por el cumplimiento efectivo de este derecho. Este punto es el único que no cumple el país respecto de la primera matriz de análisis sobre el estado coyuntural de las políticas de apertura y transparencia.

Apertura en el Poder Legislativo brasileiro

Brasil	Diputados	Senadores
¿Posee una página web la cámara legislativa?		
¿Posee la página web un motor de búsqueda?		
¿Existe un marco normativo para la transparencia y el acceso a la información específico?		
¿Existen oficinas de acceso a la información en la cámara?		
¿Existen mecanismos de acceso a la información pública digitales?		
¿Existen mecanismos digitales de participación ciudadana?		
¿Existe una política de datos abiertos?		
¿Existe un portal de datos abiertos?		
¿Poseen licencia abierta los datos?		
¿Existen procesos de cocreación de productos y servicios alrededor de la información publicada?		

Nota: rojo: no cumple con el indicador; amarillo: cumple de forma parcial con el indicador; verde: cumple de forma completa con el indicador.

Profundizando sobre el nivel de institucionalización de las políticas de apertura, transparencia y AIP en el marco del Poder Legislativo de Brasil, es sorprendente (de forma positiva) el hecho de que ambas cámaras cumplan con el total de indicadores planteados para el análisis. Partiendo de sus páginas web, con motores de búsqueda de alto alcance, hasta la

existencia explícita de licencias abiertas para el uso y la reutilización de los datos expuestos en ambas páginas web.

Ambas cámaras poseen secciones dedicadas a la promoción de sus políticas de transparencia activa y pasiva, donde se especifican las normativas internas y reglamentarias que adhieren a los marcos legales de AIP del país contemplando sus propias características. Poseen, además, portales independientes de datos abiertos⁶⁰ y contemplan de forma activa procesos que integran a la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil en la cocreación de productos y servicios sobre la información que ponen a disposición a través de estos portales.

Este último hecho es destacable en sí mismo y central para la diferenciación de Brasil respecto del resto de los países comprendidos por este estudio. Se profundizará más adelante en dos iniciativas que demuestran la madurez del desarrollo institucional de las políticas de apertura. En primer lugar, el proyecto Interlegis, que brinda soporte técnico y tecnológico para la modernización de los diferentes estamentos y Poderes Legislativos a lo largo de todo Brasil; y en segunda instancia, el Laboratorio Hacker de la Cámara de Diputados, que pone en marcha acciones concretas de integración de diferentes sectores de la ciudadanía en la reutilización de los DAL.

Provisión de datos sensibles del Poder Legislativo

Brasil	Honorable Cámara de Diputados de la Nación		Honorable Senado de la Nación		Agregado país	
	Puntaje	Cumplimiento	Puntaje	Cumplimiento	Sumatoria	Promedio
Provisión de datos de información pública del Poder Legislativo	22	84,62 %	22	84,62 %	44	84,62 %
Provisión de datos de información del proceso legislativo	26	92,86 %	26	92,86 %	52	92,86 %
Totales	48	88,89 %	48	88,89 %	96	88,89 %

Sobre el conjunto de datos relevados como sensibles de información pública del Poder Legislativo, tanto la Cámara de Diputados como el Senado Federal cumplen con proveer todos los sets de datos, salvo de registros de obsequios y declaraciones juradas de los funcionarios y legisladores. De hecho, los datos que están publicados están disponibles en formatos abiertos y reutilizables, a través de diferentes API y utilizando el protocolo LexML de metadatos como estándar de publicación.

De la misma forma respecto de los datos e información sensibles del proceso legislativo, en las dos cámaras se cumple con la publicación de todos los conjuntos escrutados y en formatos abiertos, salvo las votaciones nominales en las comisiones. Queda evidenciado que es una característica de la reglamentación propia del Poder Legislativo de Brasil que no sea obligatorio este tipo de registros, pero no quita que no se pueda avanzar en ese sentido, con el fin de seguir profundizando los niveles de apertura.

La apertura del Poder Legislativo como política institucionalizada

En el caso de Brasil el fenómeno a destacar es el nivel de complejidad de la institucionalización de las políticas de apertura en el marco del Poder Legislativo, demostrado en la constante aparición de iniciativas públicas que se van encastrando y agregando valor desde la propia fuente de datos. La existencia de un programa como Interlegis facilita la implementación de estándares tecnológicos como LexML, hecho que se termina siendo central para habilitar la apertura y reutilización de los datos publicados en los portales de cada cámara, aun estando estos dos proyectos gestionados dentro de la estructura del Senado Federal.

Para fomentar el último eslabón de la cadena de valor, la reutilización de estos datos, surge una iniciativa como el Laboratorio Hacker de la Cámara de Diputados.

InterLegis

InterLegis es una iniciativa puesta en marcha en 1997 en el marco del Senado Federal de Brasil, con el apoyo de Banco Interamericano de Desarrollo, y tiene como objetivo principal la integración y modernización de Poder Legislativo de Brasil, contemplando la asistencia técnica y tecnológica para todos sus estamentos.

⁶⁰ Portal de Datos Abiertos del Senado Federal de Brasil [<http://www.senado.leg.br/transparencia/dadosAbertos/dadosAbertos.asp>]; Portal de Datos Abiertos de la Cámara de

En este sentido, brinda servicios desde el Senado Federal para el resto de las cámaras legislativas existentes en el país, entre los que se destacan (Interlegis, 2015):

- El Portal Modelo, un paquete predesarrollado de sitio web, implementado en 1030 cámaras a lo largo del país.
- El dominio .leg.br, específico y exclusivo para miembros de los Poderes Legislativos, implementado en 1104 cámaras.
- Un servicio de hosteo web y servidores; en el *datacenter* de Interlegis hay más de 1600 iniciativas alojadas.
- El Sistema de Apoyo al Proceso Legislativo, un servicio de informatización del proceso legislativo implementado en 541 cámaras.
- Además, Interlegis es un actor central en la difusión e implementación del estándar LexML.

LexML

Es una iniciativa llevada adelante por Prodasen,⁶¹ el área encargada de brindar soluciones de tecnologías de información y comunicación al Senado Federal de Brasil, que vincula a diferentes organismos de la Administración Pública de Brasil e involucra la adaptación de un estándar de etiquetado XML y su aplicación a los documentos legales y legislativos de gran parte de los organismos de control, de los Poderes Judiciales y Legislativos a nivel federal y estadual, y la Procuraduría General de la República, entre otros. Los resultados de este proceso fueron publicados a partir del 30 de junio de 2009 y contaron con un acervo de más de 1,2 millones de documentos públicos (Lima, 2010). Actualmente cuenta con más de 6,7 millones de documentos en línea.⁶²

Diputados de Brasil [<http://www2.camara.leg.br/transparencia/dados-abertos>].

⁶¹ Página de Prodasen dentro de la web del Senado Federal de Brasil [<http://www.senado.leg.br/senado/prodasen/instituicao.asp>].

⁶² El acervo indexado en el Portal LexML por organismo proveedor de datos y una categorización del tipo de contenido publicado [http://www.lexml.gov.br/desc_acervo.html].

El Laboratorio Hacker de la Cámara de Diputados

Quizás la iniciativa más innovadora del conjunto de los ecosistemas evaluados es la impulsada por la Cámara de Diputados de Brasil, el Laboratorio Hacker,⁶³ conducido por Cristiano Ferri. En el marco del programa e-Democracia, un portal dentro de la web de la Cámara de Diputados destinado a promover la participación ciudadana en los procesos legislativos, se desarrolló en noviembre de 2013 un primer hackathon dentro del edificio de la Cámara, en el que participaron diferentes equipos de programadores y diseñadores en interacción constante con funcionarios y diputados. El éxito y la repercusión de los resultados y las aplicaciones allí desarrolladas dieron paso a la institucionalización de un espacio abierto de colaboración que cuenta con un equipo de 9 personas. El Laboratorio tiene un espacio físico donde se realizan hackathons, capacitaciones y se da seguimiento y acompañamiento a los diferentes proyectos que reutilicen DAL.

Nivel de apertura de datos legislativos

Brasil	Diputados	Senadores
Evaluación de apertura de los datos legislativos	Muy alto	Muy alto

La política de apertura, tanto de la Cámara de Diputados como del Senado Federal de Brasil, se presenta como el resultado de un conjunto de iniciativas sostenidas en el tiempo, que han madurado hasta convertirse en un modelo a observar por sus niveles de publicación de datos e institucionalización de proyectos y programas innovadores. Tanto en los aspectos tecnológicos como en los normativos, existen acciones concretas que se han ido encadenando y unas imbricadas sobre las otras permiten que, al existir una voluntad expresa desde el liderazgo político, se cuente con una capacidad tecnológica instalada capaz de dar la solución dentro de la propia estructura del Poder Legislativo.

⁶³ Presentación del Laboratorio Hacker en la página web de la Cámara de Diputados de Brasil [<http://www2.camara.leg.br/transparencia/laboratorio-hacker>].

Chile

El Congreso de Chile también es bicameral, compuesto por la Cámara de Diputados de Chile⁶⁴ y el Senado de la República de Chile.⁶⁵ La Cámara de Diputados está integrada por 120 legisladores cuyas bancas son de 4 años de mandato y se eligen 2 por cada uno de los 60 circuitos electorales. El Senado, en cambio, tiene una composición de 38 legisladores, 2 por cada una de las regiones del país, que ocupan su cargo por 8 años y cuyo plenario se renueva por mitades cada 4 años. El sistema legislativo de Chile cumple con la particularidad de ser binominal y permite, de esta forma, que si la lista ganadora duplica en votos a la segunda ocupe las dos bancas en juego por cada distrito, y en caso de que no se cumpla esta condición, las dos listas con mayor cantidad de votos en cada circuito obtienen una banca cada una.

Se analizaron, en este caso, tanto las páginas web de ambas cámaras como el Portal de DAL⁶⁶ lanzado en julio de 2014.

Factores estructurales

Chile	
¿Existe una ley nacional de acceso a la información pública?	
¿Existe un sistema de sanciones por el no cumplimiento de las normativas de acceso a la información pública?	
¿Existe un organismo independiente de transparencia que garantice el acceso a la información pública a nivel nacional?	
¿Es el país miembro de la Open Government Partnership?	
¿Se han desarrollado acciones estatales de promoción de gobierno abierto?	
¿Existen espacios institucionales de diálogo con organizaciones de la sociedad civil?	
¿Se publicó el reporte IRM de OGP?	
¿Existe una política de apertura de datos gubernamentales a nivel país?	
¿Existe un portal de datos abiertos públicos?	
¿Existe un digesto digital de acceso abierto?	

⁶⁴ Página web de la Cámara de Diputados de Chile [<http://www.camara.cl/>].

⁶⁵ Página web del Senado de la República de Chile [<http://www.senado.cl/>].

⁶⁶ Portal de Datos Abiertos Legislativos del Congreso Nacional de Chile [<http://opendata.congreso.cl/>].

Nota: rojo: no cumple con el indicador; amarillo: cumple de forma parcial con el indicador; verde: cumple de forma completa con el indicador.

Chile es el único país que cumple con el total de indicadores de contexto. No solo demuestra un compromiso institucional activo con OGP, sino que ha definido una política de apertura de datos con su portal correspondiente. En el marco de OGP está ejecutando su segundo plan de acción, habiendo ingresado en la primera camada de países. Con el fin de difundir su participación a nivel local y promover la adopción de estas políticas en la región, Santiago de Chile fue la sede, en enero de 2013, del Encuentro Regional de Gobierno Abierto. Luego, a mediados de ese mismo año, asumió la coconducción del Grupo de Trabajo de Apertura Legislativa a través del senador Hernán Larraín, presidente de la Comisión Bicameral de Transparencia del Congreso de Chile.

El punto clave que diferencia a Chile del resto de los países es la existencia de un organismo independiente que garantiza el cumplimiento del derecho al AIP, debidamente institucionalizado a través de una ley nacional y con su sistema de sanciones. El Consejo para la Transparencia es la organización que, desde 2009, se encarga de cumplir con el cumplimiento de la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información del Estado.⁶⁷

⁶⁷ Ley 20285 sobre Acceso a la Información Pública [<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363>].

Apertura en el Poder Legislativo chileno

Chile	Diputados	Senadores
¿Posee una página web la cámara legislativa?	Verde	Verde
¿Posee la página web un motor de búsqueda?	Verde	Verde
¿Existe un marco normativo para la transparencia y el acceso a la información específico?	Verde	Verde
¿Existen oficinas de acceso a la información en la cámara?	Verde	Amarillo
¿Existen mecanismos de acceso a la información pública digitales?	Verde	Verde
¿Existen mecanismos digitales de participación ciudadana?	Rojo	Verde
¿Existe una política de datos abiertos?	Verde	Verde
¿Existe un portal de datos abiertos?	Verde	Verde
¿Poseen licencia abierta los datos?	Amarillo	Amarillo
¿Existen procesos de cocreación de productos y servicios alrededor de la información publicada?	Rojo	Rojo

Nota: rojo: no cumple con el indicador; amarillo: cumple de forma parcial con el indicador; verde: cumple de forma completa con el indicador.

Chile presenta una situación institucional favorable hacia la apertura y cuenta con un portal central DAL donde se publican sets de datos de ambas cámaras. Es llamativo que dentro del portal de datos esté planteada de forma explícita la licencia abierta para promover la reutilización de los datos, cuando en la web del Senado no se hace ninguna mención en este sentido y en la web de la Cámara de Diputados existe un documento (en PDF)⁶⁸ donde se deja en claro que todos los contenidos están regidos por la Ley de Propiedad Intelectual de Chile, aunque admite la utilización de sus contenidos para usos sin fines de lucro, se genera una tensión contradictoria entre una aclaración y la otra.

Aunque en el Senado no exista de forma explícita una oficina de AIP, a través de una resolución interna donde se adhiere a la Ley de Transparencia se hace responsable al cargo de Secretario General del Senado la responsabilidad de gestionar los pedidos y responder por su

⁶⁸ Condiciones de uso del sitio web de la Cámara de Diputados de Chile [http://www.camara.cl/media/docs/condiciones.pdf].

cumplimiento.⁶⁹ Si existe dentro de su web un espacio que promueve la «Consulta y participación» donde existe un aplicativo denominado Senador Virtual que permite a los ciudadanos expresar sus opiniones sobre proyectos legislativos en diferentes períodos de discusión así como votarlos en general o en particular. Este proceso no se presenta como vinculante, pero si se informa al finalizar cada período de discusión los resultados obtenidos a los Comités de Trabajo donde esté girado el proyecto.

Provisión de datos sensibles del Poder Legislativo

Chile	Cámara de Diputados de la Nación		Senado de la República		Agregado país	
	Puntaje	Cumplimiento	Puntaje	Cumplimiento	Sumatoria	Promedio
Provisión de datos de información pública del Poder Legislativo	20	76,92 %	22	84,62 %	42	80,77 %
Provisión de datos de información del proceso legislativo	24	85,71 %	24	85,71 %	48	85,71 %
Totales	44	81,48 %	46	85,19 %	74	83,33 %

La provisión de datos se presenta auspiciosa, con algunas pocas diferencias entre los conjuntos de de datos publicados por las dos cámaras. Respecto de los DSPL referidos a la información pública, la Cámara de Diputados hace públicos los gastos de los legisladores, a diferencia del Senado que no los pone a disposición. Así como el Senado difunde su nómina de empleados y organigrama, conjuntos de datos que no se encuentran en la web de Diputados.

Sobre el eje de los datos e información del proceso legislativo, se destaca el hecho de que no existan de forma accesible las versiones estenográficas de las Sesiones de la Cámara de Diputados, pero sí están publicadas las del Senado. Además, en ninguno de los dos casos se cuenta con las versiones estenográficas de las comisiones. Sacando estas salvedades, el resto de los conjuntos de datos escrutados en esta categoría están disponibles para su consulta en línea, ya

⁶⁹ Procedimiento Ley de Transparencia en la web del Senado de la República de Chile [http://www.senado.cl/prontus_senado/site/artic/20121118/asocfile/20121118113244/resolucion_n_sg_04_2009.pdf].

sea a través de las páginas oficiales de cada una de las cámaras o del Portal de DAL del Congreso.

Esfuerzos diversificados en un ecosistema competitivo

En Chile se puede divisar un ecosistema con actores de relevancia y un estado con políticas institucionalizadas que tienden hacia la apertura, pero con la característica de que a primera vista no emergen espacios de colaboración activa entre los actores de la sociedad civil y gubernamentales. De hecho, en diferentes casos aparecen ejemplos donde la colaboración no parece darse siquiera dentro del mismo sector, ya sea para dentro de la sociedad civil o dentro de la Administración Pública. Existe una predisposición hacia la implementación de políticas de apertura de DAL y una variedad de esfuerzos en este sentido, pero con pocas instancias de diálogo, lo que atenta contra un proceso que agregue valor ciudadano, ya que a priori cada iniciativa parte de cero sin montarse sobre los desarrollos previos.

El particular caso de la Biblioteca del Congreso Nacional y su política de datos abiertos enlazados

LeyChile es el portal web desarrollado por la Biblioteca del Congreso Nacional con el fin de disponibilizar el corpus legislativo y normativo del país. Fue publicado en el año 2008 y desde su diseño primario contempla la utilización de estándares XML para la marcación de los documentos. La incorporación de esta visión tecnológica permitió que en mayo de 2011 se lanzara el Portal de Datos de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.⁷⁰ Cristian Sifaqui, quien lideró ambos proyectos, se propuso alcanzar los máximos estándares tecnológicos de apertura de datos, apuntando al cumplimiento de la escala de 5 estrellas de Tim-Berners Lee (Sifaqui, 2012) y logrando implementar efectivamente una política de *datos abiertos enlazados*⁷¹ basado en los protocolos de Akoma Ntoso. Es llamativo que este proceso no haya sido incorporado por el Congreso Nacional de Chile al momento de lanzar su propio portal de DAL.

⁷⁰ Datos abiertos enlazados de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile [<http://datos.bcn.cl/es/>].

⁷¹ En inglés Linked Open Data.

Ciudadano Inteligente, su rol local y regional

La Fundación Ciudadano Inteligente⁷² se ha posicionado como una organización clave en la difusión de los procesos de apertura de datos en la región, siendo parte central de la coordinación de iniciativas que alcanzan una gran cantidad de países, como Desarrollando América Latina y AbreLatam. Sus acciones son, en algunos casos, de alcance nacional a través de su propia agenda de incidencia en la búsqueda de reducir las asimetrías de información entre los ciudadanos y el Estado. En este sentido, es destacable el proyecto Congreso Abierto, un portal que toma datos publicados por el Congreso de Chile y le agrega una capa de valor en términos de que los publica nuevamente, pero en formatos abiertos que hacen más fácil su reutilización.

Este proceso tecnológico para aprender a lidiar con las herramientas de apertura de documentos legales llevó a que el equipo de desarrollo de la Fundación se pusiera en contacto con otras organizaciones de la sociedad civil que enfrentaban los mismos desafíos tecnológicos. Así, se empezaron a compartir entre diferentes actores de varios continentes módulos de programación que servían para el desarrollo de aplicaciones de innovación cívica. Analizando este proceso y en alianza con MySociety,⁷³ se puso en marcha el proyecto Poplus.

Poplus se presenta a sí misma como una federación de programadores cívicos que desarrollan soluciones tecnológicas para reducir las barreras de entrada a la producción de aplicaciones. Es un espacio de colaboración y debate, con una organización en red a través de grupos de correo y eventuales encuentros físicos donde diferentes organizaciones de la sociedad civil, investigadores, programadores y activistas comparten experiencias y colaboran en el desarrollo de componentes tecnológicos que sean utilizables en más de un caso para el desarrollo de aplicaciones con fines cívicos. Hoy estos componentes tecnológicos están implementados en gran parte de los desarrollos que surgen desde la sociedad civil y reutilizan los DAL mencionados a lo largo de este trabajo.

⁷² Fundación Ciudadano Inteligente [<http://ciudadanointeligente.org/>].

⁷³ MySociety es una fundación de origen británico que lleva adelante individualmente o en colaboración con otras organizaciones de la sociedad civil diferentes proyectos de implementación de tecnología en procesos cívicos alrededor del mundo [<https://www.mysociety.org/>].

Nivel de apertura de datos Legislativos

Chile	Diputados	Senadores
Evaluación de apertura de los datos legislativos	Alto	Alto

Como cada caso, Chile en su proceso de implementación de políticas de apertura presenta sus particularidades que lo destacan del resto del conjunto. A priori, se ve un alto nivel de apertura, que se condice con la aparición de diferentes iniciativas, tanto a nivel gubernamental como desde la sociedad civil, anclado todo esto en un alto desarrollo institucional alrededor de las políticas de transparencia activa. En esta primera vista se encuentra la existencia de tres portales donde se publican DAL, cuando en otros países no existe ni siquiera uno.

Pero al momento de profundizar aparece el fenómeno de que es de los países que presenta la menor lógica de funcionamiento en ecosistema, no parece tomar forma de red la proliferación de iniciativas, sino que se generan y crecen como compartimentos separados donde se avanza en diferentes direcciones. Esto se presenta al evidenciar los esfuerzos que no se encadenan como pasa entre el portal de la Biblioteca del Congreso y el del Congreso, así como la competencia entre el del Congreso y el de la Fundación Ciudadano Inteligente, para ver quién cumple con los mejores estándares de apertura. Queda la inquietud sobre qué pasaría si hubiera mejores procesos de integración de las acciones y se pudiera avanzar, más allá de la publicación, hacia una reutilización de estos datos por parte de la ciudadanía.

Uruguay

Uruguay presenta un Poder Legislativo organizado en la forma de su Asamblea General, compuesta por los miembros de la Cámara de Representantes y de la Cámara de Senadores. La Cámara de Representantes está integrada por un conjunto de 99 legisladores, que cumplen con mandatos de 5 años y son electos por representación proporcional por los ciudadanos de cada uno de los 19 departamentos del país. La Cámara de Senadores está compuesta por 30 legisladores, también electos por 5 años a través de una lista de distrito único.

En este caso se evaluaron las páginas web de la Cámara de Representantes y del Parlamento, dado que el Senado no cuenta con una página propia, pero gran parte de su información está alojada en el espacio del Poder Legislativo. Se hizo foco en realizar una ronda

de consultas exploratorias a un conjunto de referentes de organizaciones de la sociedad civil, con el fin de indagar sobre las incipientes políticas de apertura evidenciadas en un conjunto de datos publicados en el Portal del Gobierno de Uruguay.

Factores estructurales

Uruguay	
¿Existe una ley nacional de acceso a la información pública?	
¿Existe un sistema de sanciones por el no cumplimiento de las normativas de acceso a la información pública?	
¿Existe un organismo independiente de transparencia que garantice el acceso a la información pública a nivel nacional?	
¿Es el país miembro de la Open Government Partnership?	
¿Se han desarrollado acciones estatales de promoción de gobierno abierto?	
¿Existen espacios institucionales de diálogo con organizaciones de la sociedad civil?	
¿Se publicó el reporte IRM de OGP?	
¿Existe una política de apertura de datos gubernamentales a nivel país?	
¿Existe un portal de datos abiertos públicos?	
¿Existe un digesto digital de acceso abierto?	

Nota: rojo: no cumple con el indicador; amarillo: cumple de forma parcial con el indicador; verde: cumple de forma completa con el indicador.

Analizando el contexto institucional y normativo alrededor de las políticas de transparencia y apertura, el escenario de Uruguay es favorable dado que cuenta con una Ley de AIP⁷⁴ que contempla un sistema de sanciones, pero respecto del desarrollo ideal presenta, de la misma forma que Argentina y Brasil, la falta de un organismo independiente que garantice este derecho. Existe un organismo responsable de la ejecución y supervisión de los pedidos de AIP,⁷⁵ pero es dependiente administrativa y presupuestariamente de la Presidencia.

⁷⁴ Ley 18381 de Derecho de Acceso a la Información Pública en la página del Parlamento de Uruguay [<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18381&Anchor=>].

⁷⁵ Unidad de Acceso a la Información Pública de Uruguay [<http://www.uaip.gub.uy/>].

El Poder Ejecutivo uruguayo ingresó en la primera camada de países a OGP, estando en proceso de cumplimiento con su segundo plan de acción. El país posee una política de apertura de datos públicos, publicados en su Catálogo de Datos Abiertos,⁷⁶ coordinado por Agestic,⁷⁷ una agencia dependiente de la Presidencia.

Apertura en el Poder Legislativo uruguayo

Uruguay	Diputados	Senadores
¿Posee una página web la cámara legislativa?		
¿Posee la página web un motor de búsqueda?		
¿Existe un marco normativo para la transparencia y el acceso a la información específico?		
¿Existen oficinas de acceso a la información en la cámara?		
¿Existen mecanismos de acceso a la información pública digitales?		
¿Existen mecanismos digitales de participación ciudadana?		
¿Existe una política de datos abiertos?		
¿Existe un portal de datos abiertos?		
¿Poseen licencia abierta los datos?		
¿Existen procesos de cocreación de productos y servicios alrededor de la información publicada?		

Nota: rojo: no cumple con el indicador; amarillo: cumple de forma parcial con el indicador; verde: cumple de forma completa con el indicador.

Profundizando sobre los niveles de institucionalización de las políticas de apertura y transparencia en el marco del Poder Legislativo uruguayo, la situación es diferente que el contexto a nivel país, partiendo de la particularidad de que el Senado, como cuerpo legislativo en sí mismo, no cuenta con una página web. Existe un portal web del Poder Legislativo denominado parlamento.gub.uy que nuclea información de las dos cámaras. Un punto llamativo es que al evaluar la información provista, no solo por el Senado, sino también por la Cámara de

⁷⁶ Catálogo de Datos Abiertos de Uruguay [<https://catalogodatos.gub.uy/>].

⁷⁷ Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (Agestic) [<http://www.agesic.gub.uy/>].

Representantes, esta se encuentra de forma parcial, tanto en su propio sitio web como en el del Parlamento, en algunos casos de forma superpuesta y en otros de forma complementaria.

Es destacable que el marco normativo de AIP contemple a los cuerpos del Poder Legislativo en su alcance. Se considera relevante que el propio mecanismo sea utilizado en ocasiones por los legisladores para obtener información propia del funcionamiento de sus cámaras, dado que los plazos contemplados por la ley son menores que los plazos administrativos del propio Parlamento.

Provisión de datos sensibles del Poder Legislativo

Uruguay	Cámara de Representantes		Senado de la Nación		Agregado país	
	Puntaje	Cumplimiento	Puntaje	Cumplimiento	Sumatoria	Promedio
Provisión de datos de información pública del Poder Legislativo	16	61,54 %	18	69,23 %	34	65,38 %
Provisión de datos de información del proceso legislativo	23	82,14 %	20	71,43 %	43	76,79 %
Totales	39	72,22 %	38	70,37 %	77	71,30 %

Respecto de los niveles de provisión de DSPL, existen situaciones dispares entre ambas cámaras, con la particularidad ya destacada sobre la falta de claridad respecto de en qué espacio web reside la información. Sumado a esto se percibe cierta falta de actualización del sitio del Parlamento, en términos tecnológicos y de gestión de sus contenidos.

La cantidad de DSPL referidos a la información pública son ampliamente inferiores que aquellos del proceso legislativo en la Cámara de Representantes; de hecho es la mayor brecha en todo el estudio, si se considera el nivel de publicación dentro de cada cámara de forma comparada. La Cámara de Senadores presenta levemente un mayor nivel de información pública, pero desactualizada en algunos casos, con datos sin publicar en varios años. La información referida a proyectos de ley de la Cámara de Representantes es uno de los casos donde, para encontrar los datos, se deben buscar en la página del Parlamento y no en la propia. Esto se

complementa de forma negativa con los bajos niveles de usabilidad presentados por la página del Parlamento, que cuenta con un diseño que requiere una curva de aprendizaje marcada para poder ubicar dentro del sitio la información requerida.

El camino hacia la apertura

Aun con este panorama, emergen indicios de que hay una perspectiva propicia para que se desarrollen de forma efectiva un conjunto de acciones que puedan servir para alcanzar nuevos niveles de apertura en el Poder Legislativo de Uruguay. En principio surge la evidencia de que se están desarrollando pruebas en la implementación de Akoma Ntoso como estándar de etiquetado de los textos legales y normativos, al encontrar tres conjuntos de sets de datos publicados en el portal de datos por el propio Parlamento Uruguayo.⁷⁸ Estos tres conjuntos de datos de prueba están publicados bajo las etiquetas de «Akoma Ntoso» y «Caso Piloto».⁷⁹ Al acceder a los archivos XML disponibles⁸⁰ es llamativo encontrar que el proceso de etiquetado fue llevado adelante por Mónica Palmirani, miembro principal del equipo que ha puesto en marcha el proyecto Akoma Ntoso en la Universidad de Bologna. Existen diferentes iniciativas que promueven estos procesos de apertura a través de la asistencia técnica y guía en términos de buenas prácticas, como el caso de Data.uy, así como también se encuentran proyectos de reutilización de estos datos, como el caso de *¿Qué hacen? El Parlamento en tu móvil*.

¿Qué hacen? El Parlamento en tu móvil

Durante la segunda mitad de 2014 se realizó la tercera edición del concurso Dataidea,⁸¹ organizado por Agestic y con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, con el fin de promover la reutilización de los datos abiertos por el gobierno uruguayo. Allí resultó ganadora en la categoría de «Periodismo de datos» *¿Qué hacen? El Parlamento en tu móvil*, una propuesta

⁷⁸ Conjuntos de datos publicados por el Parlamento Uruguayo en el Catálogo de Datos de Agestic [<https://catalogodatos.gub.uy/organization/parlamento-uruguayo>].

⁷⁹ Captura de pantalla disponible en el Anexo I.

⁸⁰ Ejemplo de archivo XML del «Caso Piloto 3 Panes» en el Catálogo de Datos de Agestic [<https://catalogodatos.gub.uy/dataset/e5ecb177-ab68-4d3f-806c-44e0a8d89dc1/resource/60957907-0a10-4172-b434-be795826dee2/download/1.uybill20050404.xml>].

⁸¹ Dataidea 2014 en la página web de Agestic [http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/3833/1/agesic/dateidea_2014.html].

de Sudestada⁸² para desarrollar una aplicación móvil centrada en la reutilización de datos del proceso legislativo, con el fin de acercarle a la ciudadanía la información del Poder Legislativo y de que esta se convierta en una herramienta para diferentes intermediarios de los procesos públicos, incluyendo a periodistas y organizaciones de la sociedad civil. Al momento del cierre de este informe, esta aplicación estaba comenzando su etapa de desarrollo.

Nivel de apertura de datos legislativos

Uruguay	Representantes	Senadores
Evaluación de apertura de los datos legislativos	Muy bajo	Muy bajo

En este análisis, la perspectiva de apertura ha ido fluctuando, pasando de un país con un marco normativo favorable a las políticas de apertura y con acciones concretas puestas en marcha, a encontrarse con que esta situación no se replica en el Poder Legislativo. Esto parece ser causado por una falta de capacidad técnica de parte de la estructura formal y una falta de planificación de largo plazo en las políticas del Parlamento, hecho que para algunos actores de la sociedad civil está anclado en que los mandatos de las gestiones son de un año. Aun con estas primeras apreciaciones, se encuentran evidencias de que existen actores con la voluntad de avanzar en los pasos necesarios para que se termine concretando de forma efectiva una política de DAL en el Parlamento uruguayo.

Conclusiones y recomendaciones

A lo largo de este documento se han recorrido un conjunto de iniciativas, organizaciones, políticas públicas y desarrollos tecnológicos que definen el estado actual de la apertura de datos legislativos en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. Tuvo y tiene que ser dada la discusión sobre la necesidad de tener portales de DAL y esto se evidencia en lo desparejo de la adopción de las políticas de apertura en los cuatro casos. Y, de forma complementaria, se deberían establecer los criterios institucionales y tecnológicos que desde el origen del propio proceso legislativo hasta en las licencias de uso tienda hacia la apertura y la transparencia. Pero se debe avanzar más allá de

⁸² Sudestada es una organización de la sociedad civil uruguaya con eje en la transparencia y el periodismo de investigación [<http://www.sudestada.com.uy/>].

los portales. Pequeñas soluciones para pequeños problemas pueden generar impactos gigantes en la vida las personas, aunque sea en algunas.

En evidente, al explorar los casos y sus actores, la existencia de ciertos procesos culturales subyacentes que de alguna forma conectan a los fenómenos de estos cuatro países. Lo que da paso para entender al conjunto de actores, procesos y organizaciones como un macroecosistema parcial de la apertura legislativa en América Latina.

La existencia de comunidades de práctica propias de cada país, pero conectadas a lo largo de la región, se convierte en determinante al construir canales de comunicación formales e informales entre los individuos desde la sociedad civil, los gobiernos u organismos internacionales, que comparten experiencias, tecnologías y espacios de colaboración. Estas comunicaciones se convierten en centrales para la difusión de las buenas y las malas prácticas, integrando un proceso de aprendizaje colectivo regional.

También es necesario admitir que estas comunidades y sus referentes trascienden en muchos casos las barreras nacionales, en términos del ecosistema de la apertura o el de la transparencia, pero la pregnancia de sus agendas de cara a la sociedad en general sigue siendo uno de los ejes de las cosas por alcanzar. Se mejoran las técnicas, se comparten herramientas, se implementan estándares y se embellecen las interfaces, pero todavía no se alcanza al ciudadano de a pie que requiere una solución a su problemática cotidiana. Eso sí, los sets de datos están cada vez más listos para que, cuando sea necesario, se pueda recurrir a ellos.

Hay que reconocer, en ese mismo sentido, que más allá del volumen general, gran parte del consumo de los DAL está dentro de la capa de intermediarios. Los medios de comunicación y sus periodistas, organizaciones de la sociedad civil y activistas, partidos políticos e investigadores. Este hecho suele ser destacado como un dato negativo o al menos no suficiente para sentirse satisfecho en la explotación total de la cadena de valor de los datos.

En este punto de la discusión es interesante detenerse a reflexionar sobre si realmente es necesario llegar a la masividad con los productos o servicios desarrollados a partir de la reutilización de los datos gubernamentales, en este caso los legislativos. Y pareciera ser que el debate está comenzando a tomar un sentido cada vez más proclive hacia dejar de pensar en productos cívicos generalistas, para empezar a enfocarse hacia la solución de problemáticas ciudadanas que tengan que ver con demandas de sectores particulares. Quizás se deba apuntar hacia pequeños desarrollos o colaboraciones, en vez de la construcción individual de soluciones

faraónicas que cumplan con todos los estándares y que, en la búsqueda de la perfección técnica, dejen de lado el sentido cívico de la iniciativa.

No se puede perder de vista el hecho de que los datos legislativos, por sus propias características, están profundamente inclinados hacia el eje de la transparencia y el *accountability*, respecto de algunos datos que pueden ser gestionados por los Poderes Ejecutivos que son parte de la provisión de servicios que el Estado le presta a la ciudadanía.⁸³ En este sentido, es en muchos casos necesaria la existencia de los intermediarios para que esa materia prima alcance, luego de varias capas de valor cívico agregado en el proceso, a impactar de forma directa en la ciudadanía. Sería interesante para esto desarrollar políticas activas de concientización y formación en el uso y reutilización de los datos abiertos a las organizaciones de la sociedad civil, dirigentes sociales y políticos, y periodistas. Para esto, hace falta tender puentes institucionales y arraigar el sentido de comunidad para fomentar la cocreación de productos y servicios cívicos, ya sea en forma de aplicaciones móviles, portales web o notas periodísticas.

Sin dudas existen iniciativas que han logrado trascender alguna parte de estos debates y se posicionan como los puntos de referencia, pero es claro que en América Latina, en general, y en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, en particular, existen procesos compartidos que tienden hacia la apertura. En algún caso con mayor velocidad que en otro o con diferentes estados de maduración en sus comunidades o sus infraestructuras tecnológicas. En esos casos, las propias comunidades de práctica se encargan de al menos tener informados a los actores de los países más rezagados sobre cuánto más se puede avanzar y lograr. Y viceversa, porque tampoco es la idea quedarse con la satisfacción del dato abierto. El objetivo está más allá.

Bibliografía

ABAL MEDINA, J. M. (2012). *Carta de intención*. Recuperado el 01/05/2015, de Argentina Open Government Partnership: [http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/LOI %20Argentina.png](http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/LOI%20Argentina.png).

⁸³ Se incorpora para esta reflexión la matriz planteada por Harlan Yu y David Robinson para evaluar los datos gubernamentales según dos ejes, uno que plantea como un extremo la transparencia en la gestión y en el otro extremo a la provisión de servicios del estado, y de forma perpendicular se encuentra de un extremo los datos reutilizables y en el otro extremo los datos inertes (Yu, Robinson, 2012).

- AHMADI ZELETI, F.; OJO, A.; CURRY, E. (2014): Business Models for the Open Data Industry: Characterization and Analysis of Emerging Models. 15th Annual International Conference on Digital Government Research (págs. 215-226). New York: ACM.
- ANDREWS, P.; SILVA, F. S. (2013): Using parliamentary open data to improve participation. ICEGOV 13 Proceedings of the 7th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance (págs. 242-249). New York: ACM.
- ASOCIACIÓN POR LOS DERECHOS CIVILES (2014): *La Corte Suprema ratificó el derecho de acceso a la información pública*. Recuperado 01/05/2015 de Asociación por los Derechos Civiles: <<http://www.adc.org.ar/la-corte-suprema-ratifico-el-derecho-de-acceso-a-la-informacion-publica/>>.
- BELBIS, J. I. (2010): «Gobernanza abierta en espacios legislativos». En C. Calderón, S. Lorenzo, *Open Government* (págs. 239-249). Alcalá la Real: Algón Editores.
- (2013a): «Del gobierno abierto a los datos abiertos». En M. Riorda, L. Elizalde, *Comunicación gubernamental 360*. Buenos Aires: La Crujía.
- (2013b): *Buenos Aires, Buenos Datos*. OD4D.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (s.f.): *El Poder Legislativo*. Recuperado el 20/01/2015 de Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: <<http://www.bcn.cl/ecivica/plegislativo/>>.
- (s.f.): *El Poder Legislativo: El Congreso Nacional*. Recuperado el 20/01/2015 de Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: <<http://www.bcn.cl/ecivica/congreso/>>.
- (s.f.): *Visión, Misión, Valores y Objetivos estratégicos BCN*. Recuperado el 20/01/2015 de BCN Transparente: <http://transparencia.bcn.cl/acerca/index_html/>.
- BONINA, C. M. (2013): *New business models and the value of open data: definitions, challenges and opportunities*. Exeter: NEMODE.
- BRUCE, T.; MILL, E.; SCHUMAN, D.; TAUBERER, J.; WONDERLICH, J. (2012): *On public access to legislative information: recommendations to the bulk data task force*. Washington DC: Sunlight Foundation.
- CABINET OFFICE UK (2013): *Open Data Charter*. Recuperado el 10/02/2015 de Publications GOV.UK: <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/207772/Open_Data_Charter.pdf>.
- CAPLAN, R., DAVIES, T., WADUD, A., VURHULST, S., ALONSO, J. M., & FARHAN, H. (2014). *Towards common methods for assessing open data: workshop report & draft framework*. New York: World Wide Web Foundation & The Governance Lab @ NYU.
- CLARÍN (2014): «Una autoridad de Diputados no quiere divulgar información pública». *Clarín*.

- DAVIES, T.; PERINI, F.; ALONSO, J. M. (2013): *Researching the emerging impacts of open data*. ODDC.
- DAVIES, T.; SHARIF, R. M.; ALONSO, J. M. (2015): *Open Data Barometer Global Report*. World Wide Web Foundation.
- ELENA, S.; RIVIÈRE, A. P. (2012): *Imparcial, pero no invisible: justicia, transparencia y gobierno abierto*. Buenos Aires: CIPPEC.
- (2013): *Acceso a la información y transparencia en la justicia: un recorrido que recién comienza*. Buenos Aires: CIPPEC.
- (2014): *Recomendaciones para implementar una política de datos abiertos en el Poder Judicial*. Buenos Aires: CIPPEC.
- ELENA, S.; AQUILINO, N.; PICHÓN RIVIÈRE, A. (2014): *Case Study «Emerging impacts in open data in the judiciary branches in Argentina, Chile and Uruguay»*. Buenos Aires: CIPPEC.
- FLORINI, A. M. (2000): Does the invisible hand need a transparent glove?: The politics of transparency. Annual World Bank Conference on Development Economics 1999 (págs. 163-184). World Bank.
- FRANCO CHUAIRE, M.; SCARTASCINI, C. (2014): *The Politics of Policies: Revisiting the Quality of Public Policies and Government Capabilities in Latin America and the Caribbean*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- FUNDAR (2012): *El enfoque de transparencia y acceso a la información en América Latina*. ELLA.
- GLOBAL CENTRE FOR INFORMATION AND COMMUNICATION TECHNOLOGIES (ICT) IN PARLIAMENT (2014): *Technological options for capturing and reporting parliamentary proceedings*. United Nations.
- GLOBAL RIGHT TO INFORMATION RATING (2014): *Methodology*. Recuperado el 26/04/2015 de <[rti-rating.org](http://www.rti-rating.org): <http://www.rti-rating.org/methodology>>.
- GRANICKAS, K. (2013): *Parliamentary informatics: what data should be open and how multi-stakeholder efforts can help parliaments achieve it*. ePSIplatform.
- GRIFFITH, J.; CASINI, G. (2012): *World e-Parliament Report 2012*. New York: Global Centre for Information and Communication Technologies - United Nations.
- HARRISON, T. M.; PARDO, T. A.; COOK, M. (2012): *Creating open government ecosystems: a research and development agenda*. Future Internet, 900-928.
- HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN ARGENTINA (n/a). Dirección de Información Parlamentaria. Recuperado el 26/04/2015 de <http://www.diputados.gov.ar/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/>.
- INTERLEGIS (2015): *O que fazemos*. Recuperado el 05/05/2015 de <<http://www.interlegis.leg.br/institucional/o-que-fazemos-1>>.

- LEXML BRASIL (2008): *Apresentacao*. Brasilia.
- LIMA, J. (2010): *LexML Brazil Project*. Recuperado 01/05/2015 de Cornell University Legal Information Institute: <<https://blog.law.cornell.edu/voxpath/2010/10/15/lexml-brazil-project/>>.
- MAIER-RABLER, U.; HUBER, S. (2011): «Open»: *the changing relation between citizens, public administration, and political authority*. JeDEM, 182-191.
- MANDELBAUM, A. G. (2012): *Strengthening parliamentary accountability, citizen engagement, and access to information: A global survey of parliamentary monitoring organizations*. Washington DC: National Democratic Institute and World Bank Institute.
- MARTÍNEZ GONZÁLEZ, M. M.; VICENTE BLANCO, D. J. (2009): *La investigación sobre XML legislativo en España*. Scire, 9-14.
- MARTÍNEZ GONZÁLEZ, M. M.; VICENTE BLANCO, D. J.; DE LA FUENTE REDONDO, P. L.; ADIEGO RODRÍGUEZ, J.; PISABARRO MARRÓN, A. M.; SÁNCHEZ FELIPE, J. M. (2009): *Estructura, semántica, extracción de información y XML legislativo: experiencias en la Universidad de Valladolid*. Scire, 179-186.
- NOGALES, J. T.; ARELLANO, M. C. (2000): La organización hipertextual de textos legislativos con HTML y XML: una necesidad y las soluciones de presente y futuro. La gestión del conocimiento: retos y soluciones de los profesionales de la información (Actas de las VII Jornadas Españolas de Documentación, FESABID'2000) (págs. 179-188). Bilbao: Serv. Ed. de la Univ. del País Vasco.
- NOVECK, B. (2009): *Wiki Government*. Washington D.C.: Brookings.
- O'DONNELL, G. (2004): «Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza pública». *Revista Española de Ciencia Política*, 11-31.
- OPEN KNOWLEDGE (2013): *Place overview 2013*. Recuperado el 20/04/2015 de Global Open Data Index: <<http://index.okfn.org/place/2013/>>.
- (2014): *Methodology*. Recuperado el 30/01/2015 de Global Open Data Index by Open Knowledge: <<http://index.okfn.org/methodology/>>.
- OPEN KNOWLEDGE FOUNDATION (2012): *Manual de los datos abiertos*. Open Knowledge Foundation.
- OPENINGPARLIAMENT.ORG (2012): *Declaración sobre la transparencia parlamentaria*.
- OSTLING, A. (2012): *Parliamentary informatics projects - Who are their users and what is the impact?* JeDEM, 279-300.
- OSZLAK, O. (2013): Estado abierto: hacia un nuevo paradigma de la gestión pública. Congreso del CLAD. Montevideo.
- PALMIRANI, M.; VITALI, F. (2012): *XML legislativo: principios e instrumentos técnicos*. Banco Interamericano de Desarrollo.

- PAPALOI, A.; GOUSCOS, D. (2013): *Parliamentary information visualization as a means for legislative transparency and citizen empowerment*. JeDEM, 174-186.
- RED LATINOAMERICANA POR LA TRANSPARENCIA LEGISLATIVA (2014): *Índice latinoamericano de transparencia legislativa*. Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa.
- ROUSSEFF, D. (2012): *Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff*, na abertura da 1ª Conferência de Alto Nível Parceria para Governo Aberto (OGP). Recuperado el 23/04/2015 de Palácio de Planalto: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-da-1a-conferencia-de-alto-nivel-parceria-para-governo-aberto-ogp-brasilia-df>>.
- SCHEFBECK, G. (2010): *Electronic support for the legislative consultation process: theoretical concepts and practical requirements*. JeDEM, 28:38.
- SHERIDAN, J. (2010): *Legislation.gov.uk*. Recuperado el 24/04/2015 de Cornell University Institute: <<https://blog.law.cornell.edu/voxpath/2010/08/15/legislationgovuk/>>.
- SIFAQUI, C. (2012): Power to the people! Introducing open linked data services to the National Legal Database of the Library of the National Congress of Chile. World Library and Information Congress. Helsinki: International Federation of Library Associations and Institutions.
- SWISLOW, D. (2013): *Legislative openness comes to OGP*. Recuperado el 23/04/2015 de OpeningParliament.org: <<http://blog.openingparliament.org/post/56801753663/legislative-openness-comes-to-ogp>>.
- THE OPEN HOUSE PROJECT (2007): *Congressional Information & the Internet*. Sunlight Foundation.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2014): *Corruption Perceptions Index 2014*. Transparency International.
- UBALDI, B. (2013): *Open government data - Towards empirical analysis of open government data initiatives*. Paris: OECD Publishing.
- URRUTIA, E. R. (2003): *Nueva economía, gobierno electrónico y reforma del Estado*. Santiago de Chile: FLACSO Chile.
- VITALI, F.; ZENI, F. (2007): *Towards a Country-Independent Data Format: The Akoma Ntoso Experience. Proceedings of the V Legislative XML Workshop* (págs. 67-86). European Press Academic Publishing.
- WELSH, S. (2014): *Over 30 countries celebrate first Global Legislative Openness Week*. Recuperado el 23/04/2015, de OpeningParliament.org: <<http://blog.openingparliament.org/post/100240579443/over-30-countries-celebrate-first-global>>.
- WHITT, J. P. (2015): *Civic participation in Latin American OGP commitments*. OGP Independent Reporting Mechanism.

YU, H.; ROBINSON, D. (2012): *The new ambiguity of open government*. UCLA Law Review.

Anexo 1. Tablas complementarias

Tabla 1. El índice global del derecho a la información

	Argentina	Brasil	Chile	Uruguay
RTI Ranking	81	18	38	43
Fecha	2003*	2011	2008	2008
Derechos y garantías	6	6	5	3
Alcance	19	29	16	28
Procedimientos para pedidos	22	19	21	15
Rechazos y excepciones	15	16	14	20
Apelaciones	3	22	23	11
Sanciones y protecciones	1	3	4	2
Medidas de promoción	0	13	10	12
Total	66	108	93	91

*En el índice figura erróneamente el año 2004 como el de aprobación del decreto. Fuente: Desarrollo propio con datos extraídos de <<http://www.rti-rating.org/country-data>> y correcciones posteriores.

Tabla 2. Índice latinoamericano de transparencia legislativa

	Argentina	Brasil	Chile	Uruguay
Cumplimiento general	36 %		53 %	
Normatividad	46 %		46 %	
Labor del Congreso	57 %		49 %	67 %
Presupuesto y gestión administrativa	17 %		50 %	
Mecanismos de participación, atención ciudadano y rendición de cuentas	23 %		65 %	

Fuente: Desarrollo propio con datos extraídos de <<http://indice2014.transparencialegislativa.org/>>.

Tabla 3. Indicadores del reporte global del barómetro de datos abiertos de ODDC

	Argentina	Brasil	Chile	Uruguay
Open Data Barometer Rank	36	21	15	25
ODB Scaled	35,71	52,13	58,7	49,37
Readiness (scaled)	48	66	69	66
Implementation (Scaled)	37	63	73	51
Impact (Scaled)	23	9	8	29
2013 ODB	35	36,83	40,11	33,04
ODB Change	0,71	15,3	18,59	16,33
2013 Rank	31	28	25	34
Rank Change	-5	7	10	9

Fuente: Desarrollo propio con datos extraídos de <<http://www.opendatabarometer.org/report/analysis/rankings.html>>.

Tabla 4. Índice global de datos abiertos de Open Knowledge

	Argentina	Brasil	Chile	Uruguay
Posición del país en el índice	48	26	19	12
Avances	42 %	54 %	61 %	66 %
Horarios de transportes	5 %	45 %	100 %	100 %
Presupuesto gubernamental	55 %	100 %	100 %	100 %
Legislación	75 %	45 %	90 %	45 %
Emisiones de polución	45 %	35 %	70 %	0 %
Gastos públicos	10 %	70 %	10 %	10 %
Códigos postales	20 %	0 %	45 %	100 %
Resultados electorales	100 %	70 %	70 %	60 %
Mapa nacional	60 %	70 %	60 %	50 %
Estadísticas nacionales	45 %	60 %	60 %	100 %
Registro de empresas	0 %	45 %	0 %	90 %
Puntaje en la edición de 2013*		48 %		
Variación		+6 %		

*Sólo Brasil fue evaluado de la primera edición del índice, realizada en 2013.⁸⁴ Fuente: Desarrollo propio con datos extraídos de <<http://index.okfn.org/places>>.

Tabla 5. Conformación de las Cámaras Legislativas

	Argentina	Brasil	Chile	Uruguay
Formato	Bicameral	Bicameral	Bicameral	Bicameral
Diputados	257	513	120	99
Senadores	72	81	38	30
Mandato Diputados	4	4	4	5
Mandato Senadores	6	8	8	5
Elección	Directa	Directa	Directa	Directa
Sistema de reparto	D'Hont	Proporcional	Binominal	Proporcional

Fuente: Desarrollo propio.

⁸⁴ Los resultados de la edición 2013 del índice se pueden encontrar en <<http://index.okfn.org/place/2013/>>.

Tabla 6. Evaluación de contexto de apertura y AIP a nivel país, comparado

	Argentina	Brasil	Chile	Uruguay
¿Existe una ley nacional de acceso a la información pública?	Yellow	Green	Green	Green
¿Existe un sistema de sanciones por el no cumplimiento de las normativas de acceso a la información pública?	Green	Green	Green	Green
¿Existe un organismo independiente de transparencia que garantice el acceso a la información pública a nivel nacional?	Red	Red	Green	Red
¿Es el país miembro de la Open Government Partnership?	Green	Green	Green	Green
¿Se han desarrollado acciones estatales de promoción de gobierno abierto?	Green	Green	Green	Green
¿Existen espacios institucionales de diálogo con organizaciones de la sociedad civil?	Green	Green	Green	Green
¿Se publicó el reporte IRM de OGP?	Red	Green	Green	Green
¿Existe una política de apertura de datos gubernamentales a nivel país?	Green	Green	Green	Green
¿Existe un portal de datos abiertos públicos?	Green	Green	Green	Green
¿Existe un digesto digital de acceso abierto?	Green	Green	Green	Green

Fuente: Desarrollo propio. Nota: rojo: no cumple con el indicador; amarillo: cumple de forma parcial con el indicador; verde: cumple de forma completa con el indicador.