

Datos abiertos, corrupción y compras públicas

Natalia A. Volosin



Documento de trabajo, 2015

Datos abiertos, corrupción y compras públicas

Natalia A. Volosin¹

Abstract

Public procurement systems must strive to align three main goals: economic development, efficiency, and transparency (or corruption prevention). This paper focuses on the last goal: government purchases are generally prone to corruption and waste, which yield dire consequences for both countries and people's ordinary lives. Latin America is no exception to this, and its public markets are further weakened by obsolete, formalistic government procurement systems that not only compromise integrity but also fail to achieve basic levels of efficiency and simple developmental outcomes. Not surprisingly, this management deficit coexists with a severe lack of adequate information systems regarding public finance and procurement data. For countries in the region to upgrade their procurement systems to a results-based approach that finally manages to align development, efficiency, and transparency, they will necessarily have to develop more sophisticated methods to gather and share information on how they purchase, especially since the electronic government procurement systems (e-GP) that have been serving as a mantra for the last two decades have not done the trick.

This paper considers that e-GP systems might have failed because they are unilaterally created by the State and are thus unable to involve the relevant stakeholders in the creation of useful tools to transform raw procurement data into smart systems of information that help the State buy at the best value for money, the bidders find better

¹ Abogada, consultora y docente especializada en control de la corrupción, transparencia y compras públicas. Máster en Derecho por Yale Law School (LL.M. '09) y candidata al Doctorado en Derecho por la misma institución (J.S.D. Candidate '18). Agradezco especialmente a la Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos (ILDA) por confiarme esta investigación; a su coordinador, Fabrizio Scrollini, por sus aportes para establecer los contornos definitivos del objeto de estudio, por contactar a muchos de los entrevistados y por sus comentarios al primer borrador; a los entrevistados por su tiempo e invaluable colaboración; a Adrián Manera por las provechosas discusiones teóricas que sostuvimos; a Eduardo Bohórquez por su enorme generosidad y por comentar mi exposición en el Webinar de Datos Abiertos, Corrupción y Compras Públicas, realizado el 18 de diciembre de 2014; a los participantes de dicho evento; y, finalmente, a Alicia Alonso, Gabriel Bezchinsky, Pedro Cribari, Javier Dávila Pérez, Ana Laura Fernández, Mike Mora y Trinidad Inostroza por facilitar el contacto de algunos entrevistados. Las opiniones aquí vertidas no necesariamente reflejan la posición de ILDA, de los entrevistados, ni de ninguna de las personas mencionadas.

business opportunities, and society at large prevent corruption and fraud while participating in collaborative exercises of democratic governance. In contrast, open data strategies might well help in this direction, particularly because they incorporate infinite instances of re-utilization of the information by the very interested parties. Furthermore, in producing empirical data, open data initiatives can yield useful inputs for public and private agents wishing to push for more structural reforms that government procurement systems in the region call for and that cannot be addressed with mere technological policies.

With these underpinnings, and using an institutional and sectorial approach to corruption, the paper offers a detailed study of open procurement data ecosystems in Chile, Uruguay, Mexico, and Argentina along a set of variables previously established by ILDA (Latin-American Initiative for Open Data). The study's main conclusion is that while the theoretical potential is huge, realities are far from ideal. Still, there is an interesting base on which to further the agenda, especially considering the crucial roles played by the State in Chile and Uruguay, and by civil society in Mexico and Argentina.

Introducción

Los sistemas de compras públicas² permiten que los Estados ejecuten sus presupuestos para proveerle bienes, servicios y obras a la comunidad (escuelas, insumos hospitalarios, caminos, etc.). En consecuencia, deben orientarse a cumplir tres objetivos esenciales: el desarrollo humano, la eficiencia y la transparencia. Alinear estos objetivos es el principal desafío de la política de adquisiciones, que debe considerar a los tres actores cruciales del sistema: el propio Estado, los proveedores y la sociedad civil.

Esta investigación se concentra en el objetivo de transparencia (o prevención de la corrupción), aunque también impacta de manera directa en los objetivos de desarrollo y eficiencia.

La selección del foco de estudio se justifica por la relevancia del problema. Los mercados de compras públicas son cruciales para la economía y el desarrollo de los países, pero son altamente vulnerables a la corrupción, especialmente cuando los Estados son grandes compradores, como ocurre en América Latina. Debido a estos dos impactos paralelos, las consecuencias de la corrupción en el sector son especialmente graves. En términos económicos, cabe mencionar la ineffectividad de la ayuda

internacional para el desarrollo y, a nivel local, la reducción de la cantidad de oferentes, menor competitividad, mayores costos, menor calidad e inversiones ineficientes sin racionalidad económica. Pero, además, debido a que se trata de proveerle bienes, servicios y obras a la comunidad, el impacto real sobre la vida cotidiana de las personas es inestimable.

Desde una visión netamente preventiva de la corrupción, las mejores prácticas internacionales y la literatura especializada aconsejan adoptar un enfoque sectorial que, mediante una hoja de ruta, analice la cadena de valor de distintos sectores de la actividad del Estado (como las compras públicas). Este tipo de análisis permite determinar los riesgos, las banderas de alerta (*red flags*) y las medidas de prevención asociadas a los riesgos de cada eslabón o etapa de la cadena de valor en cuestión. En el caso del sector de adquisiciones, el enfoque sectorial muestra que las principales medidas de prevención que deben adoptarse en todas las etapas del proceso son la participación ciudadana, la *accountability* (horizontal y social) y el acceso a la información pública. Lo interesante de las medidas de acceso a la información es que impactan por igual en los tres objetivos esenciales del sistema (desarrollo, eficiencia y transparencia) debido a que la información agregada e inteligente de adquisiciones resulta crucial para todos los objetivos y para todos los actores involucrados en el sistema.

Lamentablemente, los países de América Latina y el Caribe son deficitarios respecto de los tres objetivos básicos del sistema de compras públicas. En general, impera en la región un modelo tradicional fuertemente formalista y procedimental que ve al sistema adquisiciones apenas como una operación administrativa, en lugar de considerarla un área estratégica para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Estado. Por eso, los sistemas no generan buenos resultados en términos de los objetivos de desarrollo y eficiencia, pero tampoco gestionan adecuadamente los riesgos de integridad en relación con el objetivo de transparencia y prevención de la corrupción. No parece casual que estos déficits coincidan con un problema paralelo en materia de información: en general, los países de la región carecen de sistemas eficaces de gestión de su información de compras. En consecuencia, para transformar el modelo procedimentalista de adquisiciones en un modelo de gestión del desempeño que permita

² En adelante se utilizan como sinónimos los términos compras, contrataciones y adquisiciones.

alinean los tres objetivos cruciales de desarrollo, eficiencia y transparencia, los países de América Latina deben implementar procesos adecuados de información.

La región parece comprender cuál es el desafío, pues la principal herramienta de reforma operativa que han utilizado en los últimos veinte años para mejorar sus sistemas de adquisiciones ha sido implementar *sistemas electrónicos de compras* (e-GP por sus siglas en inglés),³ impulsados fuertemente desde el ámbito internacional bajo la promesa de que permitirían conciliar los tres objetivos que se han señalado. Sin embargo, en su faz informativa estos sistemas no solo no han logrado producir información inteligente, sino que ni siquiera alcanzan a publicar información básica de todo el ciclo de compras. Esta investigación considera que ello se debe a que, por su propia naturaleza, los sistemas e-GP se generan unilateralmente desde el Estado y, por lo tanto, no involucran a los propios interesados en desarrollar herramientas útiles con la información de adquisiciones.

Tal es, justamente, el rol potencial que tienen los datos abiertos en la materia: a través de los procesos de reutilización, infinitos actores pueden generar productos que permitan agregarle valor a la información de compras para servir a distintos intereses involucrados en el sistema. Además, al permitir producir información empírica de calidad, los datos abiertos podrían ayudar a mostrar los problemas estructurales de los sistemas de compras de la región y, de ese modo, movilizar esfuerzos para realizar las reformas institucionales profundas que se requieren y que los desarrollos tecnológicos no pueden reemplazar.

En esta misma dirección, iniciativas internacionales de datos abiertos de compras que se encuentran en curso podrían incrementar la presión para realizar esas reformas profundas al estandarizar la producción de datos que permitan formular comparaciones útiles entre países, regiones, etc. Para analizar estas potencialidades y los límites de los datos abiertos en la mejora de los sistemas de compras públicas de América Latina, en el marco del proyecto de ILDA esta investigación analiza los ecosistemas de datos abiertos de adquisiciones de Chile, Uruguay, México y Argentina.

En lo que sigue, el informe se organiza del siguiente modo. Primero se expone: a) el problema de la corrupción en compras públicas; b) la relevancia de la participación ciudadana, la *accountability* y el acceso a la información en el marco de la estrategia preventiva basada en el enfoque sectorial de la hoja de ruta; c) el rol crucial de las

³ *Electronic government procurement.*

medidas de acceso a información agregada e inteligente para los tres objetivos esenciales del sistema de compras; y d) la débil situación regional respecto de los tres objetivos, la promesa (incumplida) de los sistemas e-GP para alinearlos y el rol potencial de los datos abiertos. Luego se presentan las conclusiones de la investigación realizada en Chile, Uruguay, México y Argentina. Y, finalmente, se presentan las conclusiones de la investigación y algunas recomendaciones para continuar promoviendo la agenda de ILDA hacia el futuro a través de iniciativas estratégicas en la región (Aviná Foundation y otros, «Open Data for Development in Latin America and the Caribbean: Proposal to be presented to the International Development Research Centre», 2014: 12).

La corrupción en compras públicas y el rol potencial de los datos abiertos

El problema: magnitud y consecuencias

El sistema de compras públicas es el proceso por el cual el Estado ejecuta su presupuesto para proveerle bienes, servicios y obras a la sociedad: medicamentos, vivienda, escuelas, autopistas, etc. Para ello, el sistema debe diseñarse y operar de modo de: a) proveer el mayor valor posible en bienes, servicios y obras; b) llegar a la mayor cantidad de ciudadanos posibles, pero atendiendo a consideraciones distributivas; c) al menor costo posible; y d) de manera transparente, sin influencias de la corrupción y con un control permanente de las agencias públicas relevantes, de los participantes de los procesos de compras y de la sociedad civil en general. Los objetivos esenciales del sistema son, pues, el desarrollo humano, la eficiencia y la transparencia y prevención de la corrupción (Schapper y Veiga Malta, 2011: 1-8). El mayor desafío de la política de adquisiciones es alinear estos tres objetivos (Veiga Malta y otros, 2011: 24). El cumplimiento de estos objetivos y el desafío de conciliarlos en una única política de compras interesa a al menos tres agentes clave: el Estado, los proveedores y la sociedad civil.⁴

Esta investigación se focaliza en el objetivo de transparencia, aunque también alcanza de manera directa a los otros objetivos. La razón que justifica este foco es la

⁴ Los organismos internacionales y las agencias extranjeras que prestan ayuda para el desarrollo también pueden convertirse en agentes relevantes, como lo demuestra la experiencia actual que intenta vincular la

gravedad que representa el problema de la corrupción en el sector de las compras públicas. Los mercados de adquisiciones son cruciales para las economías de los países. De acuerdo con estimaciones de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, el valor anual de las adquisiciones gubernamentales en el mundo es de USD 2 trillones (Transparency International, 2010: 1). Por su parte, un estudio elaborado para el Banco Mundial indica que en los países de América Latina y el Caribe las compras públicas representan un promedio de entre 10 y 15 % del PIB (Ladipo, 2009: 58).

La corrupción en compras públicas aparece, pues, en el marco de un sector clave para la economía y el desarrollo de los países. Y su impacto es, además, muy significativo: Transparencia Internacional estima que los costos de la corrupción en las compras públicas alcanzan entre 20 y 25 % del valor del contrato, llegando en ocasiones al 40-50 % (Transparency International, 2006: 13) Además, la literatura especializada coincide en señalar que, en general, el sector es especialmente riesgoso para la corrupción y la ineficiencia (Campos y Pradhan, 2009: 295-334; Heggstad y otros, 2010; Rose-Ackerman, 1999: 59-68; Søreide, 2002; OECD, 2007; OECD, 2009). Las principales razones de esta especial vulnerabilidad se encuentran en el perfil de gastos del sector (bajo volumen de transacciones de muy alto valor) y en la mayor discrecionalidad que les otorga a funcionarios y empleados públicos, en comparación con otras áreas del gasto público como el pago de salarios o de deuda (Ware, 2009: 298).

Por último, casi como si se tratara de un silogismo, es evidente que, dada la enorme dimensión de las compras públicas para la economía de los países y la impresionante magnitud de la corrupción involucrada, las consecuencias de la corrupción en el sector en términos de desarrollo son inestimables. El problema no se vincula solo con la necesidad de mejorar el modo en que se utilizan los dineros públicos de los países «hacia adentro», sino también con la urgencia de lograr que la ayuda para el desarrollo que brindan las agencias bilaterales y los donantes internacionales sea realmente efectiva, especialmente para los grupos más desaventajados. De todos modos, las consecuencias «hacia adentro» son especialmente graves.

En términos puramente económicos, la especialista Susan Rose-Ackerman señala que la corrupción en adquisiciones limita la cantidad de potenciales oferentes a quienes

iniciativa de compras abiertas (*open contracting*) con la agenda de apertura de la ayuda para el desarrollo.

tienen conexiones o mayor información e incrementa los costos de transacción de los demás, reduciendo así la competencia. Pero, además, cuando intervienen funcionarios corruptos en las decisiones de inversión, su interés en maximizar sus propias ganancias suele llevarlos a realizar inversiones ineficientes en su nivel, composición y período de tiempo. En este sentido, la autora explica que el costo económico de la corrupción en compras excede al dinero que se pierde del presupuesto público, pues, cuando interviene la corrupción, los funcionarios eligen los proyectos y realizan las adquisiciones con poca o ninguna racionalidad económica. Los conocidos proyectos tipo «elefante blanco» o los puentes que no conducen a ningún lado son típicos ejemplos que la región conoce bien cuando se trata de seleccionar inversiones que no se justifican más allá de sus posibilidades de generar retornos (Rose-Ackerman, 2004: 323).

Los países de América Latina y el Caribe deben tener presente que el impacto interno de la corrupción en compras públicas es especialmente importante cuando el Estado es un gran comprador. En efecto, como bien indica Rose-Ackerman, la corrupción en este sector ocurre en todos los países, pero en algunos está más extendida y es más costosa debido a la proporción de negocios públicos: si dos países tienen un 20 % de corrupción en todos sus contratos de obra pública, pero en uno el Estado realiza el 80 % de las obras de infraestructura y en el otro solo realiza el 10 %, es probable que ello afecte el modo en que el sector privado de la construcción perciba la corrupción (Rose-Ackerman, 2004: 322). Esta fuerte dependencia del sector privado en relación al Estado, sumada a que en general suelen tener marcos institucionales y jurídicos más débiles hace que los países en vías de desarrollo sean especialmente vulnerables a la corrupción en sus adquisiciones (Ware, 2009: 298-99).

La prevención: participación ciudadana, accountability y acceso a la información

Desde una visión netamente preventiva de la corrupción, es posible considerar que, a diferencia de lo que suele sostenerse en los países de América Latina (Grondona, 1996), la corrupción no es esencialmente un problema cultural. Se trata, en cambio, de un problema institucional que, por lo tanto, no puede ser efectivamente atacado solamente con el sistema de persecución penal. Lo que se requiere, en cambio, son profundas reformas institucionales para modificar la estructura de oportunidades para

Esta experiencia se menciona más adelante.

los acuerdos que involucran corrupción, y los incentivos y capacidades de controlar potenciales acuerdos corruptos (Rose-Ackerman, 1999: 91-92; Rose-Ackerman, 2004: 301-44).

En términos prácticos, la propuesta de la visión preventiva es que, adoptando un enfoque sectorial, tomemos determinados sectores de la actividad pública (en este caso las adquisiciones)⁵ y analicemos concretamente qué oportunidades de corrupción existen mediante un mapa de riesgos y qué incentivos y capacidades de control tienen los actores involucrados. Luego, con el diagnóstico, podremos recomendar reformas que permitan reducir las oportunidades e incrementar los incentivos y las capacidades de control.

Este esquema preventivo básico se traduce en sistemas bastante sofisticados de prevención en el marco de las mejores prácticas recomendadas por los organismos internacionales con experiencia en materia de lucha contra la corrupción. Un ejemplo paradigmático de ello es el libro de estudios sectoriales editado por Campos y Pradhan (2009). Utilizando la idea del enfoque sectorial, la introducción del libro indica que el desafío de desarrollar medidas operativamente eficaces para luchar contra la corrupción requiere desarrollar diagnósticos detallados a nivel de sector (Campos y Bhargava, 2009: xliii). La herramienta que desarrollan y utilizan los autores de cada capítulo del libro de Campos y Pradhan es el enfoque de la hoja de ruta. La hoja de ruta muestra en detalle los distintos riesgos de corrupción que pueden presentarse en cada uno de los eslabones de la cadena de valor o flujo de proceso de un determinado sector, las señales de alerta (*red flags*)⁶ asociadas a cada riesgo y las mejores prácticas de prevención (Campos y Bhargava, 2009: xliv-vi).

Si pensamos en el sector de las compras públicas, el enfoque de la hoja de ruta permite dividir la cadena de valor según las distintas etapas de un típico proceso de adquisiciones, desde la planificación de la compra hasta la ejecución del contrato. Siguiendo este enfoque podemos dividir al proceso de compras en cuatro etapas: 1) evaluación de necesidades; 2) preparación; 3) selección y adjudicación; y 4) ejecución.

⁵ Otros sectores significativos son la recaudación tributaria, las aduanas, las transacciones internacionales, la educación, la energía, etc.

⁶ Las *red flags* son señales de alerta (o indicadores de riesgo) que indican la presencia de posibles maniobras de corrupción. Dado que los esquemas de corrupción en el sector de adquisiciones (al igual que en otros sectores) suelen ser similares en todos los países, los organismos internacionales han desarrollado listados de *red flags* para cada etapa de la cadena de valor de compras, que permiten levantar sospechas a tiempo si se cuenta con suficiente información. Así, por ejemplo, en la etapa de preparación

En la etapa de evaluación de necesidades (1) se diseña e identifica el proyecto y su viabilidad económica, ambiental y social. En la etapa de preparación (2) se establecen las especificaciones técnicas y el procedimiento a utilizar, se prepara el pliego y se realiza la publicidad. En la etapa de selección y adjudicación (3) se presentan las ofertas, se selecciona al ganador y se adjudica el contrato. Y en la etapa de ejecución (4) se supervisa el cumplimiento del contrato y se administran los pagos.

Cada una de estas etapas presenta riesgos particulares, *red flags* asociadas a cada riesgo y medidas remediales específicas.⁷ Y este tipo de análisis muestra que prevenir la corrupción en el sector de las compras públicas implica adoptar medidas en cada una de las etapas de la cadena de valor para reducir las oportunidades de corrupción,⁸ pero especialmente para incrementar las capacidades de control de los tres principales actores relevantes: el Estado, los proveedores y la sociedad civil. Esto último significa: generar mejores canales de acceso público a información relevante; implementar mecanismos de monitoreo externo por parte de la sociedad civil (*accountability* social); establecer herramientas de participación para los potenciales proveedores y los beneficiarios de las compras; y desarrollar instrumentos adecuados de control estatal (*accountability* horizontal).⁹ Las principales medidas de prevención son, pues: el acceso a la información, la participación ciudadana, y la *accountability* horizontal y social.

El rol crucial de la información inteligente: desarrollo, eficiencia y transparencia

Un aspecto interesante del acceso a la información como medida de prevención de la corrupción en el sector de adquisiciones es que su impacto alcanza por igual a los tres objetivos esenciales del sistema: desarrollo humano, eficiencia y transparencia. Por ello, cualquier trabajo sobre corrupción en compras tiene el potencial de impactar también en otros aspectos y así mejorar todo el sistema. En efecto, la relevancia del acceso a información agregada e inteligente en materia de compras públicas es inestimable.

del pliego de una licitación, es una *red flag* que las especificaciones técnicas contengan nombres de marcas o refieran a productos de un único fabricante (Campos y Pradhan, 2009: 301-02).

⁷ El trabajo de Transparencia Internacional (2010) contiene un cuadro que sintetiza los principales riesgos de corrupción y las herramientas correspondientes a cada riesgo.

⁸ Por ejemplo, estableciendo determinadas reglas de pago, regulando adecuadamente los conflictos de interés o evitando que los funcionarios que intervienen en la etapa de ejecución sean los mismos que administran las etapas anteriores.

⁹ Para una definición clásica del concepto de *accountability* y sus tipologías ver Peruzzotti y Smulovitz (2002).

La información de compras, especialmente si está basada en resultados, es un insumo básico crucial para impulsar procesos de *accountability* horizontal y también social cuando se coordina con instrumentos de participación ciudadana que vinculen a los beneficiarios de las adquisiciones, que de ese modo pueden monitorear los procesos y controlar la corrupción potencial o movilizarse para conseguir reformas, realizar denuncias, etc.: por ejemplo, los padres de los alumnos que sufren la falta de insumos escolares o los beneficiarios locales del suministro de agua y electricidad, como bien señalan Campos y Bhargava (2009: iv-vi). La identificación de *red flags* por parte de los tres actores principales del sistema a través del acceso a información agregada de compras (y de otros sistemas con los cuales pueden realizarse entrecruzamientos útiles de datos, como el sistema de declaraciones patrimoniales, el sistema de presupuesto, etc.) también demanda este tipo de información inteligente (Ware, 2009: 332-33). En el caso de la sociedad civil, la información agregada no solo permite realizar controles, sino mejorar el *input* de las vías de participación ciudadana y, de ese modo, potenciar la generación de decisiones colaborativas que aporten legitimidad y mejoren las políticas de compras.

La información inteligente también es un insumo crucial para que el sector privado (los potenciales proveedores) acceda a mejores oportunidades de negocios. La posibilidad de que los interesados conozcan de modos simples los movimientos del mercado de adquisiciones permite reducir los costos de transacción (especialmente para las pequeñas empresas) y, por lo tanto, fomenta una mayor participación e incrementa la competencia en los procesos de selección (Ware, 2009: 301).

Finalmente, la información es esencial para el propio Estado, no ya en su rol de control (*accountability* horizontal), que ya hemos mencionado, sino en su carácter de comprador. En efecto, como comprador el sector público necesita acceder a información agregada de modo inteligente para evaluar estratégicamente sus adquisiciones y mejorar la planificación y los procesos a lo largo de toda la cadena de valor de compras a efectos de cumplir con sus objetivos de desarrollo, incrementar la eficiencia y mejorar la provisión final de bienes, servicios y obras para la comunidad. Este tipo de sistema de información es particularmente crucial cuando el Estado adopta un modelo de adquisiciones basado en estándares y resultados, pues este modelo exige evaluar el desempeño sobre la base de la medición de resultados, de modo de vincular las compras con los objetivos y políticas del Estado y de los organismos compradores, lo cual

obviamente exige fuertes sistemas de acceso a datos agregados de modos inteligentes (Veiga Malta y otros, 2011: 19).

La tabla 1 muestra algunos impactos del acceso a información inteligente de compras públicas para los distintos actores y objetivos del sistema.

Tabla 1. Rol de la información inteligente según actores y objetivos del sistema de compras públicas

	Estado	Proveedores	Sociedad civil
Desarrollo y eficiencia	Retroalimentar decisiones de compra, planificación y gestión de contratos.	Visualizar y acceder a oportunidades de negocios (menores costos de transacción, mayor participación y competencia, mayor innovación).	Retroalimentar participación ciudadana (decisiones colaborativas, mayor legitimidad, mejores políticas de compras).
Transparencia y <i>accountability</i>	Controlar mediante auditorías, visitas in situ y análisis de <i>red flags</i> .	Controlar mediante análisis de <i>red flags</i> (input de impugnaciones y de otras vías de participación).	Controlar mediante análisis de <i>red flags</i> .

La situación regional: la promesa incumplida del e-GP y el rol potencial de los datos abiertos

En términos generales, los países de América Latina exhiben una situación de extrema debilidad con respecto a los tres objetivos esenciales del sistema de compras públicas (desarrollo, eficiencia y transparencia). A excepción de Chile, se trata de sistemas basados en un modelo tradicional procedimentalista que concibe a las adquisiciones como meros sistemas de operación administrativa (Veiga Malta y otros, 2011: 18), en lugar de entenderlas como un área estratégica para el desarrollo. La aplicación de este modelo de reglas y procedimientos rígidos a los requisitos estratégicos de los Estados modernos y sus complejas adquisiciones¹⁰ resulta muy costosa para los países de la región, que presentan problemas de planificación insuficiente, cuellos de botella, mantenimiento inadecuado de obras y un bajísimo margen para la innovación (Veiga Malta y otros, 2011: 18-20).

¹⁰ Son ejemplos de esta complejidad la tercerización de contratos, las asociaciones público-privadas, las negociaciones posteriores a la licitación, los suministros «justo a tiempo», las soluciones completas de servicios, las complejas obras de infraestructura, etc. (Veiga Malta y otros, 2011).

Además de los pobres resultados en términos de eficiencia y desarrollo, el enfoque tradicional imperante en América Latina ni siquiera logra administrar adecuadamente los riesgos de integridad (clientelismo, corrupción, etc.), que es lo que promete cuando regula detalladamente los procesos para reducir la discrecionalidad de los funcionarios (Veiga Malta y otros, 2011: 21). En lugar de impactar positivamente en transparencia e integridad, los modelos rígidos y formalistas basados en el concepto *unidimensional de compliance* (cumplimiento) terminan excluyendo y limitando la competencia (Veiga Malta y otros, 2011: 15). Como lo demuestra un estudio reciente del marco regulatorio de adquisiciones en la región, el excesivo procedimentalismo convive con una fuerte subregulación de elementos básicos de competencia, eficiencia y transparencia: baja competitividad de los procesos, reglas de publicidad reducida, débiles mecanismos de impugnación, etc. (Volosin, 2012a). En el mismo sentido, otra investigación señala que los países de América Latina y el Caribe tienen normas débiles cuando se analizan desde la necesidad de reducir oportunidades para la corrupción e incrementar las capacidades de control (Volosin, 2012b).

Si bien no existen datos empíricos que permitan vincular un déficit con el otro, no parece casual que la debilidad de los países de la región para orientar sus sistemas de compras al logro de los objetivos de desarrollo humano, eficiencia y transparencia conviva con una debilidad paralela igual de significativa respecto de la producción y el acceso a información útil acerca de los sistemas de compras. Un estudio reciente realizado sobre ocho países de la región para correlacionar la planificación, los resultados, los costos finales y los tiempos estimados y reales de culminación encontró las siguientes respuestas por parte de los países: uno señaló que no poseía la información; cuatro solo informaron el monto presupuestado y el monto del contrato; y a la fecha de culminación del informe los tres restantes dijeron estar preparando los datos, porque se hallaban en distintos sistemas y no eran fáciles de recuperar. La relación entre ambos déficits es doble: el déficit de información pareciera ser un síntoma del mismo problema de mala gestión y, a la vez, no es posible planificar, presupuestar y gestionar el gasto público si la administración carece de información adecuada (Veiga Malta y otros, 2011: 24).

Si los países de América Latina aspiran a implementar un modelo de gestión del desempeño que permita alinear los tres objetivos cruciales del sistema (desarrollo, transparencia y eficiencia), deben establecer sistemas de información eficaces. Los países de la región parecen compartir esta conclusión, pues la principal herramienta de

reforma operativa que han utilizado en los últimos veinte años para mejorar los sistemas de adquisiciones se vincula precisamente con el fomento del acceso a la información: los sistemas electrónicos de adquisiciones (e-GP). Si bien solo el 50 % de los países de América Latina y el Caribe cuenta con este tipo de sistemas (Volosin, 2012a), se trata de una de las principales estrategias locales para mejorar las adquisiciones gubernamentales que, además, es fuertemente impulsada por organismos internacionales y bancos multilaterales de crédito.

Las compras públicas electrónicas consisten en el uso de tecnologías de la información y la comunicación (especialmente Internet) por parte de los gobiernos para llevar a cabo sus relaciones de compras con los proveedores (Asian Development Bank y otros, 2004: 4). La principal promesa de estos sistemas es conciliar los tres objetivos esenciales de las adquisiciones (desarrollo, eficiencia y transparencia), promoviéndolos de manera simultánea y por el mismo costo (Asian Development Bank y otros, 2004: 6).

Entre los sistemas de compras públicas electrónicas es posible identificar dos tipos básicos, que usualmente coinciden con etapas de desarrollo: los sistemas informativos y los sistemas transaccionales. Los sistemas informativos, que son los más relevantes para esta investigación, consisten en la publicación en línea de información de los procesos de compras. En una etapa inicial, deberían publicar información de todas las etapas de todos los procedimientos de compras (pliegos, aclaraciones y modificaciones, apertura, cuadros comparativos de ofertas, evaluación, adjudicación, órdenes de compra, contratos, sanciones, etc.). En una etapa avanzada, deberían producir información inteligente para los diversos actores interesados. Este tipo de información agregada permitiría, entre otras cosas, cumplir con los objetivos que se señalaron anteriormente en la tabla 1.

Lamentablemente, a pesar de los considerables fondos locales e internacionales invertidos, en general los sistemas e-GP no han cumplido siquiera mínimamente con la promesa de alinear los objetivos de desarrollo, eficiencia y transparencia de las adquisiciones. A excepción del caso de Chile, en general los sistemas e-GP de América Latina no solo no han logrado avanzar en la etapa de producción de información inteligente, sino que ni siquiera cumplen con la etapa básica de publicidad de toda la información del ciclo de compras (desde la planificación hasta la ejecución

contractual).¹¹ Ello se debe en parte a que, como se ha visto, se trata de sistemas que presentan problemas estructurales que no pueden resolverse con tecnología, sino que exigen profundas reformas normativas y, especialmente, operativas.

En materia de acceso a la información, la tecnología (en este caso los sistemas e-GP) encuentra un límite insuperable si el sistema no obliga a publicar toda la información, no genera los incentivos para hacerlo, no capacita a los funcionarios y no implementa sistemas de información interna que permitan unificar los datos de todo el ciclo (presupuesto, compra, resultados). El ejemplo más paradigmático de este punto es Argentina, que carece de una ley de acceso a la información pública y que, además, limita en su normativa de compras el control del procedimiento contractual, exigiendo demostrar fehacientemente algún interés para acceder al expediente y excluyendo la etapa de evaluación de las ofertas, que es una instancia crucial para determinar posibles maniobras de fraude o corrupción (RCAN, artículo 19). En este caso, si no se modifican las restricciones de acceso a la información, difícilmente un sistema e-GP o una política de datos abiertos puedan impactar en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo, eficiencia y transparencia del sistema de adquisiciones, pues existe un déficit estructural de acceso real a información completa, veraz y oportuna de todo el ciclo de compras. Uruguay también presenta un ejemplo interesante, pues para lograr que su sistema e-GP publicara una cantidad considerable de información tuvo que implementar controles a nivel del sistema informático de administración financiera en el cual los organismos gestionan sus gastos, obligándolos a publicar la información para poder cumplir con determinadas etapas del gasto (por ejemplo, para poder pagar).

El ejemplo de Chile muestra la importancia de esta cuestión también en el marco de los datos abiertos, pues en este caso los límites a la cantidad y calidad de los datos abiertos de compras que se publican responden en buena medida a los límites que presentan los sistemas internos de gestión de la administración financiera: si no hay información estructurada de la etapa de planificación de compras o de la gestión de contratos, no hay nada que volcar al respecto en el sistema de datos abiertos de compras. Esto demuestra un punto relevante también para la agenda de datos abiertos, que retomaremos luego en el análisis de los ecosistemas de los países: es imprescindible combinar la tecnología con reformas institucionales profundas, pues de lo contrario los

¹¹ Ver, por ejemplo, el análisis comparado de los sistemas de Argentina, Brasil, Chile y México que se realiza en Volosin (2010).

cambios se convierten en mera cosmética que, en lugar de modificar los problemas de fondo de los sistemas de compras, los trasladan del papel al ámbito virtual.

Ahora bien, más allá de los países en los que los sistemas e-GP no han logrado siquiera publicar información completa de todo el ciclo de compras, la promesa también ha sido incumplida en los países que poseen información más completa desde un punto de vista estructural (como México), pues aun así no logran avanzar a la segunda etapa de los sistemas informativos de modo de publicar información inteligente para servir a los distintos intereses de los actores involucrados en las adquisiciones gubernamentales. Y aquí es donde comienza a aparecer la relevancia de las estrategias de datos abiertos. En este sentido, pareciera que la posibilidad de generar información útil para distintos usuarios exige involucrar a los propios interesados en la producción de herramientas que sirvan a esos intereses. Hacia esto se dirigen, en general, los modelos de gobernanza basados en ejercicios de desarrollo colaborativo, gobernanza colaborativa y democracia deliberativa tendientes a mejorar las políticas públicas con acciones difusas (no centralizadas) que, mediante ecosistemas de innovación participativa, permitan superar los desafíos de los Estados modernos (Noveck, 2011; Noveck, 2012).

El potencial de los datos abiertos en materia de compras públicas se vincula justamente con la posibilidad que tienen de fomentar creaciones colaborativas: las infinitas alternativas de reutilización por parte de distintos actores para generar herramientas que sirvan a sus intereses no existen en el marco de los sistemas e-GP actuales. En cambio, la participación de los tres actores principales del sistema de compras reutilizando los datos tiene el potencial de lograr finalmente generar información inteligente para alinear las adquisiciones de América Latina de acuerdo con los tres objetivos del sistema (desarrollo, eficiencia y transparencia). Si pensamos nuevamente en los actores y objetivos a los que sirve la información inteligente de compras públicas (ver tabla 1), cada uno de los actores podría reutilizar datos abiertos de compras e incluso cruzarlos con datos abiertos de otras áreas del sector público y privado (presupuesto, estadística, etc.) para alcanzar cada uno de esos objetivos (y muchos otros que no se alcanzan a divisar), generando herramientas para distintos tipos de proveedores (grandes empresas, mypes, proveedores de distintos sectores económicos, etc.), para distintos públicos de la sociedad civil (organizaciones de control y transparencia, ONG vinculadas a servicios públicos para grupos desaventajados, etc.) y para distintos actores del Estado (organismos de control, órgano rector de adquisiciones, etc.).

El potencial de reutilización en materia de compras públicas es tan significativo que, de hecho, la información de adquisiciones es utilizada como ejemplo paradigmático de un caso en el que pueden cumplirse a la vez los objetivos de mejorar los servicios públicos e incrementar la transparencia y la integridad pública (Yu y Robinson, 2012: 30). Estos objetivos suelen aparecer enfrentados en los debates acerca del vínculo entre la iniciativa de datos abiertos y la de gobierno abierto (institucionalizada en la Alianza para el Gobierno Abierto, en adelante AGA), que algunos consideran que deben mantenerse separadas para que los gobiernos no utilicen «la tecnología de los datos abiertos» para ganar legitimidad pública por aumentar la rendición de cuentas implicada en «la política del gobierno abierto» en los casos en los que solo utilizan los datos abiertos para proveer información práctica de gobierno (como los horarios del transporte público), pero no información políticamente sensible (Weinstein y Goldstein, 2012). El potencial de los datos abiertos en materia de adquisiciones es tan significativo que el sector supera este debate,¹² por cuanto la reutilización de este tipo de información puede impactar con igual fuerza en mejorar tanto los servicios públicos como la rendición de cuentas.

Finalmente, sin perjuicio del límite estructural que genera el modelo tradicionalista de adquisiciones que impera en la región (cuya reforma exige, como se ha visto anteriormente, mucho más que datos abiertos), las posibilidades de las políticas de datos para acceder a información agregada de modos útiles puede también tener un impacto sobre la agenda vinculada a este tipo de reformas más profundas. En efecto, la propia información inteligente que pueden generar los datos abiertos podría permitir que actores relevantes del Estado, del sector privado y de la sociedad civil que estén ya interesados en producir reformas estratégicas puedan exhibir información empírica agregada que permita subrayar los problemas que tiene el modelo actual para comprar de manera transparente, eficiente y orientada al desarrollo.

Más aún, la estrategia de datos puede ayudar a presionar por esta agenda de reformas más profundas, pues si se estandariza la producción de datos abiertos, como pareciera que podría ocurrir a través de la iniciativa de compras abiertas (*open*

¹² De todos modos, es importante considerar que en los cuatro países analizados los planes de acción AGA incluyen compromisos vinculados a datos abiertos, por lo que la intención de mantener separadas las iniciativas no parece posible. Más aún, en materia de compras públicas la tendencia parece ser vincular ambas agendas, pues la iniciativa de compras abiertas (que se menciona más adelante) incluye tanto principios relacionados con la divulgación activa de información, la participación y el monitoreo como un estándar de datos abiertos de compras publicado recientemente.

contracting), posibilitaría las comparaciones entre países y regiones, lo que ayudaría a que los gobiernos comprendan la urgencia de mejorar sus sistemas. La agenda de datos abiertos también puede impactar en mejorar la presión internacional por este tipo de reformas institucionales profundas a nivel de los sistemas locales de compras si la iniciativa de compras abiertas logra vincularse exitosamente con la iniciativa de apertura de la ayuda para el desarrollo (Open Aid Partnership), pues ello permitiría mostrar empíricamente el impacto de los sistemas obsoletos de compras sobre la ineffectividad de la ayuda internacional para el desarrollo de nuestros países (Nogueira-Budny, Daniel y otros, 2014).

Análisis de ecosistemas

A fin de describir el ecosistema de datos abiertos de cada país en materia de compras públicas se utilizan las cuatro variables establecidas en la metodología para las investigaciones de ILDA, a saber: factores estructurales (marco normativo, marco institucional y marco de gobernanza); provisión de datos (capacidades institucionales, cantidad y calidad de los datos existentes y participación de los usuarios); actores y prácticas de uso;¹³ y resultados e impacto.¹⁴

A continuación se describe¹⁵ la operación de estas variables en cada país en el área específica de las compras públicas. Para cada país se describe el estado del sistema

¹³ El indicador de actores y prácticas de uso no es sencillo de medir cuantitativa ni cualitativamente debido a que una de las características de las iniciativas de datos abiertos es justamente su uso libre y sin más trámite, lo que implica que es posible que los organismos que las administran no sepan quiénes las utilizan. Le agradezco a Adrián Manera por mencionar este punto. Cabe notar, de todos modos, que los casos de reutilización mediante la generación de aplicaciones sí suelen conocerse debido a que los administradores de las iniciativas de datos suelen exigir a los interesados realizar una solicitud previa para acceder a un ticket de uso.

¹⁴ Para una descripción de cada variable, ver Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos (2014).

¹⁵ La información de esta sección proviene de: a) la investigación realizada por la autora sobre portales, reportes y normativa relevante; y b) entrevistas realizadas a Emilio Moya Díaz (director de Estudios de Chile Transparente), Natalia Carfi (coordinadora del Área de Gobierno Abierto y Participación Ciudadana de la Unidad de Modernización y Gobierno Digital del Ministerio Secretaría General de la Presidencia de Chile), Oscar Díaz (asesor de dicha Área) y Claudio Loyola Castro (jefe de la División Tecnología y Negocios de ChileCompra; Cristina Zubillaga (directora Adjunta de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento de Uruguay y representante por dicha institución en el Consejo Directivo Honorario de la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado), Daniel Carranza (integrante de D.A.T.A., organización de Uruguay), Verónica García Leites (miembro de Uruguay Transparente), Marta Márquez (Departamento Financiero-Administrativo de Biosistemas, empresa de Uruguay) e Inti Rebelese (gerente de Tecnología de la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado de Uruguay); Eduardo Bohórquez (Director Ejecutivo de Transparencia Mexicana), Javier Dávila Pérez (Senior Procurement Specialist del Banco Interamericano de Desarrollo y ex Titular de la Unidad de Política de Contrataciones Públicas de la Secretaría de la Función Pública de México), María José Montiel (consultora del Instituto Mexicano para la Competitividad de México) y Hugo Osorio (creador de Gobierno Fácil, organización de México); y,

de compras (sin considerar la estrategia de datos abiertos) en relación con las tres herramientas básicas de prevención de la corrupción (acceso a la información, participación ciudadana y *accountability* horizontal y social) y con el cruce de objetivos y actores a los que sirve el acceso a la información. Luego se analiza el ecosistema de datos en el sector y, finalmente, se estabilizan algunas conclusiones y recomendaciones. Las principales variables de análisis de los cuatro ecosistemas se vuelcan en la tabla 3, que se presenta al final de la sección. Antes de comenzar con el análisis, se presenta una tabla con datos generales sobre el desarrollo del gobierno electrónico y de los datos abiertos en los países de estudio.

Tabla 2. Desarrollo del gobierno electrónico y de datos abiertos^(a)

			Chile	Uruguay	México	Argentina
Desarrollo del gobierno electrónico ^(b)	Índice de desarrollo de gobierno electrónico (EGDI) 2014	Posición global	33	26	63	46
		Posición global 2012	39	50	55	56
		Posición regional (Américas)	4	3	11	5
	Índice de participación electrónica 2014	Posición global	7	3	45	54
Desarrollo de datos abiertos	Índice global de datos abiertos ^(c)	Posición global	19	14	30	50
	Índice del Barómetro de datos abiertos ^(d)	Posición global	25	34	25	31

(a) Se destaca para cada ítem el país en peor situación (gris oscuro) y el país en mejor situación (gris claro).

(b) United Nations (2014). La posición global es sobre los 193 Estados miembros. La posición regional es de todo el continente Americano (35 países). (c) Open Knowledge Foundation (2014). La posición global es sobre 184 países. (d) Open Data Barometer (2013). La posición global es sobre 77 países.

finalmente, a María Verónica Montes (directora de la Oficina Nacional de Contrataciones de Argentina), Ezequiel Nino (ex codirector de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia de Argentina), Gastón Roitberg (secretario de Redacción Multimedia del diario *La Nación* de Argentina) y Daniel Argüello (gerente de la Unión Argentina de Proveedores del Estado). La opinión de los entrevistados no representa a ninguna de las instituciones mencionadas.

Chile

Introducción

El estado, sin considerar la iniciativa de datos abiertos, es el siguiente. Las herramientas de prevención de la corrupción en el sistema de compras de Chile son en general positivas. Los mecanismos de acceso a la información funcionan adecuadamente, especialmente a través del exitoso sistema e-GP informativo ChileCompra. La *accountability* horizontal también cuenta con mecanismos adecuados, básicamente a través del Consejo para la Transparencia. Las herramientas con menor impacto son la participación ciudadana y la *accountability* social. La legislación no establece mecanismos de participación ciudadana y la ciudadanía no parece estar acostumbrada a generar prácticas de rendición de cuentas en la materia, aunque sí en otras áreas como los conflictos de interés y el financiamiento electoral.¹⁶

Con respecto al cruce de objetivos y actores a los que puede servir el acceso a la información de compras (ver tabla 1), Chile presenta una situación bastante positiva en relación con la posibilidad de los proveedores de visualizar oportunidades de negocios y la del Estado de mejorar su planificación de compras a través de la plataforma e-GP denominada Analiza, que se describirá más adelante. Sin embargo, no genera información inteligente que sirva a las necesidades de control por parte del Estado y del sector privado, ni a las necesidades de participación ciudadana y control por parte de la sociedad civil. Hay una fuerte falta de comunicación de las iniciativas del Estado hacia los actores de la sociedad civil y, al igual que en México, esta percibe que el principal problema no es de asimetrías de información, sino de gestión. En este sentido, se indica que en Chile existe mucha información disponible, lo cual genera una fuerte complejidad que dificulta la toma de decisiones por parte de los actores relevantes. Para modificar esta situación es necesario reducir la complejidad de la información (a cuyo efecto pueden ser útiles las herramientas basadas en datos) y acercar a los sujetos interesados en reutilizarla.

¹⁶ Dos ejemplos paradigmáticos son Poderopedia, una organización que mapea vínculos entre personas, empresas y organizaciones influyentes, y el Inspector de Intereses, una aplicación que permite cruzar las áreas de interés (privado) de los parlamentarios con los proyectos en los que se involucran, de modo de hallar posibles conflictos. Le agradezco a Natalia Carfi por sugerir el argumento de que la sociedad civil vinculada a temas de transparencia en Chile genera buenas prácticas en áreas distintas de las compras públicas.

Con respecto al ecosistema de datos abiertos de compras públicas, se trata de una iniciativa muy reciente, que se encuentra en una etapa inicial promisoriosa, en el marco de un ecosistema general de datos abiertos relativamente desarrollado. Concretamente, la Dirección de Compras y Contratación Pública (Dirección ChileCompra), órgano rector del sistema de adquisiciones, lanzó en el mes de septiembre de 2014 una API (interfaz de programación de aplicaciones, por sus siglas en inglés)¹⁷ que permite visualizar y descargar en formato abierto la información de licitaciones y órdenes de compras actualizada en línea en tiempo real: la API Mercado Público.

Por otra parte, ChileCompra se encuentra realizando un concurso para impulsar a distintos actores interesados a generar valor mediante nuevos aplicativos que reutilicen los datos en cuestión, que tuvo 35 participantes y presenta 6 aplicaciones finalistas. Además de la iniciativa específica de datos de compras, desde el año 2011 Chile cuenta con un portal general de datos abiertos, que se combina con una plataforma de aplicaciones que opera como un repositorio de herramientas móviles desarrolladas por organismos y empresas públicas en distintas materias (turismo, transporte, seguridad, salud, etc.).

Análisis de variables

Factores estructurales

Los factores estructurales del ecosistema de datos abiertos de adquisiciones de Chile parecen ser especialmente promisorios. El país cuenta con un marco normativo adecuado, una institucionalidad gubernamental desarrollada y una gobernanza fuerte en términos de compromiso y liderazgo político de alto nivel.

En relación con el marco normativo, además de establecer constitucionalmente un principio general de publicidad de los actos de gobierno (Constitución Política de la República de Chile, artículo 8), Chile cuenta con una regulación básica indispensable para cualquier estrategia de datos abiertos, a saber, su LAIP (transparencia y acceso a la información). La norma regula el acceso a la información pública, habilitando a toda persona a solicitar y recibir información entendida en un sentido amplio (LAIP, artículo 10), bajo principios adecuados de máxima divulgación, no discriminación, etc. (LAIP, artículo 11) y estrictas excepciones (LAIP, artículos 21-23), mediante procedimientos

¹⁷ *Application programming interface.*

rápidos y eficientes que incluyen los pedidos a través de portales en línea (LAIP, artículo 12) y con la supervisión de un órgano rector específicamente encargado de velar por su cumplimiento: el Consejo para la Transparencia (LAIP, artículo 31 y ss.). Además, la norma regula expresamente el principio de transparencia activa, obligando a todos los organismos alcanzados a publicar al menos una vez al mes datos básicos de sus operaciones en sus portales: estructura, funciones, marco normativo, adquisiciones, trámites, mecanismos de participación ciudadana, presupuesto, auditorías, etc. (LAIP, artículo 7). El ecosistema de datos abiertos también se ve afectado en su faz estructural por la ley n.º 19.628 sobre protección de la vida privada, en la que se regula el tratamiento de los datos de carácter personal.

Finalmente, el propio sistema de compras públicas de Chile establece obligaciones especiales de información del sector, que se vuelcan a través del sistema e-GP administrado por ChileCompra mediante distintas plataformas electrónicas. El sistema de adquisiciones dispone deberes de información que detallan el deber general de transparencia activa que en la materia establece la ya mencionada LAIP (artículo 7, inc. e). En este sentido, la ley n.º 19.886 de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios (artículos 18-20) obliga a todos los organismos comprendidos a desarrollar sus adquisiciones de manera electrónica y crea un Sistema de Información de Compras y Contrataciones de la Administración a cargo de ChileCompra (el sistema e-GP), en el que los organismos deben publicar la información básica de sus contrataciones de manera completa y oportuna (llamados, recepción de ofertas, aclaraciones, respuestas, modificaciones de las bases y resultados de las adjudicaciones).

Además de estas normas de rango legal, el marco regulatorio de Chile incluye como factor estructural vinculado al ecosistema de datos abiertos regulaciones de menor jerarquía, pero directamente aplicables a la cuestión. En este sentido, el instructivo presidencial n.º 005/12, que imparte instrucciones sobre gobierno abierto,¹⁸ establece una serie de lineamientos en la materia que incluyen como elemento central a la política de datos abiertos. Si bien el portal de datos abiertos de Chile opera desde el año 2011, la política de datos abiertos fue formalmente regulada mediante este instructivo

¹⁸ Más adelante explicaré con mayor detalle la relación de la política de gobierno abierto de Chile con su estrategia de datos abiertos.

presidencial del año 2012, que busca liberar datos de gobierno reutilizables para generar nuevas soluciones y conocimiento por parte del Estado, la sociedad civil y la academia.

Debe tenerse presente, de todos modos, que los instructivos presidenciales solo resultan vinculantes durante el mandato del presidente que los dicta. Dado que en la actualidad no se trata de documentos de cumplimiento obligatorio, la Unidad de Modernización se encuentra trabajando en un nuevo instructivo exclusivo para regular datos abiertos. A tal efecto, debería tener presente que el instructivo vigente ha sido criticado por la sociedad civil, por considerar que en materia de datos abiertos no es lo suficientemente ambicioso y que debería establecer compromisos más concretos del tipo de datos que debe incorporar y mantener cada organismo público (Gobierno de Chile, 2013: 12).

La política de datos abiertos que se define en el instructivo contiene cinco elementos. Primero, se dispone que los organismos públicos alcanzados por la ya mencionada LAIP (transparencia y acceso a la información) deben publicar la mayor cantidad posible de información y datos y que, en particular, deben publicar en forma proactiva los datos solicitados con mayor frecuencia por los ciudadanos al amparo de dicha norma. La regulación es significativa, pues muestra la relevancia que tiene para una política de datos abiertos contar con una ley general de acceso a la información pública. Además, es interesante que la política de datos busque satisfacer las necesidades reales de los usuarios de la información vinculando las obligaciones de publicación con los pedidos de acceso a la información. Segundo, se establece que la Unidad de Modernización y Gobierno Digital del Ministerio Secretaría General de la Presidencia gestione el catálogo en línea de datos abiertos (el portal ya mencionado), que consolide en un solo sitio la información pública reutilizable.

Tercero, como núcleo de la política de datos se instruye a los organismos alcanzados a que en el plazo de 60 días publiquen al menos cinco sets de datos¹⁹ relevantes con información del tipo que se considera pública bajo la LAIP, pero distinta de la que dicha norma obliga a publicar bajo el concepto de transparencia activa. Esta estrategia es particularmente interesante, pues muestra la voluntad de que la política de datos abiertos supere a la publicación de información básica de los organismos. El concepto de *relevancia* de los datos, aclara el instructivo, se define sobre la base de su utilidad para los ciudadanos, lo que se ejemplifica con distintos tipos de datos abiertos,

¹⁹ En lo que sigue se utilizan como sinónimos los términos datasets, sets de datos y conjuntos de datos.

como la información de puntos de atención o las estadísticas sociodemográficas. Asimismo, se precisa que la información sea publicada sin restricciones que impidan descargarla y reutilizarla y en formatos abiertos. Cuarto, se establece la realización de una consulta pública durante 30 días para recopilar información que permita determinar la relevancia de distintos sets de datos de las instituciones alcanzadas. Y quinto, se instruye al Ministerio Secretaría General de la Presidencia a que en el plazo de 15 días genere una norma técnica de datos abiertos a la que deberán ajustarse las publicaciones de las entidades alcanzadas.

Además de los instructivos presidenciales, en un nivel jerárquico menor encontramos que el marco regulatorio de Chile incluye una serie de normas técnicas que también ayudan a definir los factores estructurales para la política de datos. En este sentido, cumpliendo con el cuarto elemento de la política de datos establecida en el instructivo que se ha analizado, en febrero de 2013 el Ministerio Secretaría General de la Presidencia emitió la Norma Técnica para Publicación de Datos Abiertos en Chile. Siguiendo estándares internacionales, la norma técnica explica las condiciones operacionales para la publicación, las condiciones generales que deben reunir los *datasets* en términos de preparación, validación y formatos y el proceso de publicación (metadatos, licencias, catálogos, publicación en el portal oficial de datos, actualización, etc.). También contiene referencias normativas, un glosario de definiciones y una serie de recomendaciones sobre protección de datos personales elaboradas por el Consejo para la Transparencia.

También hay que tener presente que en 2004 el Ministerio Secretaría General de la Presidencia emitió una serie de normas técnicas sobre eficiencia de las comunicaciones electrónicas entre órganos de la Administración y entre estos y los ciudadanos; sobre interoperabilidad de documentos electrónicos; y sobre el desarrollo de sitios web de los órganos de la Administración. Estas normas fueron derogadas en febrero de 2014 mediante el decreto n.º 14/2014, que dotó al Ministerio mencionado de facultades para actualizar los estándares de gobierno electrónico. Hasta tanto se realice dicha actualización, el decreto fija normas técnicas en cada uno de dichos órdenes. Por último, además de la normativa propiamente dicha, en el marco de su participación en la AGA Chile ha elaborado una serie de planes de acción que también impactan

positivamente en el marco normativo del ecosistema de datos en materia de compras públicas.²⁰

Con respecto al marco institucional, la Unidad de Modernización y Gobierno Digital del Ministerio Secretaría General de la Presidencia es la agencia clave para promover el uso de datos abiertos. Esta institución coordina el proceso de modernización en Chile e incentiva y facilita procesos de cambio de las instituciones públicas mediante el gobierno digital y la innovación pública, teniendo como finalidad mejorar la relación con el ciudadano. La Unidad es la autoridad de aplicación en materia de gobierno abierto y de datos abiertos, y se encuentra a cargo de administrar los portales de estas dos iniciativas.

También es relevante para definir el marco institucional para una agenda de datos en Chile la Subsecretaría de Telecomunicaciones (SUBTEL), que desde 2011 tiene a su cargo las tareas vinculadas al desarrollo digital. En esta capacidad, a comienzos de 2014 SUBTEL presentó la Agenda Digital ImaginaChile 2013-2020, la hoja de ruta del gobierno en materia de TIC, lo que podría convertir a esta institución en un actor significativo en la agenda de promoción de datos abiertos, debido a que uno de los cinco ejes temáticos de la Agenda Digital es el área de servicios y aplicaciones, que se vincula fundamentalmente con el gobierno electrónico y respecto del cual se mencionan expresamente los datos abiertos.

Otra agencia relevante para comprender el marco institucional como factor estructural de la agenda de datos abiertos en Chile es el Consejo para la Transparencia, autoridad de aplicación de la ley de acceso a la información pública. La capacidad histórica del Consejo en materia de acceso a la información²¹ y su trabajo cotidiano con clientes internos y externos le otorgan un rol potencial significativo para la política de datos en materia de adquisiciones, especialmente en los usos vinculados con la agenda de transparencia y prevención de la corrupción. De hecho, esta institución ya ha creado un Laboratorio de Innovación en Transparencia, que busca promover la disponibilidad y reutilización de datos públicos de manera innovadora y colaborativa, que en 2013 realizó un primer Hackathon Cívico del que surgieron tres aplicaciones concretas. Y, como se verá, también tiene a su cargo (junto con la Unidad de Modernización) uno de los compromisos de datos abiertos establecido en el Plan de Acción AGA vigente. En el

²⁰ Los planes de acción de gobierno abierto se analizan al estudiar el marco de gobernanza.

²¹ Ver, por ejemplo, los estudios que elabora la institución: <<http://www.consejotransparencia.cl/consejo/site/edic/base/port/estudios.html>>.

mismo sentido, la Contraloría General de la República lanzó a comienzos de diciembre del corriente año GEOCGR, una aplicación que permite a la ciudadanía monitorear la ejecución de la obra pública en la que debe intervenir esta entidad de control a través de una plataforma de georreferenciación y un sistema de denuncias y sugerencias de fiscalización. La iniciativa comenzó a formularse a principios de 2014, con la colaboración de la propia dirección ChileCompra, que proporcionó parte de la información.

Finalmente, la agencia más relevante para la agenda de datos abiertos en materia de compras es la Dirección de Compras y Contratación Pública (ChileCompra) que, como ya se dijo, se encuentra de hecho desarrollando un sistema de datos abiertos en la materia a través de la API Mercado Público, por lo que su relevancia para el ecosistema de datos de compras es crucial. ChileCompra es una agencia consolidada, cuya capacidad institucional en materia de acceso a la información, uso de TIC, relaciones con la sociedad civil y coordinación con el sector privado es especialmente significativa.²²

Desde su creación en 2003, la Dirección ha elaborado e implementado exitosamente planes estratégicos cada vez más ambiciosos y ha pasado de tercerizar la operación de ChileCompra (su sistema e-GP) a operarlo por sí misma, diseñando y gestionando globalmente un sistema que cuenta con sofisticadas plataformas que permiten realizar adquisiciones en línea mediante el portal MercadoPúblico.cl, acceder a información inteligente de compras para proveedores mediante el portal Analiza y adquirir en una verdadera tienda virtual los productos ya licitados mediante convenios marco con el servicio de ChileCompra Express.

Además de estas agencias públicas, el marco institucional de Chile para promover el uso de datos abiertos (tanto en general como respecto de la información de compras) debe considerar a una serie de actores privados potencialmente relevantes, algunos de los cuales ya se han involucrado directamente en la provisión o apropiación de datos abiertos. Entre ellos cabe mencionar: la Fundación País Digital, la Asociación Chilena de Empresas de Tecnologías de Información (ACTI), INRIA Chile y, especialmente, la Fundación Ciudadano Inteligente, institución que actúa en toda América Latina (aunque

²² Algunos hitos al respecto son el Observatorio ChileCompra; la Red de Abastecimiento (Redaba), la participación directa del sector privado mediante la licitación y adjudicación de la operación del registro informático de proveedores ChileProveedores a la Cámara de Comercio de Santiago; y la creación de 16 centros empresariales en todo el país para apoyar a los pequeños y medianos proveedores (Volosin, 2010: 108).

con mayor fuerza en Chile) para promover la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana mediante el uso innovador de TIC a fin de fortalecer la democracia y reducir la desigualdad. También debe tenerse presente el potencial del periodismo de datos a través de instituciones, como la ya mencionada Poderopedia y Hacks/Hackers Chile. Debido al impacto potencial de una política de datos abiertos en materia de compras públicas para la agenda de integridad, también debe considerarse la relevancia de la organización Chile Transparente, capítulo local de Transparencia Internacional.

Por último, un factor estructural significativo para la agenda de datos abiertos de compras públicas en Chile es su marco de gobernanza, que exhibe una fuerte voluntad y liderazgo político. Dos elementos permiten ilustrar este punto. El primero son los planes de acción AGA, que demuestran el compromiso del Estado en la materia (incluyendo la agenda de datos). El caso de Chile muestra que el ingreso a AGA tiene un fuerte impacto en la decisión de implementar una estrategia de datos abiertos. Ya el Plan de Acción 2012 mencionaba a los datos públicos como parte del portal de Gobierno Abierto que se comenzaría a desarrollar (Gobierno de Chile, 2012: 10) e indicaba que se crearía un portal de transparencia con información en formato abierto (Gobierno de Chile, 2012: 12).

Por su parte, el Plan de Acción 2014-2016 incluye como segundo compromiso de gobierno abierto lo que denomina «estrategia de datos abiertos y su reutilización» (Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 2014: 10). Este compromiso, a cargo de la Unidad de Modernización y del Consejo para la Transparencia, tiene como objetivo la disposición y reutilización de datos abiertos tanto para incrementar la integridad pública como para mejorar los servicios públicos. Sus metas van desde la conformación de mesas de trabajo hasta el desarrollo de nuevas aplicaciones basadas en datos abiertos. Además, en una clara exhibición de voluntad política en materia de datos abiertos, que excede la mera publicación de información, el Plan de Acción 2014-2016 establece como tercer compromiso de gobierno abierto un «concurso nacional de datos abiertos y reutilización de información pública con foco ciudadano», que busca promover la reutilización de datos abiertos mediante un trabajo de interacción entre el sector público, la ciudadanía, desarrolladores, etc. (Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 2014: 11). La voluntad que exhiben los planes de gobierno abierto es particularmente relevante para el contexto de compras públicas debido a que el sistema de adquisiciones es mencionado tanto en los planes (Ministerio Secretaría General de la

Presidencia, 2014: 7), como en el ya mencionado instructivo presidencial n.º 005/12 como parte de las políticas de gobierno abierto.

El segundo elemento que demuestra un marco de gobernanza promisorio en Chile es que, como se verá en detalle al analizar la variable 2 (provisión de datos), tanto la Unidad de Modernización como ChileCompra vienen demostrando un evidente liderazgo en la materia. Por un lado, ChileCompra ha exhibido una clara voluntad de avanzar en una mejor publicación de información de compras mediante el desarrollo de la API que ya hemos mencionado. Por otra parte, si bien ChileCompra desarrolló la API sin la intervención expresa del área de gobierno experta (la Unidad), lo hizo siguiendo los estándares no vinculantes que la Unidad había establecido previamente, lo que ilustra buenos ejercicios de coordinación y convalida el liderazgo de la Unidad en la materia.

Provisión de datos

En materia de provisión de datos, el Estado está desempeñando un rol clave para potenciar la producción de datos abiertos en materia de compras públicas. La capacidad institucional, es decir, la idoneidad técnica y la existencia de sistemas de información adecuados para implementar una política de datos abiertos de adquisiciones de forma sostenible es significativa, pero la provisión actual aún es incipiente.

Además del análisis institucional general que se realizó anteriormente,²³ se debe considerar aquí que las dos principales instituciones (Unidad de Modernización y ChileCompra) demuestran suficiente capacidad tanto para recoger, procesar y liberar los datos en el área de compras como para eventualmente generar productos o fomentar la generación por parte de terceros, a los efectos de alcanzar los objetivos señalados en la tabla 1. La Unidad de Modernización parece estar desarrollando exitosamente los objetivos del Plan de Acción AGA vigente en lo que refiere a los compromisos de datos abiertos y está apuntando seriamente hacia el objetivo de reutilización. La agencia lidera la política de datos abiertos, ha logrado la publicación de 1179 *datasets* gubernamentales, ha desarrollado distintos tipos de recursos para visualizar los datos (tablas, gráficos, etc.) y está generando conversaciones de coordinación con distintas instituciones públicas que trabajan con datos abiertos.

²³ A esto debe agregarse el valor potencial que podrían brindarle a la política existente las otras instituciones públicas y privadas que se mencionaron en la descripción del marco institucional.

Ello implica un desafío significativo, pues en materia de compras públicas no ha habido hasta ahora una coordinación significativa en términos expresos. Como ya se dijo, hubo cierta coordinación implícita debido a que ChileCompra desarrolló la API sin la intervención expresa de la Unidad y, sin embargo, lo hizo siguiendo los estándares no vinculantes que aquella había establecido previamente. Más aún, desde la Unidad manifiestan al respecto que el tipo de estrategia seguida por ChileCompra es absolutamente satisfactoria en términos técnicos. Sin embargo, que no se hayan generado conversaciones entre ambas instituciones antes del lanzamiento de la API indica un déficit de capacidad institucional que debería ser subsanado, pues nada garantiza que otros organismos también actúen con suficiente rigor técnico sin la colaboración de la Unidad.

En el mismo sentido, si bien la Unidad comenzó a coordinar tareas al enterarse de que se publicaría la API (poco tiempo antes de su lanzamiento) y se encuentra de hecho conversando con ChileCompra,²⁴ lo cierto es que sigue habiendo una desconexión práctica entre la API y los datos que publica el portal de la Unidad. En este sentido, mientras que la API incluye información de todas las licitaciones y órdenes de compra, el portal de datos solo publica licitaciones y órdenes de compra del año 2012. La Unidad se encuentra trabajando actualmente para corregir esta falta de coordinación.

De todas formas, el modo en que se desarrolló la API existente indica que ChileCompra tiene una capacidad bastante inusitada para adaptarse a las nuevas necesidades y para generar plataformas novedosas como lo hizo en la última década con su sistema e-GP. En efecto, si algo demuestra el hecho de que haya creado la API aun sin haber coordinado tareas con la agencia experta en el área es que el potencial de esta institución para producir y liberar datos, pero especialmente para agregarles valor con nuevos productos como los que en su momento diseñó y gestionó para su e-GP (Analiza, ChileCompra Express, etc.) es enorme. El portal Analiza, de hecho, fue creado como una plataforma inteligente para superar la crítica que recibía el primer sistema e-GP por no permitir a los distintos actores acceder a informes específicos de acuerdo con sus necesidades (Volosin, 2010: 117). Y lo mismo ocurrió con la API Mercado Público, que se creó en el marco del objetivo de obtener un mayor valor para generar mejores negocios, a cuyo fin se decidió potenciar Analiza y también disponer

²⁴ Por ejemplo, para coordinar los concursos de reutilización que ambas agencias están realizando.

de datos abiertos para el sector privado, que hasta entonces contaba con algunas iniciativas que apoyaban al sector de manera rudimentaria.

Con respecto a la cantidad y calidad de los datos existentes, la información proporcionada hasta el momento en formatos abiertos es insuficiente para alcanzar los objetivos que se describen en la tabla 1. Como ya se dijo, los *datasets* de adquisiciones disponibles en el portal de datos son pocos (solo licitaciones y órdenes de compra de 2012), aunque se destaca la existencia de una aplicación que permite revisar las licitaciones más importantes (según el criterio de los publicadores). Por lo demás, la información publicada en la API tampoco es suficiente, aunque es destacable que se publica en tiempo real. No basta con publicar licitaciones y órdenes de compra. Es necesario liberar y publicar datos de todas las etapas del proceso de adquisiciones, desde la planificación hasta la ejecución del contrato, pasando por la evaluación de las ofertas y su adjudicación.²⁵ Ello no se ha hecho hasta el momento debido a que ChileCompra aún debe generar herramientas de información adecuadas para algunas etapas (especialmente para la planificación y la gestión de los contratos). La institución aspira a profundizar la API incluyendo más información, pero indica que antes debe desarrollar los sistemas faltantes y garantizar la pertinencia de la información mediante un trabajo detallado para organizarla y estructurarla, como el que se hizo con los datos que ya se han incorporado.

Finalmente, en materia de participación por parte de los usuarios para la publicación y mejora de los datos abiertos se debe considerar lo siguiente. Por un lado, además de permitir la participación en el desarrollo de aplicaciones (para lo cual se debe solicitar un ticket por e-mail), el portal de la API Mercado Público solo incluye la posibilidad de participar comentando sobre la API mediante un *hashtag* para las redes sociales. En cambio, el portal general de datos de la Unidad de Modernización cuenta con una sección específica de participación que permite solicitar datos, sugerir mejoras al sitio y, en general, opinar para generar experiencias más satisfactorias. Además, allí se publican las participaciones realizadas, aunque lamentablemente no se publican las respuestas por parte del portal.

²⁵ Parte de la información relevante para la etapa de adjudicación puede extraerse de las órdenes de compra, pero el sistema debería proveer los datos de todas las etapas de modo directo.

Actores y prácticas de uso

Debido a que la API Mercado Público ha sido lanzada muy recientemente, aún no existen datos concretos de prácticas de uso ni del tipo de actores que utilizan los datos disponibles. Es de esperar que este tipo de información vaya produciéndose a medida que la API comience a ser utilizada de manera habitual y, más aún, en la medida en que esta permita manejar datos abiertos de compras que incluyan toda la información relevante y de utilidad para distintos tipos de usuarios, como los señalados en la tabla 1. Además, los concursos de reutilización que están siendo desarrollados en la actualidad tanto por la Unidad de Modernización como por ChileCompra seguramente fomentarán nuevos usos y prácticas.

Desde una perspectiva potencial se puede indicar que los principales actores que podrían generar nuevos usos y agregar valor a los datos de adquisiciones son aquellos que se mencionan en la tabla 1: organismos compradores, órganos de control como el propio Consejo para la Transparencia, potenciales proveedores y la sociedad civil (individuos, ONG, periodismo de datos, etc.) y que podrían traducirse en muchas de las instituciones públicas y privadas ya mencionadas en el análisis del marco institucional como factor estructural. Cada uno de estos actores podría participar de prácticas para ayudar a alcanzar los objetivos de desarrollo, eficiencia y transparencia del sistema de compras.

En particular, la historia de Chile en relación con su sistema de adquisiciones y el modo en que suelen vincularse sus agencias relevantes con distintos actores externos al Estado lleva a pensar que el principal actor en este ecosistema probablemente sea el sector privado.²⁶ En cuanto a la sociedad civil, si bien los ciudadanos han manifestado en las consultas públicas que tienen un gran interés en acceder a datos de compras públicas, existe una fuerte desconexión entre el Estado y las organizaciones (no solo en materia de compras públicas), excepto por algunas más innovadoras que manejan aplicaciones y utilizan fuertemente la tecnología, como las ya mencionadas Ciudadano Inteligente y Poderopedia. Chile Transparente, por caso, ni siquiera conocía la existencia de la API Mercado Público. Además, aun cuando las organizaciones puedan involucrarse, la ciudadanía en general no reutiliza la información. Así lo comprobó, por ejemplo, Chile Transparente luego de desarrollar una aplicación para reutilizar información del gasto social denominada InfoDatos, que no fue utilizada ni siquiera

cuando se incorporaron ejercicios de capacitación (excepto por otros aplicadores y por organismos de control como el Consejo para la Transparencia).

Es posible que esta desconexión se deba a problemas de brecha digital socioeconómica y generacional, pero también es necesario pensar en el débil rol del Estado cuando se trata no ya de generar soluciones, sino de acercarlas realmente a sus beneficiarios. En este sentido, al igual que ocurre, según se verá, en el caso de México, la sociedad civil en Chile percibe que la tecnología formal que genera sofisticación sin procesos que acerquen a la ciudadanía a la información y al control (como los hackathons) no tiene utilidad real. Siguiendo la misma línea teórica trazada en esta investigación, las organizaciones manifiestan que si lo que se pretende mediante el acceso a la información es mejorar los servicios sociales, se debe pensar en la tecnología y las aplicaciones sobre datos abiertos como medios, no como un fin.

Resultados e impacto

Debido a su reciente lanzamiento, aún no es posible determinar los resultados y el impacto de la iniciativa de datos abiertos de compras públicas de Chile. Considerando que la API Mercado Público es un producto aún incipiente, las agencias líderes (Unidad de Modernización y ChileCompra) deberían comenzar desde ahora a definir indicadores de resultado y procesos de medición que permitan establecer el impacto real de la iniciativa de datos de adquisiciones para los distintos actores y necesidades que se han definido en la tabla 1 y para otros que puedan determinarse de interés.

Por último, en el caso de Chile debería considerarse especialmente el impacto que la estrategia de datos abiertos de compras puede tener sobre la utilidad del sistema e-GP en su faz informativa. Por un lado, podría considerarse que hasta que logre producirse información inteligente a través de la política de datos el sistema e-GP continuará resultando útil para los actores que no están acostumbrados a acceder a datos primarios y prefieren los repositorios o las visualizaciones como las que presenta el portal Analiza. Esta es la visión que prevalece, por caso, entre los entrevistados de la Unidad de Modernización. Sin embargo, es dable pensar que cuando la política de datos abiertos escale y genere productos útiles para los diversos actores interesados en acceder a información inteligente de compras, los usos posibles del sistema e-GP en su faz informativa irán decreciendo. Es factible incluso que si la estrategia de datos

²⁶ Ver un relato del desarrollo del sistema de adquisiciones chileno en Volosin (2010: 98-119).

abiertos alcanza todo el potencial que se pretende, el sistema e-GP informativo deje de ser útil y solo sea razonable sostenerlo en su aspecto transaccional. Esta alternativa no es menor como dato de política para Chile, pues su sistema e-GP es modelo en la región.

Conclusiones

Desde el punto de vista estructural, el ecosistema de datos abiertos de compras públicas de Chile es el más avanzado de los cuatro países: el marco normativo es adecuado (excepto por el carácter no vinculante de la política de datos), el marco institucional es desarrollado y el marco de gobernanza es fuerte. Por lo tanto, el potencial es muy significativo. Y, en efecto, el tipo de herramienta implementada (una API que genera información que se publica y actualiza en tiempo real) y el hecho de que haya sido creada de manera espontánea por el órgano rector de compras muestran que las capacidades son considerables. Sin embargo, la provisión de datos es pobre tanto en términos de la cantidad y calidad de los datos publicados (que resultan insuficientes para los objetivos que debe proponerse la agenda de datos en la materia según se indicara en la tabla 1) como de las prácticas de uso, que son prácticamente inexistentes, siendo además imposible rastrear resultados e impactos debido a la falta de información al respecto. En particular, existe una fuerte desconexión entre las iniciativas de datos que genera el sector público y las necesidades que plantea la sociedad civil, excepto en el caso de organizaciones innovadoras acostumbradas al uso de TIC para fines sociales.

La principal conclusión del análisis de este ecosistema es, pues, que si bien el Estado aparece como el actor nodal con voluntad y capacidad para fomentar la producción y el uso de datos abiertos de compras públicas, por el momento le resulta difícil transformar esa voluntad y capacidad en un sistema más completo de datos que, además, involucre a actores externos, especialmente de la sociedad civil, en su reutilización.

El ecosistema presenta cuatro desafíos claves hacia el futuro. Primero, establecer una política de datos vinculante que obligue a los organismos a producir y publicar datos, a fomentar su reutilización, a medir usos e impactos y resultados, etc. Segundo, lograr que la API Mercado Público incorpore datos de todas las etapas del ciclo de compras (no solo las licitaciones y órdenes de compra). Dado que la herramienta fue

presentada hace pocos meses, es de esperar que tanto ChileCompra como la Unidad trabajen para mejorar la cantidad y calidad de datos publicados. En el mismo sentido, debería considerarse la necesidad de publicar los *datasets* de compras, además de permitir su reutilización mediante la API para no limitar el uso a desarrolladores con competencia en el uso de esta herramienta. También debería tenerse presente que los datos deberían estar disponibles en el portal general de datos, en lugar de encontrarse dispersos en distintos portales.

Tercero, involucrar a actores no estatales y, en particular, a la sociedad civil, atendiendo al hecho de que se trata de agentes expertos para determinar qué tipo de información inteligente se necesitaría para realizar ejercicios relevantes de rendición de cuentas, pero que seguramente necesiten colaboración para generar aplicaciones tecnológicas a tal efecto.

Cuarto, es crucial que las agencias involucradas comiencen a fomentar seriamente la reutilización de datos, pues de lo contrario la iniciativa terminará convirtiéndose en un mero ejercicio de publicación de información en un formato novedoso, perdiendo todo el potencial que, como se ha visto, tienen los datos abiertos en el sector de compras. Los concursos vigentes, así como los ejercicios colaborativos que se generan en hackathons y otros eventos de este tipo son importantes, pero no alcanzan para incluir a los actores con potencial para reutilizar los datos, pues este tipo de iniciativas suelen convocar a individuos y organizaciones ya habituadas al uso de TIC, excluyendo a organizaciones tradicionales relevantes, tanto del sector privado como de la sociedad civil (e incluso del propio Estado) menos innovadoras.

Uruguay

Introducción

La situación, sin considerar la iniciativa de datos abiertos, es el siguiente. Las herramientas de prevención de la corrupción en el sistema de compras de Uruguay son en general positivas. Los mecanismos de acceso a la información funcionan adecuadamente, en especial a través del exitoso sistema e-GP informativo, que incluye herramientas como el portal de Compras Estatales y la ventanilla única Uruguay Concurra. Estos mecanismos proveen buena información, aunque no del todo completa (no incluye evaluación, órdenes de compra, contrato ni sanciones) y en ocasiones no

confiable. La rendición de cuentas horizontal también opera correctamente, en especial a través del Tribunal de Cuentas. Las herramientas con menor impacto son la participación ciudadana y los mecanismos de *accountability* social. La legislación no establece mecanismos de participación ciudadana en adquisiciones y la ciudadanía no parece estar acostumbrada a generar prácticas de rendición de cuentas en la materia, tal vez debido a la baja percepción de corrupción. En la práctica, excepto por los interesados, la sociedad civil no controla los procesos de compras.

En cuanto al cruce de objetivos y actores a los que puede servir el acceso a la información de adquisiciones, Uruguay no genera información inteligente para ninguno de los agentes relevantes, aunque ninguno de ellos (Estado, proveedores, ciudadanía) se muestra especialmente preocupado por ello. En términos generales, los actores sienten que el acceso a la información para su sector ha mejorado considerablemente y no marcan una diferencia entre acceder a datos aislados y reutilizar información inteligente. Ello demuestra que, en cualquier caso, la agenda de datos abiertos en el sector deberá incluir un fuerte trabajo de capacitación.

Con respecto al ecosistema de datos abiertos de compras públicas, se trata de una iniciativa pionera en la región, realizada antes de que existiera en el mundo el concepto de *datos abiertos*²⁷ y continuada luego en el marco de un ecosistema general de datos abiertos muy poco desarrollado. Concretamente, en 2003 el sistema e-GP de Compras Estatales comenzó a publicar datos abiertos de los llamados y adjudicaciones. La iniciativa surgió por idea de un funcionario vinculado a un proyecto de compras públicas que operaba en el CEPRE (Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado), organismo dependiente de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia, antecesor directo del actual órgano rector de compras: la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado (ACCE).

Reproduciendo un aplicativo del NASDAQ sobre el que había oído en un curso de posgrado,²⁸ el funcionario implementó el sistema de datos abiertos de compras para permitir el acceso a la información de llamados y adjudicaciones en modo *batch*,²⁹ a fin

²⁷ Si bien la iniciativa de datos en compras fue pionera en el año 2003, no parece haber sido la primera iniciativa de datos en Uruguay, cuyo órgano rector de aduanas publica toda su información de importaciones y exportaciones en formato abierto desde 2001 (Almeida, 2013).

²⁸ El docente del curso había mencionado que el NASDAQ tenía disponible un servicio libre por Internet, que básicamente permitía llamar a un *servlet* con parámetros y este devolvía información de la bolsa en formato XML.

²⁹ Evitando que tuviesen que ingresar manualmente al sitio web de compras estatales para ver qué se había publicado.

de fomentar el uso de información por parte de los proveedores (que ya utilizaban servicios informativos mediante suscripción paga) y así mejorar la difusión de los llamados e incrementar el número de oferentes. Luego, en 2011, la ya creada ACCE incorporó esos datos a un área específica de su portal, agregándole una API para acceder a las actualizaciones del catálogo de bienes y servicios (que hasta entonces era un documento registrado como propiedad privada y sometido a las reglas de derechos de autor). En la actualidad, Uruguay cuenta con dos tipos de datos en la materia: datos abiertos de los llamados y adjudicaciones y una API que permite acceder a actualizaciones del catálogo de bienes y servicios.

Además de la iniciativa específica de datos de compras, desde 2011 Uruguay cuenta con un portal general de datos abiertos en el cual también se incluyen los datos de compras mencionados. La creación de este portal exhibe con claridad hasta qué punto fue pionero el sistema de compras en la producción y divulgación de datos abiertos: cuando se implementó, solo aparecían los datos generados por el sistema de compras y los producidos por la Intendencia de Montevideo, que publica datos abiertos también desde antes de que existiese el concepto.

Finalmente, se destaca que la primera etapa de la iniciativa general de datos incluyó diversas herramientas para fomentar la producción y reutilización, tales como guías de publicación, capacitación, un concurso, la primera conferencia regional, la desconferencia AbreLatam y talleres para periodismo de datos.

Análisis de variables

Factores estructurales

Los factores estructurales del ecosistema de datos abiertos de adquisiciones de Uruguay son relativamente promisorios. El país cuenta con un marco normativo parcialmente adecuado (carece de una política formal de datos), una institucionalidad que presenta algunas debilidades y una gobernanza fuerte en términos de compromiso y liderazgo político.

En relación con el marco normativo, además de regular constitucionalmente el derecho a la libertad de expresión y de comunicación (Constitución de la República Oriental del Uruguay, artículos 7, 29 y 72), Uruguay cuenta con una regulación básica indispensable para cualquier estrategia de datos abiertos, a saber, su LDAIP (acceso a la

información). Se trata de una norma de amplio alcance, que incluye la obligación de todos los organismos de publicar información de sus licitaciones en sus sitios web (LDAIP, artículo 5), obligación de transparencia activa para cuyo cumplimiento se otorgó un plazo de un año (LDAIP, artículo 32) y que regula una acción judicial específica en la materia. Además, la ley dispone una institucionalidad particularmente fuerte a través de la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP), organismo dotado de autonomía técnica, pero dependiente de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC), a cargo de controlar el cumplimiento de la ley y denunciar su violación a las autoridades competentes (LDAIP, artículo 19 y ss). A diferencia de lo que ocurre en México, el organismo de control no es plenamente autónomo y carece de facultades para resolver las negativas a responder solicitudes de información.

Del mismo modo, el sistema en Uruguay no permite realizar solicitudes ni consultar respuestas en línea, aunque la sociedad civil creó un portal a esos efectos denominado Quesabes y, además, la creación de un sistema de solicitudes en línea forma parte de los compromisos vigentes de gobierno abierto (Presidencia de la República Oriental del Uruguay, 2014: 30). También debe tenerse presente la Ley 18.331 de Protección de Datos Personales y Acción de Hábeas Data.

El propio sistema de compras públicas de Uruguay establece obligaciones especiales de información del sector, que se vuelcan a través del sistema e-GP administrado por ACCE mediante distintas plataformas electrónicas. En este sentido, el Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF) obliga a todos los organismos comprendidos a publicar en el sitio web de ACCE (sistema e-GP) información básica de las licitaciones, de los procedimientos competitivos y de determinados procedimientos de excepción (es decir, no de todas las contrataciones), a saber: llamados, adjudicación, declaración de desierta o rechazo de las ofertas y ampliaciones o reiteraciones de gastos observadas por el Tribunal de Cuentas (TOCAF, artículo 50). La norma también dispone que ACCE puede facilitar a las empresas interesadas la información de la convocatoria a licitaciones en forma electrónica y en tiempo real, que es hacia donde tiende su estrategia de datos abiertos (aunque sería interesante que la norma también hiciera referencia a las necesidades informativas de la sociedad civil).

Además de estas normas de rango legal, el marco regulatorio de Uruguay incluye como factor estructural vinculado al ecosistema de datos abiertos regulaciones de menor

jerarquía, pero directamente aplicables a la cuestión. El país no cuenta con normas jurídicas que regulen formalmente la política de datos abiertos y las normas técnicas de publicación. No obstante, sí se han establecido dos guías no vinculantes: una guía de publicación y una guía de apertura y reutilización.

Asimismo, en materia de gobierno electrónico se debe considerar la relevancia del Decreto 405/011 de Agenda Digital Uruguay 2011-2015. La Agenda contiene un objetivo específico que vincula el acceso a la información pública con la modernización de la gestión (objetivo 7) y otro que dispone el acceso electrónico a la administración pública (objetivo 8). En el marco de este segundo objetivo se establece una meta concreta para desarrollar infraestructuras de datos abiertos gubernamentales y promover su uso a través de la participación público-privada. También es relevante el Decreto 450/009, que establece los principios y líneas estratégicas para el gobierno en red, aprobado para impulsar la política de gobierno electrónico mediante un marco de referencia que permita priorizar planes y proyectos. Por último, además de la normativa propiamente dicha, en el marco de su participación en la AGA Uruguay ha elaborado una serie de planes de acción que también impactan positivamente en el marco normativo del ecosistema de datos en materia de compras públicas.³⁰

El marco institucional de Uruguay también parece propicio como factor estructural en el cual desarrollar una política de datos abiertos en materia de adquisiciones. El país cuenta con varias agencias gubernamentales vinculadas con la agenda de gobierno electrónico o con el sistema de compras que, de hecho, ya se encuentran promoviendo activamente el uso de datos abiertos en este ecosistema. Como se ha menciona en la introducción, Uruguay provee datos abiertos de compras incluso desde antes de que existiera el concepto de datos abiertos.

La principal institución relevante al respecto es la AGESIC, organismo dependiente de la Presidencia, que tiene a su cargo las políticas de gobierno electrónico, gobierno abierto y datos abiertos. También es el organismo rector de acceso a la información. La agencia tiene como objetivo procurar la mejora de los servicios al ciudadano, utilizando las posibilidades que brindan las TIC. Para ello trabaja a través de cinco áreas temáticas (seguridad de la información; tecnología; organismos y procesos; ciudadanía digital; y administración y finanzas) en las que se desenvuelve una cantidad muy significativa de personal que trabaja en el marco de un plan estratégico de gestión.

³⁰ Los planes de acción de gobierno abierto se analizan al estudiar el marco de gobernanza.

Por otra parte, la agencia más relevante para la agenda de datos abiertos en materia de adquisiciones públicas es la ACCE, dependiente de la Presidencia, organismo que, como se dijo en la introducción, se encuentra desarrollando un sistema de datos abiertos en la materia a través de los datos de llamados y adjudicaciones y de la API del catálogo de bienes y servicios. En consecuencia, su relevancia para el ecosistema de datos de compras es crucial. ACCE es una agencia relativamente nueva pero consolidada, cuya capacidad institucional en materia de acceso a la información y uso de TIC es interesante. La institución cuenta con personal adecuado, opera sobre la base de un plan estratégico y desde su creación ha demostrado suficiente capacidad para generar mejoras sustantivas en el sistema de adquisiciones del país, como se indica en el Plan de Acción 2014-2016 de gobierno abierto (Presidencia de la República Oriental del Uruguay, 2012: 7). Es interesante destacar que AGESIC y ACCE se encuentran vinculadas, pues ACCE es conducida por un Consejo Directivo Honorario integrado, entre otros, por un representante de AGESIC.

Además de estas agencias públicas, el marco institucional de Uruguay para promover el uso de datos abiertos (tanto en general como respecto de la información de compras) debe considerar a una serie de actores privados potencialmente relevantes, alguno de los cuales ya se han involucrado directamente en la provisión o apropiación de datos abiertos. Entre ellos cabe mencionar: la Cámara Uruguaya de Tecnologías de la Información, la Fundación Julio Ricaldoni de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de la República, la organización DATA y especialmente el proyecto precios.uy, una idea surgida del primer DataBootCamp de Uruguay (campamento de alfabetización en el uso de datos) realizado en marzo de 2014 con la participación de periodistas, desarrolladores y creativos digitales interesados en modificar la forma en que trabajan los medios de comunicación.³¹ Otra organización relevante es el equipo de datos del diario *El Observador*, que opera como tal desde comienzos de este año y que ya ha desarrollado iniciativas de rendición de cuentas como: ¿Cuánto gastan los diputados en llamadas telefónicas? y ¿Qué hizo cada legislador en cuatro años? Y, en el mismo sentido, debe tenerse presente la organización Sudestada, sitio web de noticias de Uruguay dedicado a la investigación periodística, el periodismo de datos y las coberturas de contexto, que generó ¿Quién paga?, una plataforma interactiva basada en datos para visualizar el financiamiento electoral. Debido al impacto potencial de una

³¹ El proyecto se describe con mayor detalle en el análisis de la variable «actores y prácticas de uso».

política de datos abiertos en materia de compras públicas para la agenda de integridad, también debe considerarse la relevancia de Uruguay Transparente, capítulo local de Transparencia Internacional.

Un factor estructural significativo para la agenda de datos abiertos de compras públicas en Uruguay es su marco de gobernanza, que exhibe una fuerte voluntad y liderazgo político. Dos elementos permiten ilustrar este punto. El primero son los planes de acción AGA, que demuestran el compromiso del Estado en la materia (incluyendo la agenda de datos). Al igual que ocurre en Chile, el caso de Uruguay es indicativo de que el ingreso a AGA tiene un fuerte impacto en la decisión de implementar una estrategia de datos abiertos. Ya el Plan de Acción 2012 contenía referencias directas a los datos abiertos como política de gobierno electrónico, aunque vinculada a la mejora de servicios públicos y no a las cuestiones de integridad y transparencia (Presidencia de la República Oriental del Uruguay, 2012: 4). Asimismo, uno de los compromisos concretos del plan era promover la apertura de datos públicos mediante la creación de un portal de datos y un plan de difusión y sensibilización con el catálogo oficial de datos, una comunidad de datos y manuales dirigidos a diferentes públicos (Presidencia de la República Oriental del Uruguay, 2012: 7). También es importante considerar que el Plan se refería expresamente al portal e-GP como una política de gobierno abierto y que se establecían compromisos concretos en materia de acceso a la información pública (Presidencia de la República Oriental del Uruguay, 2012: 6) y de compras públicas (puesta en marcha del órgano rector).

Por su parte, el Plan de Acción 2014-2016, al rendir cuentas de los esfuerzos realizados, menciona los logros alcanzados en materia de datos abiertos: catálogo con 96 *datasets*, guías de publicación, capacitación, concurso, conferencia regional y talleres para periodismo de datos (Presidencia de la República Oriental del Uruguay, 2014: 6). También se indica lo logrado en materia de compras públicas: implementación de mecanismos más eficientes y transparentes por parte del nuevo órgano rector (Presidencia de la República Oriental del Uruguay, 2014: 7). Asimismo, el Plan establece nuevos ejes temáticos que incluyen el acceso a la información, los datos abiertos y la transparencia en compras públicas (Presidencia de la República Oriental del Uruguay, 2014: 21). El compromiso de datos abiertos contiene un objetivo de promoción de la publicación, uso y reutilización de datos abiertos de gobierno, que se desarrolla en nueve metas que van desde la creación de ámbitos de participación y la elaboración de buenas prácticas de apertura y publicación, hasta la implementación de

visualizadores (Presidencia de la República Oriental del Uruguay, 2014: 33). Este compromiso también contiene un objetivo de uso de datos abiertos para el análisis y la mejora de políticas públicas, que planea utilizar información presupuestaria, pero lamentablemente no incluye datos de adquisiciones (Presidencia de la República Oriental del Uruguay, 2014: 34). El compromiso en materia de compras incluye como objetivo la creación de un observatorio que incluya la totalidad de la información de adquisiciones, pero no lo vincula con la estrategia de datos abiertos.

El segundo elemento que demuestra un marco de gobernanza promisorio en Uruguay es que, como se ha planteado en la introducción y se continuará comprendiendo al analizar la variable 2 (provisión de datos), tanto AGESIC como ACCE están demostrando una evidente voluntad y liderazgo en la materia. El mayor ejemplo de ello es que la producción y publicación de datos abiertos de compras en Uruguay viene realizándose desde 2003, cuando el concepto de datos abiertos ni siquiera existía. De todas formas, es importante considerar que para que este compromiso resulte sostenible es fundamental que Uruguay dicte una verdadera política formal de datos abiertos obligatoria para todos los organismos (incluyendo a ACCE). Sin dicha política, la estrategia actual resulta contingente, en tanto depende de la voluntad de las personas que la llevan adelante. Un marco regulatorio que establezca obligaciones concretas también es esencial para enmarcar los esfuerzos que, como se verá, debe realizar el país para brindar datos completos de todo el ciclo de compras, para acercar a la sociedad civil y para fomentar una verdadera reutilización de los datos. En el mismo sentido, el marco regulatorio es fundamental para establecer obligaciones en materia de medición de impactos y resultados, pues, como se indicará más adelante, a pesar de que la iniciativa de datos tiene más de diez años en vigor, aún se desconocen sus resultados.

Provisión de datos

En materia de provisión de datos, el Estado está desempeñando un rol clave para potenciar la producción de datos abiertos en materia de compras públicas. La capacidad institucional, es decir, la idoneidad técnica y la existencia de sistemas de información adecuados para implementar una política de datos abiertos de adquisiciones de forma sostenible es significativa, pero la provisión actual aún es incipiente.

Además del análisis institucional general que se realizó anteriormente,³² se debe considerar aquí que las dos principales instituciones (AGESIC y ACCE) demuestran menor capacidad que las instituciones de Chile, tanto para recoger, procesar y liberar los datos en el área de compras como para eventualmente generar productos o fomentar la generación por parte de terceros a los efectos de alcanzar los objetivos que se señalan en la tabla 1.

AGESIC desarrolló razonablemente los objetivos del Plan de Acción AGA 2012 en lo que refiere a los compromisos de datos abiertos, aunque para cumplir con los objetivos del plan vigente 2014-2016 deberá apuntar con mayor fuerza hacia la reutilización. La agencia lidera la estrategia de datos abiertos, pero solo ha logrado la publicación de 102 *datasets* gubernamentales, que permitieron generar 27 aplicaciones. Además, hasta el momento no ha desarrollado recursos para visualizar los datos, aunque en materia presupuestaria otra agencia pública (dependiente de la misma Oficina de Planeamiento y Presupuesto en la que nacieron los primeros datos abiertos de compras en el año 2003) creó una herramienta interactiva interesante.

En cambio, ACCE ha mostrado una capacidad significativa para producir datos en materia de compras, pues, como se ha visto, el proyecto que antecedió a este organismo comenzó a publicar datos abiertos de los llamados y las adjudicaciones en 2003. El hecho de que esta iniciativa se haya generado cuando el concepto de datos abiertos aún no existía, de manera espontánea y sin ningún tipo de coordinación con agencias expertas en gobierno electrónico, demuestra que el potencial de Uruguay para producir y liberar datos de compras es muy considerable.

Con respecto a la cantidad y calidad de los datos existentes, la información proporcionada hasta el momento en formatos abiertos es insuficiente para alcanzar los objetivos que se describen en la tabla 1. Los *datasets* de adquisiciones disponibles (llamados y adjudicaciones) y la API para acceder al catálogo actualizado de bienes y servicios no alcanzan a cubrir toda la información que requieren los distintos actores interesados. Al igual que se indicó en el caso de Chile, no basta con publicar convocatorias y adjudicaciones. Es necesario liberar y publicar datos de todas las etapas del proceso de adquisiciones, desde la planificación hasta la ejecución del contrato, pasando por la evaluación de las ofertas y su adjudicación.

³² A esto debe agregarse el valor potencial que podrían brindarle a la política existente las otras instituciones públicas y privadas que se mencionaron en la descripción del marco institucional.

En materia de participación por parte de los usuarios para la publicación y mejora de los datos abiertos se debe considerar que, sin perjuicio de permitir la participación en el desarrollo de aplicaciones, ninguno de los dos portales establece mecanismos adecuados de participación. El portal general de datos solo provee una dirección de correo electrónico en la que se reciben sugerencias o propuestas de colaboración, que puede encontrarse al final del documento de términos y condiciones de uso. En cuanto al portal de compras de ACCE, allí se recomienda a quienes planifiquen utilizar la interfaz en forma regular que lo comuniquen al organismo mediante un correo electrónico, aclarando que ello no es imprescindible pero sí conveniente, pues permite que la institución tome contacto con los usuarios en caso de existir novedades o cambios.

Actores y prácticas de uso

Si bien la interfaz de datos abiertos de compras de Uruguay tiene más de diez años en su versión básica (datos abiertos de convocatorias y adjudicaciones) y tres años en su versión actual (que agrega la API del catálogo), aún no existen suficientes datos concretos de prácticas de uso ni del tipo de actores que utilizan los datos disponibles.

Por el momento, ACCE tiene conocimiento de que la plataforma es utilizada por sistemas de información privados que explotan la información de llamados y adjudicaciones para brindar servicios de avisos y análisis de información a las empresas interesadas en proveerle al Estado. Y, en efecto, el sector privado manifiesta satisfacción por la mayor transparencia que brinda al sistema el uso de datos abiertos y aspira a que se profundice esta estrategia. El mayor involucramiento histórico del sector, así como el hecho de que parece ser el único agente que actualmente utiliza la plataforma de datos abiertos hace pensar que probablemente se convierta en el principal actor en este ecosistema.

En cuanto al uso por parte de la sociedad civil, sin perjuicio de algunos casos puntuales aislados, no se tiene conocimiento de que se utilicen los datos abiertos de compras.³³ La sociedad civil considera que hay un importante potencial de análisis de la información disponible, pero hasta el momento no se ha involucrado. El Estado también reconoce la necesidad de mejorar la participación ciudadana. Esta situación podría

³³ Tampoco existe información concreta de usos por parte del propio Estado en su rol de planificación ni de control.

cambiar pronto si el ya mencionado proyecto precios.uy avanza efectivamente en la generación de una aplicación que facilite el acceso a información útil de compras sobre la base de los datos que provee ACCE. Por lo demás, si bien hay quienes consideran que la falta de reutilización por parte de la sociedad civil puede deberse a la baja percepción de corrupción que existe en el país, pareciera en cambio que ello se debe a la falta de recursos que la fomenten y a la inexistencia de mecanismos de participación en general en el sistema de adquisiciones. En efecto, si se tratara solo de la baja percepción de corrupción por parte de la sociedad, no existirían herramientas como las ya mencionadas ¿Quién paga?, ¿Cuánto gastan los diputados en llamadas telefónicas? y ¿Qué hizo cada legislador en cuatro años?

De todos modos, sin perjuicio de la suerte que corra el proyecto precios.uy, es importante destacar que, al igual que ocurre en Chile, en Uruguay parece haber una fuerte desconexión entre el Estado y las organizaciones, excepto por algunas más innovadoras que manejan aplicaciones, utilizan tecnología y participan de los eventos del sector (hackathons, concursos, etc.). En efecto, al igual que su par de Chile, Uruguay Transparente no conoce la existencia de la iniciativa de datos abiertos de ACCE.

Desde una perspectiva potencial, los principales actores que podrían generar nuevos usos y agregar valor a los datos de adquisiciones son aquellos que se mencionan en la tabla 1: organismos compradores, órganos de control como la Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP) o el Tribunal de Cuentas, potenciales proveedores y la sociedad civil (individuos, ONG, periodismo de datos, etc.) y que podrían traducirse en muchas de las instituciones públicas y privadas ya mencionadas en el análisis del marco institucional como factor estructural. Cada uno de estos actores podría participar de prácticas para ayudar a alcanzar los objetivos de desarrollo, eficiencia y transparencia del sistema de compras.

Resultados e impacto

Al igual que ocurre con los usos y actores, a pesar de la antigüedad de la estrategia de datos de Uruguay el país carece de información acerca de sus resultados e impactos. Al respecto, el Estado debería considerar especialmente la necesidad de comenzar a realizar mediciones, pues pareciera que hasta el momento su estrategia de datos abiertos de compras públicas opera más como un repositorio que como una

verdadera iniciativa de datos. Tanto hacia adentro como hacia fuera del ámbito público se sabe muy poco acerca de su existencia, se desconocen sus usos reales o potenciales y, por lo poco que se conoce, pareciera que solo está siendo utilizada por el sector privado, aunque no está claro cómo o para qué. Por lo demás, el propio Estado reconoce que para que la estrategia alcance un mayor impacto en las distintas áreas de utilidad que se han indicado en la tabla 1 es necesario que la sociedad civil y la academia difundan los resultados que logren extraer de los datos.

Conclusiones

Desde el punto de vista estructural, el ecosistema de datos abiertos de compras públicas de Uruguay es un poco menos avanzado que el de Chile (aunque más que Argentina y México): el marco normativo es parcialmente adecuado, el marco institucional es desarrollado y el marco de gobernanza es fuerte. El único obstáculo relevante en este aspecto es la ausencia de una política formal de datos abiertos, que impide institucionalizar las iniciativas de datos. De todos modos, la buena performance de Uruguay en el aspecto estructural de su ecosistema indica que el potencial es muy significativo. Y, en efecto, el hecho de que la herramienta de datos abiertos de compras haya sido implementada de manera espontánea y pionera por el Estado en 2003, cuando aún no existía el concepto de datos abiertos, muestra que la voluntad y las capacidades institucionales son considerables.

Sin embargo, la provisión de datos es pobre tanto en términos de la cantidad y calidad de los datos publicados como de las prácticas de uso. En relación con los datos debe tenerse presente que: a) al igual que en Chile los datos resultan insuficientes para los objetivos que debe proponerse la agenda de datos en la materia, según se indica en la tabla 1; y b) la herramienta elegida (base de datos de llamados y adjudicaciones y API solo para el catálogo de bienes y servicios) tiene menor utilidad que la de Chile (API que actualiza en tiempo real toda la información). En consecuencia, debería considerarse la necesidad de que la API permita acceder en tiempo real no solo al catálogo de bienes y servicios, sino a todos los *datasets* disponibles.

En cuanto a las prácticas de uso, Uruguay se encuentra en una situación más promisorio que Chile, pues el Estado tiene algunas informaciones de usos concretos por parte del sector privado y, además, existe un proyecto concreto de la sociedad civil para reutilizar los datos abiertos de compras para fines de rendición de cuentas y

participación ciudadana. De todos modos, los datos aún reciben un uso limitado y por el momento no se conocen aplicaciones útiles para la sociedad civil. Al igual que en Chile, parece haber una fuerte desconexión entre las iniciativas de datos que genera el sector público y las necesidades que plantea la sociedad civil, excepto en el caso de organizaciones innovadoras ya habituadas al uso de la tecnología, como la organización que se encuentra desarrollando el proyecto de reutilización recién mencionado. También se debe tener presente que a pesar de que la iniciativa de datos abiertos de compras tiene diez años de vigencia, aún es imposible rastrear resultados e impactos debido a la falta de información al respecto.

La principal conclusión del análisis de este ecosistema es, pues, que si bien el Estado aparece como el actor nodal con voluntad y capacidad para fomentar la producción y el uso de datos abiertos de compras públicas, por el momento le resulta difícil transformar esa voluntad y capacidad en un sistema más completo de datos que, además, involucre a actores externos, especialmente de la sociedad civil, en su reutilización.

El ecosistema presenta cuatro desafíos claves hacia el futuro. Primero, elaborar una política formal de datos abiertos que permita generar obligaciones concretas en materia de producción, publicación, impulso de la reutilización, medición de usos y resultados, etc. Segundo, incorporar todos los datos a una herramienta API (en lugar de utilizar este instrumento solo para el catálogo) que, además, incluya información de todas las etapas del ciclo de compras (no solo las licitaciones y órdenes de compra). Tercero, involucrar a actores no estatales y, en particular, a la sociedad civil, atendiendo al hecho de que se trata de agentes expertos para determinar qué tipo de información inteligente se necesitaría para realizar ejercicios relevantes de rendición de cuentas, pero que seguramente necesiten colaboración para generar aplicaciones tecnológicas a tal efecto. Cuarto, es crucial que las agencias involucradas comiencen a fomentar seriamente la reutilización de datos, pues de lo contrario la iniciativa terminará convirtiéndose en un mero ejercicio de publicación de información en un formato novedoso, perdiendo todo el potencial que, como se ha visto, tienen los datos abiertos en el sector de compras. Las herramientas utilizadas hasta el momento para fomentar la reutilización (guías, concursos, conferencias, ejercicios colaborativos que se generan en hackathons y otros eventos de este tipo) son importantes, pero evidentemente no alcanzan para incluir a los actores con potencial para reutilizar los datos, pues este tipo de iniciativas suelen convocar a individuos y organizaciones ya habituadas al uso de

TIC, excluyendo a organizaciones tradicionales menos innovadoras, pero igualmente relevantes, tanto del sector privado como de la sociedad civil (e incluso del propio Estado).

México

Introducción

La situación, sin considerar la iniciativa de datos abiertos, es el siguiente. Las herramientas de prevención de la corrupción en el sistema de compras de México son bastante débiles. El país cuenta con un exitoso sistema general de acceso a la información pública que incluso permite formular solicitudes en línea a través de INFOMEX, pero la plataforma exige que el requirente sepa lo que busca (el nombre del documento o el modo en que se ha archivado en el organismo en cuestión, etc.). En cuanto al mecanismo informativo e-GP (CompraNet), se trata de un sistema que cuenta ya con alrededor de cinco versiones, muchas de las cuales fracasaron (Volosin, 2010: 119-47). La versión vigente es superior a las anteriores e incluye una plataforma de análisis de información agregada y estadística similar al Analiza de Chile, denominada CompraNet IM, que provee información actualizada en tiempo real todos los días y que incorpora algunos datos en formato abierto. Sin embargo, el sistema e-GP sigue siendo poco amigable, los motores de búsqueda no son intuitivos, no hay mecanismos de validación de la información e incluso suelen presentarse contradicciones entre la información que proveen allí los organismos y la que se publica por los canales habituales. Además, la plataforma de inteligencia de negocios se generó sin realizar alianzas con la sociedad civil para que esta demandara luego la herramienta, a pesar de que desde dicho sector se propuso realizar informes estratégicos junto con el Estado.

La *accountability* horizontal opera correctamente, básicamente a través de la Secretaría de la Función Pública y de la Auditoría Superior de la Federación. A diferencia de lo que ocurre en Chile y Uruguay, en México las herramientas que parecen tener mayor impacto son la participación ciudadana y los mecanismos de *accountability* social. La legislación establece varios mecanismos concretos de participación ciudadana en el área de compras públicas: las comisiones consultivas mixtas de abastecimiento (LAASSP, artículo 23), la elaboración participada de pliegos facultativa (LAASSP, artículo 29 in fine) y, especialmente, el sistema de testigos sociales que observan y

monitorean los procedimientos (LAASSP, artículo 26). Se trata de una herramienta criticada a nivel interno por su insuficiencia,³⁴ pero admirada a nivel regional. Además, el sector específico de compras públicas genera mucho interés y trabajo por parte de periodistas de investigación, académicos y numerosas ONG expertas, como Transparencia Mexicana, el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y el Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), a tal punto que estas organizaciones participan de la implementación de los compromisos de gobierno abierto que ha realizado México en materia de adquisiciones según su Plan de Acción 2013-2015.

Con respecto al cruce de objetivos y actores a los que puede servir el acceso a la información de adquisiciones, sin perjuicio de la creación de la plataforma CompraNet IM, a la que ya se hizo referencia, México no parece generar información inteligente, especialmente para la sociedad civil. En efecto, desde el punto de vista del acceso a la información, todos los actores coinciden en que el problema no es tanto de asimetrías o de falta de información suficiente, sino de gestión y manejo: pareciera haber una incapacidad sistemática para interpretar la información de modos útiles para distintos actores y para mejorar el propio sistema de compras. En definitiva, la situación en México es de incidencia continua por parte de la sociedad civil para abrir el sistema, y de resistencia y debilidad técnica por parte del Estado, que se ve comprometido por diversos intereses, incluida la presión internacional para desarrollar plataformas e-GP como CompraNet, aun cuando ello no genere beneficios concretos para el sistema.

En cuanto al ecosistema de datos abiertos de compras públicas, México carece de una herramienta concreta de datos abiertos para el sector. El país ha elaborado una interesante política general de datos abiertos (no vinculante) y desde comienzos de este año cuenta con un portal general de datos, pero, como se verá, este incluye escasos *datasets* vinculados a adquisiciones. Por otra parte, el ecosistema incluye algunas herramientas para fomentar la reutilización de datos, tales como la realización de una conferencia regional y la inclusión en el portal de datos de historias de uso.

La situación de debilidad que presenta el ecosistema de México podría revertirse en los próximos meses con la emisión de una política nacional de datos abiertos a través de una norma formal que efectivamente obligue a los organismos públicos a liberar y publicar datos (incluyendo información relevante de compras públicas). La sociedad

³⁴ No se aplica a todos los procedimientos, sus opiniones no son vinculantes y es tan predecible que los

civil se encuentra participando activamente de la elaboración de esta política y confía en que será efectivamente emitida, aunque indica que este no parece ser el mejor momento político para hacerlo.

Considerando lo realizado hasta el momento por el Estado en algunas cuestiones puntuales de obra pública y de presupuesto, es de esperar que exista voluntad suficiente para generar una política exitosa de datos abiertos en materia de adquisiciones. Sin embargo, los débiles antecedentes de México en relación con el acceso a información de compras a través de su sistema e-GP hacen pensar que esta voluntad estatal tal vez no logre plasmarse en acciones concretas. Así y todo, es posible que la fuerte demanda que existe por parte de la sociedad civil y la capacidad técnica que esta ha desarrollado logren en alguna medida complementar o incluso suplir el rol nodal del Estado en la materia, como de hecho ya ha ocurrido en otras áreas relacionadas, aunque esto presentaría desafíos significativos de sostenibilidad.

Análisis de variables

Factores estructurales

Los factores estructurales del ecosistema de datos abiertos de compras públicas de México son parcialmente promisorios. El país cuenta con un marco normativo parcialmente adecuado (carece de una política formal de datos), una institucionalidad que presenta algunas debilidades y una gobernanza fuerte en términos de compromiso y liderazgo político.

En relación con el marco normativo, México establece constitucionalmente un amplio derecho de acceso a la información pública que incluye el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 6). Además, el Decreto de Reforma Constitucional en materia de Telecomunicaciones dispone en el artículo transitorio décimo cuarto que el Ejecutivo Federal tiene a su cargo la política de inclusión digital universal, en la cual incluye los programas de gobierno digital, gobierno y datos abiertos, objetivos a los que debe contribuir el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Por otra parte, el país se destaca por su Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que establece amplios derechos, incluyendo la obligación de todos los organismos de

funcionarios podrían anticiparse al control para evadirlo.

publicar información de sus contrataciones (artículo 7, inc. XIII), y que también regula las cuestiones de confidencialidad y protección de datos personales. Pero, además, la norma dispone una institucionalidad particularmente fuerte a través del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI). También debe tenerse presente la Ley Federal de Protección de Datos Personales.

Por otra parte, el propio sistema de compras públicas de México establece a través de la legislación de adquisiciones obligaciones especiales de información del sector, que se vuelcan a través del ya mencionado CompraNet (LAASSP, artículo 56). La norma obliga a todos los organismos comprendidos a publicar allí información básica de algunas contrataciones: planes anuales de contratación; convocatoria, modificaciones y adjudicación de la licitación pública; e invitación en la licitación restringida (LAASSP, artículos 21, 30, 33, 37 y 43).

Además de estas normas de rango legal, el marco regulatorio de México incluye como factor estructural vinculado al ecosistema de datos abiertos regulaciones de menor jerarquía, pero directamente aplicables a la cuestión. El país no cuenta con normas jurídicas que regulen formalmente la política de datos abiertos. No obstante, sí se ha generado una política de datos abiertos no vinculante que, como se ha dicho, podría transformarse en obligatoria en los próximos meses, dependiendo de cómo avance el escenario político. Este documento define las instituciones a cargo de la política en los distintos niveles gubernamentales, establece las características de los datos abiertos, dispone como criterio de prioridad para la implementación progresiva de la política la apertura de datos que sirvan a los objetivos de las dependencias y que sean más fáciles de abrir, indica que los organismos deben generar inventarios de sus bases de datos y planes de acción de datos abiertos, crea un portal único de datos abiertos y regula la protección de datos personales. En relación con la implementación, se dispone la publicación inicial de cinco *datasets* por organismo, se provee una guía de implementación y se crea un sistema de administración de apertura (ADELA) al que también pueden acceder libremente los ciudadanos. Además, la política se destaca por incluir no solo comités técnicos y consultivos, sino también un escuadrón de datos que capacita, guía y asesora a los organismos.

Asimismo, a comienzos de diciembre de este año el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en su carácter de coordinador del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, emitió un acuerdo por el que se aprueba la Norma Técnica para el Acceso y Publicación de Datos Abiertos de la Información

Estadística y Geográfica de Interés Nacional, que resulta aplicable a todos los organismos que generen, produzcan o administren información de interés nacional en los términos establecidos por el mencionado sistema. La norma establece los atributos que deben cumplir los datos para ser considerados abiertos, las especificaciones para su clasificación, las disposiciones de confidencialidad y reserva y las reglas para su publicación.

Por otra parte, en materia de gobierno electrónico se debe considerar que México presenta una serie de documentos normativos relevantes para definir el ecosistema, a saber: el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018 y el acuerdo por el que se establece el Esquema de Interoperabilidad y de Datos Abiertos de la Administración Pública Federal.

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2013a), establecido bajo mandato constitucional (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 26), incluye como estrategia y línea de acción transversal lo que denomina el «Gobierno cercano y moderno», que refiere a garantizar el acceso a la información y fomentar la rendición de cuentas, así como a la necesidad de establecer una estrategia digital nacional para fomentar la adopción y el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación, e impulsar un gobierno eficaz que inserte a México en la sociedad del conocimiento.

El Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018 contiene, por un lado, referencias al uso de TIC en la política de contrataciones públicas para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas, fomentar la participación ciudadana, incrementar la competencia y obtener el mejor valor por la inversión (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2013b: 27-50). Estas referencias se complementan con compromisos que vinculan el sistema de compras con los objetivos de gobierno abierto. En este sentido, el objetivo de impulsar un gobierno abierto que fomente la rendición de cuentas incluye: a) una línea de acción que establezca la contraloría ciudadana de la obra pública; b) una línea de acción que impulse un sistema de obra pública abierta para mostrar los avances de los proyectos de inversión; y c) una línea de acción que alinee CompraNet a las políticas de gobierno abierto e interoperabilidad. El Programa contiene, además, varias referencias a los datos abiertos, a los que incluye como pilar de la estrategia digital nacional y menciona como herramienta de gobierno abierto para mejorar la rendición de cuentas y la colaboración entre gobierno y ciudadanos para

diseñar e implementar políticas públicas (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2013: 31-41).

El acuerdo por el que se establece el Esquema de Interoperabilidad y de Datos Abiertos de la Administración Pública Federal regula los principios y las acciones del esquema de interoperabilidad que deben implementar los organismos del gobierno, así como las acciones que permitan la prestación de servicios digitales para que los particulares puedan acceder a datos abiertos, interactuar con aplicaciones basadas en estándares abiertos y realizar prácticas de participación ciudadana.

Además de la normativa propiamente dicha, en el marco de su participación en la AGA, México ha elaborado una serie de planes de acción que también impactan positivamente en el marco normativo del ecosistema de datos en materia de compras públicas.³⁵

El marco institucional de México como factor estructural en el cual desarrollar una política de datos abiertos en materia de adquisiciones presenta serias debilidades. Las agencias gubernamentales vinculadas con la agenda de gobierno electrónico y con el sistema de compras dependen en buena medida del funcionamiento de la Secretaría de la Función Pública (SFP), institución que no está en condiciones de llevar adelante sus funciones. Además, los organismos que manejan la iniciativa de datos abiertos no dependen de dicha institución central, pero han sido creados por una política de datos que, como se ha visto, no es vinculante, por lo que su institucionalidad es igual de débil.

El principal organismo relevante es la SFP, que tiene a su cargo la política de adquisiciones y de la cual también depende indirectamente la política de gobierno electrónico. Los antecedentes de esta agencia en materia de generación de plataformas de información son pobres: como se indicara en la introducción, CompraNet ha atravesado varias reformas y, sin embargo, aún no logra publicar información completa, actualizada y útil. Además, en la actualidad la Secretaría presenta una situación sui generis de extrema debilidad, por cuanto ha sido normativamente sustituida por una Comisión Nacional Anticorrupción que absorberá prácticamente todas sus funciones,³⁶ pero la transferencia depende de la efectiva creación de dicho organismo, que por el momento no existe debido a la falta de acuerdo en el Congreso (Garfías, 2014). Esta situación hace que la Secretaría sea actualmente un organismo vulnerable, prácticamente vaciado de funciones, que ha debido suspender buena parte de los

³⁵ Los planes de acción de gobierno abierto se analizan al estudiar el marco de gobernanza.

proyectos de fortalecimiento institucional, incluyendo las mejoras del sistema de compras vinculadas con el uso de datos abiertos.

Otra agencia relevante para comprender el marco institucional como factor estructural de la agenda de datos abiertos en México es la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo del Gobierno Electrónico (CIDGE). Se trata de un órgano estratégico que debe permitir coordinar la política de gobierno electrónico entre los organismos y dependencias del gobierno. Sin embargo, difícilmente la CIDGE pueda funcionar adecuadamente, pues fue creada por la propia SFP y, además, opera ejecutivamente a través de la Unidad de Gobierno Digital (UGD) que depende, justamente, de la SFP. Los datos abiertos constituyen uno de los ejes de trabajo de la CIDGE, a cuyo efecto la política de datos abiertos (que, cabe recordar, no es vinculante) establece una Subcomisión de Datos Abiertos en el marco de este organismo.

Además, se deben considerar los organismos que establece la política de datos abiertos, aunque ninguno de ellos puede tener suficiente institucionalidad, debido a que dicho documento no es vinculante. Al respecto, la principal agencia es la Coordinación de la Estrategia Digital Nacional, que tiene a su cargo la administración del portal general de datos abiertos y sus contenidos. En este mismo sentido aparecen como instituciones relevantes los enlaces transversales de datos abiertos y los administradores de datos abiertos que las dependencias deben establecer. También deben tenerse presentes el Consejo Consultivo de Datos Abiertos (órgano con participación multidisciplinaria y plural de la sociedad civil, academia e industria cuyo fin es verificar el cumplimiento, hacer recomendaciones, e incentivar la implementación y evaluación de la Política de datos) y el ya mencionado Escuadrón de Datos Abiertos.

Por otra parte, debemos considerar la relevancia IFAI, organismo autónomo a cargo de promover el ejercicio del acceso a la información, resolver sobre las negativas a los pedidos y proteger los datos personales. La experiencia del IFAI en la materia, la existencia de un sistema de acceso electrónico que permite realizar solicitudes y consultar las solicitudes y respuestas a través del portal INFOMEX, y la vinculación del organismo a cuestiones de gobierno abierto a través de una comisión permanente de gobierno abierto y transparencia le otorgan un rol potencial significativo para la estrategia de datos en materia de adquisiciones, especialmente en los usos vinculados con la agenda de transparencia y prevención de la corrupción.

³⁶ Las funciones vinculadas a adquisiciones se transferirán a la Secretaría de Hacienda.

Además de estas agencias públicas, el marco institucional de México para promover el uso de datos abiertos (tanto en general como respecto de la información de compras) debe considerar a una serie de actores privados potencialmente relevantes, alguno de los cuales ya se han involucrado directamente en la provisión o apropiación de datos abiertos. Entre ellos cabe mencionar: la Asociación Mexicana de la Industria de Tecnologías de Información (AMITI), la Fundación México-Estados Unidos para la Ciencia (FUMEC), la organización OpenData.Mx, el portal datamx, CodeandoMéxico, la iniciativa ¿Quién Compró? y especialmente Gobierno Fácil, una organización que, como se verá al analizar los actores y prácticas de uso, es fundamental para el ecosistema de datos de compras en México. También es importante considerar el rol potencial del periodismo de datos a través de instituciones como el diario *El Universal* y Hacks/Hackers México City. Debido al impacto potencial de una política de datos abiertos en materia de compras públicas para la agenda de integridad, también debe tenerse presente la relevancia de Transparencia Mexicana, capítulo local de Transparencia Internacional.

Un factor estructural significativo para la agenda de datos abiertos de compras públicas en México es su marco de gobernanza, que exhibe una fuerte voluntad y liderazgo político. Al respecto, se debe considerar que, además de la voluntad que surge del Plan Nacional de Desarrollo y del Programa para un Gobierno Cercano y Moderno, ya mencionados, los planes de acción AGA demuestran el compromiso del Estado en la materia (incluyendo la agenda de datos). En este sentido, al igual que ocurre en Chile y Uruguay, el caso de México muestra que el ingreso a AGA tiene un fuerte impacto en la decisión de implementar una estrategia de datos abiertos. Pero, además, en México la voluntad de avanzar en materia de datos de adquisiciones se ve fuertemente influida por la iniciativa de compras abiertas (Open Contracting, 2014). La temática genera un fuerte interés por parte del Estado, que incluso llevó el asunto a la última reunión del G20 a los efectos de procurar estandarizarlo entre todos los países que integran el grupo.

El impacto de ambas iniciativas de apertura surge claramente de los planes de acción AGA. El Plan de Acción 2011-2012 contiene referencias directas a los datos abiertos como política de gobierno electrónico, aunque vinculada a la mejora de servicios públicos y no a las cuestiones de integridad y transparencia (Gobierno de México, 2011: 4). De todos modos, los compromisos concretos no se vinculan con datos abiertos. El plan también contiene varias referencias a mejoras del sistema de compras

públicas (Gobierno de México, 2011: 5-7, 20-21), pero no se las concibe en relación con los datos abiertos.

Por otra parte, el Plan de Acción 2013-2015 incluye como compromisos la elaboración de una política de datos abiertos interoperable y la creación de un consejo consultivo para implementarla y evaluarla (Alianza para el Gobierno Abierto de México, 2013: 16), así como varios compromisos de mejora del sistema de compras públicas vinculados al concepto de compras abiertas (Alianza para el Gobierno Abierto de México, 2013: 15) y dos compromisos de creación de plataformas electrónicas con información en materia de obra pública (Alianza para el Gobierno Abierto de México, 2013: 20-21). Ninguno de estos compromisos de compras se vincula directamente con la agenda de datos abiertos, sino indirectamente a través de la agenda de compras abiertas (iniciativa que, como se dijo anteriormente, incluye un estándar de datos abiertos). Al respecto, los actores involucrados, tanto desde el Estado como desde la sociedad civil, buscan vincular los conceptos de *gobierno abierto*, *datos abiertos* y *compras abiertas* mediante la creación de una única plataforma de adquisiciones que incluya toda la información de compras en tiempo real y en formatos abiertos, incluyendo los datos de los organismos sujetos a regímenes especiales que actualmente no publican en CompraNet.

Provisión de datos

En materia de provisión de datos, el Estado en México aún no logra desempeñar un rol clave para potenciar la producción de datos abiertos en materia de compras públicas. En este sentido, no existe suficiente capacidad institucional, es decir, idoneidad técnica y sistemas de información adecuados para implementar una estrategia de datos abiertos de adquisiciones de forma sostenible.

Como se ha visto al analizar el marco institucional, la SFP no tiene buenos antecedentes en materia de generación de información inteligente de compras públicas y se encuentra actualmente en una situación de extrema vulnerabilidad, mientras que todas las instituciones vinculadas directamente a la política de datos abiertos son incipientes y aún no han dado muestras de capacidad para recoger, procesar y liberar los datos en el área de compras ni para eventualmente generar productos o fomentar la generación por parte de terceros a los efectos de alcanzar los objetivos que se indicaron en la tabla 1. De todos modos, debe tenerse presente que las otras instituciones del

sector privado y de la sociedad civil que se mencionaron en la descripción del marco institucional tienen un importante potencial en la materia.

Con respecto a la cantidad y calidad de los datos existentes, la información proporcionada hasta el momento en formatos abiertos es prácticamente inexistente si se piensa en alcanzar los objetivos que se mencionaron en la tabla 1. Además de que, como ya se dijo, no existe una herramienta de datos en materia de compras, hasta el momento el portal general de datos cuenta con apenas 245 *datasets*, entre los cuales solo pudieron hallarse dos vinculados a temas de adquisiciones: uno de contratos de la agencia de energía y otro de concesiones mineras. No existen otros datos abiertos en materia de adquisiciones y tampoco se han generado API en la materia.

El aspecto de mayor desarrollo en México es la participación de los usuarios para la publicación y mejora de los datos abiertos. En este sentido, el portal de datos está en código abierto y se reciben sugerencias para mejorarlo, que se publican en un foro público en el que se exhiben diversas preguntas y respuestas sobre temas de interés. Si bien no existe demasiada participación en el foro (se identificaron solo seis participantes distintos) y es difícil acceder,³⁷ el mecanismo de participación es destacable. En el mismo sentido, la política de datos dispone expresamente que deben buscarse mecanismos de interacción con los usuarios para mejorar las bases de datos y existe una plataforma específica para dar seguimiento a la iniciativa de datos: ADELA. Finalmente, el portal de datos presenta una herramienta interesante que si bien no es estrictamente de participación, podría generarla de manera indirecta al fomentar la reutilización: además de las aplicaciones, el portal cuenta historias que permiten conocer cómo se le agrega valor a los datos.

Actores y prácticas de uso

Debido a que México carece de datos abiertos de adquisiciones y que el portal general de datos contiene apenas dos *datasets* vinculados a la materia, las prácticas de uso actuales son inexistentes. Es interesante, de todos modos, que el país se encuentra participando de Datos Abiertos 100 México, una iniciativa tendiente, justamente, a medir el uso de los datos abiertos por parte de distintos actores de la sociedad mexicana (empresas, ONG, etc.).

³⁷ No hay una pestaña clara, sino que se accede a través de la página en la que se describe «Acerca de».

Desde una perspectiva potencial, los principales actores que podrían generar nuevos usos y agregar valor a los datos de adquisiciones son aquellos que se mencionan en la tabla 1: organismos compradores, órganos de control, potenciales proveedores y la sociedad civil (individuos, ONG, periodismo de datos, etc.) y que podrían traducirse en muchas de las instituciones públicas y privadas ya mencionadas en el análisis del marco institucional como factor estructural. Cada uno de estos actores podría participar de prácticas para ayudar a alcanzar los objetivos de desarrollo, eficiencia y transparencia del sistema de compras.

En particular, algunos indicios que se han presentado durante el desarrollo de la incipiente política general de datos existente y otros vinculados con el sistema CompraNet, así como ciertas prácticas de la sociedad civil sobre la base de plataformas gubernamentales de gasto público llevan a pensar que el principal actor en este ecosistema es probable que sea, precisamente, la sociedad civil. Más aún, es probable que si el Estado continúa rezagado en su rol de proveedor de datos de compras públicas la propia sociedad civil se ponga al frente de esta agenda y genere su propia iniciativa para obtener la información, liberar los datos y generar productos útiles.

Los indicios en cuestión son los siguientes. Por un lado, el hecho de que la encuesta Datatrón realizada para diagnosticar la situación a fin de implementar una política de datos mostró que la información que más se demanda se vincula con la rendición de cuentas y con las áreas de economía y finanzas. Por otra parte, la sociedad civil ha criticado históricamente CompraNet por considerar que se trata de una herramienta pensada para proveedores y compradores, pero no para los ciudadanos. El sector ha propuesto reiteradamente que el portal debe permitir buscar y extraer información agregada e inteligente que permita servir a distintos propósitos como los que aquí se mencionaron en la tabla 1 (Prieto, Jana Palacios y otros, 2011: 77). Si a ello se agrega que diversas ONG se han involucrado directamente en los compromisos de gobierno abierto vinculados al sistema de compras y que uno de dichos compromisos se relaciona indirectamente con el uso de datos abiertos a través de la iniciativa de compras abiertas, es evidente que la sociedad civil aparece como un agente de fuerte demanda en la materia.

Pero, además de estos indicios, la práctica real en el área de gasto público demuestra que la sociedad civil en México está, de hecho, reutilizando información producida por el gobierno en formato abierto y que incluso tiene la voluntad de reemplazar al Estado en su rol nodal en la materia si ello resulta necesario. La

experiencia de Ramo23.com es ilustrativa de este posible desarrollo y sus creadores han manifestado interés en desarrollar una plataforma similar en materia de adquisiciones. Ramo23.com es una iniciativa del grupo Gobierno Fácil, que trabaja sobre información de una determinada área de gastos del presupuesto del gobierno que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha liberado en formato abierto y para la cual creó su propia plataforma electrónica de seguimiento: Transparencia Presupuestaria. Siguiendo con los compromisos de gobierno abierto que ya se han mencionado, el portal oficial también permite dar seguimiento a la obra pública mediante una aplicación que georreferencia los programas y proyectos de inversión. Sin embargo, Ramo23.com traduce esta información mediante el desarrollo de una herramienta mucho más sencilla para analizar y compartir la información de este sector de gastos. Lo más relevante es que el portal presenta la información de tal manera que puede ser distribuida como panfleto en lugares donde las prácticas digitales no son tan comunes.

Los creadores de Ramo23.com tienen una vasta experiencia en desarrollar herramientas y aplicaciones que faciliten el uso de información producida por el Estado en muchos otros sectores, como INEGI Fácil, y se encuentran trabajando en la creación del portal CompraNet Fácil, que permitirá precisamente acceder a información de compras públicas de modos útiles para la sociedad. Más aún, sus creadores tienen en claro que si el Estado no comienza efectivamente a liberar y producir datos abiertos en la materia una vez que se dicte la política de datos obligatoria, buscarán estrategias desde la sociedad civil para obtener los datos, probablemente a través de solicitudes vía INFOMEX en colaboración con medios de comunicación avezados en la temática, como el ya citado diario *El Universal*. Una vez obtenidos los datos, los liberarán ellos mismos y generarán productos que permitan reutilizarlos.

Resultados e impacto

Debido a que en México no existen datos abiertos en materia de adquisiciones, no es posible evaluar resultados e impacto. De todos modos, se debe tener presente que la experiencia de Ramo23.com muestra que la información genera mucho interés en las localidades beneficiarias de los gastos, especialmente cuando se proveen los datos en planillas físicas para quienes carecen de acceso a Internet, lo cual es un buen indicio de que el impacto de las políticas de datos en materia de compras públicas tal vez sea mayor si puede combinarse con estrategias de información tradicional.

Hay quienes señalan, de todos modos, que el tipo de herramienta que genera Ramo23.com sirve como traducción para hacer más accesible la información, pero no como instrumento de análisis que permita realizar diagnósticos institucionales. Y, de hecho, indican que hasta ahora Ramo23.com no ha generado ejercicios de incidencia ni reformas estructurales. Una preocupación adicional en materia de impacto de iniciativas como Ramo23.com es que si se plantean para reemplazar al Estado en su rol nodal en materia de datos abiertos, podría afectar la sostenibilidad de la estrategia.

Conclusiones

Desde el punto de vista estructural, el ecosistema de datos abiertos de compras públicas de México es similar al de Chile en los aspectos normativo y de gobernanza, pero se destaca negativamente en el aspecto institucional. El marco normativo es adecuado (excepto por el carácter no vinculante de la política de datos), el marco institucional es muy débil y el marco de gobernanza es fuerte. El obstáculo más relevante en este aspecto es la fuerte debilidad institucional de la SFP, organismo que nuclea las funciones de gobierno electrónico y de compras públicas, así como de las instituciones de datos abiertos, que dependen de una política de datos no vinculante y de la propia SFP. En cambio, México se destaca positivamente en relación con su marco de gobernanza, pues los compromisos que ha adoptado en materia de gobierno abierto vinculan las mejoras del sistema de adquisiciones de manera indirecta con la agenda de datos abiertos a través de la iniciativa de compras abiertas (*open contracting*), en la que el país está fuertemente involucrado a nivel internacional.

Por otra parte, la provisión de datos en México es muy pobre, probablemente debido a que los proyectos de datos y de mejora del sistema de compras no pueden avanzar efectivamente en un entorno institucional tan frágil. En este sentido, el país tiene una capacidad institucional actual y potencial muy débil, excepto para el sector no estatal, que incluye la existencia de diversas organizaciones privadas y de la sociedad civil interesadas y capaces de fomentar la agenda de datos de adquisiciones. Además, en materia de cantidad y calidad de los datos, el país no solo carece de una herramienta específica de datos abiertos de adquisiciones, sino que su sistema general de datos contiene solo dos *datasets* en la materia. En consecuencia, los datos no son ya insuficientes (como en el caso de Chile y Uruguay), sino prácticamente inexistentes. El único elemento de la variable de provisión de datos en el que México se destaca

positivamente es la participación de los usuarios para la publicación y mejora de los datos abiertos. En este aspecto, a diferencia de Chile (débil) y Uruguay (muy débil), el ecosistema de México es fuerte.

Además de las debilidades institucionales que pueden explicar el déficit de provisión de datos en México, debería tenerse presente una posible explicación adicional: a diferencia de lo que ocurre en Chile (en donde el criterio de prioridad de apertura establecido en la política de datos se basa en las necesidades de los usuarios), en México el criterio de prioridad se vincula con los objetivos del propio Estado y con la facilidad de apertura. Dado que en México la demanda ciudadana tanto en materia de datos abiertos en general como de información de compras es muy considerable, es posible que un criterio de prioridad de apertura basado en las necesidades de los usuarios permita mejorar la provisión de datos. Este punto debería considerarse cuando se desarrolle la política de datos obligatoria.

Con respecto a las prácticas de uso, la falta de datos abiertos de compras públicas en México hace que el uso actual sea inexistente, al igual que en Chile y a diferencia de Uruguay, que presenta un uso limitado al sector privado. Sin embargo, México exhibe un potencial de uso muy significativo, a diferencia de Chile y Uruguay, cuyo potencial es limitado. Ello surge, específicamente, de: a) el fuerte interés histórico de la sociedad civil por acceder a información inteligente y agregada de compras; b) el uso actual que viene realizando de datos vinculados de gasto público; y c) el compromiso puntual de organizaciones como Ramo23.com para desarrollar herramientas que le agreguen valor a los datos abiertos de compras que podrían producirse una vez que se apruebe la política obligatoria de datos, o bien para producir por su propia cuenta los datos si el Estado no lo hace.

La principal conclusión del análisis de este ecosistema es que, al igual que ocurre en Chile y Uruguay, en México hay una fuerte desconexión entre el Estado y la sociedad civil en materia de datos abiertos de compras. Sin embargo, en este caso no se trata de un Estado que genera iniciativas en las que no logra involucrar a la ciudadanía (Chile y Uruguay), sino de una ciudadanía ávida de acceder a herramientas de datos abiertos de compras públicas, a la cual el Estado no logra satisfacer a pesar de manifestar voluntad de hacerlo. Esta situación podría eventualmente conducir a un escenario en el cual la propia sociedad civil se transforme en el actor nodal en materia de producción de datos y generación de herramientas, aunque ello presentaría serios problemas de sostenibilidad. De todos modos, es importante considerar que si una

iniciativa de la sociedad civil prosperara y pudiera generar productos útiles para el propio sector público, este podría descubrir la utilidad de la estrategia de datos e internalizarla como propia, transformándola en una política sostenible.³⁸

El ecosistema presenta cuatro desafíos clave hacia el futuro. Primero, establecer una política de datos vinculante que obligue a los organismos a producir y publicar datos, a fomentar su reutilización, a medir usos e impactos y resultados, etc. Segundo, establecer una institucionalidad fuerte en materia de datos abiertos de compras públicas, ya sea a través de la propia SFP o de un organismo nuevo, que permita llevar adelante seriamente una estrategia en la materia. Tercero, comenzar a producir y publicar datos abiertos de compras públicas, preferentemente mediante una herramienta API como la que se utiliza en Chile para todos los datos y en Uruguay para el catálogo de bienes y servicios. Cuarto, aprovechar la fuerte demanda de la sociedad civil por acceder a datos de compras en formatos inteligentes para fomentar la reutilización de datos, atendiendo a que, al igual que en Chile y Uruguay, es necesario combinar las herramientas que tienden a involucrar a organizaciones innovadoras (hackathons, concursos, etc.) con mecanismos que incluyan a agentes de la sociedad civil involucrados más directamente con las reformas institucionales profundas que demanda el sistema de compras.

Argentina

Introducción

La situación, sin considerar la política de datos abiertos, es el siguiente. Al igual que en México, las herramientas de prevención de la corrupción en el sistema de compras de Argentina son bastante débiles. El país carece de una ley de acceso a la información pública y, en cambio, cuenta con un mecanismo establecido por decreto para el Poder Ejecutivo que no incluye instituciones adecuadas para garantizar el acceso efectivo, de modo que en el caso de datos sensibles, como los de adquisiciones los particulares (incluyendo a legisladores nacionales), han tenido que recurrir a la vía judicial (Infobae, 2014).

³⁸ Un ejemplo interesante al respecto es Gasto Público Bahiense, iniciativa de la sociedad civil basada en el uso de datos abiertos para monitorear las compras del Municipio de Bahía Blanca (Argentina), que terminó siendo incorporada oficialmente a la estrategia de datos y gobierno abierto del Municipio.

En cuanto al mecanismo informativo e-GP, se trata de un sistema que cuenta ya con alrededor de cinco versiones, muchas de las cuales han fracasado (Volosin, 2010: 147-92). Al igual que las versiones anteriores, la versión vigente (Argentina Compra) no permite acceder a información relevante de compras.

En cuanto a la *accountability* horizontal, esta opera a través de mecanismos clásicos, básicamente en cabeza de la Sindicatura General de la Nación y de la Auditoría General de la Nación, que presentan serios problemas de autonomía y de efectividad al igual que todos los organismos de control del país (ACIJ, 2005a; ACIJ, 2005b; ACIJ, 2006; ACIJ, 2007).

Por lo demás, a diferencia de lo que ocurre en México, en Argentina ni siquiera tienen impacto las herramientas de participación ciudadana y los mecanismos de *accountability* social, al menos a nivel nacional. Si bien la legislación establece un mecanismo concreto de participación ciudadana en el área de compras públicas mediante la elaboración participada de pliegos facultativa (RCAN, artículo 8), se conocen pocos casos de uso. Además, si bien el sector de compras públicas es clave en las investigaciones periodísticas vinculadas a presuntos hechos de corrupción, el acceso a la información es prácticamente nulo y la sociedad civil organizada no parece encontrar modos útiles de involucrarse en el sistema.

Con respecto al cruce de objetivos y actores a los que puede servir el acceso a la información de adquisiciones, Argentina no genera información inteligente que sirva a ninguno de los objetivos de cada actor, que se describen en la tabla 1. El hecho de que los proveedores hayan generado su propio sistema informativo a través de la Unión Argentina de Proveedores del Estado (UAPE), que brinda a sus socios un servicio de información de compras, da cuenta de lo débil que sigue siendo el sistema oficial.

En cuanto al ecosistema de datos abiertos de compras públicas, Argentina carece de una herramienta concreta de datos abiertos para el sector. Por otra parte, el país ha elaborado una política general de datos abiertos que no solo no es vinculante (al igual que en Chile y México), sino que no parece tener intenciones de serlo, pues se trata de un sistema al que tanto organismos públicos como privados y de la sociedad civil pueden adherir de forma voluntaria, pero que no establece obligaciones de producción ni de publicación. El país cuenta con un portal general de datos desde agosto de 2013 pero, como se verá, este no incluye ningún *dataset* vinculado a adquisiciones. El ecosistema incluye algunas herramientas para fomentar la reutilización de datos, tales como los hackathons ProgramAR.

Considerando lo poco que ha realizado el Estado hasta el momento y los débiles antecedentes del país en relación con el acceso a información de compras a través de su sistema e-GP, es difícil pensar que Argentina pueda implementar una política de datos en materia de compras, al menos en el mediano plazo. Además, a diferencia de lo que ocurre en México, en este caso la demanda por parte de la sociedad civil no es significativa. Sí resulta relevante, en cambio, la capacidad técnica existente en algunos medios de comunicación que han desarrollado estrategias de datos (básicamente la experiencia de La Nación Data), pues ello podría ser de utilidad si eventualmente pudiera coordinarse con otras organizaciones de la sociedad civil y del sector privado para generar mecanismos de apertura de datos y producción de herramientas que les agreguen valor. Al igual que en México, una estrategia de este tipo presentaría desafíos considerables de sostenibilidad.

Análisis de variables

Factores estructurales

Los factores estructurales del ecosistema de datos abiertos en materia de adquisiciones en Argentina son muy poco promisorios. El país cuenta con un marco normativo inadecuado, una institucionalidad que presenta serias debilidades y un marco de gobernanza débil en términos de compromiso y liderazgo político.

En relación con el marco normativo, si bien Argentina establece constitucionalmente la publicidad de los actos de gobierno y el derecho a la información (Constitución de la Nación Argentina, arts. 1, 14, 33, 41 y 42), que también ha sido reconocido por la Corte Suprema (Asociación por los Derechos Civiles, 2012), carece de una ley de acceso a la información pública. Su sistema de acceso se establece a través del Decreto 1172/2003 de Acceso a la Información Pública, que rige solo para el Poder Ejecutivo y que presenta serias falencias que lo tornan inefectivo, especialmente en materia de compras públicas (ACIJ, 2013).

Si bien el país cuenta con otras normas importantes para el ecosistema de datos, como la Ley 25.326 de Protección de los Datos Personales, el Decreto 378/2005 de Plan Nacional de Gobierno Electrónico y el Decreto 512/2009 de Estrategia de Agenda

Digital,³⁹ lo cierto es que nada de esto resulta relevante considerando que el país carece de un sistema mínimamente operativo de acceso a la información pública, al menos desde el punto de vista de la sociedad civil si esta quisiera liberar los datos por su cuenta, como se ha planteado en el caso de México.⁴⁰

En materia específicamente de datos abiertos debe tenerse presente la Resolución Jefatura de Gabinete de Ministros 538/2013 de Programa Sistema Nacional de Datos Públicos, por la cual se crea el Programa Sistema Nacional de Datos Públicos (SINDAP), que es la política (no vinculante) de datos abiertos del país. El SINDAP fue creado para hacer efectiva la participación de Argentina en la iniciativa de gobierno abierto y se trata, además, de la norma por la cual se crea el portal general de datos. El sistema es conducido por un Consejo Coordinador integrado por funcionarios de distintas áreas de gobierno relevantes (fortalecimiento de la democracia, tecnologías de la información, etc.) y tiene a su cargo desarrollar y administrar el portal, facilitar la publicación de datos, alentar su reutilización, capacitar a los organismos adherentes al sistema y generar materiales formativos para promover una cultura de apertura. La regulación también establece las características que definen la apertura de los datos y dispone la protección de datos personales y normas de secreto estadístico. Lamentablemente, la política de datos no opera de manera vinculante, sino mediante un sistema de adhesión que permite que cualquier organismo público, privado, organización de la sociedad civil y comunidades de información completen un formulario para adherir al programa, manteniendo la decisión de aceptación en cabeza de la administración del sistema.

También se debe considerar que el propio sistema de compras públicas de Argentina establece obligaciones especiales de información del sector, que se vuelcan a través del ya mencionado Argentina Compra. La norma obliga a todos los organismos comprendidos a publicar allí información básica de todos los procedimientos excepto de las contrataciones directas secretas: convocatorias, proyectos de pliegos sometidos a

³⁹ La Agenda Digital Argentina incluye un grupo de trabajo de datos abiertos.

⁴⁰ Como bien indicara Eduardo Bohórquez en el «Webinario de Datos Abiertos, Corrupción y Compras Públicas» realizado el 18 de diciembre de 2014 en el marco de esta investigación, la ausencia de una ley de acceso a la información pública no es un obstáculo para que el Estado libere y publique datos abiertos, tal como lo demuestra el caso de Uruguay, que libera datos de compras desde mucho tiempo antes de contar con una ley de acceso.

consideración pública, pliegos, acta de apertura, adjudicaciones y órdenes de compra (RCAN, artículo 32).⁴¹

Además de la normativa propiamente dicha, en el marco de su participación en la AGA Argentina ha elaborado un plan de acción que impacta positivamente en el marco normativo del ecosistema de datos en materia de compras públicas.⁴²

El marco institucional de Argentina como factor estructural en el cual desarrollar una política de datos abiertos en materia de adquisiciones presenta serias debilidades. Al igual que ocurre en México con la SFP, Argentina concentra sus responsabilidades vinculadas al ecosistema de datos en materia de adquisiciones en un mismo organismo. Se trata de la Jefatura de Gabinete de Ministros, de la cual dependen: a) las agencias vinculadas a la agenda de gobierno electrónico (Subsecretaría de Tecnologías de Gestión, Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia y Proyecto de Modernización del Estado); b) la Oficina Nacional de Contrataciones (ONC), órgano rector en materia de compras públicas; y c) la agencia de datos abiertos (SINDAP). La Jefatura es un organismo de primer nivel, con estructura y recursos adecuados para sus funciones. Sin embargo, la falta de cumplimiento de muchos compromisos de gobierno abierto, la superposición de tareas entre distintas agencias (por caso, la Subsecretaría de Tecnologías y el Proyecto de Modernización) y la histórica falta de voluntad de la Jefatura por avanzar en materia de apertura de información, transparencia y mejora del sistema de adquisiciones (Volosin 2010: 147-92) hacen pensar que tal vez no se trate del mejor actor estatal para encarar la agenda de datos.

En el mismo sentido, la ONC es un órgano rector débil que carece de recursos, personal y capacidades suficientes para llevar adelante una política de compras, que desde 2002 no ha logrado establecer una plataforma electrónica informativa mínimamente útil y que, por lo tanto, difícilmente pueda desarrollar una estrategia de datos abiertos de adquisiciones. Más aún, en la actualidad la propia Oficina no tiene acceso directo a toda la información relevante de adquisiciones, sino que esta es cargada por los organismos compradores en un módulo de compras incluido en el sistema de administración financiera que gestiona el Ministerio de Economía y que migra parcialmente al sistema de la Oficina mediante un *web service*. Sobre la base de esa

⁴¹ Se exceptúa de publicar la convocatoria a las contrataciones directas por razones de emergencia y a las que se realizan entre los propios organismos públicos.

⁴² Los planes de acción de gobierno abierto se analizan al estudiar el marco de gobernanza.

información parcial, la Oficina realiza su propio procesamiento y publicación en el ya mencionado sistema Argentina Compra.

Además de estas agencias públicas, el marco institucional de Argentina para promover el uso de datos abiertos (tanto en general como respecto de la información de compras) debe considerar a una serie de actores privados potencialmente relevantes, algunos de los cuales ya se han involucrado directamente en la provisión o apropiación de datos abiertos. Entre ellos cabe mencionar: la Cámara Argentina de Empresas de Software Libre (CADESOL), la Cámara de Empresas de Software y Servicios Informáticos (CESSI), la Cámara de Informática y Comunicaciones de la República Argentina (CICOMRA), la Fundación Sadosky, la Fundación Desarrollo de Ciencias y Métodos de Gobierno (CiGob), Open Knowledge Argentina, NGODay, Garagelab y Hacks/Hackers Buenos Aires. Debido al impacto potencial de una política de datos abiertos en materia de compras públicas para la agenda de integridad, también debe considerarse la relevancia de la Fundación Poder Ciudadano, capítulo local de Transparencia Internacional y de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), que trabaja directamente temas de transparencia y prevención de la corrupción en compras y maneja tecnología para la generación de herramientas de control, como la iniciativa Caminos de la Villa, Concursos Transparentes y Declaraciones Juradas Abiertas (realizada en conjunto con el Diario La Nación, Poder Ciudadano y Directorio Legislativo). Asimismo, es importante tener en cuenta el rol potencial del periodismo de datos a través de instituciones como LNData, del diario *La Nación* y Clarín Data.

El marco de gobernanza tampoco es promisorio. Si bien Argentina forma parte de AGA, su plan de acción es muy limitado (especialmente en materia de datos) y, además, muchos de los compromisos no han sido cumplidos, lo que demuestra que no existe suficiente liderazgo y voluntad al respecto. En este sentido, el Plan de Acción 2013 establece cierta vinculación con la temática de datos abiertos, aunque acertadamente señala que los objetivos de gobierno abierto exceden a las políticas de datos (Presidencia de la Nación, 2013: 1). En particular, uno de los compromisos es la creación del portal de datos, aunque el compromiso no ha sido cumplido pues allí se menciona que se incluirían datos de compras y contrataciones y de licitaciones que aún no han sido incorporados (Presidencia de la Nación, 2013: 18). Además, el plan contiene un compromiso en materia de mejora del sistema electrónico de compras que, lamentablemente, no ha sido cumplido (Presidencia de la Nación, 2013: 17).

Lo mismo ocurre en materia de acceso a la información, pues si bien el Estado dictó el decreto que rige para el Poder Ejecutivo, nunca avanzó con la sanción de una ley que toda la sociedad civil organizada reclama, a pesar de que desde 2003 a la fecha ha habido dos proyectos que obtuvieron media sanción de cada una de las cámaras del Congreso en distintas oportunidades (Elena y Pichón Rivière, 2014). Por otra parte, tampoco se ha mostrado voluntad ni liderazgo en materia de modernización del sistema de compras públicas, que ni siquiera opera bajo una ley formal del órgano legislativo, sino con un decreto unilateral del Poder Ejecutivo, que carece de un órgano rector con suficiente autonomía, recursos y poder de control, que impide normativamente que los ciudadanos que no forman parte del expediente accedan a información relevante y que no cuenta con un sistema e-GP mínimamente razonable.

Provisión de datos

En materia de provisión de datos, el Estado en Argentina aún no logra desempeñar un rol clave para potenciar la producción de datos abiertos en materia de compras públicas. En este sentido, no existe suficiente capacidad institucional, es decir, idoneidad técnica y sistemas de información adecuados para implementar una estrategia de datos abiertos de adquisiciones de forma sostenible.

La ONC ha manifestado voluntad de abrir la información, pero en rigor no tiene capacidad de hacerlo, pues ni siquiera esta agencia tiene acceso a todos los datos relevantes de compras. Más aún, el organismo no tiene buenos antecedentes en materia de generación de información básica (no ya inteligente) de compras públicas. Por lo demás, las instituciones vinculadas a las políticas de gobierno electrónico y modernización (de las cuales de hecho depende la ONC) tampoco han evidenciado capacidad para recoger, procesar y liberar los datos en el área de compras como para eventualmente generar productos o fomentar la generación por parte de terceros a los efectos de alcanzar los objetivos que se describen en la tabla 1. De todos modos, debe tenerse presente que las otras instituciones del sector privado y de la sociedad civil que se mencionaron en la descripción del marco institucional tienen un importante potencial en la materia, especialmente si se plantean una estrategia que aproveche la voluntad manifestada por la ONC.

Con respecto a la cantidad y calidad de los datos existentes, la información proporcionada hasta el momento en formatos abiertos es inexistente cuando se piensa en alcanzar los objetivos que se mencionaron en la tabla 1. Además de que, como ya se

dijo, no existe una herramienta de datos en materia de compras, hasta el momento el portal general de datos cuenta con apenas 26 sets de datos y ninguno de ellos se vincula con información de adquisiciones ni con datos mínimamente sensibles. Tampoco se han generado API al respecto.

En materia de participación de los usuarios para la publicación y mejora de los datos abiertos, el portal de datos de Argentina invita a los ciudadanos a sugerir información útil, visualizaciones y aplicaciones; a los adherentes al sistema a intercambiar experiencias y a publicar sus datos; y a los desarrolladores y consumidores a proponer y desarrollar aplicaciones, cruces y visualizaciones. En este último aspecto aparecen como especialmente relevantes los hackathons de datos públicos que organiza el Estado nacional, el Foro de la Agenda Digital en el cual el Estado, la sociedad civil y referentes de estas temáticas comparten experiencias y trazan planes de acción, y las aplicaciones desarrolladas por terceros que se publican en el propio portal.

Actores y prácticas de uso

Dado que Argentina carece de datos abiertos de adquisiciones y que el portal general de datos no contiene *datasets* vinculados a la materia, las prácticas de uso actuales son inexistentes. Desde una perspectiva potencial se puede indicar que los principales actores que podrían generar nuevos usos y agregar valor a los datos de adquisiciones son aquellos que se mencionan en la tabla 1: organismos compradores, órganos de control, potenciales proveedores y la sociedad civil (individuos, ONG, periodismo de datos, etc.) y que podrían traducirse en muchas de las instituciones públicas y privadas ya mencionadas en el análisis del marco institucional como factor estructural. Cada uno de estos actores podría participar de prácticas para ayudar a alcanzar los objetivos de desarrollo, eficiencia y transparencia del sistema de compras.

En particular, algunas prácticas existentes en materia de uso de información de compras por parte del sector privado y de coproducción de datos de gasto público por parte de la sociedad civil, así como el hecho de que el Estado no parece estar encaminado a abrir los datos de compras, llevan a pensar en una posible estrategia de uso que vincule a estos dos actores.

Por un lado, se debe considerar que el principal actor que actualmente utiliza información de adquisiciones es el sector privado. La Unión Argentina de Proveedores del Estado (UAPE), principal organismo empresarial en la materia, lleva adelante una exitosa política de información a sus socios desde hace muchos años. Para ello

desarrolló convenios con las principales jurisdicciones compradoras (Nación, Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires), que concentran el 75 % del mercado público del país y que representan entre 600 y 700 licitaciones diarias. La UAPE obtiene dicha información (principalmente convocatorias y pliegos), la procesa y la envía a sus socios mediante un sistema electrónico operado por unas 10 personas. El grado de actualidad de la información es bastante avanzado: por la tarde se envían las licitaciones recibidas en la mañana. Además, la organización tiene digitalizada la información de adquisiciones de estas jurisdicciones desde 1992 hasta la actualidad. Las únicas limitaciones importantes son que solo se obtienen datos de una etapa del proceso y que los formatos más antiguos podrían demandar algún trabajo adicional de apertura y compatibilización.

La información no se encuentra disponible para el público en general debido a que, cuando en determinado momento lo estuvo, la organización sufrió diversos ataques de *hackers*. Esto demuestra, en definitiva, que existe interés de distintos actores en acceder a esta información, especialmente para fines comerciales. Además, la UAPE recibe cotidianamente pedidos de sus socios en relación con información agregada de modos inteligentes, lo que no se encuentra en condiciones de hacer debido a los formatos tradicionales de los datos que impiden generar algoritmos de búsqueda. Se destaca como un hecho absolutamente positivo que la UAPE ha mostrado interés en compartir esta información libremente con la sociedad civil.

La sociedad civil no ha logrado acceder de modos relevantes a información agregada de adquisiciones. No obstante, se conocen algunos ejemplos relevantes de acceso a datos vinculados de presupuesto y gasto público y de otras temáticas relacionadas con ejercicios de accountability social que podrían servir como antecedente para nuevas prácticas de cocreación, esta vez en materia de adquisiciones. En todos estos casos aparece como actor principal el diario *La Nación*, que a través de la ya mencionada iniciativa LNDData ha desarrollado experiencias de apertura de datos y generación de herramientas de uso en materia de declaraciones juradas patrimoniales de funcionarios públicos, modos de votación de los diputados de la Nación, subsidios al transporte de colectivos, ejecución de créditos internacionales, gastos del Senado y financiamiento electoral. Muchas de estas iniciativas se han realizado de manera colaborativa con ONG vinculadas a temas de transparencia como ACIJ, Poder Ciudadano y Directorio Legislativo. Además, en muchos casos el propio medio de comunicación obtiene la información mediante solicitudes formales de acceso a través

del decreto que rige en el ámbito del Poder Ejecutivo. La experiencia de apertura y liberación de gastos del Senado merece una mención especial, pues opera principalmente a través de una estrategia cooperativa amplia que permite que todos los ciudadanos liberen datos en línea en un portal específicamente creado para ello, denominado VozData, así como en jornadas de liberación de datos que se realizan en distintos eventos en todo el país. Voz Data cuenta en la actualidad con más de 100 usuarios constructores que liberan datos, a quienes se jerarquiza según un ranking de cantidad de documentos liberados para fomentar una mayor apertura.

El ecosistema en materia de uso de datos de gasto público y de otras áreas sensibles es evidentemente significativo, aunque hasta el momento no se haya aplicado al sector de adquisiciones. Considerando que el Estado aparece como un actor relativamente ausente en la materia y que, en cambio, la comunidad de datos en el sector de la sociedad civil viene fortaleciéndose cada vez más, si se quisiera pensar en una estrategia de acceso a datos abiertos de compras en la Argentina, se deberían incluir como agentes primordiales al periodismo de datos y a las ONG expertas en transparencia. En este sentido, el caso es similar al de México, aunque menos avanzado, pues en aquel país la comunidad ya se encuentra trabajando en datos de compras. Además, en México se está aguardando el dictado de una norma jurídica que tornaría obligatoria la política de datos y, de ese modo, facilitaría la agenda en la materia.

En el caso de Argentina, en cambio, se presenta un fuerte desafío en relación con la posibilidad real de acceder a la información de adquisiciones para producir datos abiertos. En este aspecto, como se ha visto, la sociedad civil en México se plantea que si el Estado no libera los datos lo hará ella misma accediendo a la información mediante el sistema formal del IFAI. En la Argentina, la estrategia de realizar solicitudes de acceso a la información también es posible, pero podría no resultar exitosa (especialmente en el corto plazo), pues el país carece de un sistema efectivo como el de México y en muchos casos los organismos obligan a los requirentes a recurrir al sistema judicial para obtener la información.

En consecuencia, es posible que en el caso de Argentina se presente como más eficiente y útil una estrategia coordinada que aproveche la información con la que ya cuenta el sector privado a través de la UAPE. Si bien no se trata de datos completos de todo el ciclo de compras, es la única base de datos no estatal que contiene información agregada y que podría ponerse a disposición de modo libre y gratuito para su reutilización. Una iniciativa cooperativa de liberación de estos datos y de creación de

productos útiles por parte de la UAPE, las ONG expertas en transparencia y medios de comunicación como LNData podría ser un camino exitoso para la producción y el uso de datos abiertos en materia de compras públicas destinado a los objetivos de los distintos actores del sistema, incluyendo al propio Estado.

Resultados e impacto

Debido a que en Argentina no existen datos abiertos en materia de adquisiciones, no es posible evaluar resultados e impacto. De todos modos, se debe tener presente que tanto la experiencia de la UAPE en materia específica de información de compras, como la del periodismo de datos y otras instituciones de la sociedad civil en materia de *accountability* de gastos, patrimonio de funcionarios, financiamiento electoral, etc., muestran que existe un fuerte interés del sector privado y de la sociedad civil, lo cual es un buen indicio de que el impacto de las políticas de datos en materia de compras públicas podría ser significativo.

Conclusiones

Desde el punto de vista estructural, el ecosistema de datos abiertos de compras públicas de Argentina es el más deficitario de los cuatro países. El marco normativo es inadecuado (carece de una ley de acceso a la información pública y su política de datos no solo no es vinculante, sino que opera mediante un sistema de adhesión voluntaria) y tanto el marco institucional como el de gobernanza son muy débiles.

Por otra parte, la provisión de datos en Argentina es pobre, probablemente debido a que los proyectos de datos y de mejora del sistema de compras no pueden avanzar efectivamente en un entorno institucional tan frágil. En este sentido, el país tiene una capacidad institucional actual y potencial muy débil, excepto para el sector no estatal, que incluye la existencia de diversas organizaciones privadas y de la sociedad civil interesadas y capaces de fomentar la agenda de datos de adquisiciones. Además, en materia de cantidad y calidad de los datos el país no solo carece de una herramienta específica de datos abiertos de adquisiciones, sino que su sistema general de datos no contiene ningún *dataset* en la materia. En consecuencia, los datos no son ya insuficientes (como en el caso de Chile y Uruguay) ni prácticamente inexistentes (como en el caso de México), sino completamente inexistentes.

Además de las debilidades institucionales que pueden explicar el déficit de provisión de datos en Argentina, debería tenerse presente una posible explicación adicional, vinculada con el criterio de prioridad de liberación de datos. A diferencia de lo que ocurre en Chile (criterio de prioridad de apertura basado en las necesidades de los usuarios) y en México (criterio de prioridad más débil vinculado a los objetivos del propio Estado y a la facilidad de apertura), Argentina simplemente invita a los organismos que así lo deseen a adherir a la agenda de liberación. En consecuencia, es difícil pensar que la oferta estatal pueda convertirse en un elemento relevante.

Con respecto a las prácticas de uso, la falta de datos abiertos de compras públicas en Argentina hace que el uso actual sea inexistente, al igual que en Chile y México y a diferencia de Uruguay, que presenta un uso limitado al sector privado. Sin embargo, al igual que México (y a diferencia de Chile y Uruguay), Argentina presenta un potencial de uso significativo (aunque menor que el de México debido a que carece de sistemas adecuados de acceso a la información pública). El potencial surge específicamente de: a) el fuerte rol que cumple el sector de proveedores en brindar información de compras; b) el uso actual de datos que viene realizando la sociedad civil en materia de gasto público y otras áreas sensibles para la *accountability* social.

La principal conclusión del análisis de este ecosistema es que, al igual que ocurre en el caso de México, en Argentina hay una fuerte desconexión entre el Estado y la sociedad civil en materia de datos abiertos de compras, por razones distintas a las que explican la desconexión que se presenta en los casos de Chile y Uruguay. En este sentido, Argentina, al igual que México, muestra una sociedad civil interesada en acceder a herramientas de datos abiertos de compras públicas, a la cual el Estado no logra satisfacer. A ello se suma que, a diferencia de lo que ocurre en México, en Argentina el Estado tampoco parece manifestar voluntad de hacerlo. Esta situación podría eventualmente conducir a un escenario en el cual la propia sociedad civil se transforme en el actor nodal en materia de producción de datos y generación de herramientas, aunque ello parece más difícil de alcanzar en Argentina que en México debido a la falta de instituciones efectivas de acceso a la información pública. A ello se agregan los problemas de sostenibilidad que, al igual que en México, generarían una estrategia exclusiva de la sociedad civil, aunque aquí también cobra relevancia la idea de que si tal iniciativa produjera herramientas útiles para el propio sector público, este podría internalizarla como propia.

El ecosistema presenta cinco desafíos claves hacia el futuro. Primero, dictar una ley de acceso a la información pública y establecer mecanismos adecuados de acceso y control de su cumplimiento. Segundo, establecer una política de datos vinculante basada en obligaciones (en lugar de en manifestaciones de adhesión), que establezca deberes de los organismos a fin de producir y publicar datos, fomentar su reutilización, medir usos e impactos y resultados, etc. Tercero, generar una institucionalidad fuerte en materia de datos abiertos de compras públicas, ya sea a través de la propia ONC o de un organismo nuevo, que permita llevar adelante seriamente una estrategia en la materia. Cuarto, comenzar a producir y publicar datos abiertos de compras públicas, preferentemente mediante una herramienta API como la que se utiliza en Chile para todos los datos y en Uruguay para el catálogo de bienes y servicios. Quinto, aprovechar la fuerte demanda de la sociedad civil para acceder a datos de compras en formatos inteligentes y así fomentar la reutilización de datos, atendiendo a que, al igual que en Chile y Uruguay, es necesario combinar las herramientas que tienden a involucrar a organizaciones innovadoras (hackathons, concursos, etc.) con mecanismos que incluyan a agentes de la sociedad civil involucrados más directamente con las reformas institucionales profundas que exige el sistema de compras.