

El Abridor: Informe de datos abiertos

Seguimiento del Decreto N° 117/16 sobre el plan de apertura de datos

Por: Laura Zommer y Olivia Sohr

La transparencia, el gobierno abierto y la apertura de datos fue una de las promesas de [campaña](#) del presidente, Mauricio Macri, y uno de los temas recurrentes de sus discursos (por ejemplo [acá](#) y [acá](#)) durante el primer año de gestión. Luego de un mes en el poder, el Gobierno publicó un [decreto](#) por el cual lanzó el Plan de Apertura de Datos.

En la [conferencia de prensa](#) en la que se anunció la firma del decreto, el ministro de Modernización, Andrés Ibarra, señaló que con la medida se busca que desde las distintas áreas de gobierno se empiece a publicar periódicamente información seria, fidedigna y actualizada. En marzo de 2016, el Ministerio anunció el lanzamiento del portal de datos www.datos.gob.ar, que publicaría en formatos abiertos datos de la gestión.

Qué son los “datos abiertos”

El gobierno abierto es una tendencia en gestión pública a nivel mundial que busca dar mayor transparencia al Estado y, de esta manera, lograr mayor participación ciudadana. El concepto puede englobar muchos tipos de medidas, pero en términos generales apunta a una mayor colaboración entre el Estado y la sociedad civil, que incluye, entre otros, a periodistas, investigadores académicos, ONGs y cualquier ciudadano interesado, e incluye la entrega de más y mejor información.

En este esquema, las nuevas tecnologías juegan un papel crucial, porque las herramientas informáticas facilitan la publicación de la información de gestión y el acceso a ésta.

Qué es un “dato abierto” y qué es un “dato público”

“Datos públicos” o de gobierno son todos los generados por los diferentes organismos de la administración pública. Los “datos abiertos”, en cambio, son los que se publican en formatos procesables, es decir que se pueden trabajar directamente (como un excel) y con licencias libres, que permiten su reutilización.

Es decir, toda la información generada por las entidades del Estado es pública, pero no toda la información pública está necesariamente abierta. Existen varias definiciones para caracterizar a los “datos abiertos” pero, en términos generales, podemos decir que éstos deben ser:

- Con licencia libre: los datos deben contar con una licencia abierta apropiada para su reuso por parte de los ciudadanos.
- Libres: los datos deben estar disponibles para todas las personas sin necesidad de trámite, registración ni costo alguno.
- En formato apropiado para su lectura y procesamiento por máquinas: los formatos más populares para su uso son xls(x), csv/tsv, xml, json. Un formato no legible serían un PDF o un JPG, por ejemplo.
- Actualizados: los datos abiertos deben estar actualizados de acuerdo con la frecuencia que corresponda. La regularidad y consistencia en la publicación de las series de datos abiertos es esencial para su usabilidad.

Además, desde las organizaciones y sectores que promueven políticas de gobierno abierto, se impulsan otros valores fundamentales para tener verdaderas políticas de datos abiertos (también conocidas como *open data*), como que estén completos, sean accesibles, actualizables y que sea posible relacionarlos entre sí, si los temas están vinculados. En definitiva, se trata de publicar datos que sirvan de materia prima para que la ciudadanía pueda analizarlos, procesarlos, sacar conclusiones a partir de ellos y republicarlos. Los datos que se abren pueden ir desde la frecuencia de los distintos medios de transporte público, a partir del cual una persona u organización puede desarrollar una aplicación para calcular los tiempos de viaje, hasta la ejecución del presupuesto con la cual se puede controlar el avance del gasto público, o la cantidad de multas impuestas a empresas que prestan servicios públicos, entre muchos otros.

¿Qué es el Plan de apertura de datos del Gobierno?

El plan parte de la premisa de que, para garantizar “la disponibilidad de los datos públicos en condiciones adecuadas para su uso y reutilización [...] [éstos] deben ser publicados en forma proactiva, completa y oportuna, en y por los canales, medios, formatos y bajo licencias que mejor faciliten su ubicación, acceso, procesamiento, uso, reutilización y redistribución.” Y establece medidas para llevarlo a cabo.

En primer lugar, dice que todos los organismos dependientes del Poder Ejecutivo Nacional deberán presentar sus respectivos planes de apertura de datos. Estos planes deberían detallar qué datos se pretende publicar en formato abierto y un cronograma de implementación. Para esto, el decreto estableció un plazo de 90 días que se cumplió el 23 de mayo de 2016, si se cuentan los días hábiles desde la publicación del decreto.

Luego, el Plan establece una serie de datos que deberán publicarse y mantenerse actualizados en el [Portal Nacional de Datos Abiertos](#). Se trata de información general vinculada con gasto público, declaraciones juradas patrimoniales de funcionarios, pedidos de acceso a la información y empleo público, entre otros temas. Esta publicación debía

realizarse en un plazo de 180 días, es decir antes del 30 de septiembre último, si se cuenta el plazo en días hábiles.

Y, por último, define que el Ministerio de Modernización deberá velar por el cumplimiento del plan y fijar los lineamientos para su concreción.

Planes de apertura de cada ministerio

EN PROCESO.

Con respecto al primer punto, en enero de 2017 -varios meses después del plazo para la presentación de los planes ministeriales -el Ministerio de Modernización publicó los planes de apertura presentados por cada uno de los organismos del Estado nacional. De acuerdo con la información publicada, el Estado nacional prevé publicar 353 datasets contando todos los ministerios, excepto el ex Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas y los actuales de Hacienda y Finanzas Públicas, de los que no se publican planes de apertura. De los datos informados, para el segundo semestre de 2016 se preveía la publicación de 154 datasets. En 2017, pretenden publicar 160 conjuntos de datos durante el primer semestre y 39 en la segunda mitad del año.

A la fecha de este informe aportaron sus datos al portal nacional de datos abiertos, datos.gob.ar, cuatro ministerios (del Interior, Obras Públicas y Vivienda; Hacienda y Finanzas Públicas; Justicia y Derechos Humanos y Modernización), y Jefatura de Gabinete. Cuatro ministerios desarrollaron portales propios con datos abiertos (Agroindustria, Justicia y Derechos Humanos, Energía y Minería, y Producción). La cantidad de datos publicados varía considerablemente de acuerdo a con el organismo.

Además, de acuerdo al relevamiento que realizó Chequeado, PAMI y el ENACOM también publicaron sus propios portales de datos abiertos, pero no hay otros sitios de datos abiertos activos.

Sin embargo, a más de un año de la firma del decreto presidencial, el resto de los ministerios continúa publicando sus datos en formatos cerrados, cuando lo hace.

El decreto estableció información muy precisa que debía ser publicada. Un análisis de cada uno de los puntos permite analizar el grado de cumplimiento del decreto:

1. **Estructura orgánica del Poder Ejecutivo Nacional | Nómina de Autoridades Superiores del Poder Ejecutivo Nacional: CUMPLIDO.** En el portal datos.gob.ar se encuentra cargado un dataset denominado Estructura orgánica y autoridades del Poder Ejecutivo Nacional, con licencia y en formato abiertos y actualizado el 20 de enero de este año. El archivo, que se actualiza mensualmente, ofrece información oficial respecto a las autoridades de las distintas dependencias del Estado, detallando el área a la que pertenecen y sus datos de contacto. El sitio señala que la información se actualiza con una frecuencia mensual.

Además, el portal publica la asignación salarial de las autoridades superiores (presidente, vicepresidenta y gabinete de ministros) del Poder Ejecutivo Nacional con datos hasta el mes de octubre. En este caso, sin embargo, se publican solamente las asignaciones del gabinete de Ministros, sin incluir información respecto de los puestos de menor jerarquía, pero también relevantes, como secretarios y subsecretarios. Ambos datos son aportados por la Subsecretaría de Empleo Público, dependiente del Ministerio de Modernización.

- 2. Declaración Jurada Patrimonial Integral de carácter público que a cada uno de ellos corresponda: EN PROCESO.** El conjunto de datos Declaraciones Juradas Patrimoniales Integrales del portal datos.gob.ar contiene dos archivos, cada uno de los cuales presenta en formato abierto la información correspondiente a las declaraciones juradas presentadas en los años 2014 y 2015, respectivamente. La Ley de Ética Pública establece que quienes están obligados a presentar su declaración jurada deberán hacerlo dentro de los treinta días hábiles desde la asunción de sus cargos, anualmente, y dentro de los treinta días hábiles desde la fecha de cesación en el cargo. Es decir que todos aquellos funcionarios que asumieron durante 2016 deben haber presentado sus respectivas declaraciones juradas, y la actualización anual correspondiente a 2016. Sin embargo, en el portal solo están publicadas las declaraciones presentadas hasta 2015 y ninguna presentada durante 2016.
- 3. Nómina del personal contratado vigente, según conste en la Oficina Nacional de Empleo Público: EN PROCESO.** Según informa el portal de datos abiertos, el archivo cargado ofrece la nómina del personal contratado durante 2015 por el Poder Ejecutivo Nacional correspondiente a la Administración Central y Descentralizada. Incluye datos como nombre, apellido, CUIT, dedicación, organismo en el que presta tareas y modalidad de financiamiento del contrato. El Estado nacional tiene diferentes modalidades para contratar personal, y la lista publicada se limita a las contrataciones realizadas en el marco de los Decreto 1421/02 y 2345/08 y no hace referencia a las contrataciones encuadradas en otros marcos legales, como los convenios de cooperación con las universidades u organizaciones. Además, como el listado corresponde a contrataciones realizadas en 2015, queda pendiente la publicación de las contrataciones 2016 para que la nómina publicada sea la vigente, tal como establece el Plan de Apertura de Datos. Esta información, cuya frecuencia de publicación no se especifica, fue aportada por la Oficina Nacional de Empleo Público, del Ministerio de Modernización.
- 4. Los escalafones y escalas salariales aplicables a los diferentes regímenes de empleo público: INCUMPLIDO.** Este punto se refiere a la publicación de los salarios actualizados que corresponden a cada empleado del Estado nacional, de acuerdo

con su convenio, categoría y antigüedad, entre otros. La mayor parte de los empleados estatales se encuentran incluidos en el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), pero existe un abanico de regímenes y escalafones aplicables a la administración pública. A la fecha de este informe, este dato no se encuentra disponible en el [portal nacional de datos abiertos](#) el conjunto de los escalafones y escalas salariales, pero sí el detalle de las asignaciones salariales de las autoridades superiores hasta nivel de ministros.

Información relativa a las actualizaciones de los escalafones y las escalas salariales aplicables al plantel público se encuentra [publicada](#) en el portal de información legislativa y documental del Estado nacional, pero no se trata de formatos abiertos y reutilizables, sino más bien de información pública.

5. **Créditos presupuestarios, según surjan del Sistema Integrado de Información**

Financiera: CUMPLIDO CON RETRASO. Sobre este punto, en el [portal](#) se publica un dataset con el presupuesto 2016, que incluye los créditos presupuestarios detallados por jurisdicción, finalidad, y fuente de financiamiento, entre varias otras variables. El presupuesto público suele ser complejo para analizar y extraer información por la multiplicidad de variables e información que contiene.

Este dataset, aportado por la Subsecretaría de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, fue actualizado 7 de febrero de 2017, y contiene datos al 5 de febrero de 2017. Si bien en 2016, el portal anunciaba que su actualización era semanal -lo que en la práctica no ocurría-, en 2017 informaron que el dato se actualizará anualmente. El formato y la licencia de publicación se corresponden con los criterios de apertura de datos. La Secretaría de Hacienda tiene, sin embargo, desde 2012 un [sitio](#) en el que se puede seguir la ejecución del presupuesto público. La información se actualiza periódicamente pero no se informa una frecuencia regular.

6. **Las contrataciones que tramiten en el Sistema Electrónico de Contrataciones**

Públicas: EN PROCESO. En el [portal](#) también hay publicados varios datos referidos a las compras y contrataciones que realiza el Estado nacional. En primer lugar, dos archivos con las convocatorias y las adjudicaciones realizadas en 2015. De manera complementaria, publican el catálogo de bienes y servicios que utiliza la administración pública para clasificar las contrataciones que realiza, y una serie de datos del Sistema de Información de Proveedores (SIPRO) referida a los oferentes y adjudicatarios de la administración pública.

Si bien la última actualización de estos datos fue el 13 de enero de 2017 los datos corresponden a las operaciones realizadas hasta 2015. Y si se considera que el Estado realiza contrataciones permanentemente en el ejercicio de la gestión, sería esperable que desde entonces haya habido actualizaciones no comprendidas en los datos

publicados. Si bien en los casos de las convocatorias y las adjudicaciones se señala que se trata de los casos 2015, vale preguntarse por las actualizaciones 2016. Por otra parte, en ninguno de los cuatro conjuntos de datos se especifica la frecuencia de actualización esperada, ni el tipo de licencia bajo la cual se publican, aunque el formato sí se corresponde con los criterios de apertura.

- 7. Solicitudes de Acceso a la Información recibidas en virtud del Reglamento de Acceso a la Información Pública: EN PROCESO.** El [portal](#) publica un conjunto de datos titulado Solicitudes de Acceso a la Información Pública 2015, que contiene una serie de pedidos de información al Estado nacional en el marco del [Decreto N° 1172/03](#). Esta norma regula los pedidos formales de acceso a la información (durante 2016 se sancionó una [ley de Derecho de Acceso a la Información Pública](#), pero no estará vigente hasta el 29 de septiembre de este año). El listado para incluye datos del perfil del solicitante, del pedido que hizo, y si se respondió a la solicitud, se derivó a otro organismo o no se respondió. Pero no se informa respecto de los pedidos recibidos durante 2016.

No se informaron solicitudes de acceso a la información ante los ministerios de Cultura, Defensa y Ciencia y Tecnología, y ante otros organismos que dependen directamente de Presidencia de la Nación, como la SEDRONAR o el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Hasta diciembre del año pasado, el propio sitio señalaba que la información se publicaba con una frecuencia anual, pero en 2017 quitaron la información sobre la periodicidad de actualización.

- 8. Audiencias de Gestión de Intereses: CUMPLIDO CON RETRASO.** El [Decreto N° 1172/03](#) establece que cada organismo del Estado nacional deberá llevar un registro de las audiencias que den los funcionarios a todo aquel que la solicite con el fin de influir en la gestión. Por ejemplo, la reunión que pide una empresa o una organización social para plantear una inquietud de su sector.

Este punto se encuentra en el sitio nacional de datos abiertos a través de la publicación de un registro histórico de audiencias realizadas por funcionarios públicos desde enero de 2004 hasta octubre de 2016. Indica datos del solicitante, del funcionario que da la audiencia y el tema, entre otros, pero no precisa acuerdos o decisiones tomadas en la reunión.

Sin embargo, es llamativo que, por ejemplo, de acuerdo con lo informado en el [portal](#), el Ministerio de Desarrollo Social brindó solamente una audiencia de gestión de intereses en 2016. Esta información también fue publicada con formato y licencias abiertos, aunque no se informa la frecuencia de actualización. Además, desde la Subsecretaría de Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia dependiente del Ministerio del Interior desarrollaron un [sitio](#) con la información actualizada de las Audiencias, con posibilidad de realizar búsquedas y descargar los datos en formatos abiertos.

Además de lo anterior, que es la información mínima que debería estar publicada en formatos abiertos, de acuerdo con lo que estableció el propio Plan de apertura de datos, en el [portal](#) se encuentran disponibles otros datasets adicionales: pauta oficial, es decir los pagos del Estado nacional a medios de comunicación por publicidad oficial, que contiene cuatro conjuntos de datos correspondientes a los períodos 2014, 2015 y primer y segundo semestre de 2016, respectivamente. El sitio informa que los datos se actualizan dos veces por año y que se publican con una licencia abierta. Por otra parte, se publicó un listado de contratos de inmuebles que el Estado nacional alquila. Se trata del último conjunto de datos incorporado en el portal, actualizado el 25 de enero de 2017 con licencia abierta y con una frecuencia de actualización eventual. También durante el mes de febrero cargaron una serie de datos registrados por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos que estaban publicados en el sitio [datos.jus.gob.ar](#) y que ahora también están disponibles en el portal general de datos abiertos del Estado nacional.

Ahora bien, algunos Ministerios sí han avanzado en el desarrollo de sus portales de datos abiertos, aunque no se encuentren centralizados en el sitio oficial:

- El Ministerio de Agroindustria desarrolló el sitio [datos.magyp.gob.ar](#), que cuenta con 16 datasets en formato abierto para descargar y un módulo para visualizar información georeferenciada.
- El Ministerio de Energía y Minería cuenta con el portal [datos.minem.gob.ar](#), con 260 conjuntos de datos.
- Recientemente, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos lanzó el sitio [datos.jus.gob.ar](#), en el que publica 18 datasets de su competencia.
- El Ministerio de Seguridad, por otra parte, [lanzó un sitio](#) para publicar datos de delitos que habían dejado de publicarse en 2008. Aunque no se trata estrictamente de datos abiertos -ya que se encuentran en PDF-, es un avance en cuanto al acceso a la información.

¿Cuánto se cumplió el Plan de apertura de datos?

- A más de un año del lanzamiento del Plan resulta llamativo que se haya publicado sólo un total de 28 datasets aportados por cuatro ministerios y la Jefatura de Gabinete. La información que según el [Decreto N° 117/16](#) debería estar disponible está hoy incompleta.
- Otro punto es la actualización de la información. De los 28 datasets o conjuntos de datos que se publican actualmente en el sitio, 24 no informan la frecuencia de actualización y 1 reporta una actualización eventual. Esto implica que no hay una regularidad esperable con la que contrastar la efectiva actualización de los datos. En algunos casos, el propio tema de que se trata cada dato podría fijar una periodicidad, y en otros podría fijarse en los términos de la capacidad de apertura de la administración, para establecer plazos que sean realistas.

- Por otra parte, si bien la existencia del [portal](#) y la publicación de los datos es muy valiosa y significa un avance en términos de apertura de datos, para la correcta utilización de los datos es también necesario que haya descripciones precisas de la información publicada. . Es posible que en muchos casos, la propia administración no cuente con datos completos y sistematizados para volcarlos en un dataset y publicarlos, pero para que pueda hacerse un uso preciso de la información, es necesario que esté explicitado si la información no es completa o exhaustiva , si hay casos no comprendidos o si faltan algunos datos para ciertos registros.

¿Y qué pasa en la región y en el mundo?

Las políticas de apertura de datos u *open data* son una tendencia en gestión pública. En la región, distintos países vienen publicando sus portales de datos con cada vez más información.

Brasil, por ejemplo, tiene el sitio dados.gov.br con 2049 datasets. Chile, por su parte, cuenta con el portal datos.gob.cl con 3106 datasets y Uruguay con 140 en catalogodatos.gub.uy. La cantidad de datos no implica directamente una mejor apertura de datos, ya que también hay que analizar la relevancia y la calidad de la información publicada. Pero sí hablan de un estado de avance en la materia.

La Fundación Open Knowledge International publica cada año un [Índice Global de Apertura de Datos](#), analizando el estado de apertura de datos de diferentes países. En 2015, el último dato disponible, la Argentina ocupaba el lugar 54° debajo de Colombia (4°), Uruguay (7°), Brasil (12°), México (13°), Chile (29°) y Paraguay (50°). El publicación 2016 del índice está actualmente en producción, habrá que ver si refleja o no avances durante la nueva gestión.