

Información Pública y datos abiertos en Uruguay. ¿Qué licencia usamos?

Patricia Díaz¹, Matías Jackson²

¹ Docente de Instituto de Computación, Facultad de Ingeniería, Universidad de la República
pdiaz@fing.edu.uy

² Docente del Instituto de Derecho Informático, Facultad de Derecho, Universidad de la República
matias@mjackson.uy

Abstract. In the last decade Uruguay has taken important steps in E-Government, which includes Open Data liberalization. From the beginning it is important to establish which rights and duties citizens have regarding Open Data. This article analyses the legal status of datasets published by Uruguayan Government and the possibilities of licensing its contents with standard open licences, such as Creative Commons and Open Data Commons.

Keywords: Licencias, datos abiertos, información pública, gobierno, Uruguay

1 Introducción

En los últimos años Uruguay, a través de la AGESIC (Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento¹), ha avanzado en la concreción de políticas de acceso a la información pública y de datos abiertos en el Estado.

Desde el año 2008 Uruguay cuenta con una Ley de Acceso a la Información Pública (Ley 18.381) en la que se establece como principio general el carácter público de toda información emanada o en poder del Estado. Además, la “Iniciativa de Gobierno Abierto”, implementada por el Área de Ciudadanía Digital de la AGESIC, incentiva la generación y disponibilización de datos abiertos.

La reutilización de la información del sector público va en aumento, pero todavía estamos muy lejos de aprovechar su potencial. Entre las cuestiones que aún debemos resolver, se encuentra la determinación del mecanismo jurídico para la liberación de la información pública en el país. ¿Qué instrumento jurídico será el adecuado para fomentar la mayor circulación y reutilización de los datos?, ¿Será necesario licenciar o basta con publicar (ya que ésta información es pública por ley)?, ¿Necesitamos crear una “licencia país” (sui generis) o debemos optar por una licencia estándar?, éstas son algunas preguntas que permanecen sin una respuesta oficial por parte de nuestro gobierno.

¹ La AGESIC es el organismo que lidera la estrategia de implementación de Gobierno Electrónico como base de un Estado eficiente y centrado en el ciudadano.

En este artículo nos proponemos analizar las ventajas y desventajas de los diferentes instrumentos jurídicos disponibles para la liberación de la información pública, el análisis alcanza tanto a la información contenida en **bases de datos públicas** (información procesable) como a la información pública en **otros formatos** (documentos u otros contenidos).

2 Sobre el Régimen Aplicable a los Datos e Información Pública en Uruguay

Nuestra Ley 18.381 establece el derecho de acceso a la información pública en Uruguay. En principio toda información emanada o en poder del Estado es pública, siendo las excepciones de interpretación estricta.

Uno de los objetivos perseguidos por esta ley es el de eliminar las barreras para que la más amplia gama posible de personas pueda reutilizar los datos, respetando las restricciones legales de seguridad y protección de datos sensibles y personales.

Sin embargo, la Ley 18.381 no prevé expresamente el mecanismo jurídico bajo el cual serán entregados los datos a los ciudadanos. Ante el silencio legal hay quienes entienden que los artículos 2, 3 y 4 de la Ley de Acceso a la Información Pública establecen que la información emanada o en posesión de los organismos públicos se encuentra de pleno derecho en dominio público. Otros juristas interpretan que los documentos o bases que contengan la información pública se encuentra bajo el régimen general de protección por derechos de autor², y que la ley de acceso a la información pública establece la obligación del Estado de liberarlos (salvo que existan cuestiones de reserva o confidencialidad). Por lo tanto, para que esta información pueda ser utilizada por los usuarios, debe existir un acto de liberación por parte del Estado, ya sea bajo algún tipo de licencia o declarándolos en dominio público. A continuación veremos como, en los hechos, el Gobierno Uruguayo adhiere a la segunda de estas vertientes doctrinales.

3 La Licencia del Catálogo de Datos Abiertos del Estado Uruguayo

Si bien en Uruguay no existe una política de publicación de la información pública, los datos publicados en el catálogo de datos abiertos, disponible a través del sitio web www.catalogodatos.gub.uy, sí cuentan con una licencia de uso en el marco de los “Términos de Uso del Portal” [1]. Allí se prevén las siguientes condiciones:

² Art. 40 de la Ley 9.739 “El Estado, el Municipio y las personas de derecho público son también titulares del derecho de autor cuando por cualquier modo admitido por las leyes, adquieren la propiedad de una de las obras que protege esta ley. (...) El derecho de autor cuando el titular es una de las personas morales a que se refiere este artículo, es perpetuo, y no estará sometido a formalidad alguna.”

“El Usuario reutilizador de los datos de este sitio, que no disponga de licencia específica indicada por la entidad pública que los aporta (Usuario catalogador), deberá cumplir, al menos, las siguientes condiciones básicas:

- 1) Mantener el sentido original de la información,*
- 2) Citar siempre la fuente*
- 3) Explicitar la fecha de la última actualización.*

Se permite cualquier explotación de los datos abiertos, incluyendo una finalidad comercial, así como la creación de obras derivadas, estando permitida su distribución sin ninguna restricción.

La utilización, reproducción, modificación o distribución de los conjuntos de datos supone siempre la obligación de reconocer, citar y/o enlazar a la entidad de que se trate como la fuente de los conjuntos de datos.

Deben conservarse, y por tanto no alterarse ni suprimirse los metadatos sobre la fuente, fecha de actualización y las condiciones de reutilización aplicables incluidos, en su caso, en el documento puesto a disposición para su utilización o reutilización.

AGESIC puede solicitar a un usuario que cese en el uso de esta licencia y cualquier forma de distribución de datos que se realice bajo ésta, en el caso que considere que ha existido una violación a los términos y condiciones descritos. Ello, sin perjuicio de las medidas de carácter legal que AGESIC pueda llegar a adoptar con el Usuario, que haya incumplido los Términos y Condiciones generales definidos”.

Los términos y condiciones del portal sólo son aplicables a los usuarios de este portal, por tanto, la licencia será aplicable a los datos publicados en el catálogo pero no sirven como regla general para todos los datos en poder del Estado. No se trata de un régimen general aplicable a nivel legal para todos los organismos. Por consiguiente, para cada conjunto de datos publicado en los portales de las dependencias estatales deberemos revisar las condiciones de uso que ese órgano otorga.

Encontramos también que, al licenciar los datos en el marco del Portal/Catálogo de Datos Abiertos y al hacer referencia a la existencia de otras licencias específicas de entidades públicas, **la posición que toma el propio Gobierno ante el régimen aplicable a las bases que contengan información pública es el de Derechos de Autor y no el de Dominio Público**. Es en base a esta interpretación que analizaremos las diferentes alternativas de licenciamiento posibles.

Por último, vale la pena resaltar que en el informe resultante de la reunión de la segunda La Mesa de Gobierno Electrónico y Gobierno Abierto (2014) [2] se encomienda al “Grupo de Datos Abiertos”³:

- revisar esta licencia y diferenciarla de las condiciones de uso del catálogo.
- analizar la posibilidad de utilizar una “licencia país” para evitar la existencia de multiplicidad de términos de uso en los diferentes organismos.
- recomendar estándares, manuales, guías, indicadores de cumplimiento, buenas prácticas sobre datos abiertos.

3 Grupo Integrado por representantes de AGESIC, de la Sociedad Civil y la Academia.

4 ¿Por qué es necesario licenciar de forma expresa cuando publicamos bases de datos o documentos del Estado?

De acuerdo con los principios generales que rigen los derechos de autor a nivel mundial⁴, **ante el silencio del autor o titular** la única interpretación posible será que **todos esos derechos se encuentran reservados**. Es decir que el autor o titular de la obra es el único capaz de otorgar licencias para su uso, este principio tiene total vigencia aún para aquellos contenidos que se publican en la web. En los casos de publicación de información pública, será el Estado quien detente esos derechos.

Por lo tanto, siempre será necesario contar con una licencia que indique al usuario: 1) que podrá reutilizar los documentos o bases de datos, 2) cuáles son las condiciones impuestas para esa reutilización y 3) cuáles son los usos admitidos. Debemos tomar en cuenta que los datos o información aisladamente considerados siempre se encuentran en dominio público, **lo que se regula es la expresión del dato en sus diferentes soportes** (bases, informes, documentos, imágenes, etc.).

De acuerdo con un estudio publicado por la Comisión Europea sobre la liberación de datos en España [3], la falta de claridad en los términos de uso de la información pública tienen como consecuencia:

- la inseguridad jurídica, especialmente cuando no se licencian o cuando existen múltiples licencias en los diferentes organismos del Estado.
- un efecto paralizante en los diferentes proyectos e iniciativas relacionadas con la reutilización de contenidos y bases de datos;
- la ineficiencia y bajos índices de reutilización de los datos.

Por último, podemos citar también un reciente estudio (2014) [4] que analiza el impacto de la utilización de datos abiertos en el marco del Poder Judicial en Argentina, Brasil y Uruguay. En dicho estudio las autoras observan que:

- al analizar los aspectos de reusabilidad de los datos publicados, se observa que en Uruguay no se publica la información referente a la licencia de uso de los datos.
- la diferencia principal entre los tres países radica en que en Uruguay no existe un régimen claro de publicación de bases de datos públicas, considerando esas normas como aspectos esenciales en el camino hacia el desarrollo de métodos de sistematización y permanencia de las políticas de transparencia.

5 Uruguay en los Rankings

Existen a nivel internacional rankings encargados de medir y comparar los niveles de apertura de los Estados, siendo los principales el Open Data Barometer⁵ y el Global

4 El régimen general de los derechos de autor se encuentra en el Convenio de Berna, dicho convenio fue ratificado por casi todos los países del mundo. Recordemos que este se aplica a la expresión de toda creación del intelecto humano (obras), incluyendo al software y las bases de datos.

5 <http://www.opendatabarometer.org/>

Open Data Index⁶. En ambos índices se toma como un criterio o indicador básico para considerar que un país cuenta con un sistema de liberación de datos: el licenciamiento de datos de forma expresa.

En el índice de la OKFN (Open Knowledge Foundation) Uruguay figura en una buena posición (Número 12) pero, con una política de licenciamiento clara lograría estar dentro de los primeros 10 países en materia de datos abiertos.

Esta es la tabla que refleja a Uruguay en el Ranking de OKFN:

Rank	Dataset	Breakdown	Location (URL)	Format	Info	Prev. (2013)	Score
1	National Statistics		https://catalogodatos.gub.uy/d...	CSV, TSV, ...		n/a	100%
1	Transport Timetables		https://catalogodatos.gub.uy/d...	CSV		n/a	100%
1	Postcodes / Zipcodes		https://catalogodatos.gub.uy/d...	KML SHP	n/a	n/a	100%
1	Government Budget		https://catalogodatos.gub.uy/d...	CSV, TXT, ...		n/a	100%
5	Company Register		http://www3.ine.gub.uy/anda4/1...	Excel, ...		n/a	90%
16	Government Spending		n/a	n/a		n/a	10%
34	Legislation		https://www.impo.com.uy/cgi-bi...	HTML		n/a	45%
36	National Map		http://www.sgm.gub.uy/geoporta...	wms, pdf		n/a	50%
37	Election Results		http://www.corteelectoral.gub...	Excel		n/a	60%
75	Pollutant Emissions		n/a	n/a	n/a	n/a	0%

Captura de pantalla de: <http://index.okfn.org/place/uruguay/>

El indicador señalado con un candado en la captura de pantalla puede encontrarse: en color verde, en ese caso las licencias sobre los datos cumplen los estándares para ser considerada “Libre”, o en color rojo, en ese caso las licencias no cumplen dichas especificaciones o no existe licenciamiento expreso. Se señala como ejemplo de licencias que cumplen con las especificaciones dos de las Creative Commons: Atribución (CC By) y Atribución Compartir Igual (CC By SA).

6 ¿“Licencia país” o “licencia estándar”?

Sabiendo que el silencio al momento de publicar información pública en la web resulta contraproducente y que la multiplicidad de licencias no es una práctica que favorezca la reutilización de los datos, pasamos a analizar de qué forma podemos licenciar esta información.

La primer decisión que debería tomar el Estado sería determinar si opta por una licencia propia (sui generis) o por una estándar. En general, los organismos e

6 <http://index.okfn.org/place/uruguay/>

instituciones especializadas en Open DATA, como por ejemplo la OPKN y la Comisión Europea, recomiendan el uso de licencias estándar [5]. La necesidad de una herramienta jurídica estándar surge por las siguientes razones:

- facilita la interoperabilidad al reutilizar y mezclar información entre diferentes bases;
- un conjunto único de licencias estándar que conceden derechos mundiales, adecuadas para todas las jurisdicciones permite la reutilización, sin cambios, en todo el mundo; recordemos que cada nueva licencia implica un análisis de compatibilidad/incompatibilidad entre licencias.
- el uso de logos “capa gráfica” (iconografía) de las licencias estándar las hace fácilmente identificables y ayuda a la comprensión de los términos de las licencias a los usuarios dando mayor seguridad jurídica;
- ayuda a mejorar el ecosistema de datos abiertos. Entendiendo por “ecosistema de datos abiertos” al grupo de actores que trabaja sobre un conjunto o varios conjuntos de datos públicos. Esta clase de licencia promueve un incentivo para que dichos actores mejoren la calidad y reuso de los datos de forma acumulativa.

Consideramos que la creación de una licencia sui generis es inconveniente ya que entorpece la reutilización de las bases de datos y documentos de la administración pública. De hecho las licencias estándar son usadas por muchos gobiernos y recomendadas en los manuales de buenas prácticas sobre datos abiertos.

7 La “Solución Híbrida”

Varios países han optado por una “solución híbrida”, creando su propia licencia a partir de un estándar. Veamos de qué se trata:

7.1 Reino Unido

El Reino Unido optó por generar dos licencias país: una que habilita los usos comerciales [6] y otra que no los habilita [7].

A pesar de ser un sistema de licencias sui generis, emula el sistema de licencias Creative Commons (CC) y las Open Data Commons (ODC) y opera como las licencias estándar, ya que tiene los mismos elementos:

- fueron pensadas para operar en la web.
- funcionan en tres capas como las CC: 1) capa legal; 2) capa funcional (resumen de fácil lectura con iconografía asociada); 3) capa para robots (legible por máquinas y detectable por motores de búsqueda).

A su vez, el gobierno del Reino Unido trabajó en conjunto con los equipos de ODC y de CC para lograr la compatibilización e interoperabilidad con las licencias “CC By (Atribución) y “CC By NC” (Atribución NoComercial) y la licencia ODC By (Open Data Commons Attribution License). Reino Unido deberá revisar periódicamente los términos de su versión de la licencia comparándolos con los sucesivos cambios de los estándares internacionales a los efectos garantizar la continuidad de la interoperabilidad y reutilización de bases.

7.2 Canadá

Al igual que el Reino Unido, Canadá también optó por crear su licencia país, basada en los términos de la licencia CC Atribución [8].

El reporte del Portal de Gobierno Abierto de Canadá [9], que informa sobre los criterios de selección de la licencia, aclara que se trabajó en conjunto con el equipo de CC Canadá y del Open Definition Advisory Council, a los efectos de asegurar la interoperabilidad de licencias.

8 ¿Qué opciones de licencia estándar existen disponibles?

Existen dos tipos de licencias estándar, conocidas globalmente y recomendadas para su uso gubernamental: las Open Data Commons y las Creative Commons.

Las Open Data Commons se componen de dos licencias, más la declaración de dominio público [10].

Las licencias Creative Commons son seis, más las herramientas de dominio público: la Creative Commons Zero (renuncia sobre obra propia) y la Declaración de Dominio Público (aviso de ingreso al dominio público sobre obra ajena) [11].

A continuación efectuaremos un análisis comparativo en el que no incluiremos las herramientas de dominio público, ya que la tendencia del gobierno uruguayo viene siendo la utilización de licencias (como la del Portal de Datos Públicos).

Tabla 1. Analizando los términos y estructura de cada tipo de licencias armamos el siguiente cuadro comparativo:

	Open Data Commons	Creative Commons
VENTAJAS	Es óptima para el licenciamiento de bases de datos. Diferencia claramente que lo que se está licenciando es la base de datos, no el contenido creado a partir de ella o comprendido en la propia base (por ejemplo en	Su versión 4.0 es óptima para el licenciamiento de bases de datos y de contenidos (muchas veces la información que se libera no se encuentra en formato de base de datos sino en otros formatos). Su lenguaje simplificado resulta de fácil comprensión para no expertos.

una base que incluya imágenes, los derechos sobre cada imagen deberán cubrirse con otra licencia, por ej. una CC). Se encuentra disponible en decenas de idiomas (incluyendo el español) esto facilita la reutilización a nivel mundial.

DESVENTAJAS Sus términos hacen referencia al licenciamiento de bases de datos, no cubre la información asociada a la base (los contenidos). Por ejemplo, si se trata de una base de imágenes, cubre la estructura, tablas, indexaciones, las hojas de entrada y salida de los datos. NO cubre los derechos de cada una de las imágenes (contenido) del banco, éstas deberían licenciarse con otra licencia (por ej. una CC). Sólo se encuentra disponible en inglés.

Al licenciar, debemos tener el cuidado de aclarar qué estamos licenciendo, ya que podemos licenciar: 1) los datos (bases) y el material (contenido) generados a partir de ella a la vez, 2) sólo la base, 3) sólo el contenido.

Por ejemplo, en el caso de un mapa con la geo-referenciación de establecimientos comerciales: debemos aclarar si estamos licenciendo el mapa o el mapa + la base que usamos para crearlo.

9 ¿Por qué sólo 2 licencias de las 6 podrían usarse?

De las seis licencias Creative Commons, sólo las licencias Creative Commons Atribución (CC By) o la Creative Commons Atribución Compartir Igual (CC By SA) podrían usarse. Esto se debe a que las otras cuatro licencias contienen condiciones incompatibles con las disposiciones de la Ley de Acceso a la Información Pública 18.381 y con el principio general del libre licenciamiento para la óptima reutilización⁷. Esta incompatibilidad se debe a las cláusulas ND (No se permiten obras Derivadas) y NC (No se permiten los usos Comerciales), estas cláusulas ponen condiciones para el acceso a la información no previstas en la Ley y no permiten la mezcla de datos de diferentes bases, ni la incorporación de los contenidos en bases de datos o la reutilización con fines de lucro.

10 ¿Cuál de las 2 licencias usamos? ¿CC By SA o CC By?

Analizaremos las ventajas y desventajas de ambas licencias a los efectos de brindar elementos que aporten a la discusión.

⁷ Ver los ocho principios de: <http://opengovdata.org/>

Tabla 2. Tabla de ventajas y desventajas de las licencias CC By y CC By SA

	CC Atribución	CC Atribución Igual	Compartir
VENTAJAS	Facilita la interoperabilidad de bases de datos a corto plazo, ya que no se condiciona al usuario a colocar una licencia de datos abiertos a la base resultante de una remezcla (sólo se requiere citar las fuentes de alguna forma razonable).	Promueve la reutilización de los datos y contenidos en el largo plazo y la generación de un ecosistema de datos abiertos, ya que requiere que las bases o contenidos resultantes de una remezcla se licencien con la misma licencia. Promueve la continuidad de la apertura, la mejora y el reuso de los datos de forma acumulativa.	
DESVENTAJAS	Desestimula la reutilización de los datos y contenidos a largo plazo, ya que los usuarios pueden apropiarse de los datos sin necesidad de mantenerlos abiertos.	No favorece la interoperabilidad a corto plazo porque existen problemas de incompatibilidad si se pretende mezclar con una base de datos privativa (con todos los derechos reservados). De cualquier manera, vale la pena aclarar que esta licencia habilita el reuso y cualquier mezcla de datos de bases con licencias NO compatibles siempre que esta mezcla sea de uso interno y no se publique la base resultante.	

11 Conclusiones

A modo de conclusión podemos resaltar los aspectos más importantes que han surgido del análisis de los diferentes aspectos relacionados con el licenciamiento de la información pública (bases de datos y contenidos). Como resultado del presente trabajo encontramos que:

- Siempre que se publique información del Estado (en internet o en formato físico) deberá especificarse una licencia o términos de uso.
- La multiplicidad de licencias en los organismos del Estado no es funcional con los principios de los Datos Abiertos, especialmente en lo referente a la reutilización de la información.

- Para lograr una eficiencia óptima de reutilización el Estado deberá evitar la creación y proliferación de licencias sui generis optando por el uso de una licencia estándar que favorezca la interoperabilidad de bases de datos y la seguridad jurídica.
- Las licencias “Creative Commons Atribución” y “Creative Commons Atribución Compartir Igual” serán las indicadas para licenciar la información del Estado, ya que cubren el licenciamiento tanto de las bases de datos como de los contenidos, y además permiten la reutilización de la manera más amplia (sin condiciones incompatibles con la Ley de Acceso a la Información Pública).

Referencias

1. Catálogo de Datos Abiertos del Estado Uruguayo. <http://datos.gub.uy>
2. Relatoría Segunda Mesa de Diálogo de Gobierno Abierto. “Sociedad de Gobierno Abierto 2do. Plan de Acción Uruguay 2014 - 2015. Anexo 5” Pags 22 y 25. Disponible en: http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/file/3801/1/anexo_5_relatoria_mesa_2.pdf
3. Citado en MEMORIA DE IMPACTO NORMATIVO. Borrador del Proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, Sobre utilización de la información del Sector Público Estatal (España) Pag. 12 - 14. Disponible en: <http://datos.gob.es/sites/default/files/files/Memoria%20impacto%20normativo%20RD%20RISP%20para%20portal.pdf>
4. Elena S., Aquilino N. y Pichón Rivière A., “Emerging Impacts in Open Data in the Judiciary Branches in Argentina, Chile and Uruguay” CIPPEC, Políticas Públicas, Caso de Estudio. (2014), Pag 24. Disponible en: <http://www.opendataresearch.org/sites/default/files/publications/Case%20study%20-%20CIPPEC.pdf>
5. Comisión Europea: Directrices sobre las licencias normalizadas recomendadas, los conjuntos de datos y el cobro por la reutilización de los documentos: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0724%2801%29&from=EN>
6. UK Open Government Licence (OGL), <http://www.nationalarchives.gov.uk/doc/open-government-licence/version/3/>
7. UK Open Government Licence – Non Commercial (NC-OGL), <http://www.nationalarchives.gov.uk/doc/non-commercial-government-licence/non-commercial-government-licence.htm>
8. Canadá Open Government Licence, <http://open.canada.ca/en/open-government-licence-canada>
9. Reporte del Portal de Gobierno Abierto de Canadá. Disponible en: <http://open.canada.ca/en/open-government-licence-consultation-report>
10. Open Data Commons, <http://opendatacommons.org/>
11. Creative Commons Uruguay, <http://www.creativecommons.uy/>