

## Parte 3

# **El papel de los órganos garantes de acceso a información pública: casos y experiencias**

## Capítulo VI

# Gobierno abierto: contexto fundamental de la transparencia

*Vivianne Blanlot Soza*

### **A. El gobierno abierto en Chile**

La perspectiva de gobierno abierto implica considerar la convivencia democrática como un proceso participativo. Mariñez (2012) plantea que los gobiernos deben concebirse como plataformas de democracia participativa que tengan como características la transparencia, la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la colaboración entre los ciudadanos y los gobiernos, apoyados por las tecnologías de la información. Por supuesto, deben aplicarse modelos de gestión basados en la confianza que promuevan la responsabilidad y la ética pública de los funcionarios. El gobierno abierto implicaría “mecanismos institucionales que permita[n] a una democracia hacer de lo público lo que es del público por lo que las decisiones de este ámbito deben someterse al escrutinio de los ciudadanos, es decir, en el marco de un nivel de transparencia donde el gobierno esté dispuesto a permitir a la gente monitorear sus resultados y a participar en sus procesos de política pública” (Mariñez, 2012, pág. 6). Mariñez plantea que para el gobierno abierto se requiere una transparencia que implica un compromiso activo respecto a la información pública. En ese marco, se deberían comunicar las operaciones internas de la gestión, de manera que los actores

gubernamentales colaboren poniendo a disposición datos y documentos para las necesidades del público con el objeto de evaluar la acción y el ejercicio del gobierno.

Bajo esa mirada, uno de los componentes de las agendas de gobierno abierto que tendrían mayor impacto tanto para la gestión pública como para la ciudadanía se halla en los datos abiertos. Estos han revolucionado el concepto de transparencia tal como se había venido implementando. Dicho en términos sencillos, significa contar con información que pueda transformarse con un fin mayor al interés individual, lo que resulta en una nueva relación entre productor y receptor de la información. “La apertura del gobierno es la medida por la que los ciudadanos pueden monitorear e influir en los procesos del gobierno a través del acceso a la información gubernamental y el acceso a la arena de la hechura de las decisiones, entonces, a partir de esta apertura, podríamos decir que la producción de datos e información tiene valor en sí misma” (Meijer, Curtin y Hillebrandt, 2012). Un dato aislado no es útil, hasta que se juntan diversos datos que luego se convierten en información; si a esta información se le da una interpretación, se habla de conocimiento (Mariñez, 2012). Por ende, uno de los objetivos centrales de las políticas de gobierno abierto (transformar los datos en conocimiento con valor para las personas) encuentra su oportunidad de desarrollo en la correcta implementación de iniciativas encaminadas a poner los datos abiertos a disposición del público.

Douglas Schuler señala que el gobierno abierto ofrece un sugestivo grupo de ideas para la reconstrucción de los mecanismos oficiales de gestión con objeto de aumentar y mejorar la capacidad de las sociedades democráticas de enfrentarse de manera eficaz, sostenible y equitativa a cuestiones o problemas<sup>1</sup>. No obstante, reconoce que en la democracia en ocasiones se bloquea el acceso a los procesos y estos, a su vez, tienden a ser amañados por la élite política o económica (Schuler, 2010, pág. 92).

En ese sentido, se explica un nuevo modelo de gestión, denominado “nuevo servicio público” (Brainard y McNutt, 2010), que parte de la premisa de las motivaciones democráticas para participar en la esfera pública y concibe el interés público como resultado del diálogo. Se prioriza a los ciudadanos y el rol primario del funcionario público es servirles y facilitar su participación y la colaboración con ellos. Esto puede lograrse, por ejemplo, a través de la incorporación de las opiniones y necesidades

<sup>1</sup> Schuler (2010) plantea otros tres conceptos, además de gobierno abierto, que son la base y el centro de lo que sería una plataforma de democracia desde el gobierno: i) la inteligencia cívica, vista como inteligencia colectiva directa, dirigida a enfrentar desafíos compartidos; ii) la democracia, como la forma de organización política que encarna la inteligencia cívica, intercepción entre el ideal y la práctica, y iii) la deliberación en línea, que es un proceso de comunicación directa, mediante las tecnologías de la información disponibles, que permite a la gente discutir de manera abierta sus razones, intereses, habilidades y valores, con la intención de llegar a un acuerdo para la toma de decisión.

de la ciudadanía con la realización de cuentas públicas participativas o consultas públicas, en lugar de hacer que el funcionario se limite a implementar programas preconcebidos para clientes o a ser una vía catalizadora de las fuerzas del mercado.

Así es como se replantea el papel del administrador público, pues se crearían oportunidades para el compromiso con los ciudadanos, con el fin de educar a los interesados, y organizar y activar instancias de promoción y participación en la esfera pública. También significa que los administradores públicos se comprometerían a colaborar con los ciudadanos para definir los problemas e idear y aplicar soluciones. En ese contexto, las relaciones gobierno-ciudadanos se tornarían más simétricas, dialógicas antes que regulativas, y basadas en la autoridad. De ese modo se darían las condiciones habilitantes que permitan desarrollar la deliberación e incorporar las opiniones individuales en las decisiones de interés general (Habermas, 1998).

Así pues, el gobierno abierto implica que los funcionarios públicos y los políticos estén sometidos día a día a la rendición de cuentas, tanto horizontal como vertical. Por ejemplo, al transparentar información de los programas o proyectos que se ejecutan en la administración pública, o con fondos del sector público, o al transparentar procesos de selección de personal o de alta dirección pública, entre otros. El gobierno abierto también implica que la participación de los ciudadanos y las asociaciones público-privadas estén marcadas por la colaboración deliberativa para que la política y los servicios públicos, además de ser de calidad, sean en respuesta a las preferencias y derechos de la gente.

De esa manera, entre los aspectos fundamentales que guían las políticas de gobierno abierto, se encuentra el hecho de que promueve, o debería promover, una conversación constante con los ciudadanos para escuchar lo que dicen y solicitan. Además, asegurarse de que se tomen decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que se facilite la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta el gobierno y que se comunique de forma abierta y transparente todo lo que se decide y se hace (Calderón y Lorenzo, 2010, pág. 11). En su concepción original, se trataba de un gobierno que buscaba “abrir las ventanas” del sector público hacia el escrutinio ciudadano, con objeto de combatir el secreto gubernamental y reducir la opacidad burocrática (Ramírez, 2011). Ese proceso de abrir las ventanas se produce porque los ciudadanos necesitan información para ver qué se está haciendo en el gobierno, y participación para expresar sus opiniones sobre el quehacer gubernamental (Meijer, 2012, pág. 11). Respecto del gobierno abierto y la transparencia, se ha señalado que “ya no es el tiempo en que los gobiernos pasivamente proveían información

solamente sobre lo solicitado y a discreción gubernamental, sino el requisito de más compromiso activo en la información pública, comunicar las operaciones internas de la gestión” (Maríñez, 2012, pág. 7). Con ese fin, los datos abiertos se convierten en elemento fundamental de la transparencia gubernamental.

Por tanto, el tránsito hacia un gobierno abierto implica un conjunto de cambios en la perspectiva de la cultura organizacional, sobre todo en la organización pública, y de gestión, que se resumen en:

- “Cambio en los procesos: los procesos en la administración pública no han sido diseñados para servir a los ciudadanos, no son cómodos para el ciudadano o no le ayudan, y por lo tanto, hay que reingenierarlos para conseguir que así sea, hay que transformarlos.
- Cambio en la organización: las organizaciones públicas están diseñadas bajo modelos jerárquicos que nada tienen que ver con la eficiencia. Es imprescindible reorganizar las administraciones, las plantillas y la definición de los puestos de trabajo para poder actuar bajo un modelo en red, orientado a proyectos y a la consecución de resultados.
- Cambio en las formas de relación: del mostrador a la mesa redonda, del correo certificado a la comunicación en línea, de la obligación de la presencia física a las facilidades de relación, etc.” (Calderón, 2012, págs. 28 y 29).

Dado lo anterior, la acción de publicar información por sí sola no constituye una iniciativa de datos abiertos. Es necesario considerar ciertos principios o características para poder hacer accesible a todo el mundo la información que se encuentra en manos de las administraciones públicas. Así se ha reconocido mediante los diez principios de los datos abiertos gubernamentales (*Ten Principles for Opening Up Government Information*) enunciados originalmente en Sebastopol (California) en 2007, que han inspirado las políticas en este ámbito de multitud de instituciones públicas y que recomienda la Red de Transparencia y Acceso a la Información (RTA, 2014):

- i) “Los datos deben ser completos. Todos los datos creados o recibidos por las instituciones públicas en el ejercicio de sus funciones (con excepción de aquellos amparados legalmente por razones de protección de la privacidad, la seguridad pública, la propiedad intelectual, etc.) han de ser puestos a disposición del público, no sólo aquéllos que la autoridad estime pertinentes.

- ii) La fuente de los datos ha de ser primaria. Los datos habrán de publicarse, en la medida de lo posible, tal y como se crearon o recogieron (datos en crudo o *raw data*), sin más alteración que las adaptaciones necesarias para facilitar su accesibilidad o salvaguardar la protección de datos de carácter personal. Resulta conveniente documentar el proceso de recolección y preparación de los datos y la procedencia (las fuentes primarias y su contexto de producción) de los mismos, de cara a su publicación.
- iii) Deben publicarse en el momento oportuno. Los datos deben ser puestos a disposición del público tan pronto como sea posible, ya que su actualidad u oportunidad temporal les proporciona un valor añadido y una mayor utilidad.
- iv) Debe procurarse un fácil acceso (físico y/o electrónico) a los datos. Los datos deben estar disponibles de forma que se facilite el acceso a los mismos a la gama más amplia de usuarios, eliminando cualquier tipo de barrera que pudiera existir y las dificultades para su localización y recuperación. Las barreras al acceso físico pueden incluir requisitos como la asistencia presencial a una determinada oficina o la tramitación de un procedimiento administrativo de acceso a la información. Las barreras al acceso electrónico incluyen desde el requisito previo de cumplimentación de formularios a la necesaria instalación o ejecución de determinadas aplicaciones.
- v) Los datos deben poder ser procesados de forma automatizada. La información debe presentarse preferiblemente de forma estructurada y en formatos que permitan su procesamiento por computadoras de la forma más fácil posible.
- vi) El acceso no debe ser discriminatorio. La información ha de estar disponible en cualquier momento para cualquier persona, sin necesidad de identificarse previamente o proporcionar justificación alguna al respecto.
- vii) Deben emplearse formatos abiertos para la publicación. Los datos deben presentarse en formatos no propietarios, esto es, sobre [los] que ninguna entidad tenga un control exclusivo o cuya utilización no requiera la adquisición de una determinada licencia de software. Es recomendable ofrecer versiones en varios formatos, preferiblemente abiertos, para poner los datos a disposición de un marco más amplio de usuarios potenciales.
- viii) Los datos deben ser publicados con licencias libres. Los datos puestos a disposición del público no han de encontrarse sujetos a ningún tipo de restricción de acceso, copia y reutilización por derechos de autor, patentes, marcas o secretos comerciales.

- ix) Los datos deben mantenerse a largo plazo. La información difundida por las autoridades públicas debe permanecer disponible en línea a lo largo del tiempo.
- x) El uso de los datos ha de ser gratuito. Uno de los mayores obstáculos para el acceso y reutilización de la información accesible al público son los costes establecidos para el acceso. Para procurar un acceso generalizado y no discriminatorio, se recomienda eliminar las posibles tasas existentes sobre el acceso y uso de los datos”.

Hoy en día las instituciones públicas y los actores gubernamentales se enfrentan cada vez más a la demanda de información de la sociedad, basada en ejercer presión sobre el gobierno y el sector cívico en pro de una sociedad abierta. Por tanto, se requiere de un mayor compromiso activo con la información pública, es decir, la promoción de la transparencia activa, que implica comunicar las operaciones internas de la gestión. De ahí que sea fundamental y básica la relación entre transparencia, información y democracia. La información, porque ayuda a las competencias democráticas como la formulación de preferencias y opiniones probadas, y la participación, porque provee elementos significativos en la elaboración de las decisiones públicas. La transparencia del gobierno y la participación son dos avenidas del gobierno abierto, según Meijer (2012). En resumen, la discusión sobre la transparencia del gobierno se centra en la relación entre la disponibilidad de la información y el uso de esa información por los ciudadanos y las partes interesadas.

## 1. Datos abiertos en los planes de acción de Chile

Chile es parte de la Alianza para el Gobierno Abierto<sup>2</sup>. Para participar en ella, los gobiernos deben demostrar un compromiso claro con la idea de gobierno abierto, reflejado en un conjunto de indicadores fundamentales: i) transparencia fiscal; ii) divulgación pública de los ingresos y activos de personas que ocupan cargos políticos y altos funcionarios públicos; iii) acceso a la información pública, y iv) participación ciudadana en el control de las cuentas públicas. Los países participantes en la Alianza desarrollan planes de acción bianuales. Chile presentó un primer plan de acción (ejecutado en los años 2012-2013) y actualmente se encuentra en la fase de implementación de su segundo *Plan de Acción de Chile, Gobierno abierto 2014-2016*. En esos planes se proponen los compromisos del gobierno, que deberían modificar la práctica gubernamental en

---

<sup>2</sup> Tiene por objeto promover entre sus Estados miembros la adopción de políticas de participación ciudadana, lucha contra la corrupción, empoderamiento ciudadano y gobierno electrónico. Así, mediante compromisos concretos y realizables, se busca abordar desafíos comunes para la Alianza que ayuden a crear un gobierno abierto.

ese sector. Esos compromisos pueden basarse en esfuerzos existentes, identificar nuevos pasos para completar reformas en progreso o iniciar acciones en nuevas áreas.

De acuerdo al actual Plan de Acción de Chile, se entiende por gobierno abierto:

“Una política pública de carácter transversal en el Estado chileno, cuyo propósito es fortalecer y mejorar la institucionalidad y gestión de los asuntos públicos a partir de promover y consolidar la aplicación de los principios de la transparencia y acceso a la información pública, y los mecanismos de participación ciudadana en el diseño, formulación, ejecución y evaluación de las políticas. Todo ello en el contexto del proceso de modernización de las instituciones públicas en curso, cuya finalidad es avanzar hacia un Estado al servicio de todos y a mejorar la calidad de vida de la población” (Chile, Gobierno de, 2014, pág. 2).

De tal modo, el compromiso de un gobierno abierto es hoy una política de Estado en Chile (Chile, Gobierno de, 2014, pág. 4), lo que se evidencia con la puesta en marcha de normas al respecto, así como con acciones para obtener mayores niveles de transparencia, eficiencia y participación ciudadana, tales como las detalladas en el *Plan de Acción de Chile. Gobierno abierto 2014-2016*, en el que se reconoce como un avance y un logro, enmarcado en los retos establecidos por la Alianza, la mejora de los servicios públicos con iniciativas como Chile Atiende<sup>3</sup>. Junto con el Portal de Gobierno Abierto, se trata de iniciativas que buscan mejorar la presentación, gestión y entrega de información realizada desde los servicios públicos.

Los compromisos que adquirió Chile en su Plan de Acción vigente ante la Alianza para el Gobierno Abierto, son:

- i) Implementación del Modelo de Gestión de Transparencia Municipal
- ii) Estrategia de Datos Abiertos y Reutilización
- iii) Concurso Nacional de Datos Abiertos y Reutilización de Información Pública con Foco Ciudadano
- iv) Portal de Transparencia
- v) Desarrollo de un modelo de gestión en archivos y gestión documental, que potencie el acceso a la información pública

---

<sup>3</sup> Es una red multicanal que reúne en un solo lugar distintos servicios y beneficios de diferentes instituciones públicas. A la fecha, existen 182 puntos de atención presenciales en los que se realizan trámites de 25 instituciones.



- vi) Proceso de seguimiento de los compromisos presidenciales
- vii) Fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana (Ley núm. 20.500)
- viii) Campaña de mejoramiento de trámites y servicios prestados a la ciudadanía (Chile sin papeleo)
- ix) Constitución del Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil
- x) Portal de atención ciudadana de salud
- xi) Implementación y monitoreo de la ley de lobby
- xii) Fortalecimiento de la democracia ambiental

En este artículo se abordará el segundo de esos compromisos, la Estrategia de Datos Abiertos y Reutilización, que tiene como objetivo principal:

“Avanzar en la reutilización de datos con foco en las necesidades de información ciudadana, aumentando la interacción con organizaciones de la sociedad civil, sector empresarial y la academia, donde éstos se empoderen de la solicitud y el uso continuo de datos abiertos” (Chile, Gobierno de, 2014, pág. 2).

El desafío de este compromiso consiste en acercar a los ciudadanos, en forma real, práctica y tangible, los beneficios de la apertura de datos. El análisis de las iniciativas concretas que existen en ese sentido contribuye a darles visibilidad y seguimiento. En ese marco, es necesario escuchar de forma activa a la ciudadanía respecto de cuáles son sus intereses y necesidades, pues el gobierno abierto no es solo cuestión de tecnologías de comunicación. Estas son meras herramientas en la cocreación de valor público entre el gobierno y la ciudadanía.

Así pues, el Gobierno de Chile recibe e incorpora datos de los organismos públicos a la plataforma denominada Portal de Datos Abiertos, con la intención de mejorar la disponibilidad de información para ofrecerla a la ciudadanía. El portal centraliza todas las iniciativas de transparencia, participación y datos públicos. Además, cuenta con un buscador y catálogos con diversas categorías para ayudar a la búsqueda de la información, datos georreferenciados y archivos de imágenes.

A tres años de la incorporación de Chile a la Alianza, es relevante conocer la experiencia de la puesta a disposición del público de los datos abiertos y determinar los puntos específicos en que existen brechas, con el fin de seguir avanzando hasta lograr los objetivos del Plan. Se considera que, para el éxito de un ecosistema de datos abiertos desde el punto de vista de la cadena de valor, son fundamentales dos factores: i) que el

Estado se encargue no solo de generar la oferta de los datos, sino que promueva e incentive la demanda, y ii) que el ecosistema de datos abiertos tenga relación con otros ecosistemas productivos, de modo de fortalecer la cadena de valor y así lograr una mejor sostenibilidad (Jolías y Prince, 2013).

El hecho de realizar evaluaciones de las iniciativas de datos abiertos, si bien no promueve directamente la demanda, contribuye a monitorear y mejorar dicha oferta de datos, al permitir controlar que lo que se publique sea realmente útil y relevante para quienes podrían recurrir a esa información. Además, en la medida en que los servicios públicos mejoran los mecanismos institucionales de divulgación de la información, se generan nuevas tareas mientras que otras son eliminadas. A su vez, esto hace que los funcionarios públicos adquieran nuevas habilidades y actitudes ante esos cambios. Por ejemplo, la forma de organizar los datos para que estén disponibles en formatos abiertos, sin lugar a dudas, requiere experiencia en el manejo de bases de datos. Además, requiere cierto grado de empatía para ponerse en el lugar de quien accederá a esas bases, tratando de homologarlas en función de las diferentes necesidades que surjan o los usos que se les puedan dar.

Por ello, cabe destacar dos puntos específicos como tema fundamental en el marco de la gestión pública: i) determinar las necesidades de capacitación o perfeccionamiento de los funcionarios que publican datos, respecto de capacidades, habilidades y conocimientos técnicos, pero también de conocimiento acerca de la importancia de los datos abiertos y del gobierno abierto por el impacto que tienen en la mejora de la confianza en el sector público, y ii) definir en qué estado se encuentran actualmente las bases de datos del sector público y observar sus brechas en comparación con los estándares básicos de datos abiertos.

Un detalle relevante a este respecto tiene que ver con el IV Estudio Nacional de Percepción del Derecho de Acceso a la Información en Funcionarios Públicos 2015 del Consejo para la Transparencia<sup>4</sup>. En dicho estudio, ante la pregunta: “¿Sabe si en su institución existen iniciativas orientadas a publicar información en formatos que permitan la reutilización por parte de la ciudadanía?”, un 30% de los funcionarios responde que “No sabe”; un 43% responde “No” y un 27% responde “Sí”. Esto muestra que la mayoría de los funcionarios encuestados desconoce las iniciativas de datos abiertos en sus instituciones. Al establecer una diferenciación por estamento administrativo para quienes responden que “Sí”, un 43% corresponde a “directivos”; un 29% a “profesionales” y un 24% a “no profesionales”. Es decir, quienes más saben al respecto

<sup>4</sup> Véase [en línea] [http://www.cplt.cl/consejo/site/artic/20121213/asocfile/20121213155411/estudio\\_nacional\\_de\\_transparencia\\_2015.pdf](http://www.cplt.cl/consejo/site/artic/20121213/asocfile/20121213155411/estudio_nacional_de_transparencia_2015.pdf).

son parte de los niveles directivos de las instituciones. Esto es crucial a la hora de implementar iniciativas de datos abiertos. Si los funcionarios que las ejecutan, o podrían ejecutarlas, no saben qué acciones se están llevando a cabo en su propia institución, difícilmente podrán cooperar desde su área de conocimiento, facilitar bases u orientar a la ciudadanía en cuanto a su uso.

De ese modo, enmarcado en el contexto social y político actual, y dentro de la discusión teórica que pone la transparencia como una solución instrumental a problemas de legitimidad y confianza institucional (Kim, 2005), es relevante abordar en esta relación las premisas de la transparencia gubernamental enunciadas por Karr (citado en Dawes, 2010), quien sintetiza tres tipos de tensiones asociadas con el uso público de la información gubernamental:

- i) La primera tensión es la que se presenta entre la amplitud de los datos y su comprensión por los ciudadanos no preparados técnicamente.
- ii) La segunda se da entre los deseos de apoyar la utilidad detallada de los datos y, simultáneamente, proteger la confidencialidad de los temas.
- iii) La tercera y última se visualiza cuando el público necesita y desea analizar y comprender un grupo de datos globales, pero encuentra que están fragmentados y distribuidos a todos los niveles del gobierno, entre las distintas organizaciones y ámbitos en que se genera y desarrolla la política pública.

## **B. Evaluación del Consejo para la Transparencia del Portal de Datos Abiertos**

### **1. Antecedentes: evaluaciones de los Planes de Acción de Chile en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto**

Como parte de la Alianza para el Gobierno Abierto, Chile debe someterse a evaluaciones periódicas. Para medir el cumplimiento de los planes de acción, se usan como base indicadores objetivos elaborados por organismos ajenos a la Alianza, a fin de determinar el grado de progreso del país en cada una de esas dimensiones. Las evaluaciones que se han realizado hasta ahora sobre los planes chilenos son dos: i) el *Mecanismo de revisión independiente: Chile, Informe de avance 2012-13* correspondiente a una evaluación del primer plan chileno, y ii) una autoevaluación del actual *Informe de autoevaluación de medio término del Plan de Acción Nacional 2014-2016*,

realizada en septiembre de 2015. Ambos documentos incorporaron evaluaciones de los 12 compromisos adquiridos por Chile ante la Alianza para el Gobierno Abierto.

A continuación se describen los resultados que obtuvo, en ambas evaluaciones, el compromiso referente a la Estrategia de Datos Abiertos y Reutilización con el Portal de Datos Abiertos.

#### **a) Mecanismo de revisión independiente: Chile, Informe de avance 2012-13<sup>5</sup>**

Se realizaron varias actividades para desarrollar, estandarizar y coordinar el Portal, pero se constata que al 2014 no se habían realizado acciones de difusión masiva y los datos disponibles habían tenido poco uso por parte de la ciudadanía. Se plantea que uno de los pasos siguientes sería la difusión y lanzamiento del Portal (Sanhueza, 2014, pág. 17).

En la revisión se definieron como prioridades: i) aumentar los sujetos obligados a mantener datos abiertos, tales como las universidades privadas que reciben financiamiento del Estado, y ii) permitir que determinados datos estén disponibles en forma libre, accesible y reutilizable, para cualquier persona, sin restricciones ni mecanismos de control (Sanhueza, 2014, pág. 20). Se destacó que ese compromiso se creó antes de la elaboración del Plan de Acción y que tuvo por objeto centralizar en una plataforma unificada las diversas iniciativas sobre transparencia, participación y datos públicos del gobierno. Aunque no se establecían metas concretas que debieran implementarse, el hecho de contar con datos abiertos en un solo lugar facilitaría la comprensión, el acceso y la utilización de la información por parte de la ciudadanía. Se enfrentaron los siguientes desafíos:

- Atender los diferentes requerimientos de cada servicio público interesado en participar.
- Lograr que los servicios públicos interesados comprendieran la magnitud y relevancia del Portal.
- Promover la demanda ciudadana de los datos publicados en el Portal, pues a la fecha del informe se había visto un escaso uso de los datos disponibles por parte de la ciudadanía. Una de las posibles explicaciones era que los datos publicados no resultaban de interés para gran parte de la ciudadanía, lo que se sumaba al desconocimiento de la existencia de esta iniciativa.

---

<sup>5</sup> El Mecanismo de Revisión Independiente evalúa el diseño y la implementación de planes de acción nacionales para ampliar el diálogo entre las partes interesadas y mejorar la rendición de cuentas.

Se destacaba que no se había definido una meta sobre cuántos servicios públicos y sus respectivas iniciativas se publicarían en el Portal, ni un plazo a ese respecto.

### **b) Informe de autoevaluación de medio término del Plan de Acción Nacional 2014-2016<sup>6</sup>**

En el contexto de este compromiso, se contempla la posibilidad de aumentar las instituciones que publican datos en el Portal, incluidos los gobiernos locales, e incentivar a las que ya lo hacen a mejorar la calidad de los datos publicados en el portal. Se han realizado talleres de trabajo con la ciudadanía con el fin de definir los requisitos de la información pública, así como con funcionarios de instituciones públicas en torno al potencial uso de datos abiertos. Al mismo tiempo, el Ministerio Secretaría General de la Presidencia está conformando la actualización de la norma técnica de datos abiertos, que ha contemplado espacios de participación ciudadana.

También se plantea que uno de los desafíos del Plan 2014-2016 es la difusión de las actividades de la Alianza para el Gobierno Abierto en Chile. Específicamente, se busca generar instancias que involucren tanto a los organismos públicos como a los ciudadanos, de manera de visibilizar mejor la importancia del Plan de Acción y el impacto positivo que puede generar en la calidad de vida de las personas, en el sistema político y los servicios públicos con los que interactúan los ciudadanos. Se busca que estos conozcan los principios rectores de la Alianza para el Gobierno Abierto (a saber, transparencia, rendición de cuentas, modernización y participación), y cómo pueden ejercer sus derechos y mediante qué mecanismos. Todo ello porque ayudaría a relacionarse con los organismos públicos, además de generar y recuperar confianza en el Estado y en las autoridades (Chile, Gobierno de, 2015).

Con esas dos evaluaciones como antecedentes de la Estrategia de Datos Abiertos y Reutilización, se constata que la tercera tensión asociada al uso público de la información gubernamental, antes descrita, pretendía ser cubierta con el Portal de Datos Abiertos. Es decir, se definió la necesidad pública de analizar y comprender un grupo de datos globales. No obstante, en la realidad, los datos estaban fragmentados y distribuidos a todos los niveles de la administración gubernamental entre distintas instituciones públicas y sectores en que se genera y desarrolla la política pública. Por ello se creó el Portal como una plataforma donde sería posible encontrar esos datos de manera

---

<sup>6</sup> La información fue entregada por las respectivas instituciones responsables de los compromisos entre el 14 de agosto y el 15 de septiembre de 2015.

agrupada y con fácil acceso. Sin embargo, la puesta de los datos a disposición del público por parte de las instituciones en el Portal de Datos Abiertos no satisface la necesidad que tienen los ciudadanos de acceder a la información de la administración pública. Ese sería uno de los primeros pasos dentro de la generación del valor público de la transparencia del gobierno abierto.

A continuación se analizan los resultados de la evaluación del Portal de Datos Abiertos realizada por el Consejo para la Transparencia.

## **2. Evaluación realizada por el Consejo para la Transparencia**

El Consejo para la Transparencia (CPLT), con el objetivo de comprobar el cumplimiento de la Estrategia de Datos Abiertos y Reutilización del Plan de Acción 2014-2016, se propuso revisar las bases de datos de sectores considerados de impacto por la ciudadanía en el Portal de Datos Abiertos del Gobierno de Chile (2015). Con ese fin, se consideraron la primera y la tercera de las tensiones enumeradas por Karr (citado en Dawes, 2010), antes mencionadas, referentes a la amplitud de los datos y su comprensión por los ciudadanos que carecen de preparación técnica. También se tuvo en cuenta la necesidad del público de analizar y comprender un grupo de datos globales, mientras que en la realidad los datos están fragmentados y distribuidos a todos los niveles del gobierno entre las distintas organizaciones y ámbitos en que se genera y desarrolla la política pública.

La Evaluación realizada por el Consejo para la Transparencia tenía los siguientes objetivos.

Objetivo general:

Revisar bases de datos de sectores considerados de impacto por la ciudadanía en el Portal de Datos Abiertos del Gobierno de Chile, a fin de comprobar el cumplimiento de la Estrategia de Datos Abiertos y Reutilización del Plan de Acción 2014-2016.

Objetivos específicos:

- Revisar bases de datos de los sectores identificados de impacto en el Portal de Datos Abiertos
- Revisar bases de datos de los sectores identificados de impacto en las páginas web de las respectivas instituciones públicas
- Determinar si no existen bases de datos de los sectores identificados de impacto en el Portal de Datos Abiertos

Para lograr esos objetivos, se utilizaron tres tipos de metodologías que permiten analizar los datos abiertos, partiendo desde una perspectiva general hasta una más específica. Dichas metodologías se enumeran a continuación y luego se describen con detalle:

- Medición de valor público de los datos abiertos de gobierno (Concha y Naser, 2012a)
- Dimensiones de valor público (Harrison y otros, 2011)
- Indicadores de referencia para iniciativas de datos abiertos (de la Fuente, 2012)

### **a) Valor público de los datos abiertos de gobierno**

El valor público de los datos abiertos se manifiesta de manera diferente, según si su origen representa: i) una ganancia en transparencia; ii) un mejor servicio, o iii) la solución de problemas mediante un proyecto de colaboración innovador (Concha y Naser, 2012a, pág. 27).

Para esta evaluación, se ha considerado el valor público del Portal desde la perspectiva de que es una ganancia en transparencia. La transparencia se determina en función de si el gobierno ofrece a los ciudadanos suficientes datos de su gestión para que, sobre esa base, puedan tomar buenas decisiones, tanto en beneficio propio como para participar en las decisiones oficiales y contribuir a su aplicación. Por lo tanto, no basta publicar los conjuntos de datos; estos deben ser relevantes, confiables y útiles en el sentido de que permitan a los ciudadanos hacer cosas que consideren de valor. Se trata de una nueva idea de transparencia, firmemente apoyada en las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) (Concha y Naser, 2012a, pág. 14).

Se utilizó esa metodología porque centra su atención en el interés colectivo de diversas partes interesadas (involucrados), sobre todo los usuarios del Portal (ciudadanía) y las instituciones públicas que facilitan el acceso a sus datos. Se considera además que el valor público del Portal es consecuencia necesaria de la relación entre las instituciones públicas y los múltiples usuarios.

De acuerdo a esto, lo que deberían hacer las agencias o instituciones públicas es evaluar las iniciativas en función de las partes interesadas y de ahí derivar los valores públicos asociados a sus intereses. Ello implica que los datos abiertos de gobierno lograrán su objetivo cuando las partes interesadas extraigan un valor significativo de las acciones del gobierno en los ámbitos de transparencia, participación y colaboración. De ese modo el gobierno ganará fundamentalmente una mejor imagen de accesible, con capacidad de respuesta, confiable y, en definitiva, más abierto (Harrison y otros, 2011, citado en Concha y Naser, 2012).

## **b) Dimensiones de valor público**

Harrison y otros (2011) plantean que el valor público puede describirse en términos de seis dimensiones que intentan captar todo el espectro de posibles resultados de la acción del gobierno: financiero, político, social, estratégico, ideológico, de legitimidad y de respeto.

De esas seis dimensiones, la que se condice con el valor público del Portal como una ganancia en transparencia es la de legitimidad y respeto. Esta se entiende como el impacto en la visión de los personeros de gobierno en el cuidado de valores en términos de creación de confianza, integridad y legitimidad de las instituciones públicas.

Según esa metodología, la calidad de la selección y diseño de las iniciativas de los datos abiertos de gobierno se vería fortalecida si hubiera un claro entendimiento sobre a quién sirven las iniciativas o programas particulares y, específicamente, cuáles son los valores públicos asociados en términos de cada una de las dimensiones que plantean.

## **c) Indicadores de referencia para iniciativas de datos abiertos**

Como instrumento para el análisis, se utilizaron los indicadores de referencia para iniciativas de datos abiertos propuestos por la Fundación Centro Tecnológico de la Información y Comunicación (CTIC) de España. Se presentan indicadores de referencia en las siguientes categorías:

- Categoría 1: conjuntos de datos disponibles
- Categoría 2: aplicaciones disponibles
- Categoría 3: organización y personal involucrado
- Categoría 4: empresas TIC desarrolladoras de aplicaciones
- Categoría 5: empresas de medios de información y otras organizaciones
- Categoría 6: demanda social percibida

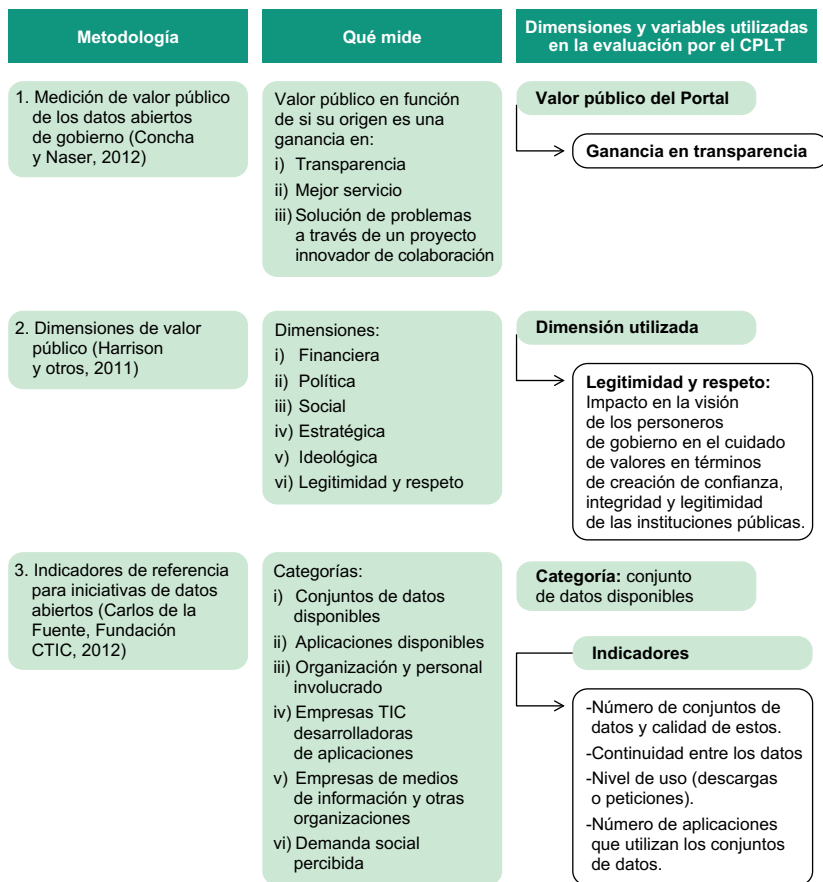
Se utilizaron los indicadores de la Categoría 1 (conjuntos de datos disponibles). Se excluyeron algunos por encontrarse fuera del ámbito de acción y de la información que el Portal de Datos Abiertos pone a disposición del público.

## **d) Resumen de las metodologías utilizadas**

En el diagrama VI.1 se muestra un resumen de las metodologías, sus dimensiones e indicadores, y las herramientas específicas que se utilizaron de cada una de ellas:



**Diagrama VI.1**  
**Metodologías del Consejo para la Transparencia para la evaluación del Portal de Datos Abiertos**



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de G. Concha y A. Naser, “Datos abiertos: un nuevo desafío para los gobiernos de la región”, *serie Gestión Pública*, N° 74 (LC/IP/L.313), Santiago, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), marzo de 2012; T. Harrison y otros, “Open Government and E-Government: democratic challenges from a public value perspective”, ponencia presentada en “The 12th Annual International Digital Government Research Conference”, College Park, Maryland, 12 a 15 de junio de 2011; C. De la Fuente, “Gobierno como plataforma: retos y oportunidades”, *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*, Documentos de Proyecto (LC/W.465), G. Concha y A. Naser (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2012.

## C. Determinación de los sectores considerados de impacto por la ciudadanía

Para realizar la evaluación del Portal de Datos Abiertos fue necesario priorizar sectores que fueran de mayor relevancia para el análisis de las bases de datos. Para ello se utilizaron tres fuentes de información (véase el cuadro VI.1).

**Cuadro VI.1**  
**Fuentes de información utilizadas para la priorización de sectores**  
**considerados de impacto por la ciudadanía**

Información observada	Fuente
Temas importantes para el país.	1. Estudios Nacionales de Transparencia del CPLT.
Temas donde la información pública es necesaria.	2. Comisión Defensora Ciudadana y Transparencia del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.
Número de solicitudes de acceso a información según ministerios y servicios con rangos ministeriales año 2015.	3. Reportes Estadísticos del CPLT.
Temas asociados a casos despachados por año.	

**Fuente:** Elaboración propia.

## 1. Temas importantes y donde la información pública es necesaria: los Estudios Nacionales de Transparencia del Consejo para la Transparencia

El Estudio Nacional de Transparencia, realizado por el Consejo para la Transparencia, tiene por objeto monitorear las actitudes, opiniones, comportamiento y valores de la ciudadanía hacia la problemática de la transparencia que aborda la ley respectiva<sup>7</sup>. Según la información del estudio, las temáticas más relevantes para el país durante los últimos cinco años son salud, educación, empleo, delincuencia y pobreza. Entretanto, los temas donde la información pública es necesaria de acuerdo a la ciudadanía son salud, educación y vivienda. Los desgloses respectivos se aprecian en los cuadros VI.2 y VI.3.

**Cuadro VI.2**  
**Temas más importantes para el país**

¿Cuáles son los temas más importantes para el país?			
2015	Salud (63%)	Educación (55%)	Delincuencia (48%)
2014	Salud (59%)	Educación (49%)	Empleo (43%)
2013	Salud (61,7%)	Educación (58,2%)	Pobreza (49,1%)
2012	Salud (45%)	Educación (43%)	Pobreza (38%)
2011	Educación (49,2%)	Salud (44,8%)	Pobreza (35,2%)

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de Consejo para la Transparencia, "Estudios Nacionales de Transparencia" [en línea] <http://www.consejotransparencia.cl/estudios-nacionales-de-transparencia/consejo/2012-12-13/155411.html>.

<sup>7</sup> Véase Consejo para la Transparencia, "Estudios Nacionales de Transparencia" [en línea] <http://www.consejotransparencia.cl/estudios-nacionales-de-transparencia/consejo/2012-12-13/155411.html>.

**Cuadro VI.3**

**Temas donde es más importante la naturaleza pública de la información**

Señale, en orden de importancia, las tres áreas donde considera que es más necesario que la información sea pública.			
2015	Salud (83%)	Educación (80%)	Vivienda (54%)
2013	Salud (76%)	Educación (72%)	Vivienda (42%)
2012	Salud (59%)	Educación (53%)	Vivienda (28%)

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de Consejo para la Transparencia, “Estudios Nacionales de Transparencia” [en línea] <http://www.consejotransparencia.cl/estudios-nacionales-de-transparencia/consejo/2012-12-13/155411.html>

## 2. Número de solicitudes de acceso a información según ministerios y servicios con rangos ministeriales año 2015, Comisión Defensora Ciudadana y Transparencia

Respecto al número de solicitudes de acceso a información (SAI) según ministerios y servicios para el año 2015, los sectores de salud, vivienda y educación se encuentran entre los seis primeros lugares con mayor cantidad de solicitudes, lo que se puede observar en el cuadro VI.4.

**Cuadro VI.4**

**Número de solicitudes de acceso a información, según ministerios y servicios con rangos ministeriales, Comisión Defensora Ciudadana y Transparencia, 2015**

Ministerios	Número de SAI (2015)
1. Ministerio del Trabajo y Previsión Social	8 749
2. Ministerio de Obras Públicas	6 699
3. Ministerio de Educación	5 612
4. Ministerio del Interior y Seguridad Pública	4 660
5. Ministerio de Salud	4 638
6. Ministerio de Vivienda y Urbanismo	3 863

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de Información de la Comisión Defensora Ciudadana y Transparencia del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

## 3. Temas asociados a casos despachados por año, reportes estadísticos del Consejo para la Transparencia

Al solicitar información a un organismo público, si vence el plazo que este tiene para entregar la información y el organismo no contesta, la deniega, o no cumple con los deberes de transparencia activa que establece el artículo 7 de la Ley sobre Acceso a la Información Pública, los ciudadanos pueden interponer ante el Consejo para la Transparencia reclamos por “denegación de acceso a la información” (procedimiento que permite impugnar la no entrega de información por parte de un organismo público), o por “transparencia activa” (denuncia del incumplimiento de

los deberes de transparencia activa establecidos en el Título III de la Ley sobre Acceso a la Información Pública). A esos reclamos interpuestos ante el CPLT se les denomina casos. Son la respuesta del Consejo a una reclamación presentada por un ciudadano que, tras haber intentado acceder a información pública, queda insatisfecho con el proceso.

Respecto a los temas de los casos despachados por el CPLT, los datos de los últimos tres años revelan que los temas más demandados por la ciudadanía son salud, educación y orden y seguridad, como se aprecia en el cuadro VI.5.

**Cuadro VI.5**  
**Temas asociados a casos despachados por año, reportes estadísticos del Consejo para la Transparencia**

Informes estadísticos mensuales del Consejo para la Transparencia								
2015	Salud	(11,4%)	Orden y seguridad interior	(7,8%)	Grupos de interés especial	(7,3%)	Educación	(6,8%)
2014	Salud	(13,3%)	Orden y seguridad interior	(9,7%)	Grupos de interés especial	(8,4%)	Economía y finanzas	(7,2%)
2013	Gestión y administración territorial (urbanismo)	(13,6%)	Educación	(12,3%)	Trabajo	(12,0%)	Salud	(11,5%)

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de Consejo para la Transparencia "Reporte estadístico mensual" [en línea] [http://extranet.consejotransparencia.cl/web\\_rsw/paginas/Periodos.aspx](http://extranet.consejotransparencia.cl/web_rsw/paginas/Periodos.aspx).

Sobre la base de las fuentes de información consultadas, se justifica relevar los sectores de salud, vivienda y educación como sectores de impacto. En primer lugar, porque las personas los consideran como los más relevantes. En segundo término, porque el número de solicitudes de acceso a información hace que estos sectores se ubiquen entre los más solicitados, lo que confirma las cifras proporcionadas por la ciudadanía.

## D. Resultados

### a) Generales

A partir de la información disponible en el Portal de Datos Abiertos y en las páginas web de las diferentes instituciones relacionadas con las temáticas de salud, educación y vivienda, se observó que:

- Los formatos en que se encontraba disponible la información eran: PDF, KMZ, JPG, CSV, XLS, Word y formularios web; algunos archivos se encontraban en formato comprimido (ZIP).

- En algunos casos, en lugar de poner las bases de datos a disposición del público en la página del Portal, se incluía un enlace en HTML mediante el que se accedía a una página web de la institución que publicaba los datos. Sin embargo, el enlace no funcionaba, ya fuera porque no se podía acceder a la información o porque la página en cuestión no cumplía con los estándares de datos abiertos.
- Los datos de las instituciones públicas se encontraban en formatos y con lenguajes burocráticos poco accesibles para los ciudadanos. Por ejemplo, no se definían las siglas que se utilizan para el etiquetado de las bases de datos. Ese aspecto es importante, pues la finalidad de la plataforma de datos abiertos del Portal es ayudar a la homologación y conversión de los datos para hacerlos accesibles, es decir, facilitar su difusión y utilidad.

#### **b) Resultados de indicadores específicos de datos abiertos**

Según la Fundación CTIC, hay cuatro indicadores de referencia en la categoría “conjunto de datos disponibles”:

- Indicador 1: número de conjuntos de datos y calidad de estos
- Indicador 2: continuidad entre los datos
- Indicador 3: nivel de uso (descargas o peticiones)
- Indicador 4: número de aplicaciones que utilizan los conjuntos de datos

Sobre la base de esos criterios, se revisaron los datos disponibles en el Portal sobre los sectores considerados de mayor impacto (salud, vivienda y educación), en las bases de datos a que se accedió a través de las etiquetas “salud” y “educación”. Al no encontrarse en el Portal una etiqueta correspondiente al sector de la vivienda, se consultaron las páginas web de instituciones de ese sector, como el portal “Observatorio Urbano” del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) y el portal “SERVIU Región de Los Lagos” del MINVU y de la Subsecretaría MINVU. Se obtuvieron los siguientes resultados en relación con cada criterio:

##### **i) Indicador 1: número de conjuntos de datos y calidad de estos**

Se observaron en total 409 bases de datos, 248 de las cuales corresponden al sector de la salud, 43 al sector de la vivienda y 118 al de educación (se consultaron bases con una antigüedad máxima hasta agosto de 2013). Sin embargo, la calidad de esos conjuntos de datos no coincidía con los principios de datos abiertos señalados con anterioridad. Por ejemplo, la fuente de los datos no es primaria. Esto significa que ha sufrido alteración o adaptaciones que dificultan su uso o que no incorporan “diccionarios de códigos” para

usuarios no familiarizados con el tema. En otros casos, no están publicados de forma estructurada o en formatos que permitan su fácil procesamiento por computadoras. En otros, el acceso es discriminatorio, puesto que al pulsar sobre la base, se envía al usuario a una página web donde se le pide completar un formulario para poder acceder a la base de datos.

Esto indica que las instituciones que pusieron datos a disposición del público en el Portal, de los sectores mencionados, transfirieron información a la página sin asegurarse de que cumpliera los requisitos de datos abiertos. Las categorías por sector incluso agrupaban otras temáticas diferentes. Por ejemplo, en salud se encontraban bases de datos correspondientes al clima, por lo que no era fiable el número de bases de datos por categorías.

#### ii) Indicador 2: continuidad entre los datos

No se observó continuidad entre los datos de los sectores de salud, vivienda y educación. Se disponía de datos correspondientes a algunos períodos de tiempo, pero no a otros. Por ejemplo, la información de 2013 correspondiente a un semestre no se encontraba actualizada para el siguiente. En su lugar, se habían subido otros datos en el siguiente período, por lo que esa información por sí sola no constituía más que un dato particular que no podría contrastarse en el tiempo ni observar su evolución.

La excepción corresponde a datos del sector de la vivienda sobre inversiones públicas del Ministerio de Obras Públicas (que se visualizan en la etiqueta de salud), pues se puede encontrar el detalle de la inversión histórica desde 1991 hasta 2015. Sin embargo, ese ministerio no corresponde al sector en específico analizado, por lo que la completitud y continuidad de los datos está más bien determinada por cada una de las instituciones que publican sus datos.

#### iii) Indicador 3: nivel de uso (descargas o peticiones)

En el Portal es posible ordenar las bases de datos de acuerdo al número de descargas de cada una (ya sea de mayor a menor o viceversa)<sup>8</sup>. Ello permite observar cuáles son las bases de datos que tienen mayor demanda, como se indica en la fila "Máximo" del cuadro VI.6. De los tres sectores priorizados, el de la salud es el que tiene mayor número de descargas de sus bases de datos, el de la vivienda se encontraba en segundo lugar y el de la educación en tercer lugar. Entretanto, las bases de datos que tuvieron menor número de descargas de cada uno de esos tres sectores se pueden ver en la fila "Mínimo" del cuadro VI.6.

---

<sup>8</sup> A la fecha de entrega del presente artículo (marzo de 2016), el Portal tiene otro tipo de filtros: 1) popular; 2) última modificación; 3) nombres descendentes; 4) nombres ascendentes, y 5) relevancia. Al ingresar en las bases de datos se observa el número de "visitas del dataset" y "visitas de la base", por lo que ya no es posible comparar bases de datos en relación con su número de descargas.

**Cuadro VI.6**  
**Nivel de uso: descargas por sector, septiembre a octubre de 2015**

Nivel de uso		Salud	Vivienda	Educación
Número de descargas	Máximo	40 514	234	15 686
	Mínimo	46	26	22

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de información del Portal de Datos Abiertos [en línea] <http://datos.gob.cl/>.

Además de abordar el rango de descargas, al observar el nivel de uso de este indicador se detectaron problemas específicos del Portal. Es necesario aclarar que no se trata de problemas de las bases de datos. Había tres tipos de filtros disponibles en la página web del Portal: “descargas”, “evaluación” y “título”. Al seleccionar el filtro “descargas”, la base de datos se filtraba automáticamente por fecha de publicación, sin que el usuario pudiera seleccionarlo ni deseccionarlo como opción. Sin embargo, al ordenar las bases con ese filtro, no se ordenaban por el número de descargas, es decir, no se visualizaban como el usuario había seleccionado. Esto también ocurría con el filtro “evaluación”: al seleccionarlo, las bases de datos se ordenaban de la mayor a la menor puntuación asignada por los usuarios, sin considerar la fecha de publicación. Ello no seguía la misma lógica del filtro “descargas” que se mencionó anteriormente. Por su parte, con el filtro “título” se presentaban las bases primero por fecha y luego en orden alfabético. Es decir, el filtro era en realidad la fecha y no la letra inicial del título de la base de datos. En resumen, los filtros del Portal eran diferentes entre las tres opciones que se ofrecían. Además, no cumplían en la práctica con la opción que se ofrecía a los usuarios.

iv) Indicador 4: número de aplicaciones que utilizan los conjuntos de datos

En el sector de la salud había dos aplicaciones disponibles en el Portal. En el sector de la vivienda había tres aplicaciones y en el de la educación no había ninguna.

Los usuarios de las aplicaciones tienen la opción de dejar comentarios. En ellos se quejan de que la información disponible en las aplicaciones está errada o simplemente desactualizada. Además, en los comentarios se reconoce que el problema no era del Portal de Datos Abiertos, sino de las bases de datos que daban soporte a la aplicación. Por ejemplo, en uno de los comentarios se señala que el problema mayor es la calidad de los datos entregados por el Ministerio X y que ellos son los responsables de que, por ejemplo, no aparezcan los datos de la IX Región o de que X información que se encuentra en la VI Región aparezca toda “apiñada”. En ese mismo comentario se da “un 7 para modernización

y un 4 para el Ministerio X". Ese comentario es fiel reflejo de que los usuarios de las aplicaciones no solo han utilizado la información de las bases de datos disponibles a través de las aplicaciones, sino que tienen una visión crítica de su disponibilidad.

### c) Resultados de los cuatro indicadores de la categoría "conjunto de datos disponibles"

De los tres sectores considerados como de impacto:

- El sector que contaba con mayor cantidad de bases de datos disponibles era el de la salud, seguido de los sectores de educación y vivienda.
- Respecto del número de descargas, la mayor cantidad se observó en relación con el sector de la salud, seguido de educación y vivienda.
- De los cuatro indicadores analizados, tuvieron mal desempeño aquellos referentes a la calidad de las bases y la continuidad entre los datos.
- Respecto del indicador correspondiente al número de aplicaciones, se observa que hay un número bajo, si se toma en consideración la gran cantidad de bases que se encontraban disponibles. El sector con más aplicaciones es el de la vivienda (tres aplicaciones), seguido del de la salud (dos), mientras que en educación no se observaron aplicaciones disponibles.

En el cuadro VI.7 se exponen los resultados correspondientes a los cuatro indicadores.

**Cuadro VI.7**  
**Resultados de indicadores específicos de datos abiertos: sectores de salud, vivienda y educación, septiembre a octubre de 2015**

Indicadores específicos de datos abiertos		Resultados por sector		
		Salud	Vivienda	Educación
1 Conjuntos de datos	Número de bases	248	43	118
	Calidad	No cumple	No cumple	No cumple
2 Continuidad entre los datos		No se observa	No se observa	No se observa
3 Número de descargas	Máximo	40 514	234	15 686
	Mínimo	46	26	22
4 Número de aplicaciones		2	3	0

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de información del Portal de Datos Abiertos [en línea] <http://datos.gob.cl/>.



## E. Conclusiones y recomendaciones

Existen diversas metodologías que permiten medir resultados de datos abiertos. En el presente documento se utilizan tres: i) la metodología de valor público de Concha y Naser; ii) el modelo de Harrison y otros (2011), y iii) los indicadores de datos abiertos de la Fundación CTIC. De ellos se seleccionaron elementos específicos a través de los que se ha evaluado el portal de datos abiertos comprometido en el plan de acción de Chile. Aún no es posible aplicar una metodología que evalúe o mida todos los elementos que propone el paradigma de gobierno abierto (por ejemplo, en esta evaluación no se han considerado los medios de información). Por ello, se insta a que se puedan seguir evaluando desde diferentes perspectivas y con distintos modelos las herramientas de gobierno abierto implementadas en Chile. También se deberían evaluar los planes de acción, pues merecen someterse a un proceso de reflexión que contribuya a mejorar su puesta en práctica de manera tangible y pertinente a la realidad chilena. Esa realidad no se refiere solamente a las instituciones públicas o los interesados, sino al diálogo que se produce entre ellos. Allí es donde se encuentran la sinergia y el valor público de las iniciativas de gobierno abierto en curso, y, en ese sentido, es fundamental la transparencia como pilar.

La principal conclusión de este estudio es que la calidad y la continuidad de las bases de datos abiertos observadas, de sectores considerados como de impacto por la ciudadanía, no cumplan con los principios de la corriente de datos abiertos. Esos resultados de la evaluación del CPLT son coherentes con los resultados de las evaluaciones de la Alianza para el Gobierno Abierto revisadas con anterioridad, que ponían de relieve que los datos disponibles han tenido poco uso por parte de la ciudadanía. Sin embargo, el principal aporte que se pretende lograr con esta evaluación es que antes, o paralelamente, a una mayor promoción del uso de las bases de datos abiertos por parte de las personas, es necesario:

- Mejorar la calidad de los datos publicados en el Portal, para que cumplan con los principios de datos abiertos (RTA, 2014), que han de ser completos, primarios, oportunos, accesibles, legibles por máquinas, no discriminatorios y de formato libre y abierto.
- Promover la continuidad de la publicación de las bases de datos. Es decir, si se publica un conjunto de datos en relación con un período determinado, respecto de los períodos siguientes habría que publicar los conjuntos de datos que le siguen. Para la utilización de estas bases, por ejemplo, para el desarrollo de aplicaciones o investigación, un conjunto de datos por sí mismo no es útil ni relevante si no se puede hacer un seguimiento, observar la evolución de esa información, o utilizarla mediante aplicaciones.

Solo así se podrá avanzar hacia un uso más intensivo por parte de la ciudadanía. De otro modo, la promoción del uso de bases de datos que no cumplan los principios de calidad y continuidad puede generar en la ciudadanía una mayor desconfianza o incredulidad respecto del potencial de las políticas de datos abiertos.

En esa misma línea, al analizar las bases de datos, se observa que en las instituciones públicas no parece haber un claro entendimiento de a quién o a quiénes sirve la iniciativa del Portal, ni cuál es el valor público asociado a los datos abiertos. Por ese motivo, se recomienda que las instituciones evalúen las bases de datos abiertos de cara a las partes interesadas y, a partir de las conclusiones pertinentes, se pongan a disposición del público nuevas bases y se mejoren las ya existentes. Una vez que se suben las bases de datos, las instituciones parecen desentenderse de ellas, haciendo caso omiso de los comentarios que reciben, por ejemplo, respecto al uso de las aplicaciones que utilizan esos datos. Esto contribuye a la percepción de desconfianza hacia las instituciones, más que a salvar esa brecha. Es necesario que las instituciones públicas utilicen los canales de participación y comunicación con la ciudadanía, entre ellos los comentarios que dejan los usuarios de las aplicaciones disponibles en el Portal.

Por ese motivo se vuelve ineludible fortalecer la institucionalidad para la facilitación del acceso a las bases de datos abiertos, mediante el fortalecimiento de las capacidades de los funcionarios que en cada institución realizan esa tarea (tanto en el Portal como en sus respectivas páginas web institucionales).

La política de gobierno abierto no puede ser impulsada únicamente por los directivos de las administraciones públicas o solicitada por la ciudadanía. Es un proceso que se retroalimenta constantemente a partir de la comunicación con las partes interesadas y así se genera su valor público.

En definitiva, el mero hecho de poner los datos a disposición del público no crea un gobierno abierto. Se trata de un proceso que conlleva un seguimiento y monitoreo; la disponibilidad de las bases de datos es solo una etapa.

De la experiencia del CPLT y de la evaluación del Portal de Datos Abiertos, así como de las evaluaciones de la Alianza para el Gobierno Abierto, se pueden deducir, entre otras, las necesidades siguientes: i) el rediseño de procesos administrativos; ii) el abaratamiento de los costos y la aceleración del tiempo de las transacciones, y iii) el mejoramiento de la rapidez y calidad de los servicios a los ciudadanos (Baena Olabe y Cruz Vieyra, 2011, pág. 5). Así, por ejemplo, en el caso de la implementación de la Ley sobre Acceso a la Información Pública de Chile, muchos organismos públicos han rediseñado su estructura organizacional y administrativa. Se han establecido unidades o encargados de transparencia que han

sido vehículos importantes para la gestión fluida de las solicitudes de acceso a información, junto con la creación de un diseño de procesos de transparencia activa. Además, se han implementado proyectos de gestión documental que ayudan a abaratar costos al disminuir el tiempo de búsqueda de la información y su ordenamiento para su publicación o entrega. La búsqueda de prácticas equivalentes a las mencionadas en las políticas de datos abiertos podría contribuir a hacer que las bases de datos publicadas por el sector público chileno no confirmen el supuesto de que los datos del gobierno se encuentran en formatos y con lenguajes burocráticos poco accesibles para los ciudadanos. Tanto desde los servicios públicos como desde los potenciales usuarios, es necesario comprender que la finalidad de tener plataformas de datos abiertos consiste en ayudar a la homologación y conversión de los datos para hacerlos accesibles. O sea, el objetivo es facilitar su difusión y utilidad. No solo publicar datos por publicar, sino encontrar el sentido que tienen, o podrían tener, para sus usuarios.

En un momento de crisis de confianza hacia las instituciones públicas, como el que ha vivido Chile en los últimos tiempos, es relevante repensar el papel que debe desempeñar el sector público, tanto en la recuperación de la confianza como en el fortalecimiento de las iniciativas institucionales que dan continuidad y coherencia al ejercicio de la función pública. En ese sentido, se deben vincular las capacidades de los funcionarios y gestores públicos con las herramientas tecnológicas disponibles. No obstante, en lugar de centrarse en las herramientas propiamente dichas, habría que realzar el valor público que se crea día a día mediante la facilidad de acceso a la información pública. La transparencia es a la vez un fin y un medio para lograr que los ciudadanos estén mejor informados y, por ende, con mejor disposición para cooperar en la construcción de políticas públicas. Del mismo modo, el valor público de la transparencia se hará más visible a medida que las instituciones incorporen las opiniones de los ciudadanos en su quehacer. De esa forma se percibirán relaciones más simétricas entre la ciudadanía y el sector público, lo que redundará positivamente en la deliberación respecto a políticas públicas y en la calidad de la democracia.

El gobierno abierto tiene que ver con la confianza de las personas para asumir un rol activo y participativo (Concha y Naser, 2012a), pero también con el nuevo servicio público (Brainard y McNutt, 2010), que se basa en la premisa de las motivaciones democráticas de los funcionarios para participar en la esfera pública, escuchar a las personas y dialogar, y no únicamente en programas preconcebidos. Por ello es que la sola acción de abrir datos no es suficiente para garantizar una mejor relación entre la ciudadanía y el sector público. Sin embargo, es un importante paso y una herramienta concreta para que la ciudadanía pueda ver los esfuerzos que se hacen desde el sector público y contribuir a ellos.

## Bibliografía

- Abella, A. (2012), "Evaluación de impacto de las estrategias de apertura y reutilización de datos públicos", *La promesa del gobierno abierto*, A. Hofmann, Á. Ramírez-Alujas y J.A. Bojórquez Pereznieta (coords.) [en línea] [www.lapromesadelgobiernoabierto.info](http://www.lapromesadelgobiernoabierto.info).2012.
- Baena Olabe, P. y J. Cruz Vieyra (2011), "Acceso a la información y políticas de transparencia focalizada", *Notas Técnicas*, N° IDB-TN-321, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Brainard, L y J. McNutt (2010), "Virtual government-citizen relations: informational, transactional or collaborative? *Administration & Society*, vol. 42, N° 7.
- Calderón, C. (2012), "Por qué un gobierno abierto", *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*, Documentos de Proyecto (LC/W.465), G. Concha y A. Naser (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Calderón, C. y S. Lorenzo (coords.) (2010), *Open Government. Gobierno abierto*, Jaén, Algón Editores.
- Canel, M.J., (2014), "Reflexiones sobre la reputación ideal de la administración pública", *Escribir en las almas. Estudios en honor de Rafael Alvira*, M. Herrero y otros (eds.), Pamplona, Eunsa.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014), "Instrumentos de la planificación y gestión pública en el siglo XXI", *Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe* (LC/W.633), Santiago, noviembre.
- Chile, Gobierno de (2015), *Informe de autoevaluación de medio término del Plan de Acción Nacional 2014-2016*, Santiago, Ministerio Secretaría General de la Presidencia.
- \_\_\_\_ (2014), *Plan de Acción de Chile. Gobierno abierto 2014-2016*, Santiago, Ministerio Secretaría General de la Presidencia.
- Concha, G. y A. Naser (2012a), "Datos abiertos: un nuevo desafío para los gobiernos de la región", *serie Gestión Pública*, N° 74 (LC/IP/L.313), Santiago, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), marzo.
- \_\_\_\_ (2012b), "El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad", *Documentos de Proyecto*, N° 465 (LC/W.465), Santiago, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), febrero.
- Consejo para la Transparencia (2015a), *Estudio Nacional de Transparencia. Séptima Medición. Análisis de Resultados*, diciembre [en línea] <http://www.consejotransparencia.cl/estudios-nacionales-de-transparencia/consejo/2012-12-13/155411.html>.
- \_\_\_\_ (2015b), "Reporte estadístico mensual" [en línea] [http://extranet.consejotransparencia.cl/web\\_rsw/paginas/Periodos.aspx](http://extranet.consejotransparencia.cl/web_rsw/paginas/Periodos.aspx).
- \_\_\_\_ (2015c), *Estudio Nacional de Transparencia. Sexta Medición. Análisis de Resultados*, enero [http://www.consejotransparencia.cl/consejo/site/artic/20121213/asocfile/20121213155411/estudio\\_nacional\\_de\\_transparencia\\_2014.pdf](http://www.consejotransparencia.cl/consejo/site/artic/20121213/asocfile/20121213155411/estudio_nacional_de_transparencia_2014.pdf).
- \_\_\_\_ (2014), *Estudio Nacional de Transparencia. Informe de resultados*, febrero [en línea] [http://www.consejotransparencia.cl/consejo/site/artic/20121213/asocfile/20121213155411/estudio\\_nacional\\_de\\_transparencia\\_2013.pdf](http://www.consejotransparencia.cl/consejo/site/artic/20121213/asocfile/20121213155411/estudio_nacional_de_transparencia_2013.pdf).
- Dawes, S. (2010), "Stewardship and usefulness: policy principles for information-based transparency", *Government Information Quarterly*, vol. 27, N° 4.
- De la Fuente, C. (2012), "Gobierno como plataforma: retos y oportunidades", *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*, Documentos de Proyecto (LC/W.465), G. Concha y A. Naser (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Habermas, J. (1998), *Facticidad y validez: sobre el derecho y el estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Madrid, Trotta.
- Harrison, T. y otros (2011), "Open Government and E-Government: democratic challenges from a public value perspective", Ponencia presentada en "The 12th Annual International Digital Government Research Conference", College Park, Maryland, 12-15 de junio.
- Jolíás, L. y A. Prince (2013), "El ecosistema argentino de datos abiertos", *El gobierno electrónico a nivel local. Experiencias, tendencias y reflexiones*, D. Pando y N. Fernández (comp.), Victoria, Fundación CIPPEC/Universidad de San Andrés.
- Kim, S. (2005), "The role of trust in the Modern Administrative State: An Integrative Model", *Administration & Society*, vol. 37, N° 5.
- Mariñez Navarro, F. (2013), "¿Qué transparencia requiere el gobierno abierto?", *Revista de Gestión Pública*, vol. II, N° 2.
- \_\_\_\_\_(2012), "El debate abierto del gobierno abierto", documento presentado en el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, 30 de octubre-al 2 de noviembre.
- Meng, A. (2014), "Investigating the roots of open data's social impact", *E-Journal of Democracy*, vol. 6, N° 1.
- Meijer, A. (2012), "Introduction to the special issue on government transparency", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 78, N° 1.
- Meijer, A., D. Curtin, y M. Hillebrandt (2012), "Open government: connecting vision and voice", *International Review of Administrative Sciences*, vol.78, N° 1.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2015), "Gobierno abierto en América Latina", *Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública*, OECD Publishing.
- Open Data Institute/ProGobernabilidad (2015), *Una guía sobre la priorización de datos abiertos para el desarrollo global* [en línea] <http://www.progobernabilidad.org.pe/wp-content/uploads/2015/09/GUIA-DATOS-ABIERTOS.pdf>.
- Prieto-Martín, P. y A. Ramírez-Alujas, (2014), "Caracterizando la participación ciudadana en el marco del Gobierno Abierto", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 58.
- Ramírez-Alujas, A. (2012a), "Gobierno abierto es la respuesta: ¿Cuál era la pregunta?", *Más Poder Local*, N° 12, Especial Redes Sociales y Gobernanza [en línea] <http://www.maspoderlocal.es/files/articulos/92-F50524f44921347571524-articulo-1.pdf>.
- \_\_\_\_\_(2011), "Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales", *Revista Enfoques*, vol. IX, N° 15.
- RTA (Red de Transparencia y Acceso a la Información) (2014), *Directrices – Transparencia activa y datos abiertos (G02/D02/G)* [en línea] [http://mgd.redrta.org/mgd/site/artic/20150127/asocfile/20150127111724/g02\\_d02\\_g\\_directrices\\_open\\_data.pdf](http://mgd.redrta.org/mgd/site/artic/20150127/asocfile/20150127111724/g02_d02_g_directrices_open_data.pdf).
- Robinson, D. y H. Yu (2012), "Apertura de datos: primeras lecciones para el diseño de políticas". *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*, Documentos de Proyecto (LC/W.465), G. Concha y A. Naser (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sanhueza, A. (2014), *Mecanismo de revisión independiente: Chile. Informe de avance 2012-13*, [en línea] [http://www.probidadytransparencia.gob.cl/wp-content/uploads/2016/01/Chile\\_Final\\_2012\\_1.pdf](http://www.probidadytransparencia.gob.cl/wp-content/uploads/2016/01/Chile_Final_2012_1.pdf).
- Schuler, D. (2010), "Online deliberation and civic intelligence", *Open Government. Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*, D. Lathrop y L. Ruma (eds.), Sebastopol, O'Reilly.