

Capítulo 4

Aprovechar el potencial para los datos abiertos en América Latina

En este capítulo se destacan algunas de las principales tendencias en las estrategias e iniciativas de los gobiernos relacionadas con los datos abiertos y la información del sector público (ISP) en los países de América Latina (ALCs). Se analiza el estatus de las políticas de datos abiertos en estos países, al revisar los objetivos de los programas y estrategias de datos abiertos en operación, los portales de datos abiertos disponibles, así como los mecanismos para la comunicación, consulta y cooperación orientados al desarrollo y puesta en marcha de políticas de datos abiertos. Se identifica que los países de América Latina se encuentran en etapas muy diferentes de su proceso de desarrollo de datos abiertos: en tanto que algunos tienen gran experiencia en el área, otros apenas empiezan a diseñar estrategias y portales. Por último, se apunta a la importancia para todos los ALCs de concentrarse en el potencial de los datos abiertos para la creación de valor económico y social, así como para generar una difusión documentada de los datos acorde con las necesidades de los usuarios.

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

De la ISP a la agenda de datos abiertos

Las organizaciones públicas generan y recaban una amplia gama de tipos diferentes de datos para desempeñar sus funciones. Un mejor acceso y un mejor uso de la extraordinaria cantidad y centralidad de los datos y la información del sector público pueden generar una importante creación de valor desde perspectivas económicas, sociales y de buena gobernanza (Ubaldi, 2013). El uso directo de datos e información gubernamentales puede dar origen a productos y servicios, y así contribuir de varias maneras a aumentar la eficiencia y la productividad dentro del sector público y en la economía en general. Pero eso no es todo. La información del sector público (ISP), los datos abiertos, los datos abiertos de gobierno (DAG) y los grandes conjuntos de datos (*big data*) son, de hecho, todas partes interrelacionadas del cambio hacia sociedades y economías basadas en el conocimiento, e impulsores potenciales de la innovación, el crecimiento, el empleo, una mejor prestación de servicios públicos, así como una gobernanza más eficiente, transparente y participativa.

A finales de la década de 1990 y principios de la de 2000 en los debates sobre la política de la información prevalecía la libre distribución de datos. Los intentos dirigidos a consolidar las iniciativas relacionadas con la ISP recibieron un gran apoyo de movimientos de la sociedad civil como los de “Derecho a la Información” o “Libertad de Información”, que abogaban por una mayor apertura de los conjuntos de datos, información y documentos generados o en poder de organismos públicos, con el fin de promover el derecho público de acceso a la información desde una perspectiva de derechos humanos (Ubaldi, 2013). De acuerdo con estos movimientos, el acceso a la ISP se considera esencial para mejorar la transparencia y rendición de cuentas del gobierno.

En la década de 2000, los temas relacionados con la información del sector público y los datos abiertos se incorporaron de forma más predominante al debate. Esto se mostró claramente con la publicación de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea (Directiva 2003/98/CE relativa a la reutilización de la información del sector público, enmendada en junio de 2013 como Directiva 2013/37/UE), la cual requería que la ISP de las organizaciones de los países miembros, de estar accesible, debe estar disponible para uso comercial y no comercial. Estos acontecimientos reflejaban otros importantes ocurridos en otras partes del mundo, por ejemplo, la promulgación en Estados Unidos de la Ley de Libertad de Información Electrónica (e-FOIA) de 1996.

Las estrategias, políticas públicas e iniciativas gubernamentales relacionadas con la ISP han sido impulsadas en gran medida por el objetivo

de generar valor nacional mediante el uso de esta información en el sector privado y en el entorno de economía de mercado. El mercado de ISP de la OCDE se estimó en cerca de USD 97 mil millones en 2008 y pudo haber aumentado a alrededor de USD 111 mil millones para 2010. Se estimó que los impactos económicos agregados de la OCDE del uso de la ISP y aplicaciones relacionadas se ubicaban en cerca de USD 500 mil millones y que podría haber cerca de USD 200 mil millones de ganancias adicionales si se eliminaran las barreras para dicho uso, se aumentarían las habilidades y se mejoraría la infraestructura de datos (OCDE, 2014).

Puesto que el interés en el potencial de creación de valor económico y social en un sentido amplio se eleva constantemente, presenciamos la ampliación de las estrategias gubernamentales de ISP a estrategias de datos abiertos. Esto se debe sobre todo al movimiento de “datos abiertos de gobierno”, el cual ha crecido de forma considerable en el mundo entero, así como al hecho de que, en vez de desarrollar un enfoque jurídico, las estrategias utilizan sobre todo argumentos sociales y económicos para alentar la divulgación de datos de gobierno como datos abiertos —esto es, en formatos que permitan un acceso fácil—, así como su utilización, reutilización y distribución por cualquier persona y sin discriminación. Este cambio refleja un foco de interés en los datos sin procesar que conceptualmente puede verse como el nivel más bajo de abstracción y detalle del cual se derivan la información y el conocimiento. El objetivo esencial del movimiento de datos abiertos es aumentar y mejorar el acceso público y gratuito a los conjuntos de datos de varias fuentes, incluidos los datos gubernamentales, por ejemplo, administrativos, estadísticos y de investigación. Los responsables de la formulación de políticas orientados a permitir el uso de la ISP como una fuente de valor económico han puesto énfasis desde el principio en conjuntos de datos comercialmente valiosos, como la información meteorológica y geográfica, y los microdatos, preparando así el camino para la creciente pertinencia asignada a los datos sin procesar.

El valor puede derivarse principalmente de la reutilización de los datos del sector público por parte de cualquier usuario dentro o fuera de los organismos del sector público. Por consiguiente, será beneficioso eliminar cualquier tipo de obstáculo para el acceso y la reutilización de los datos. Los impedimentos pueden incluir prácticas disuasivas de fijación de precios y otorgamiento de licencias, diferencias en los sistemas de concesión de licencias en todas las instituciones nacionales, falta de información, interoperabilidad y estándares pobres, obstáculos organizacionales y culturales dentro del sector público, así como restricciones legales que impidan el fácil acceso, utilización, reutilización e intercambio de datos dentro y a través de diferentes niveles de gobierno.

Si bien las estrategias de políticas y la madurez de instauración difieren, los países de la OCDE en general trabajan actualmente para lograr que los datos gubernamentales —excepto aquellos personales, confidenciales y de

seguridad o defensa— estén disponibles en un formato legible por máquina e interoperable; asimismo, están cambiando a regímenes de concesión de licencias gratuitas (de creación o patrimonio común o similares), abiertas y no exclusivas. Además, dado que los datos del gobierno se contemplan cada vez más como un potencial generador de valor público para el sector público, así como para la economía y la sociedad en su conjunto, más que como una fuente de ingresos gubernamentales, las prácticas de fijación de precios se modifican para hacer los datos accesibles en forma gratuita o a un costo marginal (por ejemplo, el costo de reproducción cuando es necesario).

Al mismo tiempo, los países fortalecen cada vez más la autonomía de los habitantes respecto a datos personales generados o registrados por el gobierno. Los datos personales en forma agregada y anónima pueden ser de gran valor para la sociedad, por ejemplo, la investigación estadística. Pero, como se analiza en otros capítulos, los datos personales en forma identificable son también muy útiles para las empresas de todos tipos. Por consiguiente, movimientos como la iniciativa “midata”¹ en el Reino Unido se dirigen a desarrollar marcos sólidos que determinen las condiciones bajo las cuales los datos personales pueden convertirse en parte del gobierno abierto o los grandes conjuntos de datos, así como a empoderar a las personas para enterarse de cómo se utiliza su información y cómo brindar o negar su consentimiento para ello.

No obstante, los datos abiertos no sólo se acompañan de perspectivas para los gobiernos, sino también de muchos retos para éstos. Por tal razón, en tiempos de reducciones presupuestarias y restricciones financieras los gobiernos sienten la necesidad de formular con claridad un caso de negocios e identificar modelos de financiamiento para abrir y digitalizar los datos del gobierno sin castigar a los proveedores de los mismos. Por razones similares, ahora se pone gran énfasis en diseñar metodologías más sólidas para evaluar el impacto causado por los datos abiertos. El propósito de este capítulo es destacar algunas de las principales tendencias en las estrategias e iniciativas de datos abiertos de gobierno e información del sector público en los diversos países de América Latina.

Creación de valor a través de los datos abiertos

Los datos abiertos no constituyen un logro repentino o inmediato, sino, más bien, un proceso gradual; de igual manera, la creación de valor requiere la participación y compromiso de todos los actores interesados. La participación pública activa es fundamental, por un lado, para aprender de la demanda de datos y guiar su entrega, sus fuentes principales y el trabajo que tiene que hacerse para ponerlos a disposición del público, y, por otro lado, para crear valor.

Una mayor sensibilización y participación ciudadanas en los asuntos públicos puede aumentar la confianza en el gobierno. El acceso a la información representa un paso inicial y decisivo a la vez, en el camino que permite a la población estar informada acerca de las actividades del gobierno y vigilarlas. Sin embargo, lograr que la información quede a disposición del público no es suficiente para crear el valor mencionado en la sección anterior. La creación de valores económicos, sociales o de buena gobernanza requiere, en efecto, de la activa participación pública. De hecho, si bien el acceso a la información pública fomenta la transparencia y la rendición de cuentas públicas, la utilización y reutilización de los datos generados por los gobiernos son esenciales para propiciar la formación de valor agregado.

Contar con una estrategia transversal de datos abiertos del gobierno central es esencial para comenzar a cambiar del acceso a la información al fomento de programas de datos abiertos entre las instituciones públicas y crear conocimiento y beneficios para la sociedad en general.

La apertura se relaciona no sólo con la entrega de documentos informativos estáticos acerca de las actividades gubernamentales. Este antiguo concepto parte de una formulación de políticas unilateral y de una relación falta de colaboración entre las entidades gubernamentales y las personas gobernadas. La apertura del gobierno es un proceso dinámico que requiere la interacción continua de los actores implicados. Limitar el gobierno abierto a un proceso meramente informativo debilita el valor potencial de los datos abiertos.

Como se destacó en el Capítulo 2, las instituciones públicas generan y diferentes fuentes públicas y privadas ofrecen datos a diario. Las personas, la academia, las organizaciones privadas y otras instituciones públicas e internacionales participan en este proceso de intercambio continuo e incesante. Sin embargo, a pesar de la cantidad diaria de datos recopilados, podría no ser accesible para todos y en todas partes.

Los datos abiertos trascienden la difusión de información. El concepto significa abrir una gama mucho más amplia de datos, a menudo basados en solicitudes activas de la comunidad de usuarios de los mismos, e implica exponer a los gobiernos a un mayor escrutinio público. Es necesario mostrar una alta rendición de cuentas, no sólo al simplemente proporcionar información, sino también al proporcionar información de calidad. Por consiguiente, los funcionarios públicos y los responsables de la formulación de políticas pueden resistirse al cambio. A los países que han lidiado con problemas de integridad y medidas de combate a la corrupción del sector público, este proceso puede resultarles aún más difícil. Los formuladores de políticas tendrían primero que identificar argumentos e incentivos válidos para superar la resistencia institucional para difundir los datos, y las instituciones públicas deberían reconocer el valor de los datos abiertos para consolidar el

gobierno abierto. Si bien un fuerte apoyo político es muy beneficioso para conseguirlo, es importante tomar en cuenta que los datos abiertos y el acceso a la información pública tendrían que institucionalizarse para convertirse en un componente integral de la cultura gubernamental.

La OCDE identifica tres amplios conjuntos de valores que los gobiernos focalizan mediante iniciativas de datos abiertos: valor económico, valor social y valor de buena gobernanza. Los beneficios de los datos abiertos incluyen, entre otros, los siguientes:²

- Una mejor toma de decisiones para los sectores público, privado y social.
- Una prestación de servicios públicos más rápida, innovadora y eficiente.
- Una mayor rendición de cuentas del gobierno y una mayor confianza pública.
- Empoderamiento de la población y la sociedad civil.
- Una mayor participación y compromiso del público.
- Espíritu emprendedor e innovación social.

Recuadro 4.1. ¿Qué son los datos abiertos?

Se reconoce ampliamente que, para que se les considere abiertos, los datos del gobierno tienen que estar disponibles para todo aquel que quiera tener acceso a ellos y reutilizarlos, así como proporcionarse con la mayor cantidad posible de detalles y de forma oportuna. Para hacerlo, por un lado, los datos tienen que estar disponibles y ser accesibles y, por otro, debe autorizarse su reutilización y redistribución.

Para que estén disponibles y accesibles, es necesario ofrecer el conjunto de datos completo, preferiblemente de forma gratuita (o a no más que un costo razonable de reproducción y distribución) y descargable de Internet. Los criterios específicos para la disponibilidad y accesibilidad incluyen:

- Los datos son fácilmente accesibles, por ejemplo, están disponibles en formas desglosadas y en formato electrónico; además, se reconoce el derecho a tener acceso a ellos en formato electrónico.
- Los datos están disponibles de forma conveniente y modificable.
- Es fácil localizar y encontrar los datos. Por ejemplo, los catálogos de datos del gobierno (en Estados Unidos, el Reino Unido y Australia, entre otros), registros de información sobre activos (RIAs) (en Estados Unidos, el Reino Unido, Australia y Canadá, entre otros) y catálogos dirigidos por ciudadanos (en Canadá y Alemania). Los formatos y las etiquetas también facilitan la localización y reutilización de los datos, por ejemplo, “metadatos” y “microformatos”.

Recuadro 4.1. ¿Qué son los datos abiertos? (Cont.)

Para garantizar su reutilización y redistribución, los datos deben proporcionarse en términos que permitan estos procesos, incluida la mezcla con otros conjuntos de datos. En efecto, el núcleo de un grupo común de datos es que una pieza de material “abierto” pueda mezclarse libremente con otro material “abierto”. La capacidad de combinar diferentes conjuntos de datos es una de las condiciones clave que permiten el desarrollo de más y mejores productos y servicios. Nuevas combinaciones de datos pueden crear nuevos conocimientos e ideas, lo cual puede conducir a campos de aplicaciones totalmente nuevos. En relación con este aspecto, los criterios específicos incluyen:

- Los datos se encuentran en formato legible por máquina, ya que la captura de textos o imágenes puede requerir mucho tiempo. Por ejemplo, los archivos en PDF no son legibles por máquina (es decir, los datos no pueden procesarse en computadoras que utilizan software de hojas de cálculo o bases de datos), en tanto que formatos como XML y XSLT sí lo son.
- Los datos se publican en formatos abiertos (las especificaciones se han dado a conocer y no es necesario tener un software específico para utilizarlos), los cuales son legibles por máquina. Si bien no hay legislación de acceso a la información que otorgue el derecho de acceso a ella en formatos abiertos, ahora la mayoría de las iniciativas DAG se acompañan de documentos de políticas que establecen que la información oficial debe estar disponible en formato abierto.
- Los datos están disponibles por medio de descargas a granel, permitiendo así el acceso no sólo a una o dos piezas de datos del gobierno, sino a conjuntos de datos completos, ya que los programadores pueden utilizar éstos para desarrollar aplicaciones que aprovechan al máximo los datos generados públicamente y para el mayor número de usuarios.
- Los datos se publican en forma oportuna: una rápida difusión permite a los desarrolladores de aplicaciones tener acceso a los datos más recientes.
- Los datos se enlazan: las consultas más sofisticadas de los usuarios requieren la creación de relaciones estructuradas entre las bases de datos gubernamentales habilitadas por tecnologías de la web semántica que convierten grandes cantidades de datos a formatos de datos enlazados.
- Los usuarios tienen el derecho de reutilizar datos sin discriminación.

Para permitir el aprovechamiento de los DAG en el desarrollo de nuevas empresas y la creación de nuevas oportunidades económicas es imperativo ofrecer datos no estructurados en los formatos más accesibles para todas las empresas, independientemente de su tamaño. Éste es un prerrequisito clave para evitar crear nuevas formas de exclusiones económicas.

Fuente: Ubaldi, B. (2013), “Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives”, OECD Working Papers on Public Governance, núm. 22, OECD Publishing, París. En su trayecto hacia una mayor aplicación de los datos abiertos, los gobiernos aún afrontan el reto de decidir qué conjuntos de datos deberán publicarse primero. Es esencial priorizar los datos publicados en formatos abiertos. Los responsables de la formulación de políticas a menudo reducen la amplitud de los conjuntos de datos publicados durante las etapas iniciales, ya que deciden concentrarse en los datos considerados desde su perspectiva. No obstante, éstos podrían no ser pertinentes para las necesidades de los usuarios. Como se observó en los países que ponen en práctica políticas y programas de datos abiertos, algunas veces los formuladores de políticas descubrirán que los datos publicados no son los que los usuarios buscan. Es necesario mantener una coordinación y consulta cercanas con los actores interesados para detectar sus necesidades y evitar el uso de un enfoque estrictamente descendente para guiar las elecciones relativas a la publicación de datos, en especial si los gobiernos quieren asegurar el interés y el compromiso a largo plazo para entregar el valor esperado.

El objetivo no es publicar la mayor cantidad posible de conjuntos de datos, sino hacer que sean valiosos para los usuarios. La cooperación horizontal y vertical cercana es un requisito básico para lograrlo. Los datos abiertos son inútiles si nadie desea utilizarlos y reutilizarlos, y si su valor potencial no se percibe o aprovecha. Por eso, actividades como los *hackatons* son sumamente importantes, pero los países necesitan ir más allá. La pertinencia de estas y otras iniciativas similares crea un valor económico y social al acercar a los gobiernos a la población y estimular la reutilización de datos.

De manera semejante, los gobiernos de todo el mundo han intentado organizar “retos nacionales” en los cuales invitan a todos los actores a utilizar los datos para encontrar soluciones que atiendan los principales problemas sociales y económicos. Por ejemplo, la organización NESTA y el Open Data Institute del Reino Unido emprendieron en agosto de 2014 el “Reto de datos abiertos sobre la alimentación”, en el que plantearon una pregunta clave: “¿Cómo podemos utilizar los datos abiertos para ayudar a las personas a comer más de manera más sana, a comer de manera más sostenible y/o a tener una cadena alimentaria más segura?” Todo el proceso se desarrolla con un enfoque de colaboración entre el sector público y la sociedad en su conjunto. Se organizó un taller de definición del reto para contar con la asesoría de expertos con el fin de informar acerca de la pregunta elegida, y se invitó a personas o a equipos a presentar ideas para resolver cualquiera de los asuntos incluidos en la pregunta del reto, o una combinación de ellos, mediante la creación de un producto o servicio específico impulsado por los datos abiertos. Por consiguiente, los datos abiertos pueden alimentar al tipo de enfoque colaborativo que apoya la participación cívica para obtener soluciones colectivas a problemas sociales y económicos.

Crear valor: el estatus de las políticas de datos abiertos en todos los países de América Latina

Esta sección presenta los resultados para la región considerando:

- ¿Cuál es el propósito? Objetivos de la estrategia de datos abiertos
- ¿Qué se está haciendo? Programas de datos abiertos disponibles, acciones y datos públicamente disponibles
- ¿Dónde están disponibles los datos? Portales de datos abiertos centralizados, sectoriales y ministeriales
- ¿Cómo se coordinan? Comunicación, consulta y cooperación, alineación e integración de políticas

Si bien el acceso a la información pública está más desarrollado en América Latina, se ha mejorado mucho en lo que respecta a los datos abiertos. Se ha demostrado que en todos los ALCs la disponibilidad de estrategias centrales de gobierno abierto es heterogénea. Los ALCs presentan diferentes niveles de desarrollo respecto a las políticas de datos abiertos:³

- Siete de 11 países informan que tienen una estrategia continua de datos abiertos de gobierno (EDAG) (Colombia, República Dominicana, México, Uruguay, Chile, Brasil y Costa Rica).
- En Guatemala y Paraguay aún no se cuenta con estrategias DAG, pero en ambos países los ministerios de tutela operan estrategias separadas.
- Dos países (Perú y El Salvador) informan de la ausencia de estrategias de gobierno abierto tanto ministeriales como central (véase la Gráfica 3.5).

No obstante, cabe señalar que, según observó el equipo de la OCDE durante las visitas de trabajo a América Latina, las instituciones públicas podrían estar instaurando sistemas de datos abiertos sin percatarse de ello. Es posible que no se identifique a estos programas o iniciativas como de “datos abiertos”, sino como parte de los intentos de los ministerios para impulsar el acceso a la información. Esto parece mostrar una inadecuada sensibilización entre las instituciones públicas de los ALCs respecto a las políticas y programas de gobierno abierto y de DAG, así como falta de conocimiento relacionado con el marco conceptual de gobierno abierto.

Las estrategias centrales de DAG podrían no permearse a las instituciones públicas debido a la falta de un enfoque de gobierno entero, una limitada coordinación interinstitucional, escasas capacidades institucionales (por ejemplo, limitados recursos humanos técnicos) o resistencia institucional por sentir que los datos son de “su propiedad”. La existencia de una estrategia central de DAG podría no garantizar la identificación institucional o el desarrollo de estrategias ministeriales de datos abiertos. Además, según se analizó en el Seminario sobre Políticas de Gobierno Abierto en América Latina, realizado en Bogotá en marzo de 2014, este asunto podría tener mayores proporciones a nivel local. Los ALCs podrían resultar beneficiados por la creación de un puesto nacional de Director General de Datos (DGD) a cargo de mejorar las políticas de gobierno abierto y la coordinación interinstitucional. Actualmente, este puesto sólo está disponible en cuatro de 11 países.⁴

Entre los ALCs con estrategias de DAG en operación, la disponibilidad de estrategias ministeriales de datos abiertos es desigual: en tanto que Colombia informa que 100% de sus ministerios tienen estrategias de datos

abiertos en operación (véase también el caso de estudio de Colombia en el Capítulo 5), tres países (Chile, Uruguay y México) manifiestan que menos de 25% de los ministerios tienen su propia estrategia de DAG. Brasil cuenta con estrategias de DAG ministeriales y central, pero se desconoce el porcentaje de estrategias ministeriales.

De los cuatro países que informan que no cuentan con una estrategia central (Perú, El Salvador, Paraguay y Guatemala), solamente Guatemala y Paraguay respondieron que hay estrategias en operación en algunos ministerios (véase el mapa de la Gráfica 4.1). La escasa disponibilidad de estrategias de gobierno abierto a nivel ministerial es también un tema difícil entre los países de la OCDE. Ocho de 11 países informan que se cuenta con estrategias DAG en menos de 45% de los ministerios centrales.⁵

Por lo común, los ministerios financian sus propios portales de datos abiertos⁶ y únicamente cinco ALCs han identificado fondos para financiar el desarrollo de iniciativas de DAG selectas y de alta prioridad.⁷ Sin embargo, aunque el financiamiento puede desempeñar un papel importante en el desarrollo y continuidad de las estrategias y programas ministeriales de datos abiertos, así como la puesta en práctica de políticas en todos los ALCs, aparentemente los retos se relacionan sobre todo con asuntos de políticas y capacidad institucional, y no con asuntos de financiamiento.⁸

Además, como ocurre en los países de la OCDE,⁹ es posible que las estrategias ministeriales existentes no estén alineadas o integradas a la estrategia de DAG central. En lo que respecta a los ALCs con estrategias centrales de DAG (siete países), 60% informó que sus estrategias ministeriales coinciden con la estrategia central y 40% comentó que esto sólo aplica en algunos ministerios.¹⁰

Objetivos de la estrategia de DAG: ¿qué se proponen lograr los ALCs?

La evidencia es concluyente: en general, los ALCs mantienen un enfoque de acceso a la información en lo referente a las políticas de datos abiertos. En otras palabras, las instituciones públicas podrían no conseguir diferenciar el acceso a la información pública respecto a los datos abiertos.

Como se muestra en la Gráfica 4.2, los países de la OCDE y los ALCs coinciden respecto a los beneficios de utilizar los DAG para aumentar la transparencia y la apertura públicas. No obstante, los beneficios de utilizar los DAG para crear beneficios económicos y valor agregado para los sectores privado y público fueron calificados con los niveles más bajos de pertinencia entre los ALCs. Estos resultados son opuestos a los declarados por los países de la OCDE, que los identifican como objetivos clave de las estrategias de

Gráfica 4.1. Estrategias centrales de gobierno abierto entre los ALCs y porcentaje de ministerios con estrategias DAG en operación

- La estrategia central consiste con las propias estrategias de los line ministries
- Actualmente el gobierno central tiene vigentes una estrategia o política de DAG
- La política de estrategia central no está disponible. Sin embargo, los line ministries tienen en operación estrategias separadas
- No se cuenta con una estrategia de DAG central ni ministerial



Nota: este mapa es para fines ilustrativos y no afecta el estatus de o soberanía sobre cualquier territorio por él cubierto.

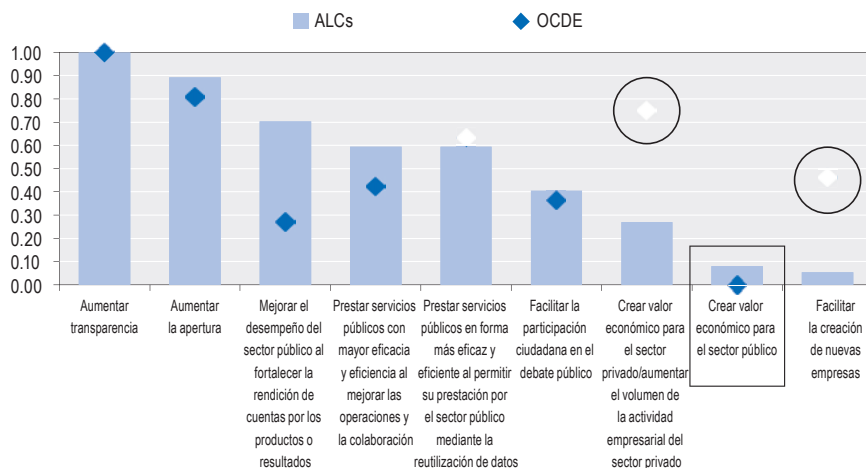
Fuente: Cuestionario de la OCDE sobre la Implementación de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina 2013, Sección 3 - Preguntas 1.1 y 8.2.

DAG. Vale la pena mencionar que los ALCs también proporcionaron las calificaciones más bajas en lo que concierne a la participación ciudadana en el debate público.

Si bien un enfoque dirigido por los componentes de acceso a la información no tiene un efecto perjudicial *per se* sobre las políticas de datos

abiertos, los ALCs tendrían que reconocer la importancia de los DAG como una herramienta para crear valor agregado con miras a asegurar la eficacia de las políticas de datos abiertos y aprovechar todo el potencial de reutilización de los datos. Además, tanto los ALCs como los países de la OCDE deberían también reconocer los beneficios que los datos abiertos aportan al sector público (por ejemplo, datos para alimentar una toma de decisiones más informada, un uso más eficiente de los recursos institucionales, maneras innovadoras de prestar servicios).

Gráfica 4.2. Objetivos de las estrategias de DAG por nivel de importancia: ALCs y países de la OCDE
 Índice: 1.0: Mayor importancia, 0.0: Menor importancia



Notas: objetivos listados desde el nivel más alto de pertinencia al más bajo, con base en información brindada por los ALCs. Índice basado en información proporcionada por 10 ALCs y 24 países de la OCDE.

Fuente: Cuestionario de la OCDE sobre la Implementación de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina 2013, Sección 3 - Pregunta 4.1 y Encuesta de la OCDE sobre Datos Abiertos de Gobierno 2013 - Pregunta 4.

Elementos de la estrategia de DAG: ¿qué componentes integran las estrategias de datos abiertos?

Los elementos de la estrategia de DAG tendrían que partir de los objetivos que los gobiernos desean lograr. Por consiguiente, la congruencia entre estos dos componentes es clave para la eficiencia de las políticas.

Se ha comprobado que los ALCs están trabajando en el desarrollo de capacidades y conocimiento institucionales, con miras a la puesta en práctica de políticas de datos abiertos dirigida a aumentar la participación ciudadana.

En orden de importancia, los principales elementos de las estrategias centrales de DAG en todos los ALCs se centran en lo siguiente (véase la Gráfica 4.3):

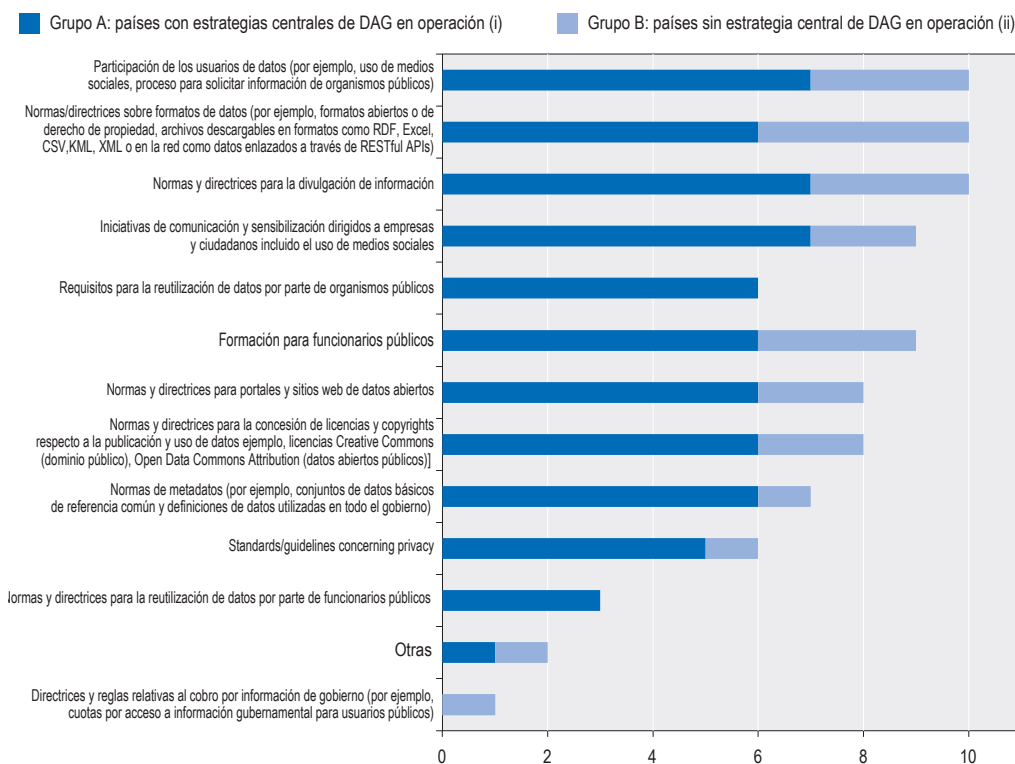
- Aumento de la participación de los usuarios de los datos
- Establecimiento de normas y directrices sobre los formatos de los datos y la divulgación de datos e información
- Formación para servidores públicos
- Puesta en marcha de iniciativas de comunicación o sensibilización a las políticas focalizadas en las empresas y la población (incluidos los medios sociales)

La inclusión de directrices sobre la divulgación de información y formatos de datos no sólo es útil para apoyar a las instituciones gubernamentales durante el proceso de apertura de datos públicos, sino también para estandarizar los procesos y aumentar la eficiencia pública. Además, estos procesos institucionales internos se apalancan cuando los funcionarios públicos reciben formación sobre temas de datos abiertos, con lo que contribuyen a desarrollar y reforzar las capacidades institucionales internas.¹¹

Los ALCs trabajan para apoyar a organismos públicos en el proceso de apertura de datos. Prácticas como la Norma sobre Publicación de Datos Abiertos del Gobierno Dominicano y el Manual de Gobierno en Línea de Colombia ilustran las acciones de los ALCs para avanzar en el desarrollo de programas de datos abiertos. Estas dos iniciativas se dirigen a ayudar a instituciones públicas durante el proceso de apertura de datos al proporcionar lineamientos y, a la vez, estandarizar los procesos interinstitucionales. La definición de directrices sigue la tendencia también observada en los países de la OCDE. De hecho, entre los países de la OCDE que respondieron a la Encuesta de la Organización sobre Datos Abiertos de Gobierno 2013, los tres principales elementos de las estrategias de datos abiertos de gobierno (EDAG) se centran en definir normas o directrices para la divulgación de información, para la concesión de licencias y copyrights, y para los formatos de datos. A diferencia de los ALCs, sólo 55% de los países de la OCDE que respondieron a la encuesta (11 de 20) identificaron la participación de los usuarios de datos como un elemento.¹² Esto puede reflejar un mayor avance en la formación de una sociedad más participativa y de políticas de datos abiertos más desarrolladas en los países de la OCDE.

Si bien los elementos de los DAG están prácticamente homologados en todos los ALCs, al desglosar la información con base en la disponibilidad de una EDAG, surgen particularidades (Grupo A: tienen una EDAG en operación, Grupo B: no cuentan con una EDAG central). Por ejemplo, seis de siete países del Grupo A aportan definiciones de metadatos y normas de privacidad, pero ningún país del Grupo B las aporta. Una situación similar surge respecto a los requisitos de reutilización de los datos para los organismos públicos: seis de siete países del Grupo A incluyeron este elemento como componente de la EDAG, pero ninguno de los países del Grupo B lo incluyó¹³ (véase la Gráfica 4.3).

Gráfica 4.3. Elementos de la estrategia central de datos abiertos de gobierno en los ALCs



Notas:

- (i) Siete países: Colombia, República Dominicana, México, Uruguay, Chile, Brasil y Costa Rica
- (ii) Tres países: Guatemala, Paraguay y El Salvador. No se cuenta con información sobre Perú.

Fuente: Cuestionario de la OCDE sobre la Implementación de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina 2013, Sección 3 - Pregunta 3.1.

Metas clave: una divulgación informada de datos acorde con las necesidades de los usuarios y una mayor participación ciudadana

La experiencia de la OCDE muestra los beneficios de una mayor participación ciudadana. Esta participación es beneficiosa para desempeñar una toma de decisiones más eficaz y basada en hechos, así como para aumentar la confianza en el gobierno. Además, la participación pública es esencial para estimular la reutilización de datos y, por consiguiente, generar valor. Sin embargo, la falta de sensibilización pública respecto a las políticas y programas de datos abiertos de gobierno actúa como una barrera para lograr la eficacia en la coordinación y cooperación entre el gobierno y la población.

Los ALCs están dispuestos a aumentar la participación de los usuarios de datos, lo cual es importante si se consideran —como ya se mencionó— los bajos niveles de sensibilización de la población a las iniciativas de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) en todos los ALCs.

Poner en marcha un proceso de consulta es útil para mejorar la formulación de políticas públicas. La inclusión de los actores y las aportaciones de los usuarios de los datos son útiles para definir los objetivos de política y con ello aumentar la eficacia y eficiencia de las políticas. Realizar la consulta es de enorme importancia para incrementar la sensibilización de los usuarios. Mantener el interés de los usuarios en los datos públicos es clave para lograr los objetivos de políticas. La razón esgrimida es sencilla: si los datos publicados no corresponden a las necesidades de los usuarios, éstos perderán interés en ellos y no se creará valor agregado alguno.

Este asunto se mencionó en las reuniones realizadas durante la visita del equipo de la OCDE a Colombia. En 2011, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) llevó a cabo consultas con empresarios. Contrario a las expectativas del ministerio previas al ejercicio, los usuarios se interesaban en datos relacionados con educación, salud, vivienda y empleo, y no sólo en datos financieros, como creía el gobierno colombiano. Al mismo tiempo, como también se mencionó en el capítulo 3, el MinTIC realizó debates de grupos de control con ciudadanos y con el sector privado para identificar las prioridades de datos abiertos y, de forma continua, diseñar y desarrollar aplicaciones basadas en datos públicos. Colombia ha proporcionado también incentivos financieros para el sector privado y los gobiernos locales con el propósito de aumentar su participación y su disposición a reutilizar los datos y desarrollar nuevas aplicaciones.¹⁴

Otros ALCs también trabajan para lograr un proceso de toma de decisiones más informadas. México realizó una consulta pública de dos meses para desarrollar su Política Nacional de Datos Abiertos y recibió alrededor de 1000 opiniones a través del portal www.datos.gob.mx. También se realizaron

tres eventos presenciales para “editar el documento inicial” sobre el tema (dos en instituciones académicas y uno en línea). En Brasil, el Comité de la Infraestructura Nacional de Datos Abiertos (INDA) proporciona un wiki permanente para permitir la participación pública durante las actividades de grupo; además, integrando las aportaciones de la población, se diseñó el portal brasileño de datos abiertos. En Uruguay, el gobierno central organizó sesiones de trabajo con la participación de interesados del ámbito académico, la sociedad civil y las instituciones públicas para elaborar el Plan de Acción de Datos Abiertos 2012-2013 de Uruguay.¹⁵

En Perú, el gobierno central realizó en 2014 tres talleres a nivel local, orientados a aumentar la participación de la población de localidades fuera de Lima e incorporar sus aportaciones al Segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto del Perú. De hecho, la experiencia peruana no es un caso aislado. Los ALCs identificaron el carácter limitado de la participación y coordinación con los gobiernos locales como uno de los temas más urgentes relativos a la puesta en marcha de políticas.

Diez de 11 países (sin incluir Perú) utilizan plataformas de los medios sociales como Facebook y Twitter para interactuar con la población y usuarios potenciales.¹⁶ Si bien no se cuenta con suficiente evidencia para evaluar la eficacia de estas herramientas, en los ALCs no se cuestionan sus posibles beneficios. Por ejemplo, en México, Twitter se ha empleado como una herramienta de consulta pública y de formulación de políticas públicas. En 2013, el gobierno mexicano puso en marcha un proceso de consulta para identificar qué datos públicos tenían que publicarse primero, con base en las prioridades y aportaciones de los ciudadanos.¹⁷ El gobierno central recibió más de 30,000 opiniones de la población durante este ejercicio.

Si bien los ejemplos anteriores ilustran la importancia de migrar de una perspectiva estricta de divulgación de “oferta de datos” a un enfoque más equilibrado e interactivo de “demanda de datos”, la consulta sobre políticas de DAG entre los ALCs aún tiene un fuerte foco horizontal.

Ocho países informaron que consultaron a los actores pertinentes. Sin embargo, según se observa en la Gráfica 4.4, las consultas se dirigen a obtener opiniones de funcionarios públicos y otros ministerios de tutela y dejan atrás a actores pertinentes, como el sector privado.¹⁸ Sólo dos países consultaron a empresas para definir sus EDAGs. Este limitado nivel de consulta con actores del sector privado y usuarios de los datos parece coincidir con la escasa importancia que los ALCs atribuyen a los datos abiertos como una oportunidad de crear valor económico para la economía en su conjunto.

Los ALCs no son los únicos en estas circunstancias. De los países de la OCDE, sólo nueve consultaron al sector privado.¹⁹ El desarrollo de vínculos más fuertes con cámaras de comercio y las pequeñas y medianas empresas

(PYMEs), así como de otros tamaños, es un reto compartido por los países de la OCDE y los ALCs. En dos países (El Salvador y Guatemala), los interesados consultados fueron sólo funcionarios públicos y otros ministerios públicos (véase el Anexo 4A.1, Sección III, Pregunta 5.1).

Por otra parte, la institucionalización de la consulta regular durante la puesta en marcha de las políticas asegura que las EDAGs se adapten de forma continua de acuerdo con las necesidades de los usuarios de los datos y un entorno de políticas en evolución.

Gráfica 4.4. Desarrollo de estrategia y políticas de DAG: actores consultados



Fuente: Cuestionario de la OCDE sobre la Implementación de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina 2013, Sección 3 - Pregunta 5.1.

La retroinformación es clave para adaptar las políticas y seleccionar conjuntos de datos para su divulgación en formatos abiertos acorde con las prioridades. Implementar consultas regulares es útil para integrar la retroinformación de los interesados, seleccionar conjuntos de datos de alto valor para su divulgación y, de ser necesario, ajustar medidas hacia una instauración más eficaz.

Se ha demostrado que los países latinoamericanos están realizando ejercicios regulares de consulta. Ocho ALCs informan que llevan a cabo consultas regulares con ciudadanos y con organizaciones de la sociedad civil.²⁰ Por ejemplo, en Brasil el INDA organiza reuniones anuales con actores interesados para analizar las estrategias de datos abiertos del país. Dichas reuniones permiten al comité estudiar los logros en ese ámbito, los temas relacionados con la puesta en práctica que requieren atención y los pasos a seguir. Prácticas como éstas permiten una adaptación continua de políticas y la inclusión de un enfoque ascendente más fuerte a su formulación.

Cabe hacer notar que, si bien dos ALCs realizaron ejercicios de consulta previos para recabar las opiniones del sector privado y las empresas, seis países los realizaron de manera regular. Respecto a la función del sector privado en las estrategias de datos abiertos, esta evidencia puede demostrar que los ALCs mantienen un fuerte enfoque horizontal en la etapa de formulación de políticas pero uno más incluyente, quizá correctivo, durante su puesta en marcha.

Utilizar los datos: portales de datos abiertos de gobierno y oferta de datos entre los ALCs

Portales centralizados de datos abiertos

Hoy día, el desarrollo de los portales centralizados de datos abiertos es diverso. Los ALCs podrían dividirse en tres categorías con base en la disponibilidad de portales de datos abiertos:²¹

- **Portales centralizados de datos abiertos plenamente operativos:** *Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile y Uruguay* son los únicos países con portales centralizados de datos abiertos en funcionamiento, los cuales ofrecen datos en formatos legibles por máquina como Excel o archivos CSV (*comma separated values*).²² De acuerdo con la información proporcionada, en la actualidad los portales de datos abiertos cuentan con funciones como herramientas de búsqueda o clasificación de los conjuntos de datos más solicitados. Sin embargo, opciones de funciones más especializadas como herramientas de accesibilidad para los débiles visuales o herramientas geoespaciales requieren mayor desarrollo²³ (véase el Cuadro 4.1).
- **Portales centralizados de DAG con plataformas en línea probadas pero sin conjuntos de datos disponibles aún o plenamente operativos:** la *República Dominicana* puso en marcha el sitio web <http://datosgobdo.cloudapp.net> como versión beta de su portal de DAG (aún no disponible). Este portal de datos abiertos de una sola vez se utilizó por el gobierno dominicano durante un ejercicio de *hackathon* llevado a cabo con una organización de la sociedad civil.
- **Portales centralizados de DAG en desarrollo:** *Guatemala, El Salvador y Perú* actualmente trabajan en el desarrollo de sus portales centralizados de datos abiertos pero no han puesto en marcha o probado públicamente ninguna plataforma en línea. Sin embargo, en la actualidad estos países trabajan en preparar el terreno hacia la instauración de los datos abiertos.²⁴

Cuadro 4.1. Funciones y características de los portales centralizados de datos disponibles en los ALCs

	Dirección electrónica del portal centralizado de datos abiertos	Función de búsqueda	Clasificación de los conjuntos de datos y herramientas más populares	Retroinformación de los usuarios (por ejemplo, solicitud de conjuntos de datos, etc.)	Quejas sobre la calidad de los datos (por ejemplo, si son completos, pertinentes, oportunos)	Foros	Opciones de accesibilidad para los débiles visuales	Diferentes opciones de lenguaje para el contenido	Herramientas geoespaciales	Bloggs sobre las mejores prácticas
Brasil	www.dados.gov.br	●	●	●	●	●	●	○	○	○
Chile	http://datos.gob.cl/	●	●	●	●	○	○	○	○	○
Colombia	www.datos.gov.co	●	●	●	●	○	○	○	○	○
Costa Rica	http://datosabiertos.gob.go.cr	●	●	●	●	○	○	○	●	○
Uruguay	www.datos.gob.uy	●	●	○	○	○	○	●	○	○
México	www.datos.gob.mx	●	●	●	○	●	○	○	●	●
	● Disponible									
	○ No disponible									

Fuente: Cuestionario de la OCDE sobre la Implementación de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina 2013, Sección 3 - Pregunta 10.6.

Pese a que en los ALCs los portales centralizados de DAG se encuentran más que nada en desarrollo, esto no indica la ausencia de DAG accesibles al público. Como se observa en el Cuadro 4.2 y en la Gráfica 4.5, los gobiernos nacionales y las instituciones públicas centrales están coordinando e intentando hacer que los datos estén disponibles en portales individuales de datos abiertos.

Por ejemplo, en México, antes del establecimiento del portal centralizado de DAG, los datos sobre las finanzas públicas ya estaban disponibles y podían descargarse en portales individuales (<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/>). En Uruguay también se cuenta con portales individuales que ofrecen datos sobre adquisiciones públicas (<http://www.comprasestatales.gub.uy/inicio/datos-abiertos/>).

En algunos casos los portales centrales o individuales de datos abiertos o de transparencia pueden funcionar como la “puerta” de acceso a datos disponibles en otros portales; un ejemplo es el portal de transparencia de Brasil, <http://www.portaltransparencia.gov.br>. De hecho, en 40% de los países de la OCDE se usa el suministro indirecto de datos (es decir, el sitio web central redirige a los usuarios a sitios web de otros organismos donde

Cuadro 4.2. Portales individuales de datos abiertos en los ALCs

País (1)	Adquisiciones públicas (gasto general, contratos, licitaciones, etc..)	Portal de datos sobre gasto fiscal y sobre presupuesto	Subsidios públicos, incluyendo bienestar social	Portal de datos sobre elecciones y votaciones	Nombramientos para puestos públicos	Public posts	Assets disclosure	Other	Crime data portal	Stimulus spending/ industry bailouts open data portal	Political parties	
Chile	●	●	●		●		●	●	○	●	○	○
Brasil	●	●	●		●		●	○	●	○	○	○
México	●	●	●		●		●	○	○	○	○	○
Costa Rica	●	●	●		●		○	○	○	○	○	○
República Dominicana	●	○	○		●		○	●	○	○	○	○
El Salvador	●	●	●		○		○	○	○	○	○	○
Guatemala	●	●	○		○		○	○	○	○	○	○
Colombia	○	○	○		○		○	○	●	○	○	○
Uruguay	●	○	○		○		○	○	○	○	○	○
Paraguay	○	○	○		○		○	○	○	○	○	○
Perú	○	○	○		○		○	○	○	○	○	○
●	Portal de datos abiertos disponible											
○	No disponible											

Notas:

- (1) Listado del número más alto de portales individuales de datos abiertos reportados
- (2) Listado de la disponibilidad agregada más alta a la más baja

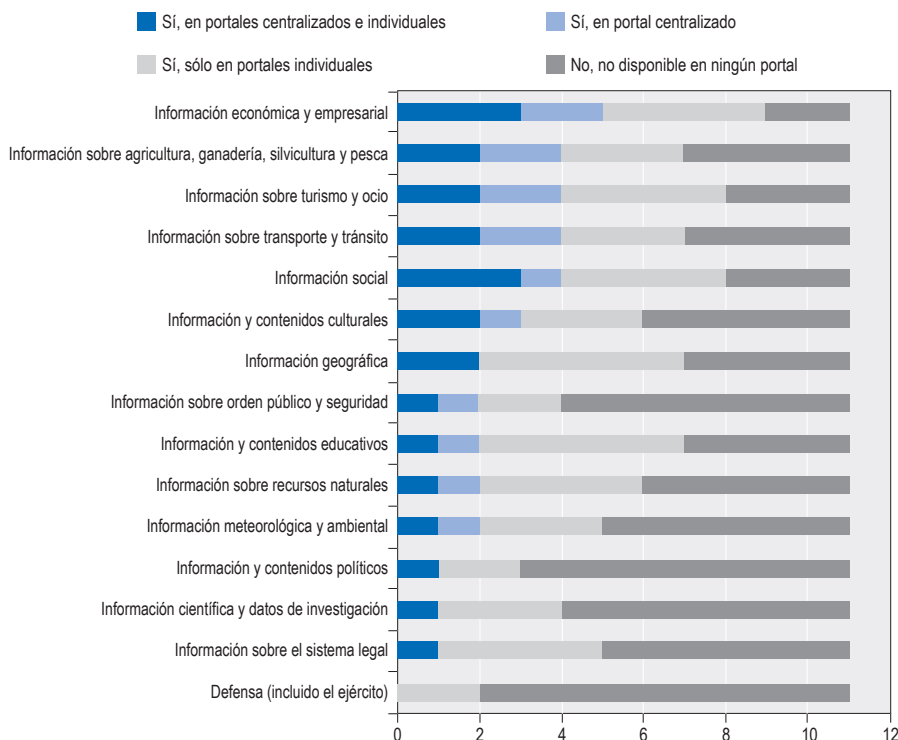
Fuente: Cuestionario de la OCDE sobre la Implementación de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina 2013, Sección 3 - Pregunta 10.4.

se publican los datos). Sólo 25% de los países de la OCDE cuentan con suministro directo de datos (los datos que pertenecen a varios organismos públicos se publican en ese único portal) (véase la Gráfica 4.6).

El objetivo clave: llevar los datos abiertos a otros sectores de política

El potencial de aprovechamiento de los datos abiertos en América Latina es amplio si se considera la cantidad de datos que ya se encuentran disponibles en portales individuales, como se observó en la Gráfica 4.6. Sin embargo, se requerirá una mayor cooperación interinstitucional y una mayor sensibilización a las políticas institucionales.

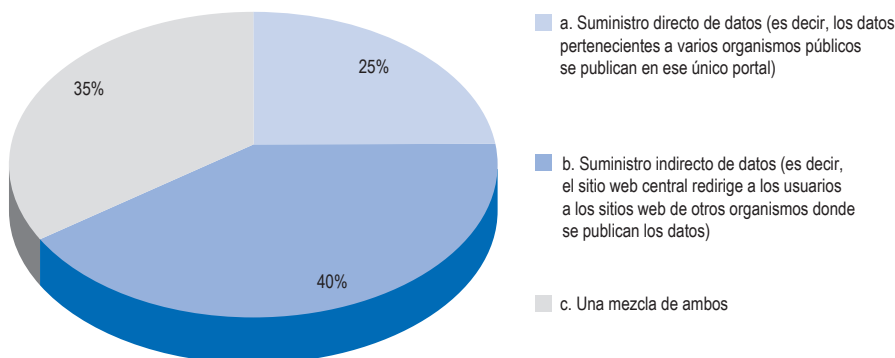
Gráfica 4.5. Tipos de conjuntos de datos generalmente disponibles en los portales centralizados o individuales de datos abiertos



Nota: para consultar la información por país, véase el Anexo C, Sección III, Pregunta 10.1.

Fuente: Cuestionario de la OCDE sobre la Implementación de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina 2013, Sección 3 - Pregunta 10.8.

Gráfica 4.6. Suministro directo e indirecto de datos: países de la OCDE



Fuente: Encuesta de la OCDE sobre Datos Abiertos de Gobierno 2013 - Pregunta 13c.

Los ministerios retenían la información y se requerirá un liderazgo fuerte para una mayor cooperación. Al migrar de una perspectiva de acceso a la información a un enfoque de datos abiertos, el Centro del Gobierno (CoG) tendrá que asegurarse de que los ministerios cooperen en la divulgación de sus datos y la creación de las capacidades internas y la sensibilización entre funcionarios públicos para la reutilización de los datos. Por ejemplo, los datos sobre categorías como vivienda y seguridad pública no se divulgan en los portales ministeriales o centrales en 63% de los ALCs.²⁵ Respecto a los datos sobre el servicio público en general y la recreación y la cultura, en 54% de los ALCs prevalece una situación similar a las de las categorías de datos anteriores.²⁶

En resumen, entre los ALCs, los datos no financieros no se divulgan del todo y no se está aprovechando por completo su potencial. Hay que consolidar una cooperación más fuerte con los ministerios en todos estos países para desarrollar más los portales centrales e individuales de datos abiertos.

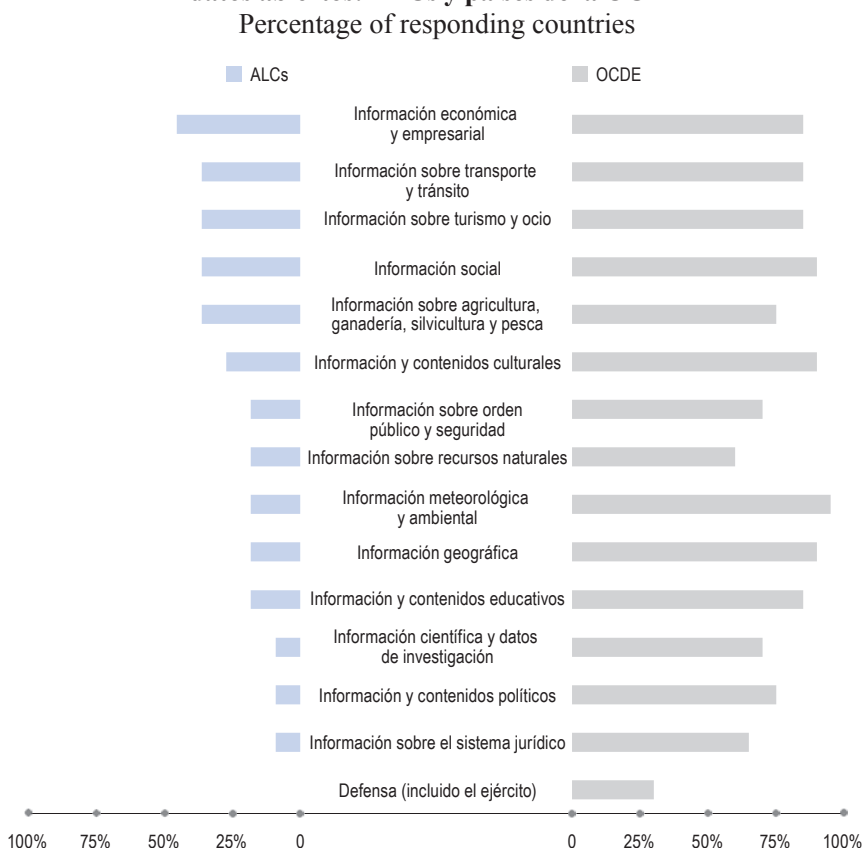
Como se muestra en la Gráfica 4.7, hay una gran brecha entre los ALCs y los países de la OCDE en lo que respecta a la disponibilidad de datos abiertos. Por ejemplo, si bien en 95% de los países de la OCDE se cuenta con información meteorológica en portales centrales, sólo 18% de los ALCs la ofrecen de esta manera. Lo mismo sucede con los datos sociales, culturales y geográficos. Esto es muy importante ya que muchos de estos conjuntos de datos, cuando se reutilizan ampliamente, permiten generar valor económico y social.

A la vez que trabajan en el desarrollo de portales centrales de DAG, es recomendable que los ALCs se orienten a poner en marcha una política exhaustiva para expandir las políticas de DAG a sectores de política adicionales a las finanzas públicas, como seguridad pública y delincuencia, ciencias o partidos políticos, o transporte público.²⁷ Incorporar el componente de datos abiertos a otros sectores de política es fundamental para desarrollar aún más los programas de datos abiertos en América Latina.

El camino hacia los datos abiertos

Desarrollar portales centralizados e individuales requerirá que los ALCs trabajen más en cuatro actividades esenciales: el intercambio interinstitucional de datos, el control de calidad de los datos, las actividades de participación de los usuarios y un afinado foco de atención en los resultados de los datos abiertos.

Gráfica 4.7. Conjuntos de datos disponibles en portales centrales de datos abiertos: ALCs y países de la OCDE



Notas: porcentajes basados en información proporcionada por 11 ALCs y 20 países de la OCDE.

Fuente: Cuestionario de la OCDE sobre la Implementación de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina 2013, Sección 3 - Pregunta 10.8 y Encuesta de la OCDE sobre Datos Abiertos de Gobierno 2013 - Pregunta 13i.

Intercambio interinstitucional de datos y capacidades institucionales

Como ya se mencionó, los ministerios e instituciones públicas en los ALCs no están divulgando datos en forma exhaustiva. Por ejemplo, los datos sobre vivienda, salud, cultura y educación sólo están disponibles en sitios web ministeriales en 36% de los ALCs, o simplemente no se cuenta con ellos.²⁸

Por consiguiente, es necesario que los gobiernos centrales pongan en marcha mecanismos de intercambio de datos para poder preparar el terreno

para arrancar portales centralizados e individuales en cooperación con los ministerios centrales. El reto es grande si se considera que para los ALCs los temas de políticas públicas, institucionales, organizacionales y técnicos son los retos más importantes para la instauración de políticas y programas de datos abiertos.²⁹ De tal modo, si los ministerios sencillamente no tienen capacidades suficientes para aplicar programas de datos abiertos, es más difícil lograr una coordinación y cooperación eficaces.

Control de calidad de los datos

Algunas de las tareas más importantes que los gobiernos afrontan para preparar el camino para la creación de valor es mejorar y asegurar la calidad de los datos en términos de precisión, congruencia y oportunidad. La amplia variedad de interesados implicados en el rápidamente cambiante entorno de políticas DAG dificulta más determinar y mantener estándares de calidad, y representa mayores riesgos para la calidad de los datos (por ejemplo, datos obsoletos, imprecisos o incompletos) (Ubaldi, 2013). Los ALCs y los países de la OCDE enfrentan un reto común a este respecto. Si bien tres ALCs informan de la existencia de procesos sistemáticos paralelos a los niveles central y ministerial para recabar, limpiar y gestionar datos, seis países informan que aún no cuentan con procesos de control de calidad de los datos.³⁰ Al mismo tiempo, 56% de los países de la OCDE también informan que todavía no disponen de mecanismos de control de calidad de los datos.³¹

Uno de los principales propósitos de las políticas de DAG es permitir que los usuarios reutilicen los datos para crear valor agregado. Por consiguiente, establecer mecanismos de control para solventar la baja calidad de los datos es muy pertinente para facilitar la participación de los usuarios e impulsar la reutilización de los datos.

Actividades de invitación a la participación de los usuarios

Las actividades de invitación a la participación son decisivas para atraer y motivar a los usuarios actuales y potenciales para acceder a los datos y reutilizarlos. Entre los ALCs pertenecientes a la AGA, las iniciativas de uso más común son la organización de eventos de cocreación como los *hackathons* y competencias de desarrollo de software, que resultan muy útiles para crear aplicaciones o widgets con base en datos públicos. Por ejemplo, Colombia, la República Dominicana, Costa Rica y Chile llevaron a cabo *hackathons* que sirvieron para la creación de aplicaciones orientadas a mejorar la prestación de servicios públicos, o proporcionar datos e información sobre gasto y

transporte públicos y protección al consumidor (en el Capítulo 5 se ofrece una descripción de *hackathons* en Colombia).

No obstante, podría decirse que los *hackatons* y las competencias de desarrollo de aplicaciones enmarcan actividades de invitación a la participación en los ALCs.

Pero hay que hacer más. Las iniciativas mencionadas se orientan a un segmento de población con un nivel mediano a alto de conocimientos técnicos y de las TICs, pero también tendrán que ponerse en marcha otras iniciativas para atraer a nuevos usuarios con competencias y conocimientos más limitados. Como se ha observado en los países de la OCDE,³² los gobiernos podrían beneficiarse más con los eventos de formación para usuarios y las sesiones de información para las empresas y la población.³³

Gráfica 4.8. Iniciativas dirigidas por el gobierno para fomentar la (re) utilización de los datos e información públicamente divulgados en vigor en los ALCs



Fuente: Cuestionario de la OCDE sobre la Implementación de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina 2013, Sección 3 - Pregunta 12.1.

Asimismo, las sesiones de formación deberán atraer y formar a otros usuarios especializados, como los periodistas. De hecho, este sector de

usuarios es de importancia clave según los ALCs, como se expresó durante el Seminario Regional sobre Gobierno Abierto, realizado en Bogotá en marzo de 2014, alineando de nuevo los retos enfrentados por la mayoría de los países de la OCDE y los ALCs.

Vigilar los beneficios de los datos abiertos

Vigilar los resultados y beneficios de las iniciativas de datos abiertos es útil para medir su eficiencia y para aplicar modificaciones a las políticas y programas cuando sea necesario.

Por ejemplo, siete ALCs vigilan las aplicaciones desarrolladas con base en datos abiertos públicos.³⁴ Los casos de Colombia, Chile y Uruguay destacan entre los ALCs en lo referente al seguimiento de aplicaciones desarrolladas. Estos tres países pusieron en marcha plataformas web en las que los usuarios pueden consultar y descargar aplicaciones basadas en DAG.

Por el contrario, hay margen de mejora en lo que respecta a vigilar las ganancias económicas y sociales debidas a la (re)utilización de datos de gobierno abierto, ya que ninguno de los ALCs está siguiendo el desarrollo de estos indicadores.³⁵

Notas

1. <http://www.gov.uk/government/policies/providing-better-information-and-protection-for-consumers/supporting-pages/personal-data>
2. Ubaldi, B. (2013), “Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives”, OECD Working Papers on Public Governance, núm. 22, OECD Publishing, París.
3. Cuestionario de la OCDE sobre la Implementación de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina 2013, Sección 3 - Pregunta 1.1.
4. *Ibíd.*, Pregunta 9.1.
5. Encuesta de la OCDE sobre Datos Abiertos de Gobierno 2013 - Pregunta 9.
6. Cuestionario de la OCDE sobre la Implementación de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina 2013, Sección 3 - Pregunta 10.5.
7. *Ibíd.*, Pregunta 6.1.
8. *Ibíd.*, Pregunta 14.
9. Encuesta de la OCDE sobre Datos Abiertos de Gobierno 2013 - Pregunta 11.
10. *Fuente:* Cuestionario de la OCDE sobre la Implementación de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina 2013, Sección 3 - Pregunta 8.3.
11. *Ibíd.*, Pregunta 3.1.
12. Encuesta de la OCDE sobre Datos Abiertos de Gobierno 2013 - Pregunta 3a.

136 – 4. APROVECHAR EL POTENCIAL PARA LOS DATOS ABIERTOS EN AMÉRICA LATINA

13. Cuestionario de la OCDE sobre la Implementación de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina 2013, Sección 3 - Pregunta 3.1.
14. *Ibíd.*, Pregunta 3.2.
15. *Ibíd.*, Pregunta 5.2.
16. *Ibíd.*, Pregunta 3.2.
17. *Ibíd.*
18. *Ibíd.*, Pregunta 5.1.
19. Encuesta de la OCDE sobre Datos Abiertos de Gobierno 2013 - Pregunta 5a.
20. Cuestionario de la OCDE sobre la Implementación de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina 2013, Sección 3 - Pregunta 7.1.
21. *Ibíd.*, Pregunta 10.2.
22. *Ibíd.*, Pregunta 10.3.
23. *Ibíd.*, Pregunta 10.6.
24. En julio de 2014 se dio a conocer el portal de datos abiertos del Ministerio de Educación y Cultura de Paraguay. El sitio web (datos.mec.gov.py) incluye datos en formato abierto. La información sobre el portal no pudo incluirse en este informe.
25. *Ibíd.*, Pregunta 11.1.
26. *Ibíd.*
27. *Ibíd.*, Preguntas 10.4 y 10.8.
28. *Ibíd.*, Pregunta 11.1.

29. *Ibíd.*, Pregunta 14.
30. *Ibíd.*, Pregunta 13.1.
31. Encuesta de la OCDE sobre Datos Abiertos de Gobierno 2013 - Pregunta 18a.
32. Encuesta de la OCDE sobre Datos Abiertos de Gobierno 2013 - Pregunta 15a.
33. Cuestionario de la OCDE sobre la Implementación de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina 2013, Sección 3 - Pregunta 12.1.
34. *Ibíd.*, Pregunta 12.2.
35. *Ibíd.*, Pregunta 12.3.

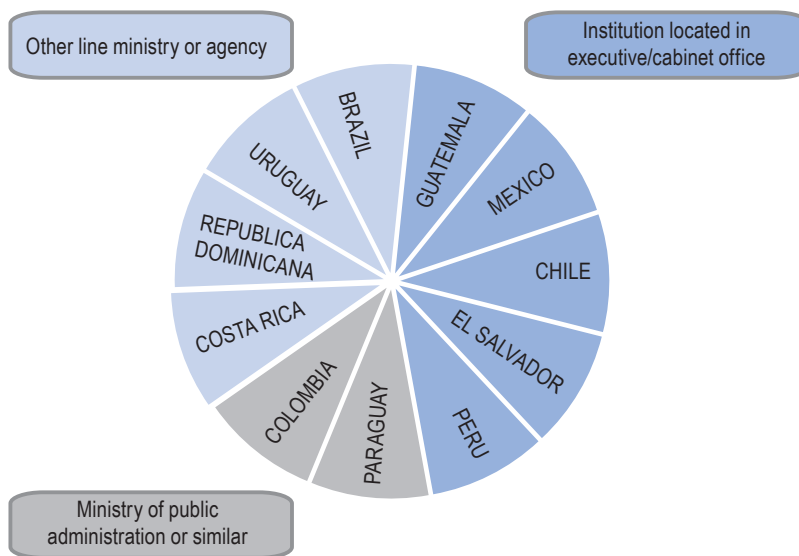
Bibliografía

- OCDE (2014), *Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264210592-en>.
- OCDE (2013), Cuestionario de la OCDE sobre la Implementación de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina 2013.
- Ubaldi, B. (2013), “Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives”, OECD Working Papers on Public Governance, núm. 22, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5k46bj4f03s7-en>

ANNEX 4A.1.

Open data

Pregunta 2.1. Por favor, indique la institución / ministerio de tutela responsable de formular la política central de datos abiertos



Pregunta 3.1. Por favor, señale cuál de los siguientes elementos son parte de la estrategia / política central del gobierno en materia de DAG.

	Normas / directrices para la divulgación de la información	Normas / directrices sobre formatos de datos (por ejemplo, formatos abiertos o patentados, archivos descargables en formatos como RDF, Excel, CSV, KML, XML, o en la web como datos vinculados a través de RESTful APIs)	Participación de los usuarios de datos (por ejemplo, uso de las redes sociales, proceso para solicitar datos de organismos públicos)	Iniciativas de comunicaciones / sensibilización dirigidas a las empresas y los ciudadanos, inclusive el uso de las redes sociales	Capacitación para funcionarios públicos	Normas / directrices sobre la concesión de licencias / derechos de autor referentes a la liberación / uso de datos (por ejemplo, licencias de Creative Commons, licencias de Atribución de Commons para Datos Abiertos)	Normas / directrices para sitios web / portales de datos abiertos	Requisitos para la reutilización de datos en las instituciones públicas	Normas / directrices referentes a la privacidad	Normas de metadatos (por ejemplo, definiciones de datos / conjuntos de datos de referencia comunes básicos utilizados en todo el gobierno)	Provisión de incentivos a los funcionarios públicos para la reutilización de datos	Directrices / normas referentes al cobro por información del gobierno (v.gr. cuotas para que los usuarios públicos tengan acceso a la información del gobierno)	Otro
Brasil	●	●	●	●	●	●	○	●	○	●	●	○	○
Chile	●	●	●	●	○	●	●	●	●	●	○	○	○
Colombia	●	●	●	●	●	○	●	●	●	●	○	○	●
Costa Rica	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	○
República Dominicana	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	○	○	○
Guatemala	●	●	●	●	●	○	●	○	○	○	○	●	○
México	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○
Paraguay	●	●	●	●	●	●	●	○	●	○	○	○	○
Salvador	●	●	●	○	●	●	○	○	○	○	○	○	●
Uruguay	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	●	○	○

Pregunta 5.1. Cuál fue la estrategia/política central/federal en materia de DAG creada en consulta con:

	Ciudadanos	Organizaciones de la Sociedad Civil	Empresas y sus asociaciones	Funcionarios públicos	Cooperación con varios ministerios de tutela	Cabildero/representantes de intereses especiales
Brasil	●	●	●	●	●	○
Chile	●	○	○	○	○	○
Colombia	●	○	○	●	○	○
Costa Rica	●	●	●	●	●	●
República Dominicana	○	○	○	○	○	○
Guatemala	○	○	○	○	●	○
México	●	●	○	●	●	○
Paraguay	○	○	○	○	○	○
Perú	○	○	○	○	○	○
Salvador	○	○	○	●	○	○
Uruguay	○	●	○	●	●	○

● Sí
○ No

Pregunta 10.1. Por favor, indique qué tipo de conjuntos de datos (por campo de política/contenido) generalmente están disponibles en portales de DA centralizados y/o individuales:

	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	República Dominicana	Guatemala	México	Paraguay	Perú	Salvador	Uruguay
Información económica y comercial	-	●	-	●	-	-	-	-	-	-	●
	○	-	○	-	-	-	-	-	-	-	-
	-	-	-	-	⊙	⊙	⊙	-	-	⊙	-
Información geográfica	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	●	-	-	-	-	-	-	-	-	-	●
	-	⊙	⊙	-	⊙	⊙	-	⊙	-	-	-
Información sobre el sistema jurídico	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	-	⊙	-	⊙	⊙	-	-	⊙	-	-	-
	-	-	○	-	-	○	○	-	○	○	○
Información ambiental y meteorológica	●	●	-	-	-	-	-	-	-	-	●
	-	-	○	-	-	-	-	-	-	-	-
	-	-	-	⊙	⊙	-	-	⊙	-	-	-
	○	-	-	-	-	○	○	-	○	○	○

142 – 4. APROVECHAR EL POTENCIAL PARA LOS DATOS ABIERTOS EN AMÉRICA LATINA

	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	República Dominicana	Guatemala	México	Paraguay	Perú	Salvador	Uruguay
Información social	●	●	-	-	-	-	-	-	-	-	●
	-	-	○	-	-	-	-	-	-	-	-
	-	-	-	-	⊙	⊙	⊙	⊙	-	-	-
Información sobre el tránsito y el transporte	○	●	○	-	-	-	-	-	-	-	●
	-	-	-	⊙	⊙	-	-	⊙	-	-	-
	-	-	-	-	-	○	○	-	○	○	-
Información sobre actividades turísticas y recreativas	○	●	○	-	-	-	-	-	-	-	●
	-	-	-	⊙	⊙	⊙	-	⊙	-	-	-
	-	-	-	-	-	-	○	-	○	○	-
Información agropecuaria, agrícola, silvícola y piscícola	●	●	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	-	-	○	-	-	-	-	-	-	○	-
	-	-	-	-	⊙	⊙	-	⊙	-	-	-
Información sobre recursos naturales	●	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	-	-	○	-	-	-	-	-	-	-	-
	-	○	-	⊙	⊙	⊙	-	⊙	-	-	-
Información científica e investigación de datos	-	-	-	●	-	-	-	-	-	-	-
	-	-	-	-	⊙	⊙	-	⊙	-	-	-
	○	○	○	-	-	-	○	-	○	○	-
Información y contenido educativo	●	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	-	-	○	-	-	-	-	-	-	-	-
	-	⊙	-	-	⊙	⊙	-	⊙	-	-	⊙
Orden público e información de seguridad	-	●	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	○	-	-	-	⊙	-	-	⊙	-	-	-
	-	-	○	○	-	○	○	-	○	○	○
Defensa (inclusive el ejército)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	-	-	-	-	⊙	-	-	⊙	-	-	-
	○	○	○	○	-	○	○	-	○	○	○
Información y contenido político	●	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	-	-	-	-	⊙	-	-	⊙	-	-	-
Información y contenido cultural	-	○	○	○	-	○	○	-	○	○	○
	-	●	-	●	-	-	-	-	-	-	-
	-	-	○	-	⊙	-	-	⊙	-	-	⊙
	○	-	-	-	-	○	○	-	○	○	-

- Datos disponibles en portales centralizados e individuales
- ⊙ Datos disponibles sólo en portal centralizado
- ⊙ Datos disponibles sólo en portales individuales
- Los datos no están disponibles en ningún portal