

EL BARÓMETRO DE LOS DATOS ABIERTOS

Edición de los Líderes

De la promesa al progreso

Septiembre 2018

www.opendatabarometer.org



**WORLD WIDE WEB
FOUNDATION**

CONTENIDOS



Resumen ejecutivo	3
01 Introducción: una década de datos abiertos	5
02 Resultados: la situación de los líderes	8
03 Los datos abiertos como forma de gobierno	14
04 Mirando al futuro: políticas recomendadas	22
Apéndices	25



Este informe ha sido financiado con fondos proporcionados por Omidyar Network.

Cita sugerida: Web Foundation (2018). *Barómetro de los Datos Abiertos - Edición de los Líderes*. Washington DC: *World Wide Web Foundation*.

Se puede contactar con el equipo del Open Data Barometer a través de: project-odb@webfoundation.org

La Web Foundation fue creada en el año 2009 por Sir Tim Berners-Lee, inventor de la World Wide Web. Nuestra misión es establecer la web abierta como un bien público y un derecho fundamental.

Copyright, World Wide Web Foundation, [CC BY 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)



RESUMEN EJECUTIVO

En 2018 se cumplen diez años desde que un grupo de defensores del gobierno abierto se reunió para desarrollar una serie de principios para guiar la apertura de datos gubernamentales, lo que desencadenó el inicio del movimiento de los datos abiertos en los gobiernos. Desde entonces, los defensores de los datos abiertos han trabajado con los gobiernos para abrir la información al público, hacer que los gobiernos rindan cuentas y ofrecer a los ciudadanos nuevas formas de participar en sus comunidades. El *Barómetro de los Datos Abiertos - Edición de los Líderes* examina el desempeño de los gobiernos líderes a lo largo de la década de vida del movimiento de los datos abiertos y, además, describe en líneas generales lo que debe suceder para que la comunidad siga avanzando.

El informe examina concretamente 30 gobiernos que han asumido compromisos específicos para promover los datos abiertos, ya sea mediante la adopción de la Carta de los Datos Abiertos o, como miembros del G20, mediante su adhesión a los Principios de los Datos Abiertos para la lucha contra la Corrupción del G20. Los hemos llamado “líderes” en base a estos compromisos pero, como muestra el informe, todavía no hemos visto a ningún gobierno emprender los cambios organizativos y de infraestructuras necesarios para hacer de los datos abiertos una norma cotidiana de gobierno. El progreso hacia ese objetivo es lento, incluso entre estos gobiernos líderes.

Dicho esto, **los resultados del Barómetro de los Datos Abiertos muestran que estos compromisos son importantes**. Las puntuaciones en esta *Edición de los Líderes* fueron, en promedio, de dos a tres veces más altas que las del grupo más amplio de 115 gobiernos evaluados en la *Cuarta Edición* anterior. Esto indica que estos gobiernos pueden realmente ser considerados líderes en términos de desempeño general — dos tercios de estos 30 gobiernos han logrado avances de dos cifras a lo largo de los cinco años de análisis y más de un tercio han aumentado sus puntuaciones en más de un 50%.

Además, estamos empezando a ver señales más consistentes de impacto entre estos 30 gobiernos. Sin embargo, también observamos una serie de tendencias preocupantes:

- **Menos de 1 de cada 5 conjuntos de datos son abiertos:** Es muy preocupante que la gran mayoría de los conjuntos de datos de estos 30 gobiernos permanezcan cerrados al público, dado que se espera que sean los líderes de los datos abiertos. Esto demuestra el poco progreso que se ha logrado en 10 años de datos abiertos.
- **Los primeros líderes mundiales están ahora decayendo:** El Reino Unido — líder mundial en datos abiertos durante muchos años — ha visto su puntuación total disminuir ligeramente durante los cinco años en los que hemos estado midiendo su rendimiento con el Barómetro. El único otro gobierno que ha visto una reducción absoluta de la puntuación en este grupo de líderes es Estados Unidos, otro pionero que ha visto caer su puntuación en 11 puntos y que ya no puede seguir siendo considerado un campeón de los datos abiertos.
- **Los gobiernos todavía tratan los datos abiertos como un proyecto secundario:** Los resultados del Barómetro muestran que los gobiernos siguen tratando los datos abiertos como iniciativas aisladas. Deben invertir en la gobernanza de los datos abiertos y darle prioridad para de este modo conseguir los cambios sustanciales que se necesitan a la hora de integrar la estrategia de apertura en todas las agencias y departamentos.

Los gobiernos deben ir más allá de las promesas de promover la apertura de los datos para poder mostrar un verdadero liderazgo. Los datos abiertos deben formar parte de la forma en que gobiernan en el día a día, no sólo en uno o dos departamentos, sino a lo largo de todo el gobierno. En caso contrario, los datos abiertos se seguirán publicando de la misma forma aleatoria e incompleta como se ha venido haciendo durante la última década.

La medida más importante que pueden tomar los gobiernos para acelerar el progreso es comenzar a invertir los recursos necesarios en construir las políticas, prácticas e infraestructuras que impulsarán esta transformación.

Este informe describe una serie de recomendaciones específicas que los gobiernos pueden llevar a cabo en tres áreas clave:

- 1. Poner la “apertura por defecto” en acción:** Desarrollando planes, directrices y procedimientos claros que permitan compartir los datos de manera proactiva. Esto incluye escuchar las peticiones de la gente, facilitar el intercambio de datos e invertir en los recursos financieros y humanos necesarios para una mejor gobernanza de los datos abiertos.
- 2. Construir y consolidar infraestructuras para los datos abiertos:** Mejorando la calidad y la interoperabilidad de los datos mediante prácticas eficaces de gestión de los datos y sistemas de gestión adecuados para gestionar datos abiertos. Invertiendo en la capacitación y en la adquisición de competencias en materia de datos.
- 3. Publicar datos con un propósito:** Trabajando en estrecha colaboración con grupos cívicos y otros grupos consultivos multilaterales para identificar los desafíos más urgentes que los datos abiertos puedan ayudar a resolver. Publicando los conjuntos de datos pertinentes y analizando el impacto conseguido.

La conclusión de este informe es que, a pesar de ser los líderes mundiales en datos abiertos en la actualidad, **estos gobiernos todavía tienen un largo camino por recorrer para pasar de la promesa al progreso** en la implementación y el impacto de los datos abiertos. Si queremos que el movimiento de datos abiertos gubernamentales no sólo sobreviva sino que también prospere, los gobiernos deben cambiar radicalmente su enfoque hacia los datos abiertos y centrar sus esfuerzos en la gobernanza de los datos. Sólo entonces empezaremos a ver el impacto real en la vida de las personas.



01

INTRODUCCIÓN: UNA DÉCADA DE DATOS ABIERTOS

Han pasado diez años desde que un grupo de defensores del gobierno abierto se reunió para desarrollar una serie de principios para guiar la apertura de datos gubernamentales —un hito que desencadenó el comienzo del movimiento de los datos abiertos en los gobiernos.

También celebramos ahora el quinto año del Barómetro de los Datos Abiertos —nuestra herramienta de investigación que mide el predominio y el impacto de las iniciativas de datos abiertos en los gobiernos de todo el mundo. En este período los gobiernos han hecho progresos y se han puesto en marcha docenas de iniciativas nacionales de datos abiertos. Sin embargo, aún estamos lejos de alcanzar todo el potencial de los datos abiertos para que el gobierno sea más eficaz y rinda cuentas ante los ciudadanos. Además, sigue existiendo una gran incertidumbre sobre cómo será el futuro de los datos abiertos.

Este hito es una gran oportunidad para hacer un balance de dónde se encuentra el movimiento de los datos abiertos y de lo que tenemos que hacer para garantizar que siga avanzando. El *Barómetro de los Datos Abiertos - Edición de los Líderes* evalúa específicamente a aquellos gobiernos que han asumido compromisos concretos para promover los datos abiertos — los “líderes” en el movimiento de los datos abiertos. Estos son en concreto los 30 gobiernos que han adoptado la Carta de los Datos Abiertos —un conjunto de buenas prácticas acordadas a nivel mundial para publicar, utilizar y maximizar el potencial de los datos— y los que, como miembros del G20, se han adherido a los Principios de los Datos Abiertos para la lucha contra la Corrupción del G20 (que a su vez se basan en los Principios de la Carta de los Datos Abiertos).

Este informe pone a prueba ese liderazgo midiendo el progreso que estos 30 gobiernos han logrado en relación con tres ingredientes esenciales para una buena gobernanza de los datos abiertos — ingredientes que han sido definidos como parte del [proceso de actualización de la Carta de los Datos Abiertos](#):

- **Apertura por defecto:** ¿Están los gobiernos construyendo con éxito políticas, habilidades y procesos que establezcan una cultura de apertura en la que la publicación de los datos sea la norma general aceptada en todo el gobierno?
- **Infraestructuras de datos:** ¿Están los gobiernos trabajando para mejorar o construir la infraestructura técnica necesaria para respaldar la apertura dentro del gobierno y facilitar la transformación organizativa a largo plazo?
- **Publicar con un propósito:** ¿Están los gobiernos reflexionando sobre quiénes usarán los datos abiertos y para qué los usarán? ¿Están publicando los datos que la gente necesita y de manera que se puedan utilizar fácilmente?

1.1 Retrospectiva: Lecciones globales de ediciones pasadas

Los cinco años de investigación del Barómetro de los Datos Abiertos ofrecen algunas lecciones interesantes acerca de en qué punto se encuentran exactamente los gobiernos hoy en día y también sobre cómo han ido evolucionado en el espacio de los datos abiertos. Dando un paso atrás podemos obtener una visión más amplia de los progresos realizados por el conjunto de los gobiernos que hemos investigado durante estos cinco años:

- **Mejores políticas, pero resultados modestos:** Las políticas de datos abiertos se han extendido rápidamente durante los últimos cinco años y los datos abiertos se han convertido en algo relativamente habitual. Sin embargo, ha habido poco o ningún progreso en el número de conjuntos de datos realmente abiertos disponibles en todo el mundo. Menos del 10% de todos los conjuntos de datos analizados son abiertos y los gobiernos se han mostrado reacios a publicar los conjuntos de datos que más pueden beneficiar a los ciudadanos. Además, en aquellos casos en los que están disponibles, estos datos suelen ser incompletos y de mala calidad.
- **La apertura de los datos requiere recursos y no sólo voluntad política:** Hemos visto que la voluntad política puede dirigir a las iniciativas de datos abiertos hacia el éxito o el fracaso. Sin embargo, en la mayoría de los casos la asignación de recursos ha resultado ser el eslabón más débil de la cadena, ya que los gobiernos a menudo carecen de la inversión continua necesaria para crear capacidad. También hemos visto casos en los que se pretendía aparentar cierta apertura mediante un simple “lavado de cara”, con algunos gobiernos publicando información de forma selectiva sin preocuparse realmente por proporcionar unas condiciones adecuadas para que la gente la pueda usar. Esto hace que el progreso de las reformas que apoyan la verdadera apertura de los datos se debilite.
- **Las promesas sobre infraestructura y creación de comunidades siguen sin cumplirse:** Los gobiernos que históricamente han ocupado un lugar destacado en el Barómetro se han comprometido durante años a invertir en la infraestructura nacional de datos y en la creación de comunidades en torno a los datos abiertos. Sin embargo, estas conversaciones continúan abiertas año tras año con muy poca inversión real.
- **Una legislación débil impide el crecimiento de los datos abiertos:** La ausencia de leyes sólidas en cuanto al derecho de acceso a la información ha supuesto una barrera para que muchos ciudadanos puedan utilizar los datos abiertos a la hora de pedir cuentas a sus gobiernos. Al mismo tiempo, la debilidad o ausencia total de leyes de protección de datos en muchos países ha dañado la confianza de los ciudadanos en las iniciativas de apertura de datos gubernamentales.
- **No hay pruebas suficientes del impacto:** Existen pocas pruebas históricas de los beneficios reales de las iniciativas de apertura de datos gubernamentales, especialmente en lo que se refiere al impacto social. Pocos programas han sido evaluados adecuadamente y la mayor parte de la discusión se basa generalmente en hechos anecdóticos más que en estudios empíricos.

CAMBIOS EN LA METODOLOGÍA

Existen algunos de cambios metodológicos en el *Barómetro de los Datos Abiertos - Edición de los Líderes*. El más significativo es que el alcance del estudio se ha visto reducido a 30 gobiernos, en contraste con los más de 100 gobiernos en el estudio anterior. También utilizamos valores absolutos en lugar de valores relativos para las puntuaciones. En ediciones anteriores, por ejemplo, al gobierno con mejor desempeño se le asignó una puntuación de 100 y a los otros gobiernos se les asignó una puntuación relativa a esa. Este ya no es el caso. Estos cambios son parte de nuestro esfuerzo continuo para mejorar la metodología y proporcionar evaluaciones más realistas del desempeño. No obstante, y para facilitar que se puedan seguir haciendo comparaciones históricas directas, además de los valores relativos proporcionamos también en nuestro sitio web valores absolutos recalculados para todas las ediciones anteriores.

También está disponible en opendatabarometer.org una descripción completa y actualizada de la [metodología del Barómetro de los Datos Abiertos](#), así como los [datos históricos completos](#).

1.2 ¿Son estos los verdaderos líderes de los datos abiertos?

Teniendo en cuenta los compromisos explícitos que han asumido, los 30 gobiernos analizados en esta edición deberían ser los más destacados en el espacio de los datos abiertos gubernamentales. En términos generales se podría decir que es así: las puntuaciones de los países evaluados en esta edición son, en promedio, dos o incluso tres veces más altos que las puntuaciones de los 115 gobiernos evaluados en el *Barómetro de los Datos Abiertos - Cuarta Edición*.

Sin embargo, el verdadero liderazgo consiste en algo más que tener simplemente un rendimiento por encima de la media mundial. Se trata de que los gobiernos dejen de ver los datos abiertos como un proyecto secundario y los conviertan en una parte integral de la gobernanza. En este informe revisamos la situación actual de estos líderes para después medir también su desempeño en los tres ingredientes clave para una buena gobernanza de los datos abiertos:

1. **Apertura por defecto**
2. **Infraestructuras de datos**
3. **Publicación con un propósito**

Para que el movimiento de datos los datos abiertos gubernamentales no sólo sobreviva sino que prospere, los gobiernos deben cambiar radicalmente la forma en la que abordan la gobernanza de los datos, empezando por centrarse en estos tres ingredientes clave. Sólo entonces podremos empezar a ver señales más claras del impacto real de los datos abiertos en la vida de las personas.

02

RESULTADOS: LA SITUACIÓN DE LOS LÍDERES

La mayoría de los gobiernos estudiados en esta edición han avanzado, desarrollando y aprobando nuevas y mejores políticas y prácticas de datos abiertos durante los últimos cinco años. Sin embargo, no todos los gobiernos progresan al mismo ritmo y siguen existiendo diferencias sustanciales entre ellos.

Podemos dividir a los 30 gobiernos evaluados en tres grupos en función de su desempeño: (1) campeones; (2) aspirantes; y (3) rezagados.

1. Campeones

Estos son los gobiernos con las puntuaciones totales más altas —todos ellos por encima de 65— y que muestran además un equilibrio entre las puntuaciones de los subíndices de preparación, implementación e impacto de los datos abiertos. Canadá y el Reino Unido están este año empatados con la mayor puntuación, aunque la evolución de cada gobierno parece bastante diferente. Si bien el Reino Unido fue uno de los primeros líderes en el espacio de los datos abiertos, es también uno de los dos únicos gobiernos —junto con los Estados Unidos— que ha visto cómo su puntuación ha disminuido en el transcurso de las cinco ediciones del Barómetro (4 puntos menos). En contraste, Canadá ha ido avanzado lenta pero constantemente y se encuentra ahora desafiando al Reino Unido y elevando el listón. Otros gobiernos de este grupo, incluyendo Australia, Francia, Corea del Sur, Japón y Nueva Zelanda, también han vivido mejoras similares.

2. Aspirantes

Los gobiernos de este segundo grupo aún no han superado el umbral de los 65 puntos y están por detrás del primer grupo. También carecen de pruebas sólidas de su impacto. No obstante, varios gobiernos de este grupo —incluidos Ucrania, Colombia y Uruguay— han mostrado un enorme progreso desde la primera edición del Barómetro (25 puntos más que hace cinco años). Otros —como Brasil, India, Argentina y Filipinas— también están mostrando un progreso bastante bueno, con mejoras de más de 15 puntos. Estados Unidos, otro de los líderes iniciales en el movimiento de los datos abiertos, ha descendido ahora a este grupo de aspirantes después de haber visto caer su puntuación en 11 puntos durante este periodo de 5 años.

3. Rezagados

Por último, otro grupo de gobiernos —incluyendo Chile, Costa Rica y Turquía— parecen haberse estancado y no han logrado ningún progreso en estos cinco años. Todos los gobiernos en este grupo tienen una grave debilidad en al menos uno de los componentes de preparación, implementación o impacto. Sin embargo, algunos países como Arabia Saudita y Sierra Leona, si bien sólo han realizado pequeñas mejoras éstas se han registrado en los últimos años, lo que les ha dado una perspectiva más prometedora a corto plazo.

GOBIERNOS Y GRUPOS	PUNTUACIÓN TOTAL (sobre 100)	CAMBIO TOTAL DE PUNTUACIÓN (desde la 1ª Ed.)	PREPARACIÓN (sobre 100)	IMPLEMENTACIÓN (sobre 100)	IMPACTO (sobre 100)	MIEMBRO DEL G20	ADHERIDO AL CHARTER
Canadá	76	18	86	87	55	✓	✓
Reino Unido	76	-4	83	89	57	✓	✓
Australia	75	17	79	84	62	✓	✓
Francia	72	17	84	77	55	✓	✓
Corea del Sur	72	25	82	67	67	✓	✓
México	69	33	79	67	62	✓	✓
Japón	68	24	78	68	58	✓	✗
Nueva Zelanda	68	5	79	72	52	✗	✓
Estados Unidos	64	-11	79	76	37	✓	✗
Alemania	58	2	76	72	27	✓	✗
Uruguay	56	23	71	70	28	✗	✓
Colombia	52	25	69	60	28	✗	✓
Rusia	51	10	62	59	32	✓	✗
Brasil	50	15	63	56	30	✓	✗
Italia	50	8	61	61	27	✓	✓
India	48	16	64	49	32	✓	✗
Argentina	47	14	66	56	20	✓	✓
Ucrania	47	25	60	52	28	✗	✓
Filipinas	42	19	54	42	30	✗	✓
Chile	40	2	54	55	12	✗	✓
Indonesia	37	17	49	45	17	✓	✗
Sudáfrica	36	14	50	37	22	✓	✗
Paraguay	34	15	41	45	15	✗	✓
China	31	15	44	38	10	✓	✗
Costa Rica	31	1	48	43	3	✗	✓
Turquía	31	5	33	53	7	✓	✗
Panamá	30	10	47	42	0	✗	✓
Guatemala	26	2	36	37	5	✗	✓
Arabia Saudita	25	12	40	32	3	✓	✗
Sierra Leona	22	11	33	23	10	✗	✓

Tabla 1 — Puntuaciones del Barómetro de los Datos Abiertos para los países adheridos a la Carta de los Datos Abiertos y los miembros del G20 (menos la UE) - Grupos de campeones, aspirantes y rezagados sobre fondo verde, amarillo y rojo respectivamente.

2.1 El camino hacia el progreso

Varios son los gobiernos que han conseguido grandes mejoras y que además siguen progresando a buen ritmo. Corea del Sur, Colombia, Ucrania, Japón y Uruguay han visto aumentar sus puntuaciones en más de 20 puntos durante los últimos cinco años. México ostenta el récord de mejora absoluta, con un aumento de 33 puntos desde la primera edición del Barómetro de los Datos Abiertos.

Mayores mejoras de puntuación históricas

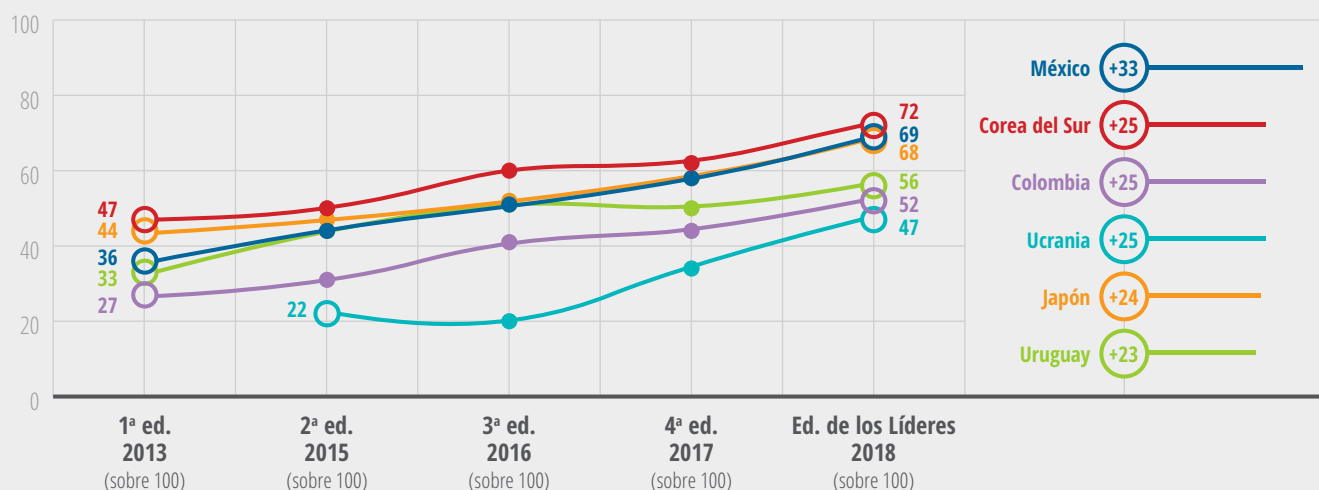


Figura 1 — Gobiernos líderes con las mayores mejoras de puntuación en la comparación histórica de las puntuaciones absolutas del Barómetro. Las puntuaciones de las ediciones anteriores se han recalculado utilizando valores absolutos.

Algunos de estos gobiernos con las mayores mejoras se encuentran ahora a muy corta distancia de las mejores iniciativas de datos abiertos gubernamentales, siendo Corea del Sur el primero que ya ha pasado directamente a formar parte de ese grupo. En la medida que estos países continúan trabajando para mejorar, deberían tomar como referencia a los líderes actuales para entender cuáles son las acciones que pueden llevar a cabo a la hora de posicionarse también en lo más alto de las tablas comparativas.

Canadá ha estado avanzado de manera constante, manteniendo su posición como uno de los países con mejor desempeño durante los últimos cinco años y llegando a lo más alto en esta edición. El progreso continuo del gobierno refleja un sólido desempeño en prácticamente todas las áreas, desde las políticas hasta la implementación. Su consistente respaldo político ha sido también una de las claves de su éxito. Podemos ver cómo este enfoque comienza a dar sus frutos a medida que empiezan a aparecer ciertas pruebas sustanciales del impacto que su estrategia centrada en los datos abiertos está teniendo en los sectores del gobierno, la sociedad y la economía.

Francia ha seguido una trayectoria igualmente positiva. El gobierno ha logrado avances impresionantes en los últimos años, particularmente en los ámbitos del impacto económico y social. Sin embargo, lo que en principio fue también un buen comienzo en otras áreas como el apoyo a la innovación y a los datos abiertos a nivel subnacional, parece ahora estar estancado. Esto puede tener relación con su reciente transición política. No obstante, el Presidente francés Emmanuel Macron ha expresado recientemente el compromiso del gobierno con la apertura y la innovación y esperamos que este entusiasmo tenga reflejo de nuevo en los indicadores de futuras ediciones del barómetro. Esto colocaría a Francia de nuevo en la carrera por el primer puesto.

Corea del Sur es uno de los gobiernos que más ha mejorado en lo que respecta a los datos abiertos durante este periodo de cinco años del Barómetro y se ha convertido así en un fuerte candidato al liderazgo mundial. Es uno de los pocos gobiernos que ha mejorado en todos los indicadores de nuestro estudio y además su crecimiento en algunas áreas es notable. Por ejemplo, los indicadores sobre la participación de la sociedad civil, el apoyo a la

innovación y la actividad de datos abiertos a nivel subnacional se han duplicado desde nuestra primera evaluación. Además, Corea del Sur ha sido testigo del mayor impacto que hemos visto hasta la fecha, incluyendo cierto nivel de impacto social con el que pocos gobiernos pueden contar.

EN BUSCA DEL IMPACTO DE LOS DATOS ABIERTOS

El objetivo final que se busca al abrir los datos del gobierno es impulsar un cambio positivo en nuestras vidas, pero es notoriamente difícil establecer una conexión causal entre los datos abiertos y ese cambio social positivo.

Investigaciones anteriores del Barómetro han revelado pruebas limitadas de que las iniciativas de datos abiertos hayan producido beneficios reales. Sin embargo, en esta *Edición de los Líderes* podemos ver unas pruebas más sólidas del impacto de los datos abiertos en los gobiernos, los ciudadanos y la economía.

Los datos abiertos están **mejorando la forma en que se utilizan los recursos del gobierno**. En Francia, los datos han ayudado al gobierno a poder utilizar mejor los recursos energéticos en los edificios públicos. En Australia, los departamentos gubernamentales han mejorado la colaboración a través de un proyecto de integración de los datos de múltiples agencias.

Los datos abiertos están impulsando una **mayor transparencia, rendición de cuentas del gobierno y participación**. En Uruguay, los datos han ayudado a los periodistas a descubrir irregularidades en la financiación de los partidos políticos. Los presupuestos participativos en Corea del Sur han facilitado el escrutinio público del gasto del gobierno. Los ciudadanos de Japón pueden ahora controlar las inversiones gubernamentales en tecnologías de la información. En Alemania los ciudadanos pueden también participar en la planificación urbana, incluyendo la toma de decisiones, gracias a la apertura de datos.

Los datos abiertos también están **impulsando el impacto social** al hacer que los procesos políticos sean más inclusivos. Las nuevas herramientas digitales de datos han ayudado a promover la inclusión financiera como parte del mayor programa social existente en México y están también ayudando a las comunidades de Sudáfrica a ser escuchadas por su gobierno. Los datos abiertos se están utilizando para hacer frente a la contaminación en China, abordar los efectos del cambio climático en Canadá, gestionar los riesgos de los desastres naturales y la planificación de los recursos naturales en Filipinas y mejorar la gestión de los recursos naturales en Nueva Zelanda.

Por último, los datos abiertos tienen **efectos económicos positivos**. Los datos están impulsando el crecimiento económico en los Estados Unidos, mientras que en el Reino Unido están ofreciendo nuevas oportunidades de negocio y consiguiendo que sectores enteros sean más eficientes. Cientos de empresas basadas en los datos han florecido en Australia, México, Estados Unidos, Italia, Corea del Sur, Canadá y en todo el mundo, creando nuevas oportunidades de mercado y nuevos modelos de negocio basados en los datos.

Existen claros beneficios sociales y económicos para los gobiernos que se comprometen a abrir los datos. El impacto que vemos ahora es sólo el comienzo de lo que sería posible una vez que los datos sean totalmente abiertos y la gente cuente con las habilidades y herramientas para poder utilizarlos. En el futuro, el movimiento de los datos abiertos necesitará mejorar la medición del impacto para que podamos ir más allá de los casos de estudio individuales y comprender su impacto en un sentido más amplio.

2.2 Los puntos débiles

Existen varias áreas de debilidad comunes a todos los gobiernos en esta edición y que se están interponiendo entre la promesa de los datos abiertos y el progreso significativo, incluso entre este grupo de líderes.

1. El avance es lento en general: Cinco años después de comenzar a evaluar los datos abiertos gubernamentales menos de la mitad de los gobiernos en la *Edición de los Líderes* han obtenido una puntuación mayor de 50. Otros han retrocedido o apenas han avanzado, incluyendo el Reino Unido, Alemania, Estados Unidos, Chile y Costa Rica. Esto es bastante preocupante tratándose de gobiernos que se han comprometido explícitamente a abrir los datos, especialmente porque los principios de la Carta de los Datos Abiertos llevan ya activos más de tres años.

Gobiernos que no han avanzado después de 5 ediciones del Barómetros

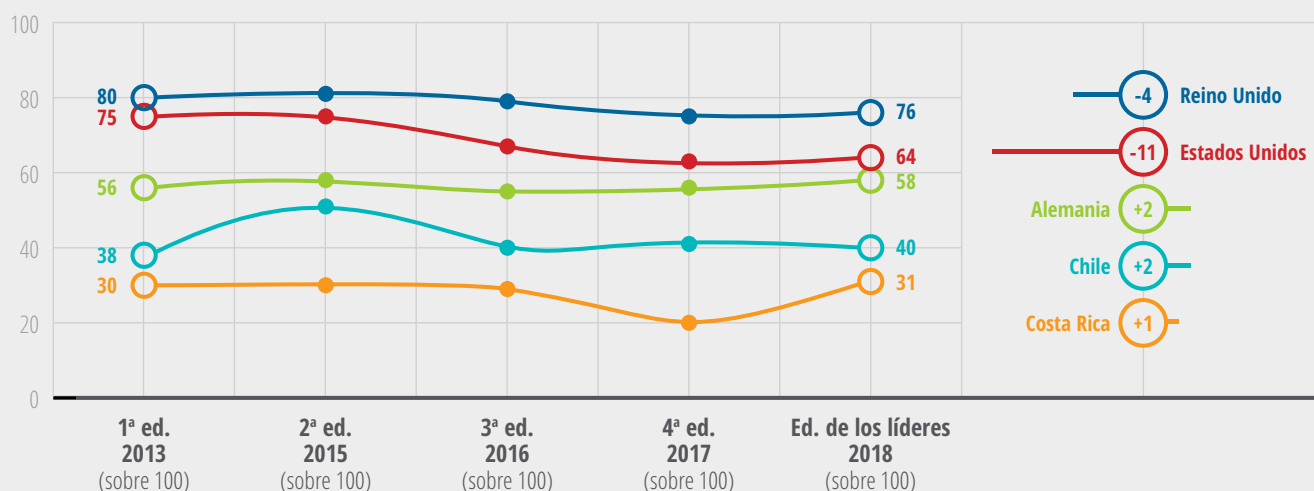


Figura 2 — Comparación de las puntuaciones históricas del ODB para los gobiernos de la *Edición de los Líderes* que no han avanzado después de cinco ediciones del Barómetro. Las puntuaciones de las ediciones anteriores se han recalculado utilizando valores absolutos en lugar de valores relativos.

2. Los datos abiertos se afrontan como un proyecto secundario: Para que los datos abiertos tengan un impacto real y duradero deben estar integrados en todo el gobierno. Esto requiere políticas, estrategias y directrices de gestión de los datos abiertos sólidas. Si bien las puntuaciones de los indicadores de las políticas de datos abiertos y las prácticas de gestión están aumentando, éstas siguen siendo inferiores a las del indicador de la madurez de las iniciativas individuales. Esto nos dice que la mayoría de los gobiernos tratan los datos abiertos en gran medida como un experimento, comenzando con iniciativas pequeñas y continuando luego con la elaboración de políticas para apoyarlas. Es hora de salir de esta fase beta y poner en marcha la infraestructura de gobernanza necesaria para conseguir iniciativas sostenibles.

3. Los gobiernos y la sociedad civil necesitan colaborar: El compromiso entre el gobierno y la sociedad civil se ha estancado. Este es uno de los pocos indicadores que no ha avanzado significativamente en esta *Edición de los Líderes*. Peor aún, muchos gobiernos están retrocediendo en este indicador, incluyendo Brasil, Italia, Corea

del Sur, Nueva Zelanda, Turquía y Estados Unidos. La colaboración entre la sociedad civil y el gobierno es crucial a la hora de hacer que los datos abiertos funcionen para la gente. Para ello los gobiernos deben comprometerse a colaborar con la sociedad civil de manera regular y a largo plazo. Las acciones puntuales a corto plazo, como los hackatones, se han convertido en norma habitual. Sin embargo, estas acciones carecen generalmente del impacto que pueden tener las acciones a más largo plazo.

Estos resultados indican prácticas débiles en la gobernanza de los datos que afectan no sólo a este grupo de líderes, sino a todo el movimiento de los datos abiertos en general. La siguiente sección analiza a nuestros 30 gobiernos líderes respecto a las áreas clave para una correcta gobernanza de los datos y compara su desempeño con el grupo completo de gobiernos que analizamos en las ediciones anteriores.

POR QUÉ LOS LÍDERES HISTÓRICOS ESTÁN DECAYENDO AHORA?



Reino Unido

El Reino Unido, que durante mucho tiempo ha sido el líder mundial en apertura de datos, ha experimentado pocos cambios en su iniciativa de datos abiertos en los últimos cinco años con un pequeño retroceso de 4 puntos en total. En el aspecto positivo, el Reino Unido ha mejorado sus prácticas de gestión de datos, el movimiento de apertura ha llegado al nivel subnacional y las opciones de formación en materia de datos están ahora ampliamente disponibles. Sin embargo, las políticas del gobierno no han evolucionado al mismo ritmo que sus iniciativas. Su firme compromiso inicial con la apertura se ha visto suavizado, adoptando una nueva política de "datos gubernamentales abiertos sólo cuando sea apropiado". También hay algunos indicios de que el gobierno puede incluso estar considerando la posibilidad de abandonar sus aspiraciones en materia de datos abiertos. Otras áreas de deterioro incluyen el abandono del compromiso con la sociedad civil y la reducción del apoyo a la cultura de la innovación en materia de datos abiertos. Los marcos del derecho de acceso a la Información y la protección de datos también se están quedando atrás respecto a las mejores prácticas. Por último, aunque las pruebas del impacto siguen siendo bastante sólidas en general, hay también ciertos signos de debilidad en los esfuerzos de inclusión a través de los datos.



Estados Unidos

El empeoramiento ha sido más pronunciado en el caso de los Estados Unidos. Parece que últimamente se están invirtiendo menos recursos en la apertura de datos y el desempeño del gobierno ha retrocedido en casi todos los indicadores, particularmente durante el último par de años, lo que ha conducido a una caída total de 11 puntos. El gobierno ha abandonado el grupo de los *campeones* porque su iniciativa de datos abiertos se ha debilitado. El marco del derecho de acceso a la Información del país merece una mención especial, ya que el gobierno se ha vuelto menos receptivo a las solicitudes basadas en el derecho a la libertad de la información durante los últimos años. Las únicas áreas de mejora han sido las prácticas de gestión de datos, la disponibilidad de programas de formación de datos y algunos impactos emergentes en torno a la inclusión y al emprendimiento. Por otro lado, la difusión de los datos abiertos a nivel subnacional permanece sin cambios.

03

LOS DATOS ABIERTOS COMO FORMA DE GOBIERNO

*Los datos abiertos no deberían ser tratados como un proyecto secundario, sino que deberían estar integrados en la labor de todos los organismos gubernamentales. Esto significa invertir no sólo en iniciativas de datos abiertos, sino también en la propia **gobernanza de los datos abiertos**.*

Aunque la gobernanza de los datos abiertos como concepto requiere todavía mayor exploración, desde nuestro punto de vista tiene que ver con las políticas, estructuras y procesos de toma de decisiones, recursos y herramientas empleadas para mejorar la forma en que los gobiernos crean y utilizan los datos abiertos en todos sus departamentos. En esta sección, evaluamos a los gobiernos en función de tres ingredientes clave que son fundamentales para una buena gestión de los datos abiertos: (1) apertura por defecto; (2) infraestructuras de datos; y (3) publicar con un propósito.

3.1 Apertura por defecto

La “apertura por defecto” — cuyo objetivo final es que los datos se publiquen directamente en el momento de su creación — requiere establecer toda una cultura de la apertura de datos. Escribir “abierto por defecto” en un documento de una política concreta no es suficiente para abrir automáticamente todos los datos por sí sólo. Para conseguir una “apertura por defecto” los gobiernos deben cambiar radicalmente su forma de trabajar, un objetivo ambicioso pero alcanzable que exige un compromiso auténtico con las reformas a largo plazo.

Por qué es importante

El principio de “apertura por defecto” describe todos los cambios estructurales necesarios en el gobierno para conseguir la apertura de los datos del gobierno desde el mismo momento en el que se crean, en lugar de almacenarlos primero en un formato cerrado para abrirlos más tarde. La transformación requerida para abrir los datos por defecto hace que el concepto subyacente sea bastante complejo, ya que serán necesarios cambios tanto en la cultura como en las formas de trabajar del gobierno.

Uno de los muchos desafíos del principio de “apertura por defecto” es que carece de una definición clara. Todavía no se ha llegado a un consenso sobre su significado exacto y ni siquiera la open definition hace referencia alguna a este concepto. Es por tanto difícil para los gobiernos poder poner el concepto en práctica debido a ese nivel de abstracción en el que se mantiene. Algunos gobiernos del hemisferio norte han estado tratando de incorporar el concepto en sus políticas y/o estrategias de datos abiertos, aunque no necesariamente en las prácticas que siguen. Para otros gobiernos, particularmente en el hemisferio sur, la “apertura por defecto” todavía se percibe como algo poco realista, ya que requiere una base sólida de recursos, estrategias y leyes de la que muchos carecen. Además estos países cuentan a menudo con marcos de derecho de acceso a la información y de protección de datos débiles o inexistentes, lo que resulta un obstáculo adicional para lograr la “apertura por defecto”.

¿Con qué grado de “apertura por defecto” cuentan los gobiernos?

La disponibilidad de datos abiertos entre los gobiernos en esta *Edición de los Líderes* ha aumentado en comparación con la *Cuarta Edición* anterior, pasando del 7% al 19% —en gran medida debido a que muchos de los gobiernos con menor rendimiento de ediciones anteriores no están incluidos en esta muestra más concentrada. No obstante, aunque sin duda es una mejora con respecto a la cifra global del año pasado, ese 19% es todavía un logro bastante modesto, especialmente teniendo en cuenta que estos son los gobiernos que se han comprometido a abrir sus datos por defecto.

¿Qué es entonces lo que está impidiendo que estos gobiernos sean realmente líderes en hacer que los datos sean “abierto por defecto”? Está claro que tener una iniciativa de datos abiertos gubernamentales y una política de “apertura por defecto” no es suficiente para asegurar que los datos estén realmente disponibles desde el momento de su creación. Los cuatro indicadores que introducimos a continuación representan algunos de los otros elementos necesarios para asegurar que un gobierno pueda ser verdaderamente “abierto por defecto”:

- **Recursos suficientes:** Las iniciativas de datos abiertos gubernamentales deben estar bien provistas de recursos y contar con un liderazgo sólido, personal dedicado y presupuestos asignados. Aunque la mayoría de los gobiernos de la *Edición de los Líderes* cuentan con iniciativas de datos abiertos maduras y han obtenido

puntuaciones altas en este indicador —en conjunto superaron el promedio mundial en la última edición con una puntuación total de 7 (sobre 10), en comparación con una puntuación de 4,4 el año pasado— muchos carecen todavía de un liderazgo fuerte y de la voluntad política necesaria. Además, la dotación de personal y los presupuestos tienden a ser limitados. Sin un respaldo político de alto nivel y un equipo adecuado, resulta muy difícil avanzar en la “apertura por defecto”.

- **Estrategias y políticas del gobierno:** Las estrategias y políticas de datos abiertos son esenciales para articular los procesos y las responsabilidades. Sin embargo, esta edición muestra que los gobiernos suelen elaborarlas a posteriori y únicamente cuando las iniciativas de datos abiertos ya están en marcha. Como resultado tienden a estar poco desarrolladas o incompletas (6,2 sobre 10 en promedio para las políticas gubernamentales entre los gobiernos líderes). Por otro lado, un gran número de gobiernos carecen de estrategias y políticas sólidas a medio y largo plazo, incluyendo a Chile, China, Costa Rica, Guatemala, Indonesia, Paraguay, Arabia Saudita, Sierra Leona, Sudáfrica y Turquía. Aparte de poner en práctica estrategias sólidas, los gobiernos deben también invertir más en capacitación para poder integrar estas estrategias en todos los organismos y departamentos.
- **Marcos de derecho de acceso a la información y de protección de datos:** Las políticas y marcos de protección de datos y derecho de acceso a la información son los otros dos elementos clave para apoyar una cultura de “apertura por defecto”. Juntos contribuyen a conseguir que más datos estén disponibles, a la vez que protegen los derechos individuales a la privacidad. Sin embargo, los gobiernos líderes obtuvieron en promedio puntuaciones relativamente modestas en estas áreas, con un 5,9 en el caso del derecho de acceso a la información y 6,2 en el de la protección de datos (ambos sobre un total de 10). Estos son los únicos indicadores que apenas han avanzado para este grupo de líderes en las cinco ediciones del Barómetro. Aún más, la mitad de los gobiernos líderes están empeorando en al menos uno de estos dos indicadores. La protección de datos y el derecho de acceso a la información son pilares fundamentales para un gobierno abierto, por lo que cualquier paso atrás en estas áreas hará que la “apertura por defecto” sea más difícil de alcanzar.

CASOS PRÁCTICOS

La “apertura por defecto” en acción

Como parte de su compromiso con la “apertura por defecto” Canadá lanzó su proyecto piloto en el año 2017. Desde entonces, los departamentos del gobierno federal han estado trabajando por la apertura de sus investigaciones científicas y culturales a los investigadores, empresas y ciudadanos interesados. Uno de estos departamentos, el Ministerio de Medio Ambiente y Cambio Climático de Canadá (ECCC), está publicando documentación que contiene la evolución del trabajo de los funcionarios públicos en curso. Esta documentación incluye notas de campo, documentos de investigación, documentos de información y organigramas. Esto supone un buen comienzo para Canadá en su avance hacia la “apertura por defecto”, pero todavía queda mucho trabajo por delante.

Planificando la apertura

Durante casi una década, el gobierno de Japón ha diseñado una estrategia de datos abiertos gubernamentales pensada para promover el uso de datos públicos como un activo para los ciudadanos. La estrategia incluye objetivos, principios fundamentales y medidas clave para promover el movimiento de los datos abiertos gubernamentales. En concreto, los cuatro principios fundamentales de la estrategia son casi equivalentes a los principios de la Carta de los Datos Abiertos, siendo también la “apertura por defecto” su primer principio fundamental. Además, la mesa redonda de alto nivel para la promoción de la apertura de datos ha estado monitoreando e informando sobre actividades de apertura de datos gubernamentales tanto a nivel nacional como local.

3.2 Infraestructuras de datos

Las infraestructuras de datos abiertos y las prácticas de gestión de los datos son débiles e inconsistentes, y además cambian con demasiada frecuencia. Los gobiernos deben trabajar en la transformación técnica y organizativa que es necesaria para promover y mantener la apertura de los datos a lo largo del tiempo.

Por qué es importante

Puntualidad, exhaustividad, accesibilidad, usabilidad, comparabilidad e interoperabilidad son todos ellos requisitos esenciales a la hora de garantizar la calidad de los datos. Para conseguir publicar datos que cumplan con todos estos requisitos los gobiernos necesitan invertir en infraestructuras técnicas —incluyendo herramientas de hardware y software— pero también son necesarias otras inversiones en directrices, estándares técnicos, capacitación, transformación organizativa y procesos de toma de decisiones para dar un soporte adecuado a las prácticas de gestión de datos.

¿Cómo son las infraestructuras de datos actuales?

Los gobiernos deberían tratar de publicar conjuntos de datos de calidad de manera uniforme en todos los organismos y departamentos para que sea más fácil comprender y utilizar esos datos. Sin embargo, de acuerdo con nuestro indicador que evalúa la gestión de los datos, casi la mitad de los gobiernos líderes evaluados carecen aún de directrices, estándares técnicos o procedimientos de gestión integrales. Aún así, estos gobiernos tienen un desempeño mucho mejor que el promedio mundial de la *Cuarta Edición del Barómetro*, con puntuaciones que se duplican pasando de 2,8 a 5,6 (sobre 10).

Sección 3: Los datos abiertos como forma de gobierno

A menudo, la gestión de los datos sólo se tiene en cuenta una vez que las iniciativas de datos abiertos ya han estado en marcha durante algún tiempo y se ha desarrollado una estrategia o política a nivel de todo el gobierno. Esto es por lo general demasiado tarde. Este enfoque de “empezar la casa por el tejado” es con frecuencia una de las principales causas de la mala calidad final de los datos. Aunque casi todos los 30 líderes obtuvieron mejores resultados en los indicadores de calidad de datos en comparación con los resultados obtenidos por el grupo de 115 gobiernos en la *cuarta edición* (véase la tabla 2), las puntuaciones de estos indicadores siguen siendo en general modestas: menos del 20% de los datos son realmente abiertos, el 25% no está disponible en un formato legible por máquinas, menos de la mitad está disponible bajo una licencia abierta y menos del 10% contiene identificadores comunes que hacen que los datos sean fácilmente comparables e interoperables.

La publicación de datos abiertos es en muchos casos impulsada únicamente por un pequeño grupo de catalogadores de datos que trabajan como parte de redes informales dentro del gobierno, y que cuentan con un cierto grado de apoyo oficial para cargar archivos de forma manual —o semiautomática— a un portal de datos abiertos centralizado. Este no es un enfoque escalable. Los gobiernos necesitan tanto la infraestructura técnica adecuada como los equipos y procesos de gestión de datos apropiados para apoyar hacer crecer la apertura de datos de forma eficiente. La mayoría de los gobiernos carecen de estos elementos y los sistemas de tecnologías de la información que han heredado no fueron construidos para dar soporte a los datos abiertos, por lo que constituyen desafíos adicionales en el desarrollo de las infraestructuras técnicas.

CONJUNTOS DE DATOS	ABIERTOS	LEGIBLES POR MÁQUINA	EN BLOQUE	GRATUITOS	LICENCIA ABIERTA	ACTUALIZADOS	SOSTENIBLES	FÁCILES DE ENCONTRAR
Mapas	20%	85%	42%	81%	39%	46%	46%	85%
Terrenos	7%	67%	33%	73%	33%	73%	80%	80%
Estadísticas	27%	90%	47%	97%	50%	93%	87%	93%
Presupuesto	30%	79%	45%	100%	59%	100%	100%	79%
Gasto	13%	89%	67%	100%	56%	78%	78%	56%
Empresas	13%	60%	35%	70%	35%	55%	55%	60%
Legislación	13%	37%	20%	100%	30%	100%	100%	93%
Transporte	30%	64%	36%	100%	56%	68%	76%	80%
Comercio	23%	90%	37%	100%	43%	90%	93%	67%
Sanidad	17%	80%	27%	100%	43%	63%	60%	53%
Educación	13%	82%	26%	100%	44%	67%	59%	59%
Criminalidad	17%	71%	29%	100%	39%	79%	64%	39%
Medio Ambiente	20%	85%	33%	96%	52%	41%	33%	44%
Elecciones	17%	82%	32%	100%	29%	96%	82%	89%
Contratación	27%	61%	36%	100%	43%	96%	82%	75%
Promedio Ed. Líderes (30 gobiernos)	19%	75%	35%	96%	43%	77%	74%	71%
Promedio 4ª Ed. Global (115 gobiernos)	7%	53%	24%	90%	26%	74%	66%	73%

Tabla 2 — Porcentaje de los 15 conjuntos de datos gubernamentales analizados por el Barómetro entre los 30 gobiernos líderes que cumplen cada criterio de calidad y comparación con la *cuarta edición* del Barómetro con 115 gobiernos. (Las celdas en verde y rojo corresponden respectivamente a los valores más altos y más bajos para cada criterio)

Sin embargo, hay más desafíos en juego aparte de la lenta aceptación por parte de los gobiernos. En particular, el movimiento para mejorar las infraestructuras de datos y los estándares de datos abiertos carece de diversidad y liderazgo más allá del hemisferio norte. Muchos gobiernos del hemisferio sur carecen de los fundamentos básicos, y no cuentan siquiera con conjuntos de datos gubernamentales bien gestionados y digitalizados. Debemos por tanto considerar alternativas válidas para todos los entornos y puntos de partida posibles.

CASOS PRÁCTICOS

Creando estándares de datos abiertos

El proyecto [Open Ownership](#) se estableció para crear un registro global de datos proporcionando información sobre quiénes son los beneficiarios finales en la propiedad de las empresas. El registro, ahora en fase beta, tiene por objeto impulsar la transparencia de las empresas y luchar contra el fraude, el blanqueo de dinero y la evasión fiscal. La iniciativa surgió a partir de los compromisos de 40 gobiernos para [establecer registros públicos de beneficiarios finales](#) durante la cumbre anticorrupción del Reino Unido en mayo de 2016. Otros proyectos sectoriales específicos, como la [Iniciativa para la Transparencia de la Industria Extractiva](#), y algunos organismos de desarrollo, como el [Banco Mundial](#), también están adoptando marcos de transparencia que incluyen requisitos de propiedad usufructuaria pública.

Definiendo las infraestructuras de datos

El [Estándar de Servicios Digitales \(GDS\)](#) del gobierno del Reino Unido es un conjunto de 18 criterios para ayudar al gobierno a crear y gestionar servicios digitales eficaces. Los criterios relevantes en nuestro caso incluyen:

- 8 hacer que todo el código fuente nuevo sea abierto
- 9 utilizar estándares abiertos y plataformas comunes
- 10 probar el servicio de extremo a extremo
- 12 asegurarse de que los usuarios puedan tener éxito a la primera
- 13 hacer que la experiencia del usuario sea consistente
- 15 recopilar datos de rendimiento
- 16 identificar los indicadores de desempeño
- 17 reportar datos de desempeño en la plataforma dedicada

Además, [data.gov.uk](#) tiene un formato estandarizado para conjuntos de datos, incluyendo metadatos (DCAT) y utiliza formatos abiertos por defecto para sus datos. El Consejo de los Estándares Abiertos del Reino Unido ha adoptado varios estándares abiertos para datos, como ODT, ODS y CSV. También ha adoptado el [Estándar de Datos de Contratación Abierta \(OCDS\)](#) y el estándar de datos [IATI](#) para la ayuda al desarrollo. Por otra parte, cualquiera puede solicitar que los conjuntos de datos se publiquen como datos abiertos mediante el [proceso de solicitud de datos](#) disponible.

3.3 Publicando con un propósito

El éxito de los datos abiertos debe medirse en función de en qué medida mejoran la vida de las personas. Los gobiernos deben publicar los datos que la gente necesita y quiere. Para lograrlo, los gobiernos y la sociedad civil tienen que colaborar y los gobiernos deben liderar el camino invirtiendo y dando prioridad a los datos de gran demanda y a la formación en alfabetización digital.

Por qué es importante

El verdadero valor de los datos se deriva de la forma en que la gente los utiliza. Los gobiernos deben entablar una conversación con el público para poder entender qué datos son los más importantes y, a continuación, asegurarse de que se publiquen de manera que la gente pueda usarlos. Sin embargo, nos encontramos con demasiada frecuencia con que los gobiernos no están preparados para este tipo de colaboración a largo plazo.

Si bien el objetivo final es publicar datos que sean “abiertos por defecto”, se trata también de realizar una transición gradual. Mientras tanto, los gobiernos deben dar prioridad a los datos que más necesitan las personas. Cuando los gobiernos identifican datos con un propósito específico en mente, antes de trabajar en los pasos necesarios para su publicación y divulgación deben reflexionar primero tanto sobre la necesidad de estos datos como sobre su potencial impacto en los ciudadanos.

¿Qué acciones están llevando a cabo los gobiernos respecto a la publicación con propósito?

El factor más importante a considerar es si los datos que la gente más necesita —los datos necesarios para el impacto social— están realmente disponibles como datos abiertos. Como se muestra en la figura 3, menos de una cuarta parte de los datos que cuentan con mayor potencial de impacto social están disponibles como datos verdaderamente abiertos entre los gobiernos líderes. A pesar de que esta *Edición de los Líderes* ha visto un aumento significativo en el rendimiento promedio con respecto a ediciones anteriores, nuestros indicadores de calidad de datos abiertos muestran que aún queda mucho por mejorar en cuanto a la calidad de los datos sociales. No obstante, la mejora del rendimiento en torno a los datos estadísticos muestra ya una tendencia positiva siempre bienvenida.

Media histórica de la puntuación de calidad de los datos

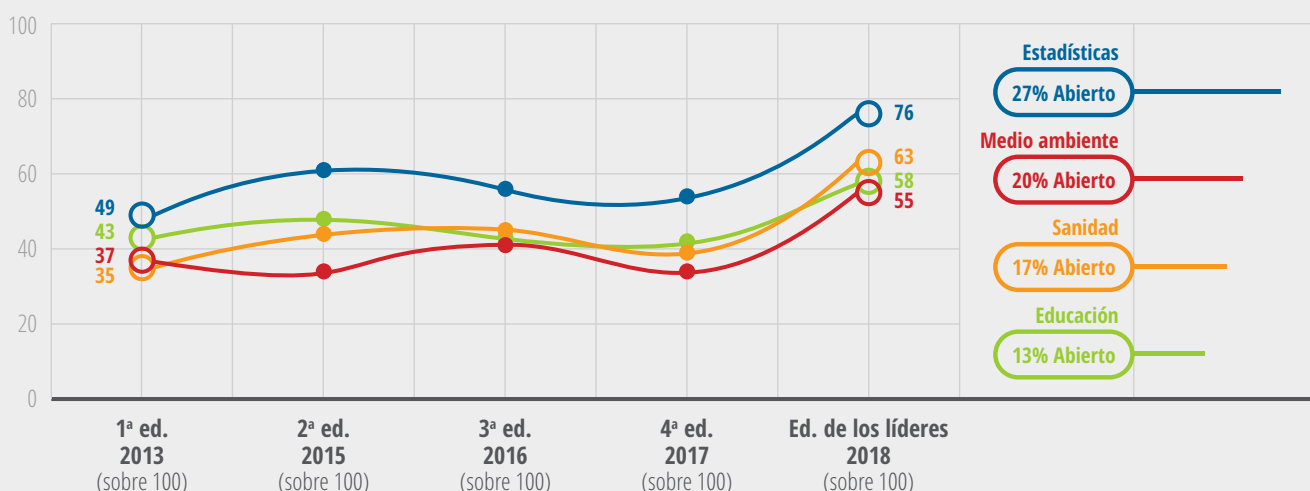


Figura 3 — Disponibilidad de datos verdaderamente abiertos (en porcentaje) y puntuación media de calidad (sobre 100) de los datos disponibles en los 30 gobiernos líderes para el grupo de conjuntos de datos sociales del Barómetro, comparados con la puntuación de calidad del grupo completo de gobiernos en todas las ediciones anteriores.

¿Por qué no se dispone aún de gran parte de estos datos clave después de todos estos años? El enfoque de la Carta sobre la publicación de datos con un propósito deja claro que el movimiento de datos abiertos debe dar prioridad a averiguar cuáles son los conjuntos de datos que deben abrirse primero, y hacerlo además de una manera que esté basada en la evidencia y sea participativa. Sin embargo, hemos encontrado que los gobiernos no se están lo suficientemente involucrados con otros grupos que no sean aquellos directamente relacionados con los datos abiertos y las comunidades de gobierno abierto. La participación ha ido mejorando lentamente a lo largo de las cinco ediciones del Barómetro, pero todavía un tercio de los gobiernos en la *Edición de los Líderes* tienen bajas puntuaciones para este indicador ($\leq 5/10$) y apenas han conseguido progresar en este tiempo.

Además, el diálogo y la colaboración formal entre la sociedad civil y el gobierno en cuestiones relacionadas con los datos abiertos es notablemente menor que en el pasado. Sucede que, en varios de los gobiernos que inicialmente eran más avanzados en este aspecto, los paneles sectoriales y los grupos de trabajo creados en años anteriores para fomentar la participación ya no funcionan. La conversación entre los representantes de la sociedad civil y los gobiernos que abogan por los datos abiertos tiende ahora a ser más informal.

La falta de conocimientos en materia de datos entre la sociedad civil constituye también otro obstáculo para una mejor participación. Sin embargo, resulta

que hay pocas oportunidades para que la gente desarrolle esas habilidades. Si bien las puntuaciones correspondientes a las oportunidades de capacitación en materia de datos —incluidos los programas de formación, los sistemas educativos oficiales y otras oportunidades de formación individual— son mejores en promedio para estos 30 gobiernos líderes en comparación con el desempeño de los 115 gobiernos evaluados en la *Cuarta Edición del Barómetro*, éstas siguen siendo modestas (véase el gráfico 4). El apoyo gubernamental a la innovación también desempeña un papel esencial en el impulso de la transformación posibilitada por los datos y, sin embargo, estas puntuaciones son bastante bajas en general aunque algo más altas para los líderes. Este apoyo suele además adoptar la forma de actividades puntuales, organizadas con presupuestos mínimos y con la participación de grupos muy reducidos de funcionarios públicos.

A pesar de todos los desafíos señalados, estamos también empezando a ver poco a poco el impacto de los datos abiertos. Si bien el impacto general de los datos abiertos gubernamentales sigue siendo bastante bajo, es evidente que entre estos 30 gobiernos líderes la evidencia de impacto es más sólida y comienza a ser más significativa en comparación con el desempeño inicial de todo el grupo de gobiernos evaluados en la primera edición del Barómetro —particularmente en lo que respecta a la eficiencia del gobierno, la rendición de cuentas y la emprendeduría (véase el gráfico 5).

Evolución de indicadores de colaboración

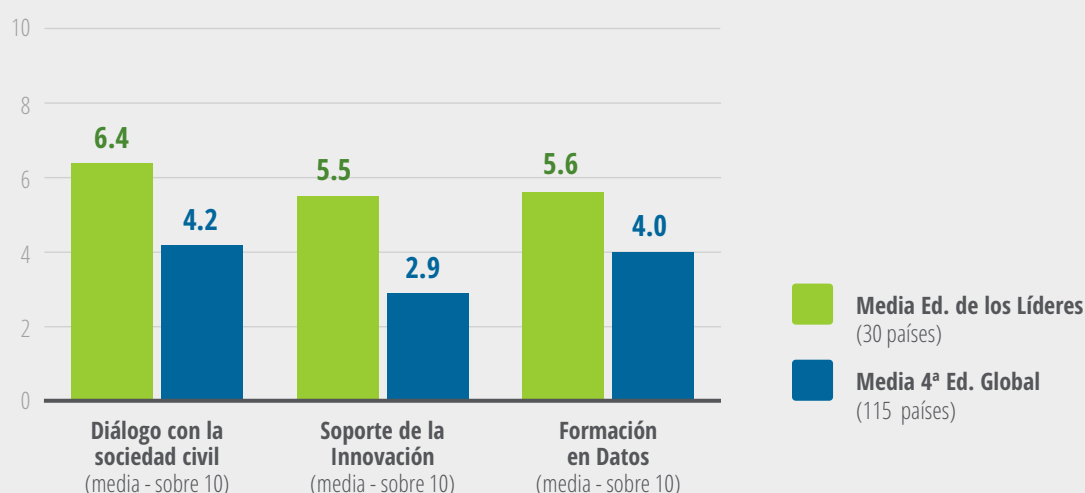


Figura 4 — Comparación de las puntuaciones de los indicadores de participación, innovación y formación de la sociedad civil entre los 30 gobiernos de la *Edición de los Líderes* y los 115 gobiernos de la anterior evaluación global en la *Cuarta Edición del Barómetro*.

CASOS PRÁCTICOS

Transparencia y rendición de cuentas en la contratación pública

La Alianza por la Contratación Abierta se estableció para combatir la corrupción en la contratación de proyectos por parte del gobierno. La contratación abierta consiste en publicar y utilizar información abierta, accesible y oportuna sobre la contratación pública para que los ciudadanos y las empresas puedan participar en la identificación y resolución de problemas. Se trata de reducir los costes de adquisición para los gobiernos, crear un sistema más justo para las empresas y asegurar que los contribuyentes reciban bienes y servicios de mayor calidad. Algunos compromisos de alto nivel han sido asumidos por el grupo Contracting 5, que fue lanzado en la Cumbre del OGP en 2016 por Francia, México, Colombia, Argentina y Ucrania. El Reino Unido se unió también a la iniciativa posteriormente.

Datos abiertos para luchar contra la corrupción

En Indonesia, la falta de avances en la publicación de datos para facilitar la lucha contra la corrupción ha sido desalentadora. Cinco miembros clave del G20 —incluida Indonesia— no han cumplido con sus compromisos de combatir la corrupción mediante la publicación de los conjuntos de datos que son esenciales para conseguirlo. La publicación de estos datos es necesaria para que los ciudadanos puedan controlar mejor el flujo de los fondos públicos, la asignación de recursos y las actividades de contratación, así como las fuentes de financiación de las campañas políticas. Los gobiernos tienen por tanto mucho trabajo por delante para cumplir sus compromisos de abrir los datos e invertir en las capacidades e iniciativas necesarias para hacer frente a la corrupción mundial.

Evolución de los indicadores de impacto

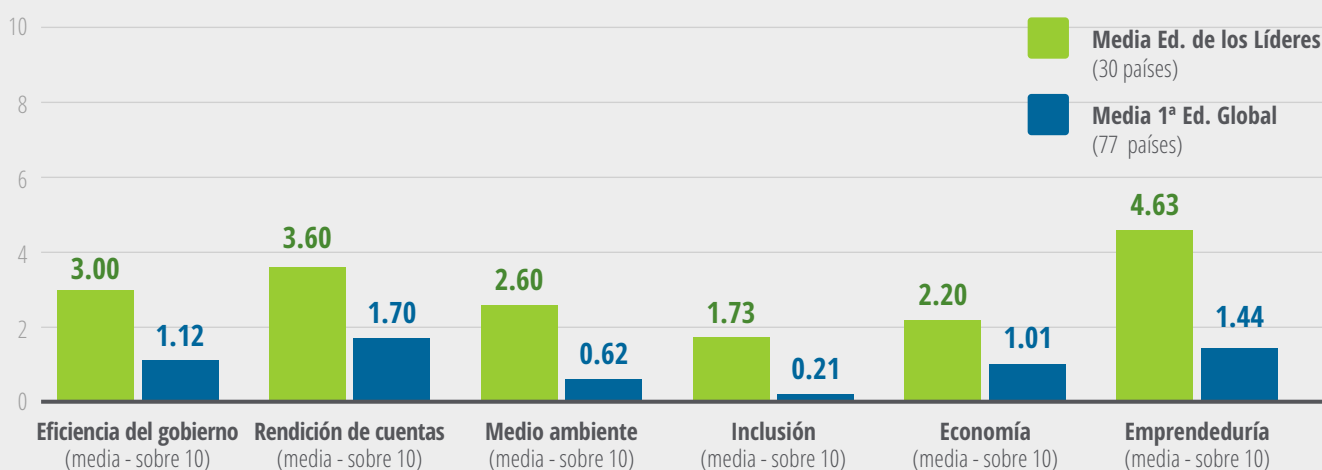


Figura 5 — Comparación de las puntuaciones en cuanto al impacto político, social y económico entre los 30 gobiernos de la *Edición de los Líderes* y los 77 gobiernos de la primera evaluación global del Barómetro de Datos Abiertos (media sobre 10, donde 10 es el nivel más alto de impacto positivo posible).

04

MIRANDO AL FUTURO: POLÍTICAS RECOMENDADAS

Con los datos abiertos cumpliendo una década desde su origen, es ya hora de que los gobiernos vayan más allá de las promesas y comprometan los recursos necesarios para ser verdaderos líderes.

Para eso será necesario desarrollar políticas y prácticas sólidas e integrarlas en todos los organismos y agencias. Esto requerirá además posicionar los datos abiertos como parte de la propia forma de gobierno, no sólo como un proyecto secundario más. En definitiva, significa simplemente cumplir con los compromisos de apertura asumidos.

En general, podemos decir que estos gobiernos líderes están avanzando, pero aún no han introducido las reformas necesarias para que los datos abiertos formen parte del día a día del gobierno. Deben comenzar a **invertir recursos significativos para poder desarrollar la infraestructura, las políticas y las prácticas necesarias a la hora de impulsar esta transformación**. Si no lo hacen, el movimiento de los datos abiertos seguirá estancado.

Las siguientes recomendaciones indican acciones específicas mediante las que los gobiernos pueden mejorar su gobernanza de los datos abiertos. Algunas de estas recomendaciones vienen ya de lejos, pero todavía no han sido puestas en práctica y siguen siendo necesarias para poder resolver cuestiones sistémicas cruciales.

4.1 Poner la “apertura por defecto” en acción

Pasar de las políticas a las directrices y a la acción: El movimiento de los datos abiertos debe ir más allá de la experimentación y poner en marcha las políticas y prácticas esenciales para apoyar una cultura de datos abiertos sostenible a través de todo el gobierno. Para eso será necesario que los gobiernos lleven a cabo una serie de acciones:

- **Elaborar planes claros** a la hora de poner las políticas en práctica mediante la definición de procesos, responsabilidades, plazos, recursos y una autoridad nacional encargada de la ejecución.
- **Introducir directrices y procedimientos formales** para habilitar una gestión coherente de los datos en todo el gobierno, con procesos estandarizados para la publicación y actualización de los conjuntos de datos.

- **Proporcionar recursos financieros y humanos** para poder poner en práctica las políticas y los planes, incluyendo el desarrollo de capacidades, la infraestructura, la colaboración, la innovación, la investigación y el monitoreo.

Tomar medidas para facilitar la “apertura por defecto”: La “apertura por defecto” es una meta a la que los gobiernos no pueden aspirar de la noche a la mañana. Aun así, hay una serie de pasos que los gobiernos pueden dar en su camino hacia la “apertura por defecto”:

- **Empezar por la divulgación proactiva de los datos** mediante la modificación de los marcos legales del derecho de acceso a la información y la publicación proactiva de los conjuntos de datos clave en los sitios web de los gobiernos.
- **Dar prioridad a la publicación de datos con un propósito** escuchando las demandas de la gente, analizando los temas sociales más urgentes y los conjuntos de datos más necesarios.
- **Avanzar hacia la apertura por diseño** adaptando las políticas, los procedimientos y los sistemas para facilitar el intercambio de datos en lugar de obstaculizarlo.

4.2 Construir y consolidar las infraestructuras de datos

“Los datos abiertos tienen que establecerse simultáneamente en las capas más altas, en los niveles intermedios y en las propias bases.”

– Sir Tim Berners-Lee, Inventor de la World Wide Web

Desarrollar habilidades para la apertura de datos en todo el gobierno: Como dijo el fundador de la Web Foundation —Tim Berners-Lee— en 2010, los gobiernos no pueden confiar únicamente en los altos funcionarios para llevar a cabo las estrategias de datos abiertos. Se necesita también una capa intermedia bien dotada de funcionarios gubernamentales cualificados y una comunidad activa de hackers cívicos. Los gobiernos necesitan promover proactivamente este ecosistema para poder escalar los esfuerzos de datos abiertos más allá de la etapa experimental:

- **Desarrollar prácticas efectivas de gestión de datos**, estableciendo flujos de referencia a la hora de trabajar con los datos, de forma que se pueda cumplir con las políticas y directrices establecidas.
- **Invertir en formación y desarrollo de capacidades** para el personal de los niveles intermedios y de base. Promover también la alfabetización de datos para todos aquellos que trabajan directa o indirectamente con ellos, no sólo para los líderes o campeones.

Actualizar la infraestructura técnica: La mayoría de los sistemas de datos gubernamentales no fueron diseñados para poder trabajar con datos abiertos. Es por este motivo que con demasiada frecuencia los gobiernos se encuentran con problemas a la hora de transformar enormes volúmenes de datos gubernamentales en datos abiertos, teniendo que utilizar métodos manuales para ello. Frecuentemente vemos portales de datos abiertos que están incompletos, desactualizados o llenos de datos de mala calidad. Desafortunadamente, no existe una solución global única para la infraestructura de datos. Los gobiernos deben llevar a cabo la transformación de su infraestructura técnica poco a poco para poder publicar datos abiertos de manera eficiente, especialmente en aquellos sectores que se están quedando rezagados (véase la tabla 2):

- **Mejorar la calidad de los datos** estableciendo unos requisitos previos y un umbral mínimo de calidad, así como verificaciones rutinarias para todos los procesos de producción o actualización de datos
- **Hacer que los sistemas de datos estén listos para la apertura** exigiendo capacidades de intercambio de datos en los requisitos de contratación para cualquier nuevo desarrollo o actualización.
- **Creando conexiones con otros departamentos y agencias**, construyendo esas conexiones sobre la base de datos de referencia compartidos y los estándares globales de metadatos e interoperabilidad (como por ejemplo las APIs).

APÉNDICES

Lista de tablas y figuras

Tabla 1. Puntuaciones del Barómetro de los Datos Abiertos para los países adheridos a la Carta de los Datos Abiertos y los miembros del G20 (menos la UE) - Grupos de campeones, contendientes y rezagados sobre fondo verde, amarillo y rojo respectivamente (p. 9).

Tabla 2. Porcentaje de los 15 conjuntos de datos gubernamentales analizados por el Barómetro entre los 30 gobiernos líderes que cumplen cada criterio de calidad y comparación con la cuarta edición del Barómetro con 115 gobiernos. (Las celdas en verde y rojo corresponden respectivamente a los valores más altos y más bajos para cada criterio) (p. 17).

Figura 1. Gobiernos líderes con las mayores mejoras de puntuación en la comparación histórica de las puntuaciones absolutas del Barómetro. Las puntuaciones de las ediciones anteriores se han recalculado utilizando valores absolutos (p. 10).

Figura 2. Comparación de las puntuaciones históricas del ODB para los gobiernos de la Edición de los Líderes que no han avanzado después de cinco ediciones del Barómetro. Las puntuaciones de las ediciones anteriores se han recalculado utilizando valores absolutos en lugar de valores relativos (p. 12).

Figura 3. Disponibilidad de datos verdaderamente abiertos (en porcentaje) y puntuación media de calidad (sobre 100) de los datos disponibles en los 30 gobiernos líderes para el grupo de conjuntos de datos sociales del Barómetro, comparados con la puntuación de calidad del grupo completo de gobiernos en todas las ediciones anteriores (p. 19).

Figura 4. Comparación de las puntuaciones de los indicadores de participación, innovación y formación de la sociedad civil entre los 30 gobiernos de la Edición de los Líderes y los 115 gobiernos de la anterior evaluación global en la Cuarta Edición del Barómetro (p. 20).

Figura 5. Comparación de las puntuaciones en cuanto al impacto político, social y económico entre los 30 gobiernos de la Edición de los Líderes y los 77 gobiernos de la primera evaluación global del Barómetro de Datos Abiertos (media sobre 10, donde 10 es el nivel más alto de impacto positivo posible) (p. 21).

Metodología

El Barómetro de los Datos Abiertos - Edición de los Líderes se basa en tres fuentes de datos:

- Una investigación realizada por expertos y revisada por pares realizada entre Diciembre de 2017 y Marzo de 2018, con un rango de preguntas que abarca el contexto de los datos abiertos, las políticas relacionadas, su implementación y el impacto obtenido —además del análisis de 15 tipos de datos en cada país, examinando distintos indicadores sobre la disponibilidad de los datos, su formato, licencia, actualización y facilidad de localización.
- Una encuesta de autoevaluación simplificada para los gobiernos realizada entre Septiembre y Noviembre de 2017, utilizada como fuente adicional de información y con el mismo rango de preguntas de contexto, implementación e impacto.
- Una serie de datos secundarios seleccionados para complementar los datos de nuestra investigación principal. Estos datos se usan en el componente de contexto del Barómetro y se obtienen del Foro Económico Mundial, la Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU), las encuestas de Gobierno Electrónico de Naciones Unidas y la Freedom House.

Esta nueva edición del Barómetro buscar repetir el análisis de ediciones anteriores, contando con algunas pequeñas revisiones metodológicas y un par de modificaciones mayores:

- Se ha reducido el alcance del estudio, que ahora evalúa a 30 gobiernos únicamente —concretamente aquellos que se han comprometido públicamente a adoptar los [Principios de la Carta Internacional de los Datos Abiertos](#) o los [Principios de los Datos Abiertos del G20 para la lucha contra la Corrupción del G20](#), que son equivalentes.
- con el objetivo de proporcionar evaluaciones del rendimiento más realistas ahora usamos valores absolutos en la escala de 0 a 100 para las puntuaciones —en lugar de los valores relativos anteriores. Sin embargo, proporcionamos tanto los valores absolutos recalculados así como valores relativos para todas las ediciones anteriores en nuestro sitio web para que las comparaciones históricas sigan siendo posibles.

En general hemos buscado una vez más mantener una cierta consistencia con las preguntas utilizadas en ediciones anteriores. Se seguirán explorando revisiones metodológicas más amplias en futuras ediciones a medida que avancemos en nuestros métodos de medición como parte de nuestra labor en el grupo de trabajo de medición y rendición de cuentas de la Carta de Datos Abiertos.

Se puede obtener más información sobre la metodología y el proceso de investigación en la [descripción detallada de la metodología \(versión en pdf\)](#) y el [manual de la investigación \(versión en pdf\)](#). Animamos también a todo el mundo a que nos hagan llegar sus observaciones a través de comentarios en las respectivas versiones online directamente. Los [datos históricos \(absolutos y relativos\) consolidados y comparables](#) de las cuatro ediciones del Barómetro están también disponibles en nuestro sitio web.

Agradecimientos

Cita sugerida: Web Foundation (2018). *Barómetro de los Datos Abiertos - Edición de los Líderes*. Washington DC: World Wide Web Foundation.

El Barómetro de los Datos Abiertos es posible únicamente gracias a la participación de nuestra red de colaboradores. Nuestro agradecimiento a (en orden alfabético):

Autores principales: Ana Brandusescu y Carlos Iglesias.

Editores colaboradores: Calum Cameron y Luran Potter.

Traducción: Carlos Iglesias.

Coordinación e investigador líder: Carlos Iglesias.

Actualizaciones metodológicas: Carlos Iglesias.

Sitio web, explorador de datos y visualizaciones: Carlos Iglesias y los equipos de [Simbiosys](#) y [Ubiqware](#).

Diseño de los informes en PDF: [skyboydesign.com](#).

Investigadores principales: Hatem Ben Yacoub, Ana Brandusescu, Frederico Cavazzini, Feng Gao, Michael Hörz, Carlos Iglesias, Hiroichi Kawashima, Haklae Kim, Glenn Maail, Maurizio Napolitano, Olya Parkhimovich, Igbal Safarov y Nadiia Virna.

Revisión y control de calidad: Carlos Iglesias.

Gobiernos que participaron en la autoevaluación: Alemania, Arabia Saudita, Australia, Brasil, Canadá, Colombia, Corea del Sur, Estados Unidos, Filipinas, Francia, India, Japón, México, Nueva Zelanda, Panamá, Paraguay, Reino Unido, Rusia, Ucrania y Uruguay.

Fuentes de datos: Nuestro agradecimiento a las siguientes organizaciones a cuyos datos recurrimos para obtener los datos secundarios del Barómetro:

- [Unión Internacional de Telecomunicaciones \(ITU\)](#)
- [Fóro Económico Mundial](#)
- [Freedom House](#)
- [Naciones Unidas](#)

Acerca del Barómetro de los Datos Abiertos

Elaborado por la [World Wide Web Foundation](#) con el apoyo de [Omidyar Network](#), el Barómetro de los Datos Abiertos tiene como objetivo dar a conocer el verdadero predominio e impacto de las iniciativas de datos abiertos en todo el mundo. El Barómetro analiza tendencias mundiales y brinda datos comparativos en países y regiones con una metodología detallada que combina datos contextuales, evaluaciones técnicas e indicadores secundarios.

La presente edición del Barómetro analiza un total de 30 gobiernos y los puntúa en base a:

- **Preparación** de las iniciativas de datos abiertos.
- **Implementación** de los programas de datos abiertos.
- **Impacto** que los datos abiertos tienen en los negocios, la política y la sociedad civil.

Mientras que en ediciones anteriores se evaluaron más de 100 gobiernos, en el *Barómetro de Datos Abiertos - Edición de los Líderes* nos centramos en aquellos gobiernos que han adoptado la [Carta de los Datos Abiertos](#) o en aquellos que, como miembros del G20, han firmado los [Principios de los Datos Abiertos contra la Corrupción del G20](#), que a su vez se basan en los [Principios de la Carta](#). Estos 30 gobiernos deberían ser los líderes en este espacio tras haber asumido estos compromisos específicos. Este Barómetro pone a prueba dicho liderazgo midiendo su progreso y comparándolo con los resultados globales de ediciones anteriores.

Este informe es tan sólo un resumen de los resultados que creemos más importantes. [Todos los datos](#) y [la metodología](#) están disponibles también online, con la intención de fomentar la investigación secundaria y apoyar la toma de decisiones mejor informadas para la evolución de las políticas y prácticas de datos abiertos en todo el mundo.

Acerca de la World Wide Web Foundation

Establecida por el inventor de la web Sir Tim Berners-Lee, la Web Foundation lucha por la igualdad digital —un mundo en el que todos tengan los mismos derechos y oportunidades online. Trabajamos a lo largo del mundo mediante la investigación primaria, la promoción de políticas públicas y la innovación práctica para garantizar que todos podamos acceder a la Web y utilizarla para mejorar nuestras vidas



WORLD WIDE WEB
FOUNDATION



OpenData
Barometer

World Wide Web Foundation
1110 Vermont Ave NW, Suite 500
Washington, DC 20005, USA

www.webfoundation.org

Twitter: [@webfoundation](https://twitter.com/webfoundation)