

Implementación del Barómetro de Datos Abiertos 2020: desafíos y oportunidades en Chile, Colombia, Ecuador y Perú

Implementation of the Open Data Barometer 2020: Challenges and opportunities in Chile, Colombia, Ecuador and Peru

Guido Moncayo Vives

Especialista en Transparencia y Acceso a la Información Pública en la Defensoría del Pueblo de Ecuador, Ecuador

Correo electrónico: guido.moncayo@dpe.gob.ec

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8186-2427>

Laura Tamia Ortiz Chaves

Consultora independiente, especialista en Gobierno abierto, España

Correo electrónico: lauraortizchaves@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9538-8607>

Isabel Fiafilio Rodríguez

Economista de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Perú

Correo electrónico: isabel.fiafilio@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7859-5567>

Recibido: 30-noviembre-2021. Aceptado: 23-febrero-2022. Publicado: 15-julio-2022.

Resumen

Esta investigación analiza la implementación y el alcance de la edición regional del Barómetro de Datos Abiertos de América Latina y el Caribe de 2020, liderada por la Iniciativa Latinoamericana de Datos Abiertos (ILDA) en Chile, Colombia, Ecuador y Perú. Busca identificar los hallazgos y generar recomendaciones al Barómetro respecto de la conformación del equipo regional, la metodología, el proceso de recolección de datos, el rol de las organizaciones internacionales y la

Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos. N.º 15, vol. 2, julio-diciembre 2022, pp. 59-76.

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Quito-Ecuador.

ISSN impreso: 1390-8081 - ISSN electrónico: 2477-9245

https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v2.n15.2022.269



necesidad de un Barómetro global. Se presenta un marco teórico que aborda la Administración pública, el gobierno, los datos abiertos e instrumentos de medición. La metodología es cualitativa y consideró entrevistas semiestructuradas a los consultores responsables del levantamiento de los datos y a la organización coordinadora. Se evidencia la necesidad de que los países continúen abriendo sus datos, que exista inversión en la materia, pertinencia de la cooperación, tanto intersectorial como internacional y oportunidades para establecer una agenda inclusiva, madura y de calidad. Finalmente, se recomienda profundizar el análisis en cada país y buscar estrategias para homologar los avances en la región.

Palabras clave: Barómetro de Datos Abiertos, Administración pública, Gobierno abierto, datos abiertos, instrumentos de medición.

Abstract

The research analyzes the implementation and scope of the 2020 regional edition of the Latin American and the Caribbean Open Data Barometer, led by the Latin American Open Data Initiative (ILDA), in Chile, Colombia, Ecuador, and Peru. It seeks to identify findings and generate recommendations for the Barometer regarding the formation of the regional team, the methodology, the data collection process, the role of international organizations, and the need for a global Barometer. The theoretical framework addresses public administration, government, and open data to measurement instruments. The methodological approach was qualitative and implemented a semi-structured interview presented to the consultants responsible for data collection and the coordinating organization. Countries should continue to make their data available and sustain investment in this area. The results show the usefulness of widespread cooperation and of providing opportunities to establish an inclusive, mature and quality agenda. It is also advisable to deepen the analysis in each country and seek strategies to standardize regional development.

Keywords: Open Data Barometer, public administration, open government, open data, measurement tools.

1. Introducción

Hace más de diez años, a escala global se inició un movimiento por la apertura de datos, que busca que cierto tipo de información esté disponible y accesible de forma libre, sin restricciones de derechos de autor, de patentes o de otros mecanismos de control, que permita su reutilización y redistribución y la participación universal, es decir, sin discriminación alguna en términos de esfuerzo, personas o grupos sociales. Se lo promueve desde la ciencia,¹ el sector

1 Con iniciativas como el Proyecto Genoma Humano, basado en los Principios de Bermuda, que estipulan que: “Toda la información sobre la secuencia genómica humana [...] debe estar disponible libremente y en el dominio público para alentar la investigación y el desarrollo y maximizar su beneficio para la sociedad”.

público² y el sector privado y sociedad civil,³ con la convicción de que los datos abiertos pueden ayudar a abordar de forma más eficiente e inclusiva los desafíos sociales y culturales. En la actualidad, esta discusión ha empezado, además, a incluir factores como el contrapeso natural que la apertura de datos debe tener con la protección de información personal y la privacidad, pero también al involucramiento de instrumentos como la inteligencia artificial, el *blockchain*, el *bigdata* e inclusive el reto de afrontar pandemias globales como la covid-19 y su influencia en el presente y el futuro (Davies *et al.*, 2019).

En ese contexto, en 2020, la Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos (ILDA), que es una asociación civil internacional registrada en Uruguay, que tiene una equivalencia de organización sin fines de lucro y que recibe financiamiento de organizaciones como Avina, el Banco Interamericano de Desarrollo e Hivos, entre otros, asumió el compromiso de implementar la edición regional del Barómetro de Datos Abiertos de América Latina y el Caribe (Barómetro, en adelante). Esta medición es útil para la formulación de la política pública, ya que se cuenta con una evaluación acotada al contexto regional, con un alcance de 24 países, que mide a los Gobiernos en la preparación para iniciativas de datos abiertos, la implementación de programas de datos abiertos y el impacto que los datos abiertos tienen en las empresas, la política y la sociedad civil.⁴ Se trata de una herramienta que facilita a diferentes actores tener un mejor control en la apertura de información, desarrollar planes, programas y proyectos en el marco de los datos abiertos. Por otro lado, ayuda a definir la infraestructura adecuada que permita una mejor interoperabilidad de los datos en cada uno de los países e identificar y comparar los avances de un país respecto a otro a nivel de legislaciones, políticas públicas, e impactos.

Este artículo analiza el proceso de implementación de la herramienta en sí misma, y no de sus resultados, en Colombia, Chile, Perú y Ecuador. La selección estratégica de estos países se realizó con base en un muestreo intencional, es decir, un método no probabilístico, en el que las muestras se tomaron según la conveniencia de los investigadores (Martínez-Salgado, 2012). A su vez, estos países sudamericanos se encuentran ubicados en la primera mitad del listado y presentan, entre ellos distintas características y posiciones en el Barómetro, por ejemplo, se ubican en los puestos 3, 6, 9 y 12, de manera respectiva. Además, estos países forman parte de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP) desde 2011, a excepción de Ecuador que entró en 2018.

Colombia y Chile, por su parte, son miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y pertenecen a los grupos de trabajo de gobierno digital y gobierno abierto de dicha organización que ha

2 Con la firma e implementación de los principios de instrumentos internacionales como la Carta Internacional de los datos abiertos o Principios y Directrices de la OCDE para el Acceso a los Datos de Investigación de Financiamiento Público, por señalar algunos ejemplos.

3 Con múltiples propuestas para el acercamiento ciudadano a los datos, que pasan por manuales, escuelas de formación, portales de datos abiertos y un sector infomediario en expansión.

4 Véase <https://idatosabiertos.org/proyectos/barometro-regional-de-datos-abiertos/>.

desarrollado el OUR Data Index o indicador de datos abiertos.⁵ Esta estrategia compara el diseño e implementación de las políticas de datos abiertos y orientan del posible impacto que pueden tener los organismos internacionales en los países miembros de la OCDE. Por último, Perú y Ecuador han dado pasos significativos: pasaron de 38,00 puntos en el Barómetro global de 2016 a 68,33 puntos en el Barómetro regional de 2020, y de 29,00 puntos en 2016 a 60,33 en 2020, de forma respectiva. Se considera la comparación con el año 2016, ya que en 2017 solo participaron Chile y Colombia.

1.1. Metodología

La metodología de este estudio busca analizar cómo la implementación del Barómetro conecta con su impacto en el uso y las políticas de los datos abiertos en los cuatro países de estudio. Dicho análisis se fundamenta y conecta con el marco conceptual que se propone más adelante y en la importancia de los datos abiertos en la toma de decisiones y el debate informado que, a su vez, se basa en los derechos del acceso a la información, libertad de expresión y prensa (Ortiz, 2021).

Para ello, y, en primer lugar, se buscó y recogió la información que se encuentra publicada en la página web del Barómetro que permitió conocer las recomendaciones a los países y cómo estas pueden extrapolarse a la propia herramienta. En segundo lugar, se entrevistaron a las personas participantes que tuvieron una relación directa en la construcción del Barómetro tanto en la conformación del equipo, para lo que se contó con el coordinador general del Barómetro regional, David Zamora, como en el levantamiento de los datos, para lo que se consultó a los responsables directos de dicha tarea en los países priorizados: Eduardo Béjar (Ecuador), Carlos Carrasco (Chile), Isabel Fiafilio⁶ (Perú) y Juan Pablo Marín (Colombia), además, para Colombia la entrevista se extendió a Juliana Galvis, quien apoyó de manera directa a Juan Pablo Marín en el levantamiento de los datos en el país. Las personas autoras de este artículo cuentan con la autorización para publicar los nombres de las personas entrevistadas.

A estas personas se les realizó una entrevista semiestructurada, guiadas por el cuestionario, que contestaron vía telemática o teleconferencia. El cuestionario contenía las siguientes preguntas con respecto a la implementación del Barómetro: 1) conformación del equipo regional; 2) metodología utilizada para la construcción del Barómetro; 3) proceso de recolección de datos en cada país; 4) rol de las organizaciones internacionales, como la OGP, en relación con el Barómetro; y 5) la necesidad de un Barómetro global.

5 Véase <https://www.oecd.org/gov/digital-government/policy-paper-ourdata-index-2019.htm>

6 Isabel Fiafilio es una de las coautoras de este artículo y, a su vez, es responsable directa de la generación de información del caso peruano en relación con la construcción de barómetro. La información que ella entregó para ser considerada en este artículo fue desarrollada a partir del mismo formato de entrevista semiestructurada utilizado para recabar la información de los demás países. El manejo de la entrega de esta información por parte de dicha coautora fue solventado mediante la colaboración de un entrevistador externo, C. Muro, y la revisión imparcial y objetiva de Laura Ortiz Chaves, la otra coautora del artículo.

El diagnóstico respecto a la implementación del Barómetro se realizó mediante el cruce de la información más relevante obtenida de las respuestas junto a los resultados y recomendaciones ofrecidas por el Barómetro en su página web. Dado que la relevancia es subjetiva y la información obtenida es amplia y no puede ser incluida en su totalidad en este artículo, se optó por aquellos aportes en los que las personas participantes hicieron más énfasis en su entrevista. El método expuesto no pretende unificar los conceptos y puntos de vista que se tengan sobre el Barómetro, sino que busca generar debate sobre la mejora continua de este instrumento de evaluación. Este material documental seleccionado solo es vinculante con los elementos teóricos y propuesta de la investigación, en el marco de las Administraciones públicas, el gobierno abierto y los datos abiertos.

2. Marco conceptual

La Administración pública ha sido constituida para, por un lado, facilitar el ordenamiento del quehacer burocrático, entendido como el gestionar intrínseco de los Gobiernos y sus dependencias administrativas, pero también, con el propósito de coadyuvar a que la “cosa pública” se encuentre orientada al bienestar común. Así, entre los siglos xvii y xviii surge el denominado Estado liberal, cuyo objetivo principal fue delinear una protoinstitucionalidad pública, normativa y territorial, así como asegurar la propiedad privada y la soberanía nacional. Además, dio el primer paso hacia la separación de poderes y la división entre política y administración (Moncayo, 2020).

En el siglo xix se buscó dar forma a un Estado más separado de los poderes “totalitarios” predominantes. En el siglo xx las dos guerras mundiales y la crisis de la Gran Depresión de 1929 dieron paso al denominado Estado de bienestar (Moncayo, 2020), que tuvo su clímax entre las décadas de 1950 y 1970. En este Estado de bienestar se “actuaba como sujeto único y que se constituía en el foro principal y punto de referencia obligado del futuro de la sociedad” (Jaime y Sabaté, en Moncayo, 2020, p. 122) y con el propósito de acelerar la industrialización, impulsar el agro y fomentar la infraestructura para la urbanización (Evans, 1996).

La década de 1970 estuvo marcada por una crisis energética, económica y social. En ese contexto se elaboró por primera vez el Informe Trilateral, financiado por la Fundación Rockefeller, que reunió a tres de los pensadores más reconocidos de la época: Crozier, Huntington y Watanuki, bajo el libro titulado *La crisis de la democracia*. En este libro se planteó los desequilibrios y las sobrecargas de las democracias de aquel entonces (Aguilar, 2008, p. 11). De esta manera, surge el movimiento de la Nueva Gestión Pública (NGP, en adelante) o *New Public Management*, que trató de implementar los principios de eficiencia y eficacia de la administración privada al quehacer de lo público. La implementación de la NGP ha sido controversial (Fernández Santos *et al.*, 2008, p. 86), pues su aplicación es generalista y sin adaptación de los procedimientos privados a las características específicas de lo público, lo cual supuso en muchos países un desacierto que provocó desmantelamientos estatales sin precedentes, con ejemplificaciones tangibles en procesos de achicamiento del Estado vía recortes estructurales de

personal, privatizaciones de empresas públicas, tercerización de servicios públicos, entre otros.

A inicios del nuevo milenio empezó la gestación de una nueva forma de hacer lo público, en la que los actores gubernamentales tenían que ceder parte de la “cosa pública” a otros actores que empezaban a reclamar con fuerza, tales como la sociedad civil, la academia, empresa privada y ciudadanía en general, conocida como la “gobernanza”. Este término empezó a utilizarse desde la década de 1990 para definir las nuevas formas de dirección política, pero también encarnó transformaciones de las instituciones, la forma de hacer política y las regulaciones en los Estados occidentales modernos (Mayntz, 2006), alineándose de forma directa con lo expuesto en el Informe Trilateral, ya mencionado. En este sentido, Aguilar (2010, p. 30) plantea que la gobernanza “quiere significar un nuevo proceso directivo, en tanto la definición y efectuación de los objetivos sociales es resultado de un nuevo tipo de relación entre Gobierno y sociedad”. Es en este contexto del cogobierno como paradigma en el que se consolida el concepto del Gobierno Abierto (GA, en adelante). Los primeros antecedentes del GA se ubican en Suecia, en 1776, año en que se instauró en su constitución nacional el derecho del acceso a la información pública (Sandoval-Almazán en Corrado, Baronio y Vianco, 2017) y de manera más reciente, cuando a finales de la década de 1970 surgió, de manera oficial, el término *Open Government* en los medios políticos británicos, con la idea incipiente de reconocer la necesidad de *abrir las ventanas* de lo público al escrutinio ciudadano y, con esto, poder menguar los niveles de opacidad gubernamental (Governa AL, 2013).

Asimismo, se lo vincula con la aprobación de las “Leyes de Acceso a la información, con antecedentes directos en el Freedom of Information Act (FOIA, en español: Ley por el Derecho a la Información) de EE. UU., de 1974” (Corrado, Baronio y Vianco, 2017, p. 182). Estas leyes han tenido por objetivo el dar acceso, por parte de los Gobiernos, de manera creciente, a los datos públicos que antes se mantuvieron en secreto y, con esto, “garantizar la transparencia y la rendición de cuentas, así como fortalecer la participación ciudadana en las actividades de gobierno y en el proceso democrático” (Corrado, Baronio y Vianco, 2017, p. 182). Para el caso de los países en estudio se vienen tratando normativas vinculadas a lo anterior como la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2004) en Ecuador, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2003) en Perú, la Ley sobre Acceso a la Información Pública (2008) en Chile y la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública (2014) en Colombia.

En 2009, el expresidente estadounidense Barak Obama, en su primer mandato, planteó la necesidad de ofrecer apertura del Gobierno y su Administración pública (Salas, 2017). Esta idea se materializó en 2011 cuando se lanzó la iniciativa multilateral voluntaria denominada Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*) con ocho países fundadores, de los cuales, estuvieron México y Brasil como la cuota latinoamericana (Naser, Ramírez-Alujas y Rosales, 2017). En síntesis, el gobierno abierto (GA) es,

Una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente (Calderón y Lorenzo en *Governa AL*, 2013, p. 11). Por otro lado, se afirma que es una doctrina (o filosofía) política que sostiene que los temas de gobierno y Administración pública deben ser abiertos a todos los niveles posibles en cuanto a transparencia para conseguir una mayor participación ciudadana y una mejor regulación (Irekia en *Governa AL*, 2013, p. 11).

A nivel regional, la Carta del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD, en adelante) de Gobierno Abierto de 2016, suscrita en la XXV Cumbre Iberoamericana de jefes de Estado y de Gobierno en Cartagena, Colombia, ha brindado un marco regional al concepto y los contenidos del GA. Esta Carta define al GA como “el conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación” (CLAD, 2016, p. 5), en el que la ciudadanía se constituye en el centro de la política pública, tanto en la formulación, implementación y evaluación, y con el propósito de “fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo” (CLAD, 2016, p. 5).

La transparencia, el primer pilar del concepto de GA, es demandada por la sociedad, en un intento por resguardar la existencia de los regímenes democráticos, su legitimidad y la confianza que el soberano ha depositado en sus mandatarios (Moncayo, 2020). Para Oszlak y Kaufman (2014), la transparencia es el requisito *sine qua non* para la efectividad del GA, recordando que “Weber utiliza la figura de la ‘caja negra’ para hacer alusión al funcionamiento del gobierno, vedada al conocimiento del público, donde el secreto y el ocultamiento de la información se justifican por supuestas razones de Estado” (Oszlak y Kaufman, 2014, p. 22). Todas las acciones para reducir de forma progresiva los niveles de opacidad estatal son claves para la sostenibilidad de este modelo de gestión de lo público.

A inicios del siglo XXI también surge el concepto del Gobierno electrónico (GE), bajo los preceptos de la digitalización y gobernanza. El GE es la “filosofía de hacer gobierno, ciudadanía y comunidad fundamentadas en la modernidad, los avances tecnológicos y el relacionamiento en redes” (Moncayo, 2020, p. 127). En la actualidad, el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) y el GE se han convertido en aliados para consolidar el GA. Así, una de las formas de materializar el concepto de transparencia se decantó del GE hacia la definición de lo que hoy se conoce como datos abiertos (DA, en adelante).

Los DA es aquella información que puede ser utilizada, reutilizada y redistribuida por cualquier persona de manera libre (Concha y Naser, 2012; Hernández-Pérez, 2016; Scrollini, 2017). Otros autores los consideran como el *oro negro* que ayuda a aceitar el motor del crecimiento económico, con un Estado más receptivo y enfocado en el ciudadano (Munte-Kunigami y Serale, 2018, p. 4). Por último,

la Carta Internacional de Datos Abiertos los define como “datos digitales que son puestos a disposición del público con las características técnicas y jurídicas necesarias para que puedan ser usados, reutilizados y redistribuidos libremente por cualquier persona, en cualquier momento y en cualquier lugar” (Muenta-Kunigami y Serale, 2018, p. 11). Para el caso de los países en estudio, se cuenta con la Guía de Datos Abiertos enmarcada en la Política de Datos Abiertos de Ecuador, la Estrategia Nacional de Datos Abiertos y una Guía de Implementación de apertura de Datos Gubernamentales para Perú y la Guía para el Uso y Aprovechamiento de Datos Abiertos en Colombia.

La revolución de la apertura de datos, revitalizada por la innovación tecnológica disruptiva, se ha visto acompañada por el creciente interés de la ciudadanía y la academia para generar sus propias aplicaciones y, con esto, crear valor público (Concha y Naser, 2012). Así, han surgido múltiples iniciativas para generar listados o indicadores de dicha apertura, como el OUR Data Index de la OCDE o los Barómetros de Datos Abiertos producidos por la World Wide Web Foundation (WWWF).

Los Barómetros de Datos Abiertos, en particular, generan un listado de países que permite conocer los avances de las distintas iniciativas y clasificar a los Gobiernos en distintas escalas de intervención, tales como niveles de preparación de iniciativas de datos abiertos, implementación de proyectos o programas e impacto en las entidades del sector privado, público y organizaciones civiles. Existen varios reportes de los Barómetros de Datos Abiertos, entre ellos, los realizados de 2013 a 2016 (WWWF, 2016a), dirigidos a los países que comparten el principio de la carta de datos abiertos. El informe de 2016, por ejemplo, identificó el tipo de impacto que se generaría si se liberaba la data desde el Gobierno y para la transparencia y rendición de cuentas, eficiencia del Gobierno, impacto ambiental, mejora económica e impacto político (WWWF, 2016b).

En 2018 se elaboró la edición de Líderes del Barómetro, que involucraba a los treinta países que se comprometieron a adoptar la carta de Datos Abiertos y a los miembros del G20 (WWWF, 2018). En 2020 se elaboró el Barómetro que analiza la presente investigación en la que participaron veinticuatro países de América Latina y el Caribe (WWWF, 2016c). En la actualidad, se estableció el trabajo de un Barómetro Global de Datos (BGD) que involucra a más de cien países.

3. Análisis de la información obtenida

Los países de América Latina y el Caribe han avanzado en la apertura de datos, pero no de forma transformadora. El Barómetro insiste en la relevancia de que los Gobiernos inviertan de forma constante y sostenida en los equipos encargados de la implementación de políticas de datos abiertos, que consideren en todos sus aspectos la producción y el uso de datos en el sector público y privado, que refuercen sus intervenciones para generar mejores y mayores usos de los datos y, que mejoren la calidad de los mismos. Se ha elaborado la sistematización de los

principales hallazgos arrojados por el Barómetro respecto a los países en cuestión, el cual se presenta en la tabla 1.

Tabla 1
Principales hallazgos del Barómetro 2020

País	Hallazgos		
	Preparación	Implementación	Impacto
Chile	El país no cuenta con una política o estrategia de datos bien definida y no tiene un enfoque consistente de gestión y publicación de datos; el Gobierno no fomenta una cultura de innovación con datos abiertos.	Los conjuntos de datos no son presentados de manera legible por computadora, reutilizables y legibles como un todo; no están identificados de forma clara con una licencia abierta y no es fácil encontrar información; tampoco se proporcionan identificadores de datos para elementos clave dentro del conjunto.	Los conjuntos de datos con más problemas son los de la tierra y el registro de las compañías.
Colombia	El país no cuenta con un margen adecuado de absorción de tecnologías a nivel de las empresas.	Los conjuntos de datos no se presentan de manera legible por computadora, reutilizables y no son legibles como un todo; no están identificados de forma clara con una licencia abierta y no es fácil encontrar información sobre ellos; no se actualizan de manera regular; no se proporcionan identificadores de datos para elementos clave en su conjunto.	Los conjuntos de datos con más problemas son el presupuesto gubernamental detallado, el registro de las compañías y los horarios de transporte público.
Ecuador	El país está por debajo de los 50/100 puntos a escala global, de los cuatro países analizados es el que presenta menos avance. Hay problemas con el desarrollo de iniciativas a escala municipal y regional, sobre todo porque el Gobierno no fomenta una cultura de innovación de datos abiertos y no hay un marco legal sólido para la protección de datos personales; no existe absorción de tecnología a nivel de empresa.	El mayor problema es que los datos no se presentan de manera legible por computadora, reutilizables y legibles como un todo; no están identificados de forma clara con una licencia abierta y no se proporcionan identificadores para elementos clave de los conjuntos; la actualización no es regular y no es fácil encontrar información e indicadores sobre los datos y sus elementos clave.	Los conjuntos con más problemas son los datos del mapa, detallados sobre el gasto público, registro de las compañías, los horarios de transporte público, estadísticas nacionales ambientales, contratos públicos.
Perú	Está por debajo de los 50/100 puntos a escala global. Tiene cualificaciones bajas en la importancia que da el Gobierno de las TIC para la visión de futuro y en la absorción de tecnología a nivel de empresa.	Los principales problemas detectados consisten en que los conjuntos de datos no se proporcionan en formatos legibles por computadora y reutilizables y no son gratuitos.	Los conjuntos de datos peor valorados son los del mapa, de la propiedad de la tierra, los horarios de transporte público, desempleo del sector salud, estadísticas de delitos.

Fuente: ILDA (2020). Elaboración propia de los autores (2022).

Los datos sobre el impacto denotan un gran problema. Esto es muy grave pues, a pesar del avance a nivel técnico, la apertura tiene un impacto social, político o económico muy limitado en estos cuatro países, llegando a tener valores de 0 sobre 100 en impacto social y económico, en Ecuador y Perú, de forma respectiva. El área en el que más avance se registra en los cuatro países es el impacto político, aunque con valores por debajo del 35 en tres de ellos, mientras que Colombia registra 50 puntos. Chile es el único con cierto impacto económico, con 40 puntos, seguido por Colombia, con 25 puntos. En esta misma línea de ideas, el Barómetro también destaca otras seis recomendaciones relacionadas con el estancamiento o la calidad de los datos (ILDA, 2020). A continuación, se analiza cómo estas recomendaciones se vinculan con la propia implementación del Barómetro, para lo cual se tiene en cuenta la información arrojada en las entrevistas con el fin de mejorar el impacto de este instrumento.

3.1. Recomendaciones centrales a los Gobiernos

En cuanto a la inversión y financiación del Barómetro, David Zamora señaló que “el reto principal de un proyecto de esta dimensión es la sostenibilidad financiera y organizativa de una estructura de ese tamaño”, para lo cual destaca el apoyo de la Web Foundation. Eduardo Béjar también destaca este reto y muestra su preocupación por la sostenibilidad de los Barómetros regionales y globales. En cuanto a la producción y uso de datos, David Zamora, Carlos Carrasco, Juan Pablo Marín y Juliana Galvis enfatizan en las dificultades de gestión del Barómetro debido a que los veinticuatro países evaluados mantienen contextos de apertura y proceso muy diferentes, en especial en los países de la región del Caribe, y consideran a la recolección de datos como un desafío aún pendiente.

Marín y Galvis sostienen la urgencia de generar mejores y mayores usos de datos, en tanto que es necesario hacer énfasis en el uso de estos por parte de la ciudadanía. Según Galvis, “en Colombia no existen mecanismos para medir cómo la ciudadanía está usando los datos abiertos, el portal de datos abiertos del Estado o ciertos datos específicos de interés, como la contratación pública. Es decir, no existe información pública que analice la interacción de la ciudadanía con los datos”. Son conscientes de que es difícil ofrecer cifras respecto a la interacción, sin embargo, remarcan que existen iniciativas llevadas a cabo por organizaciones y periodistas que usan y hacen incidencia con los datos abiertos pero que, según su percepción, no son tenidos en cuenta por la metodología del Barómetro.

Carrasco, por su parte, apunta a la necesidad de los países de mejorar la calidad de los datos y la potencialidad del Barómetro para evidenciar esa carencia. En particular, señala la falta de disponibilidad de datos en temas relacionados con la transparencia de los beneficiarios finales en Chile, gracias a lo cual identifica un problema mayor: los datos, además de no estar en formatos abiertos o reutilizables, no están disponibles de forma pública. El país se comprometió en su último plan de acción de OGP (2018-2020) a generar una propuesta política sobre la creación de ese registro y ha recibido una recomendación de la OCDE en

ese aspecto (2021). Béjar identifica un problema relacionado con la diversidad de fuentes, al mencionar que

Fue laborioso encontrar las fuentes primarias de los datos a evaluar, en especial los relacionados a estadísticas de delitos donde tienes diversas fuentes [...] o datos de salud [...]. En estos casos tocó tomar decisiones respecto a cuáles considerar para reportar en la evaluación, que fue básicamente elegir la fuente que provea datos más completos.

Isabel Fiafilio manifestó que encontró ciertas dificultades para acceder a la información que solicitaba el instrumento, por ello decantó algunas categorías a nivel local, ya que dichas fuentes secundarias eran necesarias para complementar con el estudio. Galvis y Marín señalan que en los registros empresariales tuvieron en cuenta un registro, pero al revisar la información del Barómetro de 2016 se percataron de que el consultor de aquella investigación había utilizado otras fuentes, por lo que consideran que puede incluirse en la metodología la recomendación de revisar el informe que hizo la otra persona en el Barómetro anterior en el que participó el país. Eso ayudaría a considerar los datos completos y generar un registro de cuestiones ya abordadas en las ediciones anteriores. Fiafilio remarca que para realizar un nuevo Barómetro global es importante mantener actualizados los datos a escala regional, destacando así la relevancia de tener en cuenta a todos los actores, no solo del ámbito nacional y global, sino también del nivel local y regional.

En cuanto a la inclusión, según Carrasco, el problema que suelen tener este tipo de estudios es que no consideran el contexto de desigualdad entre países. “Las brechas entre los países ricos y los países pobres cada vez es más grande y, luego del covid-19, existe el peligro de que siga una profundización en las desigualdades”. Así, en relación con la conformación del equipo de evaluación del Barómetro, Zamora y Carrasco sostienen que es importante contar con un equipo colaborativo, multidisciplinar, con perspectiva de género y con alta capacidad técnica. Galvis y Marín destacan la labor de la ciudadanía en el uso de los datos y hacen un llamado a que sean tenidos en cuenta en mayor medida.

3.2. Recomendaciones generales

- **La apertura no es opcional: evitar el riesgo del estancamiento**

Uno de los puntos tratados corresponde a la metodología del Barómetro. Fiafilio indicó que la disponibilidad de información en formato de datos abiertos es fundamental para los Gobiernos y las Administraciones públicas y, dado que se trata de un método utilizado con anterioridad, Béjar y Carrasco remarcan que la metodología posee la rigurosidad correspondiente. Hay posibilidades de mejora. Fiafilio acota que encontró dificultades para acceder a la información que solicitaba el instrumento y que, en la recolección, existen algunas categorías en las que la información está desactualizada, “lo que limita el análisis y tiene impacto en la evaluación”. Carrasco añade que “no se considera la falta de actualización de datos disponibles específicamente en las regiones”.

Por último, Carrasco, Fiafilio, Galvis y Marín consideran como punto positivo que la difusión de la convocatoria y la selección esté centrada en profesionales con experiencia reconocida en la materia en sus respectivos países. Marín y Galvis plantean, al respecto, que esta puede ampliarse a otras organizaciones de sociedad civil para la revisión del trabajo realizado, ya que ayudan a ampliar, corregir y comentar la información en materias concretas, pues “los consultores no siempre pueden abarcar de manera profunda y detallada todos los temas, retos, oportunidades que puede tener un país en datos abiertos”.

- **La cooperación internacional puede seguir operando como catalizador para la agenda de datos abiertos**

Para Galvis y Marín, las organizaciones internacionales pueden fortalecer el trabajo del Barómetro en la incidencia ante los Gobiernos y las Administraciones públicas de los países, aportando así a sus fundamentos del gobierno abierto. Béjar apunta que la OGP puede recomendar la generación de compromisos relacionados con datos abiertos que analicen los resultados del Barómetro “para enfocar sus tareas en avances concretos a partir de las debilidades que este instrumento presenta”, lo que también ayudaría a solucionar un problema identificado por Galvis. “El Barómetro no asigna responsabilidades a ninguna entidad en particular, [...], lo que hace que ninguna entidad pública asuma responsabilidad respecto a la no publicación de la información señalada por el informe”. Fiafilio indica que estas organizaciones están entre las principales fuentes de información, ya que esto permitiría conocer la transparencia de la información y el estado de la lucha contra la corrupción a escala global.

Carrasco considera que los organismos que trabajan en temas de gobernabilidad deberían estudiar las correlaciones entre el ecosistema de datos abiertos y la democracia, la institucionalidad y la capacidad para modernizarse por parte de los países. Llama a un trabajo en el que se combinen otros listados y que permita “seguir avanzando en una apertura de datos con propósito, ya sea en la calidad de vida de las personas o en la institucionalidad democrática que se requiere para el siglo XXI”. Zamora señala que el Barómetro pertenece a un ecosistema colaborativo pero independiente al de GA y destaca que en él se consideran otras mediciones como el Índice de la Percepción de la Corrupción y *Open Budget Survey*.

- **Los equipos de datos requieren mayor inversión y soporte**

De acuerdo con Zamora, el proceso de acompañamiento es fundamental, pues las preguntas evaluadas fueron muy amplias y abiertas, “lo cual trae dificultades en la recolección de datos y las calificaciones [...]. Se pueden encontrar evaluadores muy drásticos y algunos muy felices. Esto se materializa en calificaciones muy bajas y algunas calificaciones muy elevadas en función de la evidencia”. Además, señala como positivo el apoyo de la Web Foundation, pues tienen conocimiento técnico en la materia. Aunque, como se mencionó con anterioridad, algunos de los participantes sienten preocupación respecto a sostenibilidad y la futura financiación del instrumento.

Béjar, Galvis y Marín comentan que las guías metodológicas están completas y tienen en cuenta el trabajo de los investigadores en ediciones anteriores y destacan la revisión por pares para las correcciones. Carrasco, Galvis y Zamora llaman la atención sobre las dificultades de encontrar cierta información en internet y la necesidad de llevar a cabo entrevistas, para lo que puede considerarse un apoyo mayor de la coordinación o de otras organizaciones que conozcan sobre los temas en el país correspondiente, pues esto dificulta el cumplimiento en tiempo de las responsabilidades de los consultores.

- **Apoyar al sector privado y sociedad puede mejorar el impacto**

Béjar destaca el rol del Gobierno y las Administraciones públicas como responsables de la apertura de los datos hacia la ciudadanía. Galvis y Marín, como ya se ha mencionado, identifican la necesidad del Barómetro de hacer énfasis en el uso de los datos abiertos por los ciudadanos y de que se consideren las iniciativas llevadas a cabo por organizaciones y periodistas que usan y hacen incidencia con los datos abiertos. Apuntan a que se puede incluir en la metodología una fase de devolución de resultados a las personas a quienes se consultó desde la sociedad civil y Gobierno, más allá de la publicación del Barómetro. Galvis señala que

[...] el Barómetro podría tener el potencial de tender un puente entre qué es lo que piensa la institucionalidad y qué es lo que piensan los que usan los datos de manera real y favorecer así a la apertura de nuevos conjuntos. Se podría utilizar la información que están captando constantemente los consultores para tender ese puente.

- **Calidad e inclusión: dos grandes desafíos para la agenda de datos abiertos**

Fiafilio y Carrasco señalan la desactualización de algunos conjuntos de datos recolectados. Béjar apunta a la dificultad en la aplicabilidad de las categorías, que no consideran en profundidad el contexto de cada país, a la diversidad de fuentes para algunas categorías y a la falta de información para evidenciar el impacto de los datos abiertos. Carrasco, Galvis y Marín ven una carencia respecto a preguntas sobre los formatos, las posibilidades de reutilización, la accesibilidad e interoperabilidad. Señalan que algunos datos son públicos, pero se encuentran en plataformas que no permiten descargarlos.

Respecto a la inclusión, Carrasco resalta la importancia de ver los resultados desde diferentes perspectivas, en tanto que acota la necesidad de continuar con un Barómetro regional, pues “cuando comparamos a nivel global aspectos como la apertura de datos, se puede correr el riesgo de perder las perspectivas sobre las regiones y los casos particulares de cada país”, pero también apunta a otras comparativas, pues los valores se vuelven relativos en función de con quién se compare el país.

- **Hacia una agenda más inclusiva y madura de apertura**

En criterio de Carrasco, Galvis, Marín y Zamora, existen ciertas preguntas que se quedan en la generalidad, lo que puede suponer un reto a la hora de identificar las problemáticas en los datos y en las necesidades reales de los ciudadanos de cada país. Por ello, señalan la importancia de la experiencia previa de trabajo de los evaluadores con periodistas de investigación y organizaciones en otros proyectos, así como que estos sean considerados para la revisión de la información o como fuentes de información relevantes y para la incidencia basada en los resultados del Barómetro.

Se considera favorable contar con un nuevo Barómetro global, pero recalcan la problemática para reflejar las realidades de los países. Además, se sostiene que es positivo que se sigan implementando ediciones regionales, por lo que Béjar propone que se realicen con una periodicidad anual o bianual “para tener una métrica de avances o retrocesos en los países”. Según Galvis y Marín, para aumentar el impacto, la incidencia y que se consolide en la posición ciudadana, se deben generar estrategias de difusión de los resultados coordinadas con medios de comunicación y organizaciones de sociedad civil. Invitan a generar redes de especialistas mediante la participación en el Barómetro, pues por su experiencia, al conversar con otras organizaciones en diferentes países, se identifica una serie de problemas comunes en apertura de datos, que en cada país se atacan de manera distinta, lo que puede ayudar a identificar soluciones a problemas específicos, que de otra forma no serán consideradas. Apuntan que en la construcción del Barómetro y en su difusión no hubo interacción entre los consultores de los distintos países evaluados más que en la revisión del borrador, e indican que sería importante una devolución de resultados a los consultores, más allá de la publicación del Barómetro.

4. Análisis y conclusiones

Las entrevistas evidencian la necesidad de investigaciones para dar a conocer el impacto de las iniciativas de datos abiertos, examinar tendencias y proporcionar datos comparativos sobre Gobiernos y regiones, más aún si son realizadas por parte de organizaciones de la sociedad civil con incidencia y expertos que conocen y están familiarizados con el uso de los datos abiertos en sus prácticas diarias. Por ello, se considera necesario continuar con una difusión amplia de la convocatoria del Barómetro y una selección especializada para la conformación de un equipo con alta capacidad técnica, multidisciplinar, colaborativo y con perspectiva de género, que podría considerar ampliarse para la revisión y el análisis de puntos concretos en los que los evaluadores seleccionados encuentren dificultades, como en las entrevistas en el momento en que no existen datos públicos o abiertos.

Respecto a la metodología, si bien de manera general es adecuada, es importante que considere no solo la apertura de datos en el nivel central de los Gobiernos y las fuentes de información primarias, sino también aquella que provienen del nivel regional y de fuentes secundarias. En esa misma línea, se evidencia,

de manera muy preocupante, una falta de disponibilidad abierta, actualizada y en los formatos adecuados de ciertos datos que son analizados y de la manera de reflejar esa carencia en el Barómetro. Por ello, se recomienda llevar a cabo una revisión constante de la metodología en este aspecto y considerar incluir aquellas posibles mejoras que los investigadores identifiquen en el desarrollo de sus funciones, como la posibilidad de ampliar el instrumento para tener información sobre el uso de los datos por parte de la ciudadanía para hacer incidencia en la toma de decisiones públicas. También podría considerarse generar herramientas de evaluación del propio proceso para la mejora constante de este instrumento.

El estudio evidencia la necesidad de tener en cuenta de manera más profunda el contexto de cada país, no solo en este Barómetro, sino también en otros similares. Realizar un levantamiento de información regional unificado presenta ciertas dificultades, como asegurar que estas iniciativas cuenten con el apoyo suficiente para su sostenibilidad financiera o que en verdad reflejen las particularidades de los países y las regiones. Por ello, se recomienda que sigan teniendo en cuenta todos los actores interesados, como ciudadanos, empresas, academia u organizaciones de la sociedad civil, por mencionar algunos, sin dejar ningún colectivo fuera, y que se busquen nuevas fuentes de financiación, que podría impulsarse mediante el fortalecimiento de las relaciones con otras organizaciones tanto a nivel nacional como internacional, con el objetivo de generar incidencia en la toma de decisiones públicas basada en los resultados del Barómetro y la generación de compromisos para la apertura y la mejora en la calidad de los datos. Es relevante en este aspecto, aunque no esté relacionado de forma directa con el Barómetro, que las entidades organizadoras participen en la publicación de guías para la recolección, análisis y uso de datos que tengan en cuenta a todos los actores, como la *Guía para prevenir y atender la violencia a causa de orientación sexual e identidad de género* (Fallas, 2021).

La necesidad de una actualización periódica de los Barómetros es otro punto remarcable, así como la conveniencia de que exista un barómetro regional y uno global que permita conocer qué otras regiones se encuentran en situaciones similares a las de los países de América Latina y el Caribe y generar intercambios de experiencias y conocimientos. El Barómetro es un punto de encuentro de expertos en la materia en América Latina y el Caribe. Ese potencial debería ser aprovechado no solo para dar a conocer el estado de los datos abiertos dentro del ecosistema sino también para generar incidencia y presiones hacia la apertura de datos efectiva, pues el estado de los datos abiertos complementa discusiones relacionadas con la gobernabilidad democrática y la recuperación sostenible, entre otros.

5. Referencias bibliográficas

- Aguilar, L. (2008). *Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones*. Esade.
- _____. (2010). *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. Friedrich Naumann.
- Bárcena, A. (2017). Prólogo. *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe* (pp. 15-17). Cepal.
- Berners-Lee, T. (2009). *Linked data - Design issues*. Recuperado de <https://n9.cl/wain>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD] (2016). Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto. CLAD.
- Concha, G., y Naser, A. (2012). *Datos abiertos: un nuevo desafío para los gobiernos de la región*. Cepal.
- Congreso de la República (2004). Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Perú. Recuperado de <https://n9.cl/a1z4b>
- Corrado, M., Baronio, A., y Vianco, A. (2017). Gobierno abierto: definiciones y alcances. *Revista Fundamentos*, No. 12, pp. 80-208.
- Defensoría del Pueblo (2004). Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Ecuador. Recuperado de <https://n9.cl/vn6m>
- Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico. Revista de ciencias sociales*, vol. 35, n.º 140, pp. 529-562.
- Fallas, H. (2021). Guía de aprendizaje para recolección, análisis y uso de datos para prevenir y atender la violencia a causa de orientación sexual e identidad de género. ILDA. Recuperado de <https://ladatacuenta.com/libredeserhivos/>
- Fernández, Y., et al. (2008). Modernización de la gestión pública. *Pecunia. Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales*, n.º 6, pp. 75-105.
- Flórez, J. (2020). *Es necesario replantear la política de apertura de datos*. Barómetro Regional de Datos Abiertos para América Latina y el Caribe 2020. ILDA. Recuperado de <https://n9.cl/63dmd>
- Foundation, W. (2018). *Barómetro de los Datos Abiertos - Edición de los Líderes*. WWW Foundation.
- Governa AL. (2013). *El gobierno abierto y los desafíos tecnológicos en Latinoamérica*. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset / Cyan, Proyectos Editoriales S. A.
- Hernández-Pérez, T. (2016). En la era de la web de los datos: primero datos abiertos, después datos masivos. *El profesional de la información*, vol. 25, n.º 4, pp. 517-525.
- Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos [ILDA] (2020). *Barómetro Regional de Datos Abiertos para América Latina y el Caribe 2020*. Open Data Barometer. Recuperado de <https://n9.cl/klcxy>
- Martínez-Salgado, C. (2012). El muestreo en investigación cualitativa: principios básicos y algunas controversias. *Ciência & Saúde Coletiva*, 17(3), pp. 613-619. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/S1413-81232012000300006>
- Mayntz, R. (2006). Governance en el Estado moderno. *POSTData*, n.º 11 (abril), pp. 103-117.
- Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (s/f). Guía de datos abiertos. Ecuador. Recuperado de <https://n9.cl/29od8>

- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2019). Guía para el Uso y Aprovechamiento de Datos Abiertos. Colombia. Recuperado de <https://n9.cl/1gdza>
- Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2008). Sobre Acceso a la Información Pública. Chile. Recuperado de <http://bcn.cl/2ep0z>
- Moncayo, G. (2020). Neoinstitucionalismo, transparencia y Gobierno electrónico: Calidad de vida en Bogotá y otras ciudades colombianas. *Sarance* n.º 45, pp. 118-142.
- Muente-Kunigami, A., y Serale, F. (2018). *Los datos abiertos en América Latina y el Caribe*. BID.
- Naser, A., Ramírez-Alujas, Á., y Rosales, D. (2017). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Cepal.
- National Human Genome Research Institute (1996). Summary of Principles Agreed at the First International. *Strategy Meeting on Human Genome Sequencing* (pp. 25-28 February).
- Open Data for Development (2019). Tate of Open Data. Histories and Horizons. Recuperado de <https://www.stateofopendata.od4d.net/>
- Open Government Partnership (2018). *Desarrollar en colaboración una propuesta de política sobre la creación de un registro de propietarios reales*. Santiago de Chile. Obtenido de <https://n9.cl/lqr6x>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE] (2021). Chile Technical Assistance Report - Options to implement a beneficial ownership system. Obtenido de <https://n9.cl/ucs0o>
- Ortiz, L. (2021). Gobierno abierto para dummies: transparencia. Datasketch. Obtenido de <https://n9.cl/l8ifz>
- Oszlak, O., y Kaufman, E. (2014). *Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional*. OEA.
- Presidencia de Consejo de Ministros (s/f). Secretaría de Gobierno Digital. Estrategia Nacional de Datos Abiertos Gubernamental. Perú. Recuperado de <https://n9.cl/ze265>
- ____ (s/f). Secretaría de Gobierno Digital. Guía rápida para apertura de Datos Gubernamentales. Perú. Recuperado de <https://n9.cl/l3w8a>
- Ramírez-Alujas, A. (2020). Barómetro de Datos Abiertos 2020 para América Latina y el Caribe: Las paradojas del caso chileno. *Barómetro Regional de Datos Abiertos para América Latina y el Caribe 2020*. Recuperado de <https://n9.cl/63dmd>
- Salas, J. (2017). El papel de los órganos garantes del acceso a la información pública en el contexto del Estado abierto. *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Cepal.
- Scrollini, F. (2017). El surgimiento de América Latina abierta: la agenda de datos abiertos en la región. *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Cepal.
- Secretaría de Transparencia (2014). Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional. Colombia. Recuperado de <https://n9.cl/yphgv>
- World Wide Web Foundation [WWWF] (2016a). Open Data Barometer. Cuarta edición. Recuperado de <https://n9.cl/v1cw5>

- _____ (2016b). Open Data Barometer. Third Edition: Global Report. Recuperado de <https://n9.cl/nuyhr>
- _____ (2016c). Open Data Barometer. Tercera edición: Reporte regional. Recuperado de <https://n9.cl/nrwb1>
- _____ (2018). Open Data Barometer - Leaders Edition. Recuperado de <https://n9.cl/19t06>

Entrevistas

- Béjar, E. (2 de febrero de 2021). Experiencias Barómetro de datos abiertos Latinoamérica 2020: caso de Ecuador (G. Moncayo, entrevistador).
- Carrasco, C. (12 de marzo de 2021). Experiencias Barómetro de datos abiertos Latinoamérica 2020: caso de Chile (I. Fiafilio, entrevistadora).
- Fiafilio, I. (12 de marzo de 2021). Experiencias Barómetro de datos abiertos Latinoamérica 2020: caso de Perú (C. Muro, entrevistador).
- Marín, J., y Galvis, J. (2 de febrero de 2021). Experiencias Barómetro de datos abiertos Latinoamérica 2020: caso de Colombia (L. Ortiz, entrevistadora).
- Zamora, D. (12 de marzo de 2021). Experiencias Barómetro de datos abiertos Latinoamérica 2020: análisis regional (I. Fiafilio, entrevistadora).