

Implementación avanzada de políticas de Gobierno Abierto

Recomendación de política pública

Enero de 2015



c/ España, 19
28010 Madrid
Tlf.: 34-91-520 01 00
Fax: 34-91-520 01 43
e-mail: afi@afi.es
www.afi.es

Índice

1. Introducción.....	3
2. ¿Por qué son relevantes las políticas de Gobierno Abierto, “Big Data” y “Open Data”?	7
3. Las políticas de Gobierno Abierto en España	15
3.1. Situación actual	15
3.2. Planes de acción realizados y previstos.....	20
3.2.1 Planes de acción 2012-2014.....	25
3.2.2 Planes de acción 2014-2016.....	28
4. <i>Benchmarking</i> internacional. Selección de referentes / buenas prácticas	32
4.1. Reino Unido.....	36
4.2. Estados Unidos	37
4.3. Suecia	38
4.4. Noruega y Dinamarca	39
4.5. Nueva Zelanda	40
5. Conclusiones y recomendaciones.....	42
Glosario de términos	48
Bibliografía.....	49

1. Introducción

“La diversidad de datos capturados por “Big Data” frente a los datos tradicionales supone una innovación tan rompedora como pueda ser la robótica en la fabricación”.

Stephen Brobst, Director mundial de Tecnología de Teradata.

En los últimos años, ha proliferado el diseño de políticas de Gobierno Abierto. A su vez, el progreso tecnológico ha permitido que se generen grandes bancos de datos (“Big Data”) de dominio público que, una vez publicados (“Open Data”), con libertad de acceso a su tratamiento, permitan un impacto positivo sobre la economía. Pero, **¿qué se entiende por Gobierno Abierto, “Big Data” y “Open Data”?**¹

Por **Gobierno Abierto** se entiende el modelo de gobernanza que incorpora como pilares fundamentales de su funcionamiento los principios de transparencia, participación y colaboración con la ciudadanía, aprovechando las oportunidades que ofrecen las Tecnologías de la Información y la Comunicación para (i) garantizar su transparencia y (ii) mejorar la calidad de los sistemas democráticos, la confianza de los ciudadanos y (iii) la eficiencia y la eficacia de la acción del gobierno. En definitiva, una serie de actuaciones que tienen más que ver con la faceta política que la económica, aunque ambas estén relacionadas entre sí, como se verá más adelante.

Se denomina **“Big Data”**² a la gestión y el análisis de enormes volúmenes de datos que no pueden ser tratados de manera convencional, ya que superan los límites y capacidades de las herramientas de *software* habitualmente utilizadas para la captura, gestión y procesamiento de datos. Una definición comúnmente aceptada para el “Big Data” es la triple V (Velocidad, Volumen y Variedad), que hace alusión a tres propiedades o dimensiones esenciales de este desarrollo tecnológico. La información abarca diversos campos de estudio, pudiendo ser de dominio público o privado.

¹ Para más información, consultar glosario de términos.

² Doug Laney (2001): *“Big data” is high-volume, -velocity and -variety information assets that demand cost-effective, innovative forms of information processing for enhanced insight and decision making.*

Por último, “**Open Data**”³ es el término que se emplea para referirse a aquella información cuyo acceso es libre (es decir, no existen limitaciones técnicas, ni legales) y puede ser usada, reutilizada y redistribuida por cualquier usuario que lo desee. Una definición más amplia y canónica del término incluye tres características que debe cumplir y que le son intrínsecas:

- Disponibilidad y acceso: La información debe estar disponible y debe poder ser extraída con facilidad, a un coste razonable, normalmente el que puede imputarse a disponer de una conexión de acceso a Internet.
- Reutilización y redistribución: Los datos deben admitir la posibilidad de ser reutilizados y redistribuidos, así como ser fusionados con otras bases de datos.
- Participación universal: Cualquier individuo, sociedad o institución debe poder tener acceso, reutilizar o redistribuir el contenido. Es decir, no debe existir discriminación hacia ningún grupo, individuo o campo de actividad.

¿Por qué son necesarias las nuevas tecnologías?

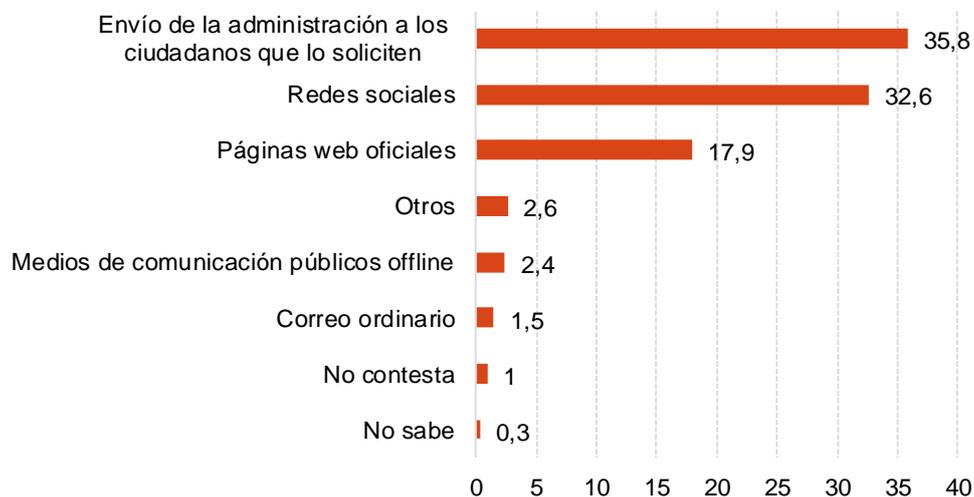
La respuesta puede ser trivial, y es que la ingente cantidad de información estadística que se genera hace necesario que la gestión y análisis de la misma se realice mediante tecnologías modernas. El uso de Internet es esencial desde el punto de vista de la publicación de la información, ya que facilita la promoción y el acceso a todo tipo de usuarios, que es una de las condiciones que impone la definición de ‘Open Data’. Así, por ejemplo, en una reciente encuesta realizada por ONTSI (2012) sobre Gobierno Abierto, los entrevistados revelaron que el correo electrónico, las redes sociales y las páginas web oficiales son los medios más adecuados para que las AA.PP. publiquen la información y el ciudadano pueda acceder a ella (ver siguiente gráfico). En el caso de las redes sociales, aunque no se trate de un procedimiento formal de apertura de datos, sí puede convertirse en una de las vías de comunicación de la publicación de la información, ya que es uno de los medios que más ha aumentado el número de usuarios en los últimos años y uno de los más ágiles en dar a conocer esta información.

³ Open Data Handbook Documentation, Release 1.0.0

En efecto, Internet es la herramienta central que sirve de engarce para poner a disposición del público los grandes volúmenes de datos que pueden gestionar las plataformas de 'Big Data'. Lo es por muchos motivos, pero principalmente porque permite realizar descargas a distancia y suministrar datos de manera mucho más eficiente que otros medios.

Por otro lado, la fase de almacenamiento y procesamiento de la información requiere del *software* más avanzado del mercado, ya que, de lo contrario, supondría incurrir en un elevado coste en términos de tiempo, tanto de captura como de explotación de los datos.

Gráfico 1.- Mecanismos considerados más eficientes para acceder a la información pública por los ciudadanos (%), 2012



Fuente: ONTSI (2012).

La penetración de las TIC en España, el gran interés de participación de los ciudadanos y empresas y las exigencias de instituciones supranacionales como la Comisión Europea, han sentado las bases para el diseño de políticas de Gobierno Abierto y de "Open Data", que permiten, por otra parte, avanzar en el desarrollo esta nueva economía del conocimiento, aún rezagada en relación con otros países europeos (Observatorio ADEI, 2013).

Tras este primer capítulo introductorio, en el capítulo dos se analiza la importancia de las políticas de Gobierno Abierto y "Open Data", abordando desde su impacto cualitativo y cuantitativo sobre la economía, hasta la valoración y uso que se realiza por parte de los ciudadanos. En el tercer capítulo se realiza un diagnóstico de la situación de España en el

ámbito de Gobierno Abierto y “Open Data”. En primer lugar, se estudia cuál es su posición en los *rankings* internacionales, para posteriormente conocer las medidas puestas en marcha hasta la fecha, así como las diseñadas para los próximos años. Finalmente y con la intención de plantear una serie de recomendaciones de política pública en materia de Gobierno Abierto y “Open Data”, se trata de realizar un análisis de las iniciativas desarrolladas en países de referencia, como es el caso de Reino Unido, EE.UU., Nueva Zelanda y algunos países del norte de Europa, como son Suecia, Dinamarca y Noruega.

2. ¿Por qué son relevantes las políticas de Gobierno Abierto, “Big Data” y “Open Data”?

"In an age when it is not seen as appropriate for the public sector to run power stations or railways, why is it running nationalised industries in what should be the most dynamic sector of all, the web-based knowledge economy?"

The question lies at the heart of our campaign, which argues that government's role should be to collect and administer high-quality raw data, but make it freely available to everyone to create innovative services".

"Free our Data campaign". Reino Unido. Junio de 2006.

La combinación e implantación de políticas de Gobierno Abierto, “Big Data” y “Open Data” pueden brindar importantes y sustanciosos beneficios sobre la economía. En lo que respecta a las políticas de Gobierno Abierto, estudios como *demosEuropa* (2014) concluyen que los países que apuestan por la transparencia de sus administraciones públicas mediante normas de buen gobierno cuentan con **instituciones más fuertes**, que favorecen el **crecimiento económico** y la cohesión **social**.

Por su parte, las políticas que promueven el “Big Data” y “Open Data” también generan importantes beneficios económicos en términos de:

- **Mejora de la eficiencia**, gracias al ahorro de recursos destinados a los procesos de producción, distribución y comercialización de bienes y servicios;
- **Mejora de los productos y/o procesos** a través de las actividades de I+D+i, el seguimiento recurrente de los procesos productivos y del comportamiento de los consumidores;
- **Mejora de la gestión**, gracias a la experiencia empírica y los resultados obtenidos de la propia toma de decisiones;
- **Mejoras en los sistemas de incentivos**: la transparencia en el acceso a la información por parte de administraciones e individuos puede evitar comportamientos anómalos y reducir distorsiones al bienestar. En la medida en que se permita dicho acceso de manera plena y transparente al conjunto de agentes sociales, tales distorsiones podrían desaparecer porque, por ejemplo, se reducirían los incentivos a incurrir en malas prácticas, al estar sometidos tanto administraciones como

individuos a un escrutinio permanente de carácter abierto. En ausencia de esta transparencia, el acceso o la tenencia de información exclusiva por parte de un determinado colectivo de agentes puede provocar con mayor probabilidad situaciones⁴ que perjudican el interés general, en beneficio de aquellos que la disponen.

La información siempre ha constituido un recurso importante desde el punto de vista económico. Ahora bien, el “Big Data” y el “Open Data” reúnen una serie de características que constituyen una oportunidad para el desarrollo económico de corto y largo plazo. En particular, la extensión de estas estrategias presenta un elevado potencial para contribuir a la mejora de la **competitividad empresarial**, en particular, ya que puede convertirse en una potente herramienta para la toma de decisiones estratégicas en el seno de la empresa; y de la economía, en general, ya que esta mayor competitividad del tejido empresarial repercutirá positivamente sobre la cantidad y calidad del empleo generado, entre otros.

La primera de dichas características es el inmenso volumen de datos que estas iniciativas son capaces de procesar y de proveer al público. La segunda es que la información puede consultarse a un nivel muy desagregado, es decir, permite analizar los datos hasta el más mínimo detalle sin incurrir en elevados costes de aprovisionamiento para la empresa - en la medida en que son de libre acceso. En tercer lugar, esta información se ajusta (o debe ajustarse) a la realidad, ya que no se ha generado a partir de encuestas u otro tipo de análisis estadísticos.

No obstante, el gran avance tecnológico en el ámbito del “Big Data”, al que se le ha atribuido la capacidad de generar, entre otros efectos, un cambio estructural en los hábitos y conductas de individuos y organizaciones, en la manera de entender muchos negocios y en las técnicas productivas de las empresas, es la de proveer permitir el almacenamiento y el tratamiento de datos desestructurados, que permite además seguir la trazabilidad de la información. A diferencia de los datos estructurados, que consisten en proveer información perfectamente definida y sujeta a un formato muy concreto, los datos desestructurados constituyen lo contrario. Un ejemplo puede ilustrar la utilidad y el funcionamiento de los datos desestructurados es el siguiente. El “Big Data” permite, por ejemplo, el seguimiento de

⁴ Las asimetrías de información pueden provocar situaciones de “fallo de mercado” que requieren de la intervención pública, cuya ejecución comporta asimismo costes adicionales para la economía.

las búsquedas realizadas por un individuo en Internet, el tiempo dedicado, la temática de las páginas consultadas, y todo ello en tiempo real.

Por otro lado, la información no sólo resulta valiosa para el tejido productivo de un país, sino también para las propias AA.PP., los centros de investigación y, en definitiva, para la ciudadanía en su conjunto. Y es que esta información abarca múltiples campos de interés. La implantación de estas herramientas permite, por ejemplo, identificar con mayor precisión y dinamicidad las pautas de comportamiento de los consumidores, la frecuencia de disponibilidad de medios de transporte en un determinado punto geográfico, la necesidad en un momento puntual de un servicio concreto de atención sanitaria, la evolución de sectores económicos estratégicos o nacientes, etc. Algunas de las bondades del “Big Data” con información procedente del sector público ya han dado como resultado estudios o aplicaciones informáticas muy útiles y valiosas para la ciudadanía en su conjunto (ver siguiente tabla).

Tabla 1.- Aplicaciones web creadas a partir de datos abiertos procedentes del sector público

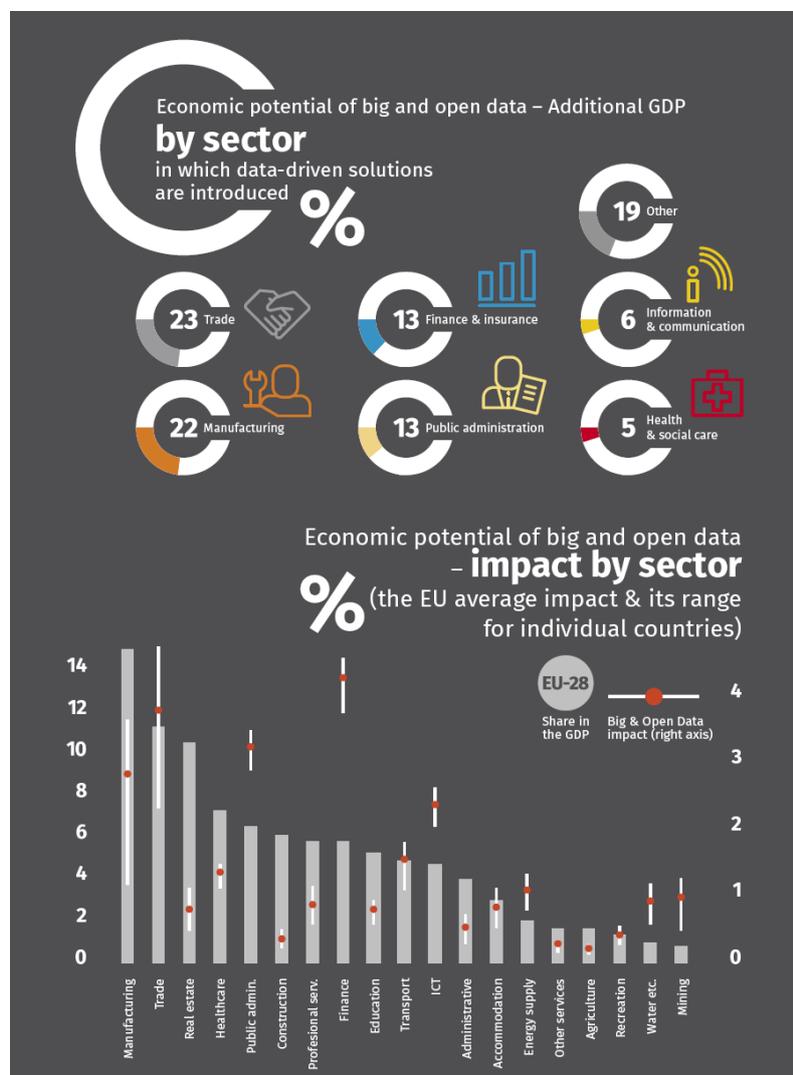
Categoría	Nombre	Descripción
Comercio	MercaMad	Guía de referencia de los mercados de Madrid. Ofrece información sobre los mercados tradicionales, los puestos recomendados, las nuevas aperturas, etc.
Transporte	Citymapper	Servicio que integra los datos de transporte público urbanos para mostrar el mejor trayecto para llegar al destino deseado por el usuario.
Salud	Fitosanitarios	Aplicación que permite a los profesionales del sector agrícola consultar aquellos productos que están debidamente registrados por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente de España.
Medio ambiente	MeteoRoute	Ofrece información meteorológica y oceanográfica para rutas terrestres y marítimas definidas por el usuario.
Turismo	Balnearios de España	Aplicación con información de 101 balnearios, spas y centros termales localizados en el territorio nacional.

Fuente: portal web datos.gob.es

En términos cuantitativos, según un reciente estudio elaborado a nivel europeo (demosEuropa, 2014), la economía de la Unión Europea podría crecer un 1,9% adicional

entre 2013 y 2020 en agregado gracias al “Big Data” y “Open Data”. El impacto dependerá, lógicamente, del grado de extensión y desarrollo de nuevas tecnologías en cada economía y sector productivo, así como del grado de dependencia y utilidad de dicha información en cada uno de ellos. De hecho, aunque se prevé un impacto positivo en todos los sectores económicos, las ramas de actividad sobre las que se espera un mayor impacto serán la industria manufacturera y el comercio, seguidas de las actividades inmobiliarias, el sistema sanitario y la administración pública (ver siguiente mapa).

Mapa 1.- Impacto económico del “Big Data” y “Open Data” por sectores económicos en la Unión Europea (% total), 2013-2020

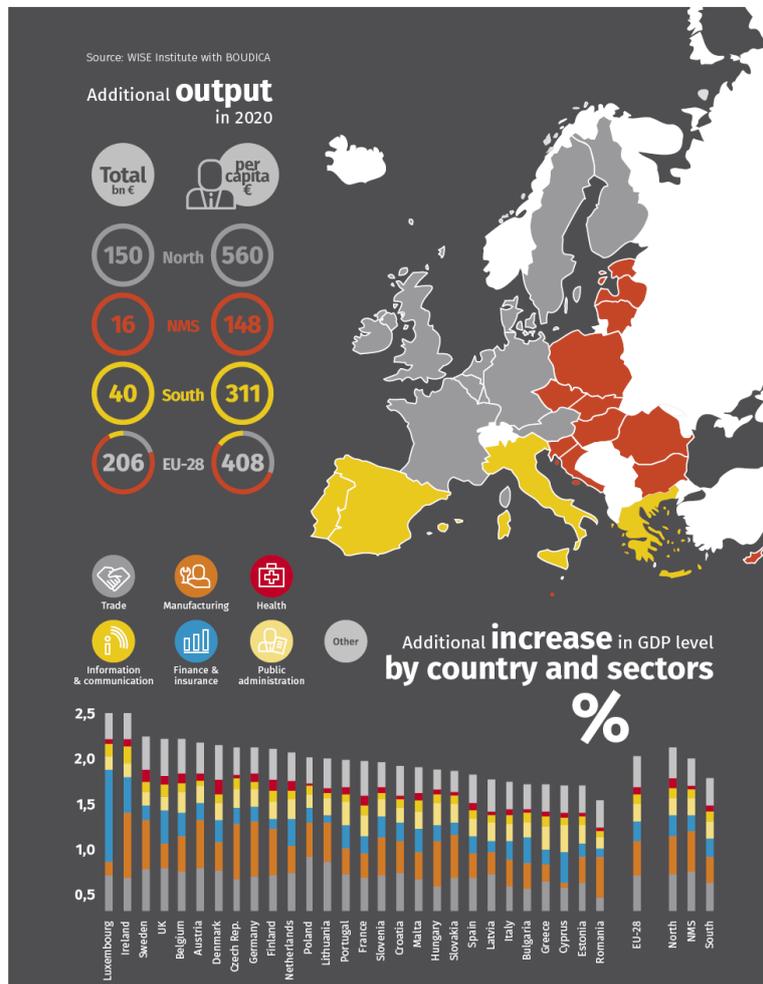


Fuente: demosEuropa (2014)

En cuanto al impacto geográfico, conviene llamar la atención sobre el caso particular de España, ya que será uno de los países en los que menos repercusión económica tenga el “Big Data” y “Open Data”. Ello se debe al todavía limitado desarrollo de este tipo de tecnologías que permitan aflorar adecuadamente los beneficios que pueden llegar a reportar a la economía, así como de una mayor representatividad de las PYMES en el tejido empresarial español⁵. Ahora bien, el hecho de que el impacto estimado del “Big Data” y “Open Data” sea mayor en los países del norte europeo, donde se han desarrollado mucho más estas tecnologías, pone de manifiesto que éstas ofrecen rendimientos crecientes que conviene aprovechar, independientemente del posicionamiento de cada uno de los países.

⁵ Tal y como se puso de manifiesto en la nota técnica sobre “Digitalización y desempeño empresarial” elaborada en el marco del Observatorio ADEI, las PYMES hacen un menor uso de las nuevas tecnologías que las grandes empresas, por lo que el impacto positivo que pueden ejercer estas sobre su desempeño es mucho más limitado.

Mapa 2.- Impacto económico del “Big Data” y “Open Data” por países europeos y sectores económicos (crecimiento adicional del PIB), 2013-2020



Fuente: demosEuropa (2014)

En España no existe ninguna estimación de impacto de este tipo de políticas. Tan sólo la referente a la modernización del sector público mediante el uso de la administración electrónica en la Administración General del Estado (AGE) que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas presentó el pasado mes de mayo de 2014 en el Consejo de Ministros. Según este informe⁶, los ahorros obtenidos por ciudadanos y empresas por la realización de trámites de la AGE por vía telemática ascendieron a más de 15.000 millones de euros en el año 2012 y 2013 (ver siguiente tabla), esto es, unos ahorros equivalentes al 1,5% del PIB o a algo más de 300 euros por habitante en cada año.

⁶ MINHAP (2014), Informe sobre el desarrollo de la administración electrónica en la AGE.

Tabla 2.- Ahorro ciudadanos y empresas por el uso de servicios telemáticos de la Administración General del Estado, 2012 y 2013

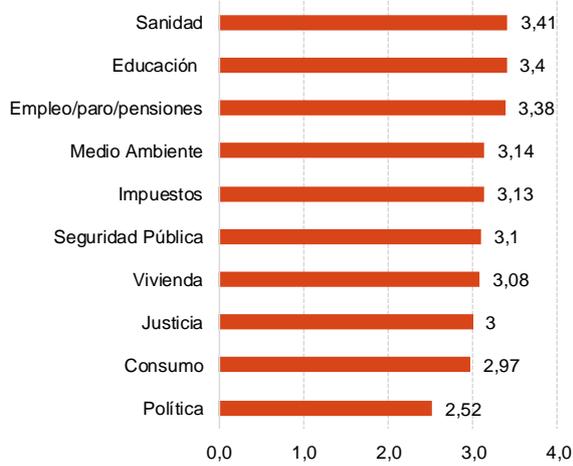
Ahorro ciudadanos y empresas por:	2012			2013		
	Millones de euros	% PIB	Euros / habitante	Millones de euros	% PIB	Euros / habitante
Uso de procedimientos y servicios públicos telemáticos de la AGE	13.503	1,28%	289	13.891	1,32%	297
Reducción de cargas administrativas	1.854	0,18%	40	2.246	0,21%	48
Total	15.357	1,46%	328	16.137	1,54%	345

Fuente: Afi, MINHAP, INE

Pero, quizás, la valoración de los ciudadanos y el uso de la información por parte de los mismos sea uno de los motivos más importantes para diseñar políticas de Gobierno Abierto y “Open Data” que apoyen el desarrollo político, social y económico de nuestro país. La existencia de una gran y creciente inquietud social por mejorar la transparencia y la participación ciudadana se ha puesto en evidencia recientemente a través de la emergencia de iniciativas de carácter social. Un reciente estudio encargado por el Ministerio de Industria, Energía y Turismo (ONTSI, 2012) revela que más del 70% de los ciudadanos considera que la transparencia mejoraría la eficiencia de la Administración y la confianza en el Gobierno, siendo probablemente mayor el número de los que piensan que estas actuaciones revertirían positivamente sobre el desempeño económico del país.

Un diseño de políticas de “Open Data” requerirá, también, de un análisis previo de las áreas de mayor interés para los ciudadanos con el fin de ayudar a establecer prioridades en materia de transparencia. Según este mismo estudio, la sanidad, la educación y los temas relacionados con el empleo, el paro y las pensiones públicas son las informaciones más interesantes desde el punto de vista del ciudadano. La misma conclusión se extrae si se analizan las consultas realizadas por los usuarios, aunque cobran más relevancia los temas relacionados con el empleo, el paro y las prestaciones públicas, que se convierten en la información más consultada en las páginas web institucionales. En cuanto a la gestión del sector público, según la misma encuesta realizada por el ONTSI en 2012, la información que se estima más relevante, es la relativa a cómo se gasta el presupuesto público en cada área (32,1%), seguido por la demanda de información sobre derechos y obligaciones en cada una de las áreas públicas (23,7%).

Gráfico 2.- Grado de interés del ciudadano en áreas de información pública, 2012



Fuente: ONTSI (2012).

Gráfico 3.- Información considerada como más relevante en cada área pública para los ciudadanos, 2012



Fuente: ONTSI (2012).

3. Las políticas de Gobierno Abierto en España

3.1. Situación actual

Antes de conocer cuáles son las medidas puestas en marcha en materia de Gobierno Abierto y “Open Data” es necesario posicionar a España en el *ranking* internacional para conocer cuál es su situación de partida y qué países constituyen los referentes en estos dos ámbitos.

Pero para posicionar los países en un *ranking*, es necesario conocer cómo se mide el Gobierno Abierto, qué variables se consideran relevantes en su cuantificación y cuál es la utilidad de la información para la sociedad en su conjunto. Ahora bien, el hecho de ser una tendencia relativamente novedosa explica que todavía no se hayan desarrollado mecanismos de medición homogéneos. Precisamente, esta inexistencia de estándares de cuantificación del Gobierno Abierto ha propiciado el surgimiento de diversas metodologías de análisis que han sido desarrolladas por numerosos organismos supranacionales. A continuación, se exponen los resultados de los *rankings* internacionales más relevantes y conocidos.

En lo que respecta a las políticas de Gobierno Abierto, España se encuentra entre los países que más han progresado en los últimos años (Open Government Partnership, 2013), pero todavía está lejos de los países más avanzados en esta materia. El Barómetro de “Open Data” elaborado anualmente por la World Wide Web Foundation y el Open Data Institute⁷ analiza la cantidad y tipología de datos puestos a disposición de los ciudadanos por cada país, la posibilidad de convertir los conjuntos de datos en nuevos productos o aplicaciones y su impacto potencial sobre la economía y la sociedad. A partir de esta información, se elabora un *ranking* de países puntuados en una escala de 0 a 100 puntos. Pues bien, según el último Barómetro correspondiente al año 2013⁸, España ocupaba la posición 17^o de un total de 77 países analizados. Los países que ocupan las primeras posiciones de este *ranking* mundial son Reino Unido, EE.UU. y Suecia.

⁷ El Open Data Institute, de Reino Unido, está dirigido por dos de los principales expertos mundiales en materia de Internet y Open Data, como son Tim Berners-Lee y Nigel Shadbolt.

⁸ Para más información, consultar el siguiente enlace: <http://webfoundation.org/projects/open-government-data/>

Tabla 3.- Ranking de países según “Open Data Barometer”, 2013

Rk	País	Indicador
1	Reino Unido	100,0
2	Estados Unidos	93,4
3	Suecia	85,8
4	Nueva Zelanda	74,3
5	Noruega	71,9
6	Dinamarca	71,8
7	Australia	67,7
8	Canadá	65,9
9	Alemania	65,0
10	Francia	63,9
17	España	48,2

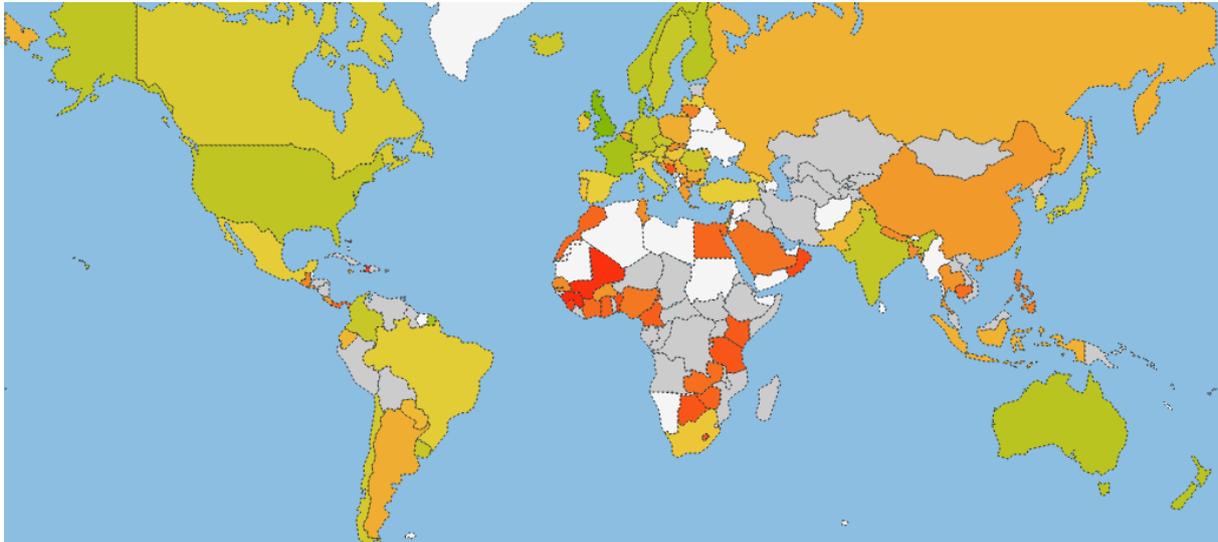
Fuente: WWW Foundation/Open Data Institute (2013).

Tabla 4.- Ranking de países según el “Global Open Data Index”, 2014

Rk	País	Indicador
1	Reino Unido	96,0
2	Dinamarca	82,5
3	Finlandia	73,0
4	Australia	72,0
5	Nueva Zelanda	72,0
6	Noruega	71,0
7	Alemania	69,0
8	Estados Unidos	69,0
9	India	67,5
10	Taiwan	67,0
34	España	51,5

Fuente: Open Knowledge Foundation (2014).

Por otro lado, el Global Open Data Index, elaborado anualmente por la Open Knowledge Foundation, se basa en una encuesta a 1.300 personas en 70 países y pretende evaluar el acceso a diez indicadores clave, incluyendo aspectos como la posibilidad de consulta del detalle del gasto realizado por la administración. Este segundo *ranking* ubica a España en un puesto mucho más rezagado (34º en el año 2014) que el anterior, especialmente, si se compara con países desarrollados de su entorno más cercano, como por ejemplo, Reino Unido y los países nórdicos.

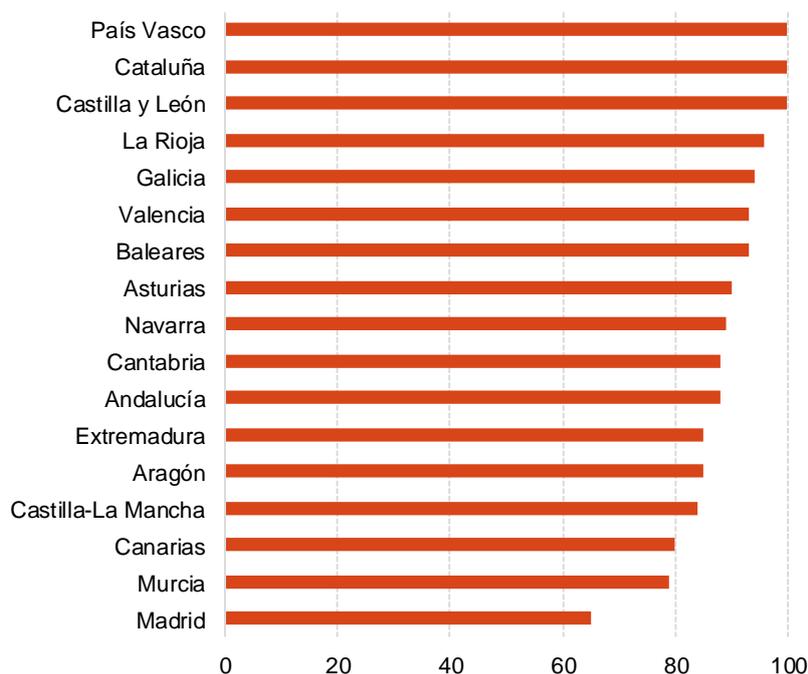
Mapa 3.- Open Data Index, 2014*


*Los colores representan una escala de puntuación obtenida en términos de “Open Data” en una escala de 0 a 100 donde el rojo representa la mínima puntuación y el verde la máxima. Para los países coloreados en gris no se dispone de información para 2014. Los países coloreados en blanco no han formado parte del análisis realizado por Open Knowledge Foundation en ningún momento hasta la fecha.

Fuente: Open Knowledge Foundation 2014.

Con independencia de la posición que ocupe, lo cierto es que a España le queda todavía un largo camino por recorrer. En este sentido, una estrategia de convergencia exige analizar con detenimiento la experiencia adquirida por otros países referentes. En este caso, España puede aprender las lecciones de otros países aventajados, como Reino Unido, Estados Unidos, Nueva Zelanda o los países nórdicos, que son los que constituirán la base el estudio de *benchmarking* que se realiza en el siguiente apartado del informe.

No obstante, antes de continuar con las medidas implementadas hasta la fecha, es preciso conocer cuál es la realidad a escala regional y local en esta materia, ya que la granularidad de los datos permite descender a estas escalas sin necesidad de sacrificar la extensa riqueza analítica de esta información. De hecho, esta posibilidad enriquece mucho más la información disponible, pues implica la aproximación y el conocimiento de mercados mucho más delimitados.

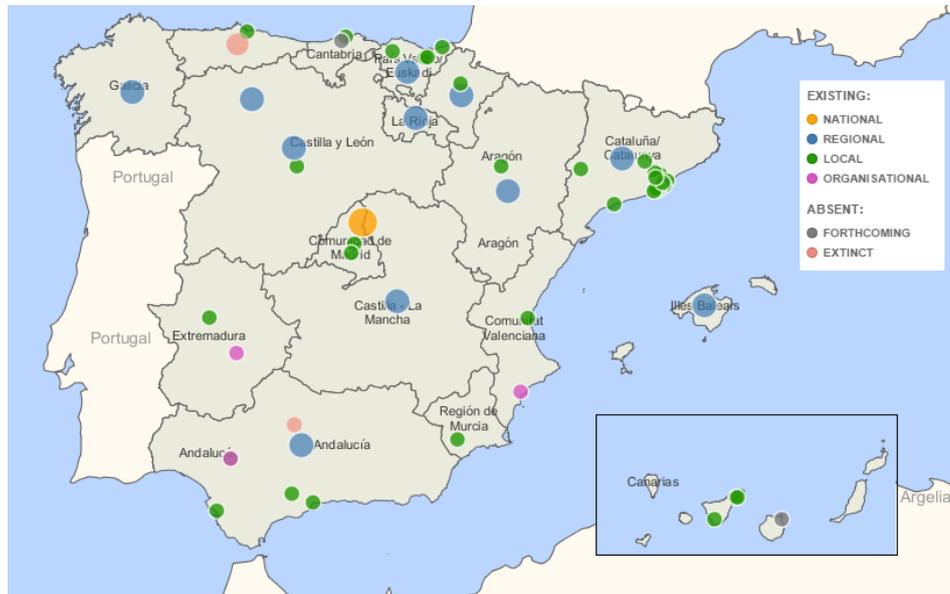
Gráfico 4.- Índice de transparencia por CC.AA., 2014


Fuente: Transparencia Internacional España (2014).

A nivel regional, el único *ranking* que existe tiene que ver con las políticas de Gobierno Abierto, más que con medidas que impulsen la apertura de datos de dominio público. Según Transparencia Internacional España (2014), las comunidades autónomas más transparentes en el año 2014 son País Vasco, Cataluña y Castilla y León. La primera ha sido pionera en la implementación de medidas de Gobierno Abierto en España, entre las que destacan: (i) la creación del portal IREKIA, (ii) la apertura y centralización de datos públicos en el portal OPEN DATA EUSKADI⁹ y (iii) el impulso a la participación ciudadana a través del portal Adi!¹⁰. A pesar de que muchas de ellas comenzaron a fraguarse en el año 2009 - es decir, ya cuentan con una historia de unos cinco años –adolecen de un todavía incipiente conocimiento por parte de la ciudadanía que explica (La sociedad en red, 2013), entre otros aspectos, su infrautilización. En cualquier caso, la Comunidad de Madrid, la Región de Murcia y las Islas Canarias tienen por delante una ardua tarea por realizar a este respecto, a juzgar por la posición que ocupan en el último *ranking* elaborado por TI España.

⁹ Para más información, consultar los siguientes enlaces: <http://www.irekia.euskadi.net> y <http://opendata.euskadi.net/w79-home/eu/>

¹⁰ Para más información, consultar el siguiente enlace: <http://www.adi.parlamentovasco.euskolegebiltzarra.org/es/>

Mapa 4.- Iniciativas “Open Data” en España¹¹


Fuente: Centro Tecnológico de la Información y la Comunicación.

El “Open Data” también juega un papel relevante dentro de las estrategias de *Smart Cities* de forma transversal, así como en una serie de ámbitos específicos, como pueden ser el Gobierno Abierto, la innovación, la interoperabilidad y la eficiencia. Es por ello que no sorprende el hecho de que cada vez sean más las grandes ciudades las que impulsan el desarrollo del “Open Data”. El mayor número de iniciativas a escala local se concentran, nuevamente, en el País Vasco y Cataluña (ver mapa), probablemente, como consecuencia de una mayor concienciación a nivel regional y de la utilidad de esta información para todo tipo de agentes institucionales. Sin embargo, iniciativas locales en otros ámbitos geográficos, como por ejemplo en la ciudad de Zaragoza, han obtenido reconocimientos, como el otorgado a esta ciudad por Open Knowledge Spain a la “Mejor iniciativa pública de Open data con implicación de la ciudadanía” en 2014¹².

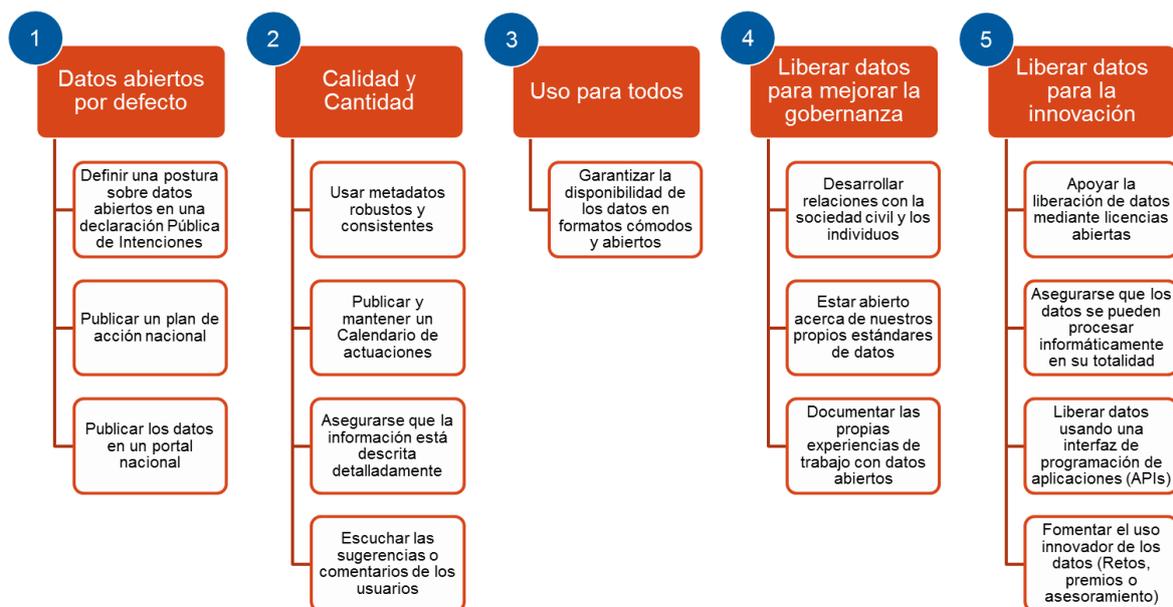
¹¹ Los datos recopilados comprenden aquellas iniciativas que cuentan con un portal especialmente habilitado o sección web dedicada (habitualmente un catálogo de datos). Se incluyen tanto aquellas que tienen previsto lanzar en breve su portal de acceso (‘forthcoming’), como aquellas que dieron de baja el suyo (‘extinct’). Por otra parte, se han obviado diversos sitios web del sector público estatal para no complicar la visualización geográfica de dichas iniciativas y por considerarlos incluidos en el portal nacional <http://datos.gob.es/>

¹² Para más información, consultar el siguiente enlace: <http://premio.okfn.es/plataforma-de-gobierno-abierto-del-ayuntamiento-de-zaragoza/>

3.2. Planes de acción realizados y previstos

El hecho de que las iniciativas del Gobierno Abierto y “Open Data” sean todavía novedosas a día de hoy hace imprescindible un diseño cuidadoso de las políticas que las promuevan, de tal forma que estén alineadas con las necesidades de los ciudadanos y permitan obtener los máximos beneficios para todos los agentes institucionales (AA.PP., empresas y ciudadanos). De ahí que surjan organizaciones a escala internacional que detecten las buenas prácticas y elaboren recomendaciones de políticas públicas, como es el caso de la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership – OGP), una plataforma en la que participan 60 países donde se existen iniciativas en curso relacionadas con la transparencia, la participación ciudadana y el acceso público a los datos.

Diagrama 1.- Principios de “Open Data” del G8



Fuente: Afi, Gobierno de Reino Unido.

Asimismo, el G8, grupo de países cuyo peso político, económico y militar es tenido por relevante a escala global, también ha establecido unos principios de “Open Data” que, aunque aplicables a sus respectivas administraciones públicas, también pueden ser extrapolados a otros países.

Igualmente, tal y como se comentó con anterioridad, existen otras organizaciones, como el World Wide Foundation-Open Data Institute y el Open Knowledge Foundation, que elaboran *rankings* a escala mundial y posicionan a los diferentes países objeto de análisis según una serie de parámetros. Incluso organismos internacionales, como la ONU o la OCDE, también son conscientes de la importancia de las políticas de Gobierno Abierto y “Open Data” mediante el uso de servicios electrónicos y tratan de impulsar su desarrollo entre sus países miembros.

A escala europea, la **Agenda Digital para Europa**, vigente desde el año 2010 y revisada en el año 2012, es la primera de las siete grandes iniciativas enmarcadas en el contexto de la Estrategia Europa 2020 que pretende explotar mejor el potencial de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para favorecer la innovación, el crecimiento económico y el progreso de los países miembros. La Agenda se marca una serie de actuaciones, entre las que se encuentran las siguientes:

- **Implantar el mercado único digital**, mediante el acceso a través de Internet de todos los contenidos, la facilidad de los pagos y facturación por vía electrónica, la armonización de los servicios de telecomunicaciones, etc.
- **Reforzar la interoperabilidad** de los dispositivos, aplicaciones, repositorios de datos, servicios y redes y **promover normas** adaptadas a los derechos de propiedad intelectual.
- **Consolidar la confianza y la seguridad en línea** reforzando la política de lucha contra la ciberdelincuencia y la falta de respeto a la intimidad y los datos personales, entre otros.
- **Promover un acceso a Internet rápido** y ultrarrápido, **accesible** para todos y a precios **asequibles**.
- **Invertir en I+D+i** en el ámbito de las TIC y favorecer las inversiones privadas.
- **Fomentar la cultura, las competencias y la integración digital**, de los ciudadanos europeos mediante la reducción de desigualdades de acceso a la educación digital.
- **Sacar provecho del uso inteligente de la tecnología por parte de la sociedad**, concretamente, en el ámbito del cambio climático, el envejecimiento demográfico, la digitalización de contenidos (Europeana) y los sistemas de transporte.

Por otro lado, en el ámbito europeo, la Directiva sobre Public Sector Information¹³ (PSI) dota al conjunto de países de la Unión de un marco legal comunitario para la reutilización de la información del sector público. Su objetivo no es otro que el de impulsar a los Estados de la Unión Europea a proporcionar libre acceso a toda la información que les sea posible. Esta liberación de datos públicos tiene un gran valor económico y supone un impulso a la transparencia administrativa de los Estados. La Directiva permite la reutilización de manera general de los datos que tengan carácter público teniendo en cuenta las normas de acceso a los datos de cada Estado. Los datos deben ser publicados preferentemente en formatos estándar que permitan su reutilización de modo automatizado, una característica imprescindible para garantizar la homogeneidad y comparabilidad de la información. Asimismo, se recomienda que la publicación de la información no esté sujeta a condiciones de utilización, o que en caso de estarlo, estas condiciones sean recogidas en una licencia electrónica. Las tasas y acuerdos preferentes están permitidos, sin embargo, estarán limitados por una normativa que asegure la transparencia y eficiencia de la publicación de los datos. La Comisión Europea tendrá competencias para evaluar la implementación de esta Directiva y para elaborar informes no vinculantes sobre recomendaciones en aspectos como las tasas, las licencias y la publicación preferente.

Algunas de las directrices y principios de la Directiva son los siguientes:

- Limitación de los costes de la información.
- No discriminación en las condiciones de reutilización de la información.
- Prohibición de los subsidios cruzados.
- Prohibición de los acuerdos exclusivos salvo que sean de interés público.
- Los costes y otras condiciones de la reutilización de los datos deben estar preestablecidas y publicadas.
- Los requerimientos de información pública se tramitarán en un plazo determinado.
- Las licencias no deben restringir innecesariamente las posibilidades de reutilización o ser usadas para restringir la competencia.

¹³ Para más información, consultar los siguientes enlaces: <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/european-legislation-reuse-public-sector-information#summary-of-the-directive> y http://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_OBSAE/pae_NotasTecnicas/pae_Estudios/linKList/010/enlace1_files/file/document/Nota_tecnica_OBSAE_mayo_2013.pdf

En España, la tarea de impulsar la apertura de información generada por el sector público data de 2005, cuando el Gobierno aprobó el Plan Avanza. En 2007, se encomendó esa tarea de promoción a la Entidad Pública Empresarial Red.es y, pocos meses después, se aprobó la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público. Completan el compendio normativo jurídico el Real Decreto 1495/2011, que desarrolla dicha ley —consagrando el principio de apertura de datos para uso generalizado por defecto, salvo excepciones justificadas, y la Resolución de 19 de febrero de 2013, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Reutilización de recursos de la información.

Más adelante, el año 2013 se caracterizó por la puesta en marcha de la **Agenda Digital para España**, que refrendaba los objetivos marcados por la Agenda Digital para Europa con horizonte temporal 2015 y comprendía en total 106 planes de actuación específicos para tres ámbitos: la administración electrónica, la confianza digital y los servicios públicos digitales (ONTSI, 2013). Las líneas de actuación relativas al Gobierno Abierto y “Open Data” se resumen en la siguiente tabla.

Tabla 5.- Agenda Digital para España: objetivos, subobjetivos y líneas de actuación relacionadas con el Gobierno Abierto y “Open Data”

Objetivos	Subobjetivos	Líneas de actuación	
Desarrollar la economía digital para el crecimiento, la competitividad y la internacionalización de la empresa española	Impulsar la producción y distribución a través de Internet de contenidos digitales	Elaboración de un Plan integral para la industria de contenidos digitales en España.	
		Colaborar con los departamentos ministeriales competentes en la adaptación del régimen de derechos de autor para la utilización y protección de contenidos en el ámbito digital.	
		Simplificar las condiciones para la reutilización de la información del Sector Público.	
	Potenciar las industrias de futuro	Fortalecer la industria TIC mediante el desarrollo de proyectos tecnológicos en servicios públicos.	Potenciar el desarrollo y uso de técnicas de tratamiento de volúmenes masivos de datos o “ Big Data ” en las organizaciones, como medio para optimizar las decisiones y mejorar la productividad, eficiencia y competitividad.
			Acceso en línea de los ciudadanos a su historia clínica digital desde cualquier punto, por medio del DNI electrónico, u otros sistemas de certificación que permitan una identificación y autenticación adecuadas.
			Impulsar la adopción de estándares que faciliten las actividades de I+D+i en aspectos relacionados con el uso secundario de datos especialmente sensibles, con pleno respeto a los requerimientos de privacidad y protección de datos y atendiendo a las necesidades de mejora de la eficiencia en investigación, análisis y evaluación de servicios.
			Desarrollo de sistemas de información aplicables a la sostenibilidad y cohesión del SNS tanto en el ámbito de la atención primaria como en el de la atención especializada.
			Establecimiento de estándares que garanticen la interoperabilidad entre los distintos sistemas de información utilizados en el Sistema Educativo Español.
Utilización de entornos virtuales de aprendizaje para la aplicación de planes educativos específicos y para la extensión del concepto de aula en el tiempo y en el espacio.			
Establecimiento de los formatos que deberán ser soportados por las herramientas y sistemas de soporte al aprendizaje en el ámbito de los contenidos educativos digitales públicos.			
Mejorar la e-Administración y adoptar soluciones digitales para una prestación eficiente de los servicios públicos.	Avanzar hacia una Administración integrada en la sociedad con servicios públicos de calidad centrados en ciudadanos y empresas.	Impulsar la transparencia en la actuación de la Administración General del Estado .	
		Propiciar la reutilización de la información del sector público para permitir el desarrollo de servicios de alto valor que contribuyan al impulso de la actividad económica y la generación de servicios de valor para ciudadanos y empresas.	

	Promover la cooperación y la colaboración con organizaciones, empresas y agentes sociales en materia de Administración Electrónica.	Promover la compartición de experiencias, proyectos, servicios y aplicaciones de Administración electrónica desarrollados por todas las Administraciones Públicas, las empresas y las organizaciones y establecer foros de intercambio de las mismas. Establecer un nuevo marco de relación con las organizaciones, las empresas y los agentes sociales que contribuya a dinamizar el mercado de las TIC, especialmente mediante el estudio de mecanismos que faciliten la colaboración público-privada. Intensificar la presencia coordinada de la Administración General del Estado en foros europeos e internacionales.
Impulsar el sistema de I+D+i en Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Incrementar la eficacia de la inversión pública en I+D+i en TIC.	Facilitar la colaboración entre empresas y organismos públicos de investigación mediante iniciativas que fortalezcan el conocimiento mutuo de las capacidades y las necesidades, como por ejemplo los Mapas de Conocimiento, las plataformas tecnológicas o la innovación abierta. Elaborar un Plan de adecuación de los sistemas de gestión de la I+D+i en TIC para incrementar la transparencia , fomentar la participación y colaboración de las entidades solicitantes y facilitar el acceso a los recursos públicos.

Fuente: Afi, Ministerio de Industria, Energía y Turismo, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

Estas políticas se completan también con los planes de acción comprometidos con el Open Government Partnership, así como con el Plan de Mejora de la Administración y del Servicio Público 2012-2015, que está igualmente enmarcado en el European eGovernment Action Plan.

A continuación, se analizan las principales medidas puestas en marcha hasta la fecha, así como las previstas para los próximos años.

3.2.1 Planes de acción 2012-2014

En abril de 2012, España presentó el I Plan de Acción durante la 1ª Conferencia Internacional del Open Government Partnership celebrada en Brasilia, en el que se incluían una serie de medidas para sentar las bases de la política de Gobierno Abierto. Medidas que, por lo general, estaban orientadas a diseñar los marcos normativos de la transparencia, modernizar los servicios públicos, fomentar la participación ciudadana y reducir la carga administrativa en los procedimientos con el sector público. Es decir, las actuaciones enmarcadas en el primer Plan de Acción estaban más cercanas a la e-Administración, que a

los valores de Gobierno Abierto, pero, como se decía con anterioridad, es un primer paso que es necesario adoptar para garantizar el éxito de las políticas de “Open Data”.

Así, por ejemplo, algunas de las medidas de **e-Administración** más relevantes que se han puesto en marcha durante este periodo han ido encaminadas a (i) mejorar la interoperabilidad departamental y transfronteriza, (ii) fortificar las relaciones entre la administración y los ciudadanos y (iii) fomentar el uso y la implantación de las nuevas tecnologías en los servicios públicos básicos, como son la sanidad y la educación.

En lo que respecta a la **interoperabilidad**, cabe destacar la participación en el Proyecto e-SENS¹⁴, mediante el que se establecerán los mecanismos necesarios para forjar un mercado único digital en Europa. La Comisión Europea considera que a través de la identificación electrónica (e-Identidad), documentos electrónicos (e-Documentos) y los sistemas electrónicos para el almacenamiento y la recuperación de datos de forma segura (e-Seguridad), favorecerá, entre otros aspectos, la interoperabilidad departamental y transfronteriza de todas las administraciones públicas que conforman la Unión Europea.

Otra de las infraestructuras comunes y significativas en cuanto al impulso para fortificar las **relaciones de la administración con los ciudadanos** es la Red 060. Se trata de un punto de acceso multicanal que integra a los tres niveles de las AA.PP. y proporciona servicios de información, registro y tramitación accesibles a través de diferentes canales (presencial, página web¹⁵ y teléfono).

Por último, en cuanto a la **modernización de los servicios públicos básicos**, destacan, especialmente, las medidas implementadas en el ámbito educativo y sanitario. En ambos casos se han introducido las nuevas tecnologías en los centros sanitarios y educativos de las CC.AA. (programas Sanidad en Línea y Educación en Red), de tal forma que, en el ámbito sanitario, se han logrado avances tan significativos como el acceso a la Historia Clínica Electrónica, la generación de la Receta Electrónica y la solicitud de una Cita médica por Internet.

¹⁴ Para más información, consultar el siguiente enlace: <http://www.esens.eu/home/>

¹⁵ Para más información, consultar el siguiente enlace : <http://www.060.es/>

En lo que respecta al Buen Gobierno, la medida prevista en el primer Plan de Acción que ha sido implementada en este primer periodo bianual y que se considera una de las más relevantes ha sido la redacción y aprobación de la **Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno**, que (i) incrementa y refuerza la transparencia en la actividad pública, (ii) reconoce y garantiza el acceso a la información, y (iii) establece las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos, así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento.

Durante este primer periodo se han adoptado otras medidas que también conviene poner en valor y que guardan relación con las políticas de Gobierno Abierto y “Open Data”, como es la publicación periódica de la evolución de la deuda comercial y los periodos medios de pago de las AA.PP.

Pero, quizás, la medida más importante desarrollada hasta la fecha en España sea el **Proyecto Aporta**, que se enmarca dentro del Plan Avanza 2 y de la Agenda Digital para España. Nació en 2009 y persigue tres objetivos básicos:

- Fomentar una cultura favorable a la apertura de datos públicos.
- Facilitar que las AA.PP. acometan dicha apertura.
- Impulsar el mercado de la reutilización de la información pública entre los diferentes agentes (AA.PP., empresas y ciudadanos).

Para la consecución de estos objetivos, el Plan contempla actuaciones, como el diseño de guías prácticas de reutilización de datos que incluyen una serie de recomendaciones y buenas prácticas (Guía Aporta), la realización de actividades de formación y convocatoria de eventos y seminarios de concienciación. A principios de 2010, se pone en marcha también el Catálogo de Información Pública, que se convierte en el primer acceso único de España a las fuentes de datos disponibles del sector público estatal.

Otro de los frutos más reconocidos del Proyecto Aporta, es el nacimiento del portal www.datos.gob.es. Se trata de un espacio web de carácter nacional que organiza y gestiona el Catálogo de Información Pública de la AGE, con el fin de impulsar la apertura de datos públicos y facilitar su reutilización por ciudadanos y empresas. Esta iniciativa cuenta con numerosos galardones, entre los que se encuentra el Premio a la Innovación en la

Administración Pública 2013 que otorga la Comisión Europea y el Premio al portal europeo de apertura de datos más “amigable” en el concurso de la red LAPSI 2012 (red profesional dedicada a los Aspectos Legales de la Información del Sector Público) por su diseño atractivo, usabilidad y difusión de la reutilización de los datos públicos.

Portal web datos.gob.es del Proyecto Aporta



Fuente: Gobierno de España

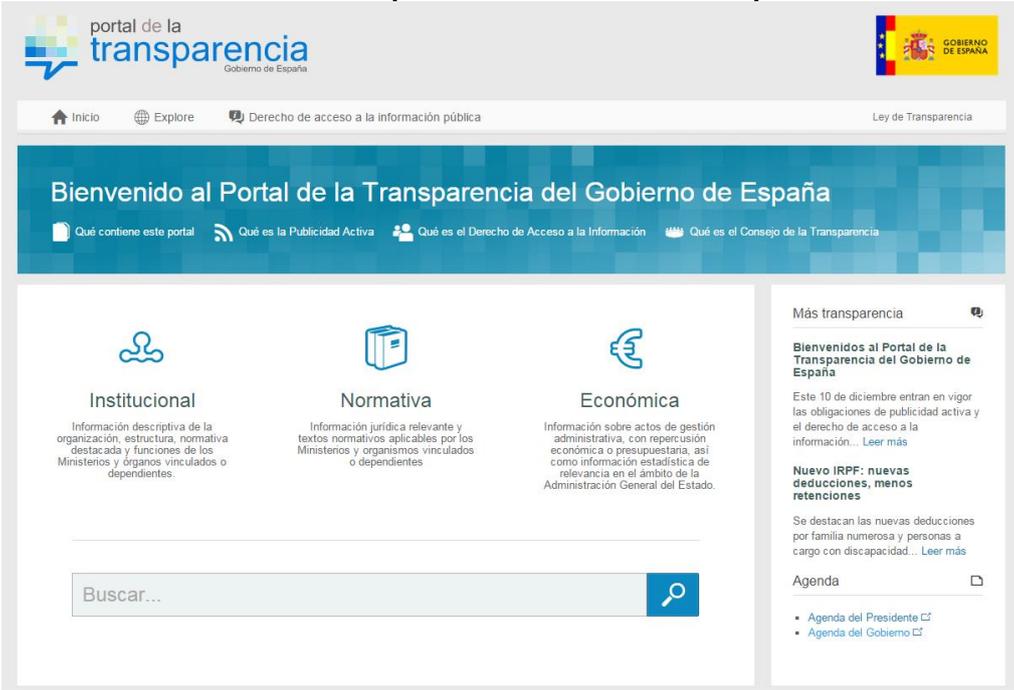
3.2.2 Planes de acción 2014-2016

A principios del año 2014, se conformó un grupo de trabajo interministerial encargado de elaborar el segundo Plan de Acción de España en materia de Gobierno Abierto que se sometió a consulta pública durante el mes de mayo y que establece, nuevamente, una serie de medidas en materia de Gobierno Abierto que España se compromete a implementar en los dos próximos años. Este segundo Plan, mucho más alineado con los valores de Gobierno Abierto y “Open Data” comprende diez compromisos concretos, algunos de ellos, ya cumplidos en el momento de la redacción de este informe¹⁶:

¹⁶ Para más información, consultar el siguiente enlace:

1. **Portal de la Transparencia** a disposición de los ciudadanos. Las empresas, instituciones y ciudadanos podrán tener acceso a información organizativa (funciones, normativa, estructura, planes y programas anuales), jurídica (anteproyectos de ley, acuerdos, circulares, memorias e informes) y económica (contratos, retribuciones de altos cargos, presupuestos, subvenciones, cuentas anuales, resoluciones, información estadística y bienes inmuebles de propiedad estatal) sobre la Administración General del Estado y sus diferentes órganos. No obstante, por el momento este portal recientemente inaugurado (10 de diciembre de 2014) no contiene información de Comunidades Autónomas, Entidades Locales, Sociedades Estatales, Fundaciones y Órganos Constitucionales, que disponen de un año más para implementar esta tarea, hasta diciembre de 2015¹⁷. Ahora bien, es previsible, por criterios de homogeneidad, que la publicación de información, tanto en términos de cantidad, como calidad, sea similar a la realizada en este otro portal.

Portal de transparencia del Gobierno de España



Fuente: Gobierno de España.

<http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/II%20Plan%20de%20Acci%C3%B3n%20Open%20Government%20Partnership%20DEF%20%281%29.pdf>

¹⁷ Para más información, consultar el siguiente enlace: <http://transparencia.gob.es/>

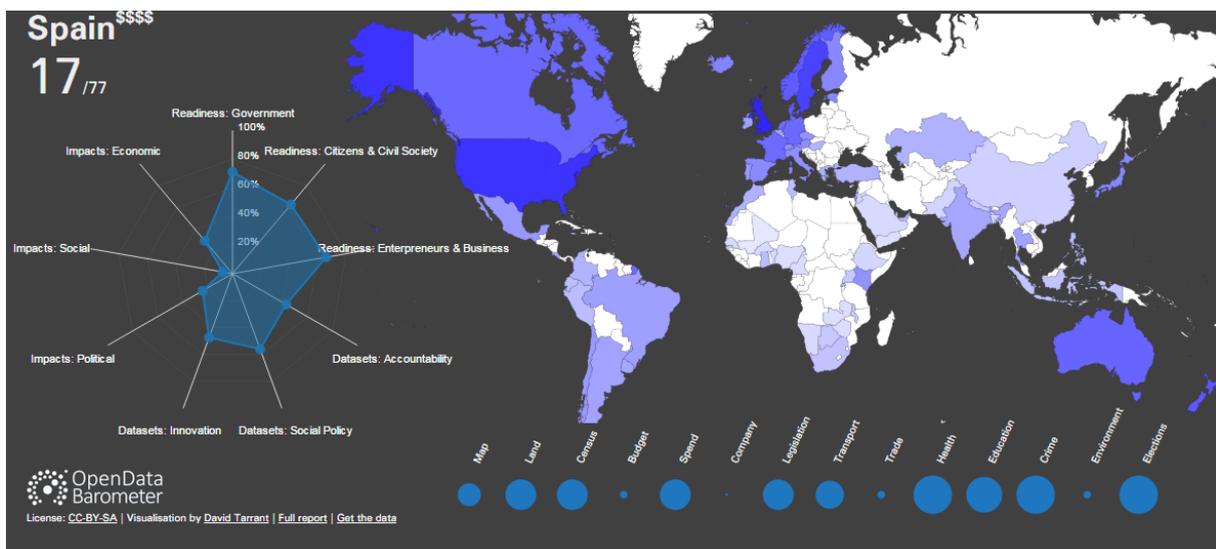
2. **Mejora del acceso y la calidad de la información de portal de archivos españoles (PARES)**, cuyo objetivo es la difusión “online” del patrimonio histórico documental español. Para favorecer su difusión por Internet, se prevé realizar las siguientes actuaciones:
 - a. Adecuación de las bases de datos a las directivas y técnicas europeas e internacionales en materia de interoperabilidad entre sistemas de información archivística.
 - b. Mejora del rendimiento en el acceso a la información a través de Internet.
 - c. Aplicación de las exigencias de protección de datos.
 - d. Uso de las redes sociales para dar a conocer la información que existe en el portal.
 - e. Posibilidad de realizar búsquedas multilingües de la información.
3. **Recursos educativos abiertos**, es decir, garantizar que los materiales educativos producidos con financiación pública son de acceso universal, mediante dos vías:
 - a. Creación de un espacio de recursos educativos en abierto (“Procomún”) para garantizar que los materiales sean accesibles a todos.
 - b. Cursos “online” abiertos a la comunidad docente para que se favorezca el uso de los recursos educativos disponibles en el portal.
4. **Accesibilidad gratuita a los microdatos estadísticos del Sistema Nacional de Salud**, de tal forma que se mejore la calidad del servicio y la gestión sea más eficiente.
5. **Acceso a la información geográfica y posibilidad de reutilización de la misma**, facilitando la colaboración público-privada y la creación de cadena de servicios web de valor añadido, con intervención del sector empresarial y profesional.
6. **Promoción de los programas de apertura de la información y su reutilización en el sector público**, difusión de buenas prácticas y disponibilidad de herramientas de ayuda. Estas acciones se enmarcan dentro del Proyecto Aporta analizado con anterioridad. Y es que, uno de los elementos de la estrategia de Gobierno Abierto que persiguen las AA.PP. para fomentar la transparencia, participación y colaboración con la ciudadanía, es la reutilización de información público que han posibilitado las TIC. Esta reutilización de información se postula como una palanca de impulso al desarrollo económico y creación de empleo de la industria de contenidos digitales (La Sociedad en Red, 2014), entre otros sectores económicos.

7. **Creación de un punto de acceso a la información relativa y servicios de la Administración de Justicia.**
8. **Mayor control y transparencia de las subvenciones públicas**, mediante la creación de una herramienta informática que aglutine y publique toda la información relativa a transferencias dinerarias sin contraprestación. Igualmente, se contempla la posibilidad de desarrollar un modelo de coordinación entre las diferentes administraciones públicas.
9. **Creación de un consejo de participación en la definición de las políticas de drogodependencias y otras adicciones.**
10. **Mejora de la participación de los agentes del sector en la definición de los objetivos de los planes nacionales de Salvamento Marítimo.**

4. **Benchmarking internacional. Selección de referentes / buenas prácticas**

Un elevado número de países han planteado iniciativas de “Open Data”, con el objetivo de incentivar la actividad económica, favorecer la innovación y promover la rendición de cuentas por parte de las AA.PP. Estas iniciativas en absoluto se limitan a los países más avanzados, sino que se están aplicando en múltiples territorios como herramienta de desarrollo económico, como es el caso de India. No obstante, la formulación de buenas prácticas requiere una selección de los principales referentes a escala internacional. Para ello, es posible analizar estudios recientes como, por ejemplo, el Barómetro¹⁸ elaborado por la World Wide Web Foundation.

Mapa 5.- Principales referentes globales en Open Government Data, 2013



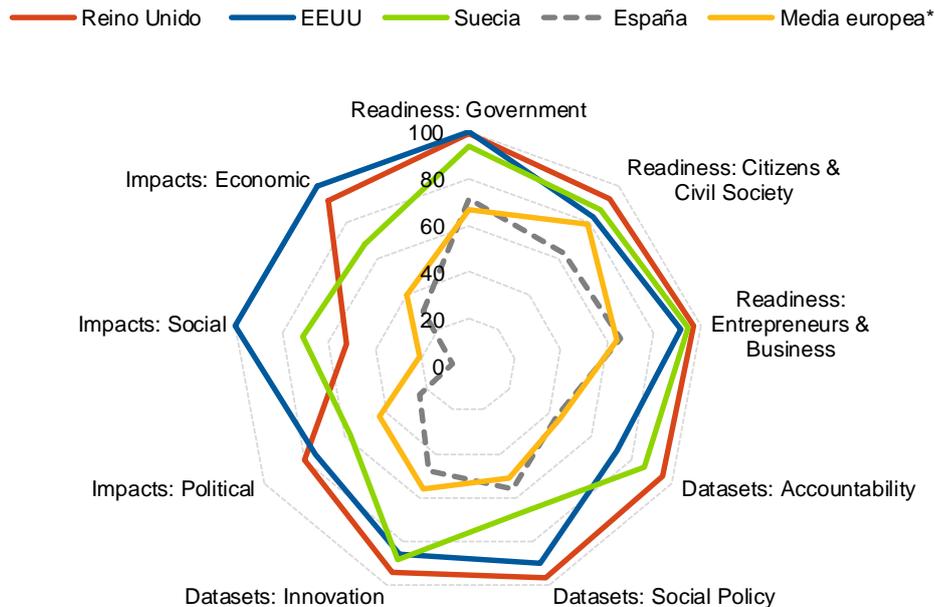
Fuente: Open Data Institute & World Wide Web Foundation

Tal y como se comentó con anterioridad, Reino Unido es el país más avanzado en materia de “Open Government Data” (OGD), tanto en lo que se refiere a la adaptación de sus instituciones, ciudadanos y tejido empresarial, como en la implementación de iniciativas públicas y en el impacto conseguido por las mismas. Los siguientes puestos están ocupados por los Estados Unidos (2º), Suecia (3º), Nueva Zelanda (4º) y Dinamarca y Noruega (que

¹⁸ The Open Data Barometer takes a multidimensional look at the spread of Open Government Data (OGD) policy and practice across the world. Combining peer-reviewed expert survey data and secondary data sources, the Barometer explores countries readiness to secure benefits from open data, the publication of key datasets, and evidence of emerging impacts from OGD. The Barometer is designed to provide a clear and comparable analysis of the macro-level context for open data, the availability of open data, and emerging impacts of open data, across the world. It will support advocates, researchers and policy makers to better understand the development of open data globally, and will contribute to a growing evidence base on open government data. <http://webfoundation.org/projects/open-government-data/>

comparten la 5ª posición). España, por su parte, ocupa el puesto número 17 de un total de 77 países analizados.

Gráfico 5.- Posicionamiento comparado de España frente a los principales referentes internacionales en Open Government Data, 2013



* La media europea está compuesta por 22 países, que son los que se han analizado en el Open Data Barometer: Reino Unido, Suecia, Dinamarca, Noruega, Alemania, Francia, Holanda, Islandia, Estonia, Finlandia, España, Austria, Italia, Rusia, República Checa, Suiza, Portugal, Irlanda, Bélgica, Grecia, Turquía y Hungría.

Fuente: Open Data Institute & World Wide Web Foundation (2013)

Un estudio más detallado de las dimensiones que componen este índice permite comprobar cómo España (representada en el gráfico con la línea gris discontinua) presenta sus valoraciones más avanzadas en la preparación (*readiness*) de su Administración (71%) y tejido empresarial (66%) respecto al “Open Data”, donde registra puntuaciones similares a las de la media europea (representada por la línea amarilla). Este indicador pretende reflejar no solo la liberación de datos a disposición de los usuarios, sino la fortaleza de las bases políticas, sociales y económicas para materializar los beneficios del “Open Data”, y la preparación de los agentes (Gobierno, ciudadanos y tejido empresarial) para aprovechar esos recursos y convertirlos en nuevos productos y servicios con valor económico y social. En definitiva, se trata de contar con un “ecosistema” de actores preparado para desarrollar el

potencial de los programas de Open Government Data. Entre estos actores, llama la atención el posicionamiento rezagado de la sociedad civil en España, en comparación con los países líderes del *ranking* en esta dimensión (*readiness*), como Reino Unido, Estados Unidos o Suecia. Una posible explicación a esta situación procede del retraso con el que España ha puesto en marcha su Ley de Transparencia, marco legal necesario para incrementar el protagonismo de los ciudadanos en su exigencia de rendición de cuentas y amparar sus derechos en materia de acceso a la información.

En el resto de dimensiones, el margen de mejora de España es más amplio, situándose incluso a cierta distancia del conjunto de países europeos. Es el caso de los sub-índices relacionados con la implementación y los impactos derivados de las iniciativas de Open Government Data.

Por otro lado, el análisis tiene en cuenta el **Global Open Data Index**, elaborado por la **Open Knowledge Foundation**¹⁹, en el que Reino Unido (con una puntuación normalizada del 97%) ocupa también la primera posición en el *ranking*, mientras que España se sitúa en el puesto número 34 (con una puntuación del 52%).

Este índice es particularmente interesante porque analiza en detalle los 10 conjuntos de datos cuya liberación o apertura fue considerada clave (bajo unas condiciones específicas) por los miembros del G8²⁰:

- Horarios de los sistemas de transporte.
- Presupuestos del Estado.
- Gasto público.
- Resultados electorales.
- Registro mercantil.
- Cartografía / Mapa nacional.
- Estadísticas nacionales.
- Legislación.
- Códigos postales.

¹⁹ Para más información, consultar el siguiente enlace: <http://index.okfn.org/>

²⁰ Tal como indica el Open Data Charter, elaborado durante la presidencia británica del G8 en 2013, y publicado en la cumbre de Open Government Partnership de 2013 (G8 Open Data Charter and Technical Annex. Policy paper. June 2013).

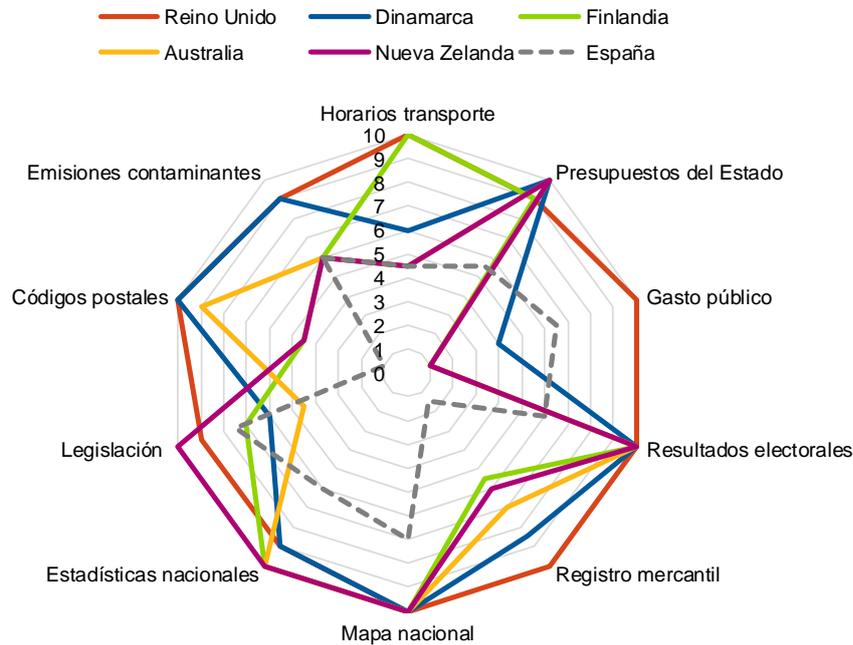
- Emisiones contaminantes.

En este sentido, las dimensiones en las que la puntuación obtenida por España es más desfavorable se refieren a la publicación de bases de datos de códigos postales y a las limitaciones del registro mercantil. En el primer caso, se consideran la disponibilidad de bases de datos de códigos postales que contengan referencias de localización geoespacial en términos de latitud y longitud (o coordenadas similares) en un sistema nacional disponible públicamente y sin coste para los usuarios. Este tipo de bases de datos son de gran utilidad para el desarrollo de sistemas de cartografía que permitan representar múltiples capas de información en forma de mapas. En España, Correos dispone de una Base de Datos de Códigos Postales, pero esta no es accesible de manera libre y gratuita sino que se ofrece de manera limitada y sujeta al pago de una licencia de uso anual, por importe de 1.022,45 euros (IVA incluido)²¹.

En la dimensión denominada “registro mercantil”, el Global Open Data Index analiza la disponibilidad de una base de datos de empresas registradas que incluya el nombre, un identificador único, e información adicional como su dirección, o la rúbrica en la que se inscribe su actividad. No se exige incluir en este conjunto de datos información financiera detallada. En España, el Registro Mercantil Central permite la consulta de información mercantil suministrada por los Registros Mercantiles Provinciales, pero el acceso a estos datos exige disponer de una cuenta de usuario y el abono de aranceles.

²¹ Para más información, consultar el siguiente enlace: <http://www.correos.es/ss/Satellite/site/pagina-1349169615030/info>

Gráfico 6.- Posicionamiento comparado de España frente a los principales referentes internacionales en Open Government Data, 2014



Fuente: Open Knowledge Foundation (2014)

4.1. Reino Unido

El Reino Unido es reconocido como uno de los principales referentes a escala internacional en materia de Gobierno Abierto. Sus actividades en torno a la liberación de datos comenzaron en 2006, a instancias de diversas campañas impulsadas por la sociedad civil y los medios de comunicación (como “Free our Data”), y ha logrado mantener un claro apoyo a estas estrategias tanto por parte de los últimos Primeros Ministros como de los principales partidos políticos británicos.

Entre los objetivos de la estrategia de apertura de datos de Reino Unido destaca la importancia atribuida a la **innovación** y a la **dinamización económica** que estas iniciativas pueden favorecer. En este sentido, se ha creado un organismo no gubernamental, el **Open Data Institute** (de financiación público-privada), cuya misión específica es apoyar la creación de valor económico a partir de los datos puestos a disposición de ciudadanos y empresas. Asimismo, las distintas áreas de la Administración han recibido el mandato de diseñar estrategias propias de apertura de datos, incluyendo acciones específicas que

incentiven el uso de sus datos y la realización de informes públicos periódicos sobre sus avances en este ámbito.

Por otra parte, el Reino Unido ha puesto en marcha soluciones que tratan de contribuir a resolver los problemas que surgen al publicar grandes volúmenes de datos correspondientes a áreas de actividad o responsabilidad muy diversa. En este sentido, cabe subrayar:

- La creación de los **Sector Transparency Boards** en diversos departamentos de la Administración. Estos grupos de trabajo cuentan con la participación de representantes de la sociedad civil y de las empresas, y tienen como objetivo canalizar las solicitudes de datos y orientar al Gobierno sobre las prioridades a seguir para liberar nuevos conjuntos de datos.
- El desarrollo de programas de formación, competiciones y eventos diseñados para incentivar el uso de datos públicos por parte de la sociedad civil.
- La asignación de financiación pública a programas dirigidos a incrementar el aprovechamiento de los datos liberados por parte del tejido empresarial.
- Asimismo, se observan esfuerzos dirigidos a incrementar la calidad, estandarización y facilidad de explotación de los datos distribuidos (como los derivados del servicio cartográfico, el registro catastral, el registro mercantil).

4.2. Estados Unidos

Estados Unidos es, junto a Reino Unido, un pionero en el ámbito de las iniciativas de Gobierno Abierto. Su Open Government Directive, aprobada por mandato presidencial en 2009, se convirtió en la primera estrategia apertura de datos impulsada desde los niveles de máxima responsabilidad de la Administración.

Cabe señalar, en este sentido, que los Estados Unidos ya contaban con ciertos avances de partida en materia de Gobierno Abierto gracias a que los datos procedentes del Gobierno Federal no estaban sujetos a restricciones legales de protección de la propiedad intelectual (de modo que muchos conjuntos de datos ya estaban disponibles en el ámbito público).

No obstante, la estrategia de “Open Data” puesta en marcha en 2009 ha contribuido significativamente a establecer requisitos exigentes en cuanto a la estandarización,

catalogación y ordenación de los conjuntos de datos publicados, que deben ser accesibles a través de herramientas de *software* más comunes con el fin de facilitar su consulta y explotación por los agentes económicos y la sociedad civil.

En cuanto a los objetivos alcanzados, organizaciones como la World Wide Web Foundation o el Open Data Institute de Reino Unido subrayan el impacto económico y social alcanzado por la iniciativa de Gobierno Abierto de los Estados Unidos. En este sentido, se reconocen los esfuerzos realizados por la Administración para involucrar a investigadores y expertos del sector privado en proyectos vinculados a la liberación de datos públicos, como vía para incentivar la innovación y la creación de nuevas aplicaciones capaces de generar valor económico.

Asimismo, además del énfasis en el aprovechamiento económico de los datos, se han intensificado los contactos con las organizaciones de la sociedad civil con el fin de reutilizar los datos públicos para estudiar problemas sociales y de (integración, reducción de la brecha educativa, etc.), así como para incrementar la transparencia y la rendición de cuentas por parte de la Administración.

4.3. Suecia

Suecia fue el primer país del mundo en promulgar una Ley por la que se garantizaba el derecho público a la información (1776). Dicha ley, que ha sido revisada en 2003 para adaptarla al contexto actual, constituye el marco legal necesario para las distintas campañas de promoción del OGD llevadas a cabo por las administraciones suecas. En 2010 nace *data.riksdagen.se*, una web pionera de descarga abierta de datos aprobada por el *Riksdag*, la asamblea legislativa de Suecia. Posteriormente, en 2012 se crea el portal piloto del OGD, gestionado por *Vinnova* - la Agencia de Innovación Nacional, que cuenta con personal especializado y experimentado en el apoyo de proyectos piloto de “Open Data” en distintas regiones y organizaciones locales de Suecia.

No obstante, según se desprende del Barómetro de “Open Data”, el portal presenta algunas debilidades, puesto que no todas las bases de datos tienen licencia de acceso al público, entre ellas algunas consideradas clave por su potencialidad de proporcionar valor económico.

Uno de los proyectos más exitosos ha sido el *TrafikLab*, que contiene datos públicos y privados del sector de transporte en una misma plataforma y que se destina a la explotación por parte de profesionales de la innovación. Otros ejemplos de información abierta que han posicionado a Suecia por sus buenos resultados como uno de los referentes en OGD pueden encontrarse en el **sector sanitario** y en el ámbito del **medio ambiente**. En el primero, se han constatado incrementos notables de eficiencia de la asistencia sanitaria. En el segundo, ha permitido observar a distintos investigadores, por ejemplo, cómo los recortes de recursos presupuestarios destinados al medio ambiente podrían afectar a especies en vías de extinción.

4.4. Noruega y Dinamarca

El engarce entre las administraciones, la sociedad civil y el tejido productivo en materia de “Open Data” han posicionado tanto a Dinamarca como a Noruega como dos claros referentes (ocupan el mismo puesto en el *ranking* internacional elaborado por el Open Data Barometer, 2013), mostrando ambos una apreciable sensibilidad a los beneficios que ofrece este desarrollo tecnológico para la economía y la sociedad. Las administraciones de ambos países disponen de herramientas eficientes y de un amplio espectro de bases de datos, aunque las estrategias seguidas difieren de manera apreciable.

En Noruega, la plataforma de “Open Data” ha experimentado un progresivo desarrollo desde 2010. En sus comienzos, la herramienta consistía en un blog para la difusión y captación de usuarios. El éxito de la campaña dio lugar a la provisión de un catálogo de bases de datos, puesto en marcha en 2011 y gestionada por la Agencia para la Dirección Pública y *eGovernment* (Difi), dicha plataforma también ha creado el “*DataHotel*”, una Aplicación para la Programación de Interfaces (API), que permite simplificar los procesos. Asimismo, ha generado un almacén de datos de las administraciones que contendrá una copia legible de los mismos a través de un API, que proporciona enlaces estables para muchos elementos de las bases de datos. El “*DataHotel*” es ofrecido como un servicio opcional para agencias gubernamentales que publican en el *data.norge.no*, y que permite incrementar la accesibilidad a los datos por parte de sus usuarios.

Dinamarca, por su parte, también tiene un catálogo de “Open Data”, lanzado en 2010 y controlado por la Agencia de Digitalización Nacional. Sin embargo, se ha potenciado con mayor intensidad la modernización de los procesos de gestión de datos dentro del gobierno, con el ambicioso “*Danish Basic Data Program*” surgido en 2012 para fomentar la consolidación de registros de gobierno, suprimir duplicidades y aumentar la eficacia por la reutilización interna de datos. Esta estrategia contrasta con la que ha seguido el Reino Unido, que se centra principalmente en la publicación de los datos existentes, en detrimento de un rediseño de los procesos seguidos a la hora de manejar información internamente.

Tal y como se desprende del gráfico anterior de posicionamiento comparado, Dinamarca presenta una amplia disponibilidad de conjuntos de datos para la rendición de cuentas públicas a la sociedad así como impactos más notables en el terreno político, al tiempo que se observa, sin embargo, menor extensión del uso y beneficio del open data por parte del tejido empresarial, en parte por la menor disponibilidad de bases de datos que permitan la innovación.

No obstante, el acceso al “Open Data” ha tenido aun así un importante impacto económico. Una evaluación llevada a cabo por el *Danish Enterprise and Construction Authority* reveló que 1.200 agentes estaban utilizando datos a través de 22 servidores web públicos. Esta evaluación permitió un beneficio estimado para la sociedad de 62 millones de euros, frente a un coste, el de 2009, de 2 millones (DECA, 2010).

4.5. Nueva Zelanda

La agenda de Apertura y Transparencia de Nueva Zelanda inició su andadura en 2009 con un grupo de trabajo de Reutilización de datos y apertura de información gubernamental. Posteriormente, en 2011 se aprobó un decreto (Declaration on Open and Transparent Government, 2011) que obligaba a todos los entes públicos, a excepción de los servicios de inteligencia, a poner a disposición del público información de valor para su reutilización por parte de los agentes interesados.

Estos organismos trabajan en datos abiertos en la premisa de que las personas puedan volver a utilizar material de gobierno para sus propios fines, ya sean económicos, ambientales, o culturales. Asimismo alientan a expertos y otros agentes a contribuir a mejorar la formulación de políticas y el desempeño financiero más eficiente por parte del

gobierno, a través del acceso al tratamiento de los propios datos, y a proporcionar resultados de análisis sobre dichos materiales.

Este enfoque permite que muchas bases de datos tengan otorgada una licencia de explotación, aunque todavía debe avanzarse para facilitar el acceso a través de *bulks* y no exclusivamente a través de interfaces “online”.

A pesar de que existe una comunidad de usuarios que colabora en materia de open data con el gobierno neozelandés, la comunidad es relativamente pequeña. De hecho, aunque se han llevado a cabo eventos y concursos de innovadores en este ámbito, aún se encuentra insuficientemente extendidos los incentivos a la innovación o las incubadoras de empresas para estimular el emprendimiento con la reutilización de datos abiertos.

No obstante, el gobierno de Nueva Zelanda ha realizado esfuerzos considerables para monitorizar el progreso hacia un modelo abierto de gobernanza, estableciendo una relación estrecha con sus agencias, que deben informar regularmente a los Ministerios del estado de situación y los avances obtenidos en sus políticas de “Open Data”. Asimismo, se elaboran estudios de seguimiento de casos de reutilización de los datos abiertos, y se lleva a cabo la redacción y presentación pública de informes anuales sobre la adopción de la Declaración sobre gobierno abierto y transparente. Una de las peculiaridades del caso neozelandés, quizá por sus características orográficas y geográficas, es que es de los pocos países donde se ha observado un importante énfasis en los impactos ambientales de los datos abiertos, con una amplia gama de conjuntos de datos que permiten realizar análisis detallados en este ámbito.

5. Conclusiones y recomendaciones

En los últimos años, ha proliferado el diseño de políticas de Gobierno Abierto y “Open Data”, encaminadas a favorecer la transparencia de las Administraciones Públicas y el desarrollo económico-social de los países.

Los beneficios económicos de la liberación de información pública para las empresas van desde la mejora de la eficiencia, los productos y procesos, hasta la mejora de la gestión y el sistema de incentivos de los trabajadores. En suma, redundan en una mayor competitividad de la empresa y ésta, a su vez, sobre la cantidad y calidad del empleo. Pero esta información no sólo resulta valiosa para el tejido productivo de un país, sino también para las propias AA.PP., los centros de investigación y, en definitiva, para la ciudadanía en su conjunto. Algunas estimaciones cuantitativas revelan que la economía de la Unión Europea podría crecer un 1,9% adicional entre 2013 y 2020 en agregado gracias al “Big Data” y “Open Data”.

Una información que, tanto en su generación como liberación, no se concibe sin el apoyo en las nuevas tecnologías. En primer lugar, porque la ingente cantidad de datos procesados y publicados hace necesaria que la gestión y análisis se realice mediante estas herramientas. Y, en segundo lugar, porque Internet es el medio más adecuado y valorado para facilitar la promoción y el acceso a esta información.

El posicionamiento internacional de España en cuanto a “Open Data” está lejos del obtenido por los países más avanzados en esta materia, como Reino Unido, EE.UU. y los países nórdicos. De ahí que haya sido necesario acometer una serie de medidas para revertir esta situación.

Los planes de acción implementados hasta ahora se han centrado más en potenciar la e-Administración, que en políticas de Gobierno Abierto y “Open Data”. Aunque las primeras sean consideradas como indispensables para asistir a una apertura de la información pública. Las medidas más destacables en esta primera etapa han sido la aprobación de (i) la Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, (ii) el diseño y puesta en marcha del Proyecto Aporta (del que ha surgido, entre otros, el portal público de “Open Data” español).

Las actuaciones previstas para los próximos años están más alineadas con los criterios de “Open Data” y van desde la creación del Portal de Transparencia, recientemente inaugurado, hasta la publicación de recursos educativos abiertos, el acceso a los microdatos del Sistema Nacional de Salud o el control y transparencia de las subvenciones públicas.

Recomendaciones: ¿qué información publicar?

- La **liberación** de la información de dominio público debe realizarse por defecto, es decir, de forma **proactiva**. En aras de una mayor transparencia de las AA.PP., es preferible publicar datos por iniciativa de la propia Administración, que hacerlo como consecuencia de una petición formal previa de algún usuario. En este sentido, sería recomendable establecer un listado de la información que podrá ser objeto de publicación.
- Según la ONTSI (2012), una tercera parte de los ciudadanos considera que la **información** publicada por las AA.PP. es **insuficiente**. Probablemente, esta cifra se haya reducido en la actualidad fruto de las actuaciones llevadas a cabo desde el momento en que se realizó esta encuesta. En cualquier caso, sería conveniente que las AA.PP. establecieran **prioridades en la liberación de información**, considerando, por ejemplo, las **áreas de interés o la información más consultada** por los ciudadanos, como puede ser la educación, la sanidad, el empleo y la corrupción (remuneración de cargos públicos, concesión de contratos públicos y subvenciones, entre otros). El mismo criterio se debería aplicar en el caso de la información más valorada y consultada por las empresas.
- Para captar el interés y la preocupación de los ciudadanos y empresas, la Administración cuenta con varios medios: (i) realización de **encuestas ad-hoc** o consulta de las realizadas por diversos organismos públicos y privados, (ii) medición de la **trazabilidad** de los usuarios en los distintos portales web habilitados para “Open Data”, y (iii) celebración de **mesas de trabajo** en las que participen todos y cada uno de los agentes de la economía que sean potenciales usuarios de esta información (académicos, investigadores de mercado, expertos estadísticos, etc.). Especialmente relevante es la captación de esta información a través de la trazabilidad de las consultas que realizan los usuarios de esta información, no sólo de lo que consultan, sino de la interrelación entre los datos analizados y descargados, que es donde verdaderamente reside gran parte de la riqueza de esta información.
- El **límite** de la liberación de cierta información vendrá determinada por la **Ley de Protección de Datos**. La Administración tiene el compromiso de garantizar la seguridad de todos los

ciudadanos y empresas, estableciendo límites estrictos a la publicación de datos de carácter personal. Por lo tanto, sería imprescindible que se estableciesen criterios concretos que permitiesen clasificar esta información según su grado de protección o confidencialidad. En este sentido, deberían buscarse en la medida de lo posible mecanismos de agregación de datos que permitan explotar información relevante sin dar a conocer datos individuales

- Publicar información no necesariamente supone el levantamiento de nuevos datos, sino que en la mayor parte de los casos se refiere a la **liberación de información ya disponible** en las AA.PP. Así, por ejemplo, en una primera fase, se podría optar por la liberación de los microdatos de las encuestas publicadas de forma agregada por el INE, Ministerios y otros organismos públicos. Si bien es cierto que este proceso puede requerir de un **trabajo previo de filtrado** que garantice el anonimato de las personas y empresas entrevistados, enriquecería enormemente el universo de análisis realizado hasta la fecha.
- España dispone de un inventario y catálogo de datos, sin embargo, no cuenta con **análisis experimentales** de la información publicada que permitan poner en valor su utilidad y orientar a los potenciales usuarios sobre los diferentes usos de la misma. Por lo tanto, sería necesario incorporar en el portal de “Open Data” estudios e informes en los que se analicen este tipo de datos, aplicaciones informáticas que se construyan a partir de esta información, etc. Estos estudios y aplicaciones no tienen por qué ser realizados o financiados por las AA.PP., sino que sería suficiente con mencionar (preferiblemente, con enlace directo a los mismos) los que haya promovido la iniciativa privada.

Recomendaciones: ¿cómo publicar la información?

- Para garantizar la **coherencia y homogeneidad** de la información publicada, sería necesario establecer **taxonomías comunes** de manera que se unifiquen criterios para generar y publicar información. Así, no sólo se podrán realizar **comparaciones** entre diferentes ámbitos geográficos (tanto dentro de España, como de la Unión Europea u otros entornos globales), sino que también, gracias a la asociación de etiquetas a cada indicador, se facilitará la **búsqueda y utilización** de la información por parte de los usuarios. En este sentido, sería ideal, aunque complejo, que en el diseño de las taxonomías se contemplase la posibilidad de que los criterios cambien con el tiempo (por ejemplo, por la aprobación de nuevos planes de contabilidad económico-financiera de empresas) y, por lo tanto, afecten a la comparabilidad temporal de los datos.
- Igualmente, sería aconsejable **homogeneizar el contenido y detalle** de la información

publicada por las diferentes AA.PP. (no sólo españolas, sino también europeas o enmarcadas en otros ámbitos territoriales), de tal forma que los datos sean fácilmente identificables por el usuario, independientemente del portal “Open Data” que esté consultando.

- La **trazabilidad de la información** suministrada constituye un elemento relevante, no sólo para identificar la responsabilidad de la misma y atribuir el compromiso de su actualización en el portal correspondiente, sino también para detectar y solucionar de forma inmediata los posibles errores que puedan contener los datos publicados.
- Sería recomendable que la liberación de la información pública se realizase mediante **documentos legibles por procedimientos estadísticos**, de tal forma que se facilite su procesamiento y explotación por parte de los usuarios. Idealmente, la información publicada debería clasificarse como “Five Star Open Data”, es decir, estar disponible en cualquier formato electrónico e interrelacionada a otros portales de “Open Data”.
- Con motivo de la Ley de protección de datos, tal y como se indicó con anterioridad, es conveniente establecer **restricciones a la publicación de cierta información, pero no al acceso a la misma**. Una vez publicada la información permitida por la ley y considerando que una de las características del “Open Data” es el libre acceso a los datos, no tendría sentido económico el establecimiento de condiciones de acceso a los mismos, como por ejemplo, la identificación del usuario a través de su DNI o NIF o el previo pago de una cantidad monetaria determinada. En primer lugar, la trazabilidad de las búsquedas de datos realizadas por los usuarios debería poder realizarse, igualmente, de forma anónima. Y, en segundo lugar, resulta conveniente recalcar que estos datos son custodiados por el sector público, pero no son propiedad del mismo, sino de la sociedad en su conjunto, que es la que se beneficiará de los diversos usos que puedan darse a la información liberada.
- Sería conveniente aglutinar toda la información pública en un **único portal web**, bien mediante acceso directo o bien mediante enlaces a otras páginas que proveen esta información, para que el usuario sea capaz de identificar la fuente estadística que reúne toda la información publicada.
- La infraestructura que alberga los datos abiertos debería poder **actualizar la información automáticamente**, de tal forma que no requiera de nuevos recursos económicos y humanos cada vez que la Administración desee liberar información. Igualmente, sería necesario que contemplase la posibilidad de realizar **diversos tipos de descarga**: “bulk” (paquetes de información), “api” (información filtrada según una serie de criterios) y “stream” (conexión directa al portal para facilitar actualizaciones automáticas de la información). Dada la complejidad de la última tipología, sería recomendable su aplicación en una segunda fase de publicación de datos.

- Además de proveer información, es necesario que los **portales** sean “**amigables**”, es decir, su diseño sea atractivo, favorezca su uso y permita difundir la posibilidad de reutilizar los datos públicos entre los diferentes agentes institucionales. En este sentido, y en vistas de desarrollar nuevos portales, sería recomendable tomar como ejemplo el diseño de la página datos.gov.es, que ha sido recientemente galardonada a nivel europeo por cumplir con estos criterios.
- Del mismo modo, es aconsejable que el portal web indique al usuario el **volumen de datos** existente en el mismo, la **frecuencia de actualización** de la información, el **detalle** con el que pueden analizarse los datos (por ejemplo, por desagregación geográfica, sectorial o socio-económica), la **clasificación** de la información por árboles temáticos, etc. En este sentido y con motivo de la diferente estructura administrativa de España (estatal, regional, provincial y local), adquiriría un protagonismo e importancia indiscutible la posibilidad de realizar análisis según los diferentes ámbitos territoriales que integran el país.
- Para una mayor proyección internacional, máxime en un mundo globalizado como el actual, sería conveniente que el idioma empleado en estos portales fuese, no sólo el local, sino también el **inglés**, de tal forma que se facilite el acceso a cualquier usuario del mundo, no sólo hispanohablante. Así por ejemplo, mientras que el portal de transparencia recientemente publicado sí publica la información en inglés y el resto de lenguas oficiales españolas, el de “Open Data” (datos.gov.es) no lo hace.

Recomendaciones: ¿qué políticas acometer?

- La apertura de información pública debe enmarcarse dentro de un **Plan Estratégico** que contemple objetivos y planes de acción concretos, calendarios de actuación, indicadores cuantitativos de ejecución y responsables de los mismos para poder realizar un correcto seguimiento y adaptar las actuaciones previstas en un primer momento a la realidad cambiante (corrigiendo desviaciones y permitiendo a la sociedad civil evaluar el cumplimiento de los planes formulados).
- Los esfuerzos de la Administración por publicar la información serán en vano si los usuarios de estos servicios no tienen constancia de los mismos y/o no los utilizan, ya que no podrán beneficiarse de las bondades que brinda esta información. Es por ello, que los esfuerzos de la Administración deben ir encaminados también a la **divulgación proactiva** de los datos liberados, a la **estimulación de la demanda** y a la **potenciación del uso** de esta información.

- Igualmente, sería aconsejable acompañar a la iniciativa privada en la explotación de los datos públicos mediante mecanismos de **colaboración público-privada** que maximicen los beneficios obtenidos y reviertan sobre todos los estamentos de la sociedad.
- Tan importante como publicar o dar a conocer la disponibilidad de información es desarrollar **actividades formativas** entre los usuarios que aumenten sus habilidades, tanto en la **utilización** de los datos, como en la **generación** de información (“bottom-up”). En este último aspecto, hay que tener en cuenta que, en la creación del “Big Data”, cuanto mayor sea la participación de la población, en el sentido de aportación de información, mayor será la riqueza de esta última.
- Para mejorar la calidad y el uso de la información es necesario realizar un **seguimiento y control** de la misma mediante el establecimiento de indicadores que midan su evolución e impacto. En este último aspecto, es realmente importante estimar la **repercusión social y económica** que esté generando la apertura de información pública, ya que sólo de esta forma se podrá cuantificar el retorno de la importante inversión realizada en el amplio proceso de Gobierno Abierto y “Open Data”.
- Para favorecer el diseño de nuevas políticas de transparencia, es recomendable la **organización de congresos o ciclos de conferencias** en los que se capten los últimos avances y las buenas prácticas en todo el mundo que permitan, por un lado, conocer aquellos aspectos que pueden ser emulados en nuestro país y, por otro, posicionar estratégicamente a España como país de referencia en este tipo de iniciativas.

Glosario de términos

- **Administración electrónica:** el propósito de la administración electrónica consiste en utilizar las tecnologías de la información y la comunicación a fin de mejorar la calidad y accesibilidad de los servicios públicos. La administración electrónica puede reducir los costes tanto para las empresas como para los gobiernos, y facilitar las transacciones entre las administraciones y los administrados. Además, contribuye a hacer que el sector público sea más abierto y transparente, y los gobiernos más responsables para con los ciudadanos.
- **Big Data:** gestión y análisis de enormes volúmenes de datos que no pueden ser tratados de manera convencional, ya que superan los límites y capacidades de las herramientas de software habitualmente utilizadas para la captura, gestión y procesamiento de datos.
- **Gobierno Abierto:** doctrina política que sostiene que los temas relativos a la administración pública deben estar abiertos a todos los niveles posibles para (i) garantizar su transparencia y (ii) mejorar la calidad de los sistemas democráticos, la confianza de los ciudadanos y la eficiencia y la eficacia de la acción del gobierno. Se asienta sobre tres pilares (ONTSI, 2012):
 - Transparencia. El conocimiento y acceso a la información por parte de los ciudadanos permite la supervisión de la acción gubernamental y la rendición de cuentas de los gestores públicos.
 - Participación. Los ciudadanos deben poder canalizar su conocimiento, opinión y compromiso social hacia su Gobierno y éste, a su vez, beneficiarse del conocimiento y experiencia de los mismos.
 - Colaboración. La cooperación de la ciudadanía y del resto de agentes (empresas, asociaciones, etc.) con el gobierno resulta imprescindible para conseguir la máxima eficiencia y eficacia en la acción gubernamental.
- **Interoperabilidad:** la interoperabilidad designa la circunstancia de que varios sistemas, ya sean idénticos o radicalmente diferentes, puedan comunicar sin problemas y funcionar conjuntamente.
- **Open Data:** información cuyo acceso es libre (es decir, no existen limitaciones técnicas, ni legales) y puede ser usada, reutilizada y redistribuida por cualquier usuario que lo desee.

Bibliografía

- **Alonso, J. M.** (2011), *5-Star Open Data Initiatives*.
- **Centro Tecnológico de la Información y la Comunicación** (2014), *Iniciativas “Open Data” en España*.
- **Comisión Europea** (2012), *Agenda Digital para Europa*.
- **Comisión Europea** (2014), Proyecto e-SENS.
- **Davies, T., Perini, F., & Alonso, J. M.** (2013), *Researching the emerging impacts of open data ODDC conceptual framework*.
- **Gobierno de Noruega** (2011), *Declaration on Open and Transparent Government*.
- **Gobierno de Reino Unido** (2013), *G8 Open Data Charter and Technical Annex. Policy paper*.
- **DemosEUROPA Centre for European Strategy** (2014), *Big and open data in Europe*.
- **European Public Sector Information Platform** (2014), *The PSI Scoreboard*.
- **Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas** (2014), *Informe sobre el desarrollo de la administración electrónica en la Administración General del Estado*.
- **Ministerio de Industria, Energía y Turismo-Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas** (2014), *Agenda Digital para España*.
- **Ministerio de la Presidencia de España** (2012), *Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto*.
- **Ministerio de la Presidencia de España** (2012), *Segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto*.
- **Ministerio de Política Territorial y Administración Pública de España - Ministerio de Industria, Turismo y Comercio de España** (2009), Proyecto Aporta.

- **Observatorio ADEI (2013)**, *Digitalización y desempeño empresarial.*
- **Observatorio ADEI (2013)**, *La digitalización de la economía española: Diagnóstico sobre los obstáculos que limitan su desarrollo.*
- **Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (2012)**, *Estudio de la demanda y uso de Gobierno Abierto en España.*
- **Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (2014)**, *La Sociedad en red 2014.*
- **Open Data Institute and World Wide Web Foundation (2014)**, *Open Data Barometer. 2013 Global Report.*
- **Open Government Partnership (2013)**, Evaluaciones de los planes de open data de los países participantes.
- **Open Government Partnership (2013)**, *Open Government Countries Ranking 2013.*
- **Open Knowledge Foundation (2014)**, *Global Open Data Index.*
- **Transparencia Internacional España (2014)**, *Índice de transparencia de las comunidades autónomas.*
- **World Wide Web Foundation & Open Data Institute (2013)**, *Open Data Barometer. 2013 Global Report.*