

Datos públicos eficientes: Web oficial, portal de reutilización y portal de transparencia*

LUIS FERNANDO RAMOS SIMÓN
Universidad Complutense de Madrid, España

INTRODUCCIÓN

La implantación de la Administración electrónica o e-Gobierno ha supuesto el reconocimiento del derecho de los ciudadanos a relacionarse con las administraciones públicas por medios electrónicos. Este derecho, para que pueda ejercitarse, implica que las administraciones han de dotarse de medios telemáticos y electrónicos. Asimismo, conlleva la asunción del principio general de accesibilidad, por cuanto las tecnologías de la información pueden actuar como factor de exclusión, ya sea por problemas físicos o culturales, o bien, por origen de la llamada *brecha digital*, que afecta a grupos importantes: personas con discapacidad, rentas bajas, mayores, etcétera. De ahí la necesidad de

* Agradecimiento a la Dirección General de Asuntos del Personal Académico (DGAPA, UNAM), proyecto “Buenas prácticas en el acceso a la información gubernamental” (PAPIIT IN 403113).

garantizar el principio general de accesibilidad¹ que este autor considera que se asienta sobre cuatro pilares básicos:

- El derecho de acceso a la información y a los servicios, garantía clásica que se desprende directamente del principio de transparencia y publicidad, aspecto al que nos referimos más adelante.
- El principio de igualdad para garantizar la “igualdad de condiciones”, con independencia de las circunstancias personales de los administrados, y sin relación con sus circunstancias económicas, técnicas o culturales.
- Diseño para todos, para asegurar que la usabilidad de las plataformas tecnológicas que utilice la administración no tengan barreras, para que los colectivos con dificultades puedan acceder sin problemas.
- Servicio universal, con el propósito de garantizar la accesibilidad universal a Internet de calidad que permita el acceso a los servicios públicos electrónicos.

Como hemos señalado, la transparencia y publicidad de la información y los servicios públicos se desgajan del principio general de accesibilidad al Gobierno electrónico. Transparencia se asimila a la “casa de cristal”, metáfora que acuñó Turati hace más de un siglo: “Donde un interés superior público no imponga un secreto momentáneo la casa de la Administración debería ser de vidrio”;² esto se debe plasmar en un principio general de actuación de los organismos públicos. Por su parte, la publicidad persigue la difusión de información, de modo que se facilite el acceso a las fuentes de información administrativas. Por otro lado, es evidente que la incorporación de los servicios públicos al canal de Internet potencia exponencialmente la difusión de la información pública.

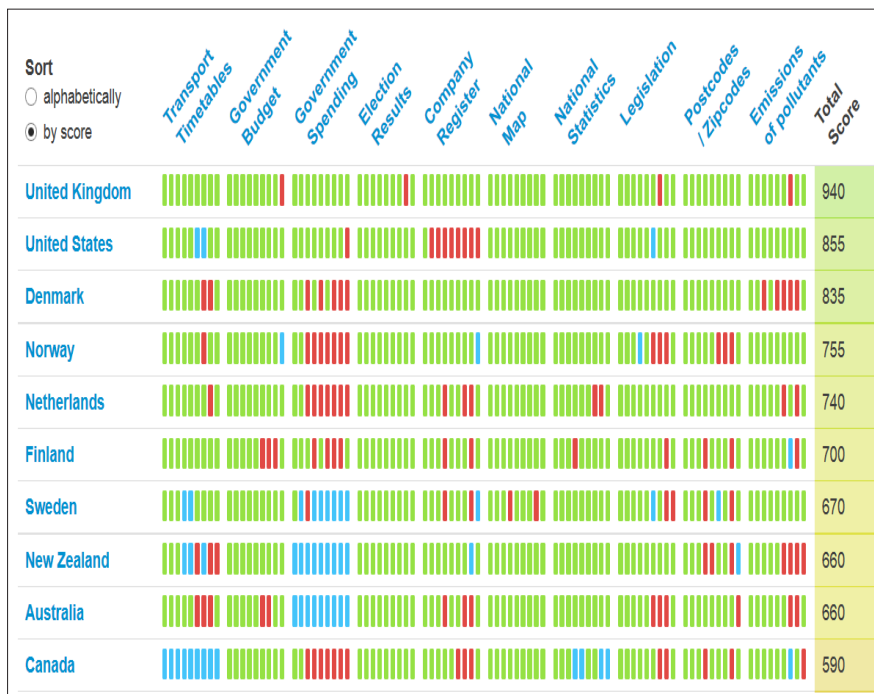
LAS SEDES ELECTRÓNICAS Y LA DIFUSIÓN DE INFORMACIÓN PÚBLICA EN INTERNET

En el ámbito de la Administración electrónica o e-Gobierno, la sede electrónica es la dirección electrónica (Web) disponible para los ciudadanos a través de Internet cuya titularidad, gestión y administración electrónica corresponden a un organismo público en el ejercicio de sus competencias. En general, se puede decir que las sedes electrónicas cumplen en la Web las mismas funciones que llevan a cabo las oficinas físicas.

En cualquier caso, la difusión de información pública en la sede Web “implica la responsabilidad de su titular con respecto a la calidad de la información difundida y, en particular, con respecto a la integridad, veracidad y actualización de esta información.”³

Con carácter general, la legislación no suele establecer unos contenidos mínimos de información general que deban estar a disposición de los ciudadanos en sus sedes electrónicas o páginas web, aunque sí lo hacen leyes específicas, como las de reutilización o de transparencia. Desde la doctrina del Derecho Administrativo se propone que se debería disponer de un contenido mínimo de información administrativa, junto a la información normativa relacionada con el ejercicio de sus competencias. Además de la información que se proporciona a los ciudadanos en las sedes físicas, las páginas Web deberían disponer de información sobre procedimientos, trámites y servicios electrónicos ofrecidos. Todo ello, en una página Web bien estructurada, con herramientas de búsqueda y un mapa de navegación que ordene la información por materias o categorías⁴ (*Cuadro 1*).

Cuadro 1
Diez primeros países del "Open data Index



Fuente: <https://index.okfn.org/country>

TIPOLOGÍA DE PORTALES DE DATOS ABIERTOS GUBERNAMENTALES

Como indicábamos, la apuesta por la apertura masiva de datos en el sector público tiene su inicio con el primer mandato de Barack Obama, en enero de 2009. Más tarde, a finales de 2011, la Comisión Europea proclamó también la importancia de los datos abiertos para impulsar las transparencias en la gestión pública y su importancia para el crecimiento económico y el empleo, en todos los sectores, incluidas las

bibliotecas, los archivos y los museos. La última de estas grandes proclamas en favor de los datos abiertos proviene de la cumbre del G8, en junio de 2013, en Irlanda.⁵

En algunas organizaciones se hace un seguimiento de los portales abiertos, aunque no se ve una clara consonancia de los datos entre las distintas fuentes. Una de las organizaciones más dinámicas en este ámbito es la fundación Open Knowledge Foundation (OKF), autora de un ranking de transparencia denominado “Open Data Index”, con datos procedentes de 70 países. La calidad de los datos del análisis para realizar el ranking presenta serias deficiencias. En algunas variables que hemos podido comprobar, los datos aportados no proceden de organismos públicos, sino de operadores privados que ni siquiera cumplen los requisitos de transparencia fijados en la legislación europea, es decir, denominación social y domicilio y datos de inscripción registral. (Véase el proveedor de datos sobre transporte para España.⁶)

Por otro lado, la página Web Open Government Data, promovida también por un grupo de expertos en datos abiertos de todo el mundo vinculados a la fundación OKF, publica un Datacatalog⁷ que incluye una lista de 377 catálogos de datos abiertos, si bien la presentación de los portales es heterogénea y no permite una categorización sencilla. Más sistemática es la referencia que figura en el portal de datos abiertos del gobierno de Estados Unidos, donde se cifra en 45 el número de gobiernos nacionales que disponen de portal de *open data* y en 163 los portales regionales en todo el mundo.⁸ Sin embargo, al igual que en los casos anteriores, una vez descargados los datos, su heterogeneidad y dispersión no permite realizar un estudio con un mínimo rigor (*Cuadro 2*).

Cuadro 2
Portales de datos públicos en el mundo

U.S. States	U.S. Cities and Counties	International Countries	International Regions
39	46	45	163

Fuente: <https://www.data.gov/open-gov/>

En este sentido, en 2012, ya nuestro grupo de investigación Publidoc-UCM analizó 10 portales gubernamentales de la Unión Europea. Si bien el dinamismo de este tipo de iniciativas puede ser discutible en su vigencia, las conclusiones del estudio pusieron en evidencia que:

[...] el portal de datos abiertos es una tarjeta de presentación para exhibir la transparencia pública, de coste bajo y relativamente fácil de construir. Pero detrás se encuentran datos poco estructurados y una oferta de información poco consistente en calidad y en cantidad, en relación con la oferta disponible de información pública.⁹

Asimismo, se ponía de relieve la dificultad de identificar unas características comunes y el diferente desarrollo en la creación de aplicaciones informáticas para explotar los datos de los portales.

Por su parte, la World Wide Web Foundation¹⁰ publicó a finales de 2013 un ranking de 81 Webs nacionales, aunque en sus análisis parece tener gran importancia la transparencia de los gobiernos indizados, ya que los resultados atienden a los siguientes cuatro criterios: acceso universal, contenidos relevantes, libertad y apertura, y empoderamiento. Por grupo de países, los primeros puestos son los que se muestran en el *Cuadro 3*. España y México ocupan posiciones similares en el cuadro general (28 y 30, respectivamente). En la clasificación general los cinco primeros de

esta lista están dentro de los diez primeros del *Open Data Index*, mencionados más arriba.

Cuadro 3
2013 Web Index Report

Developed Countries		Emerging Market Countries		Developed Countries	
Country	Overall Rank	Country	Overall Rank	Country	Overall Rank
Sweden	1	Mexico	30	Philippines	38
Norway	2	Colombia	32	Indonesia	48
United Kingdom	3	Brazil	33	Kenya	53
United States	4	Costa Rica	34	Morocco	54
New Zealand	5	South Africa	35	Ghana	55

Fuente: <http://thewebindex.org/wp-content/uploads/2013/11/Web-Index-Annual-Report-2013-FINAL.pdf>.

Interesante es el esfuerzo realizado por la organización del G-8, el club de los países más poderosos del mundo. La Carta de los Datos Abiertos del G-8 (G8 Open Data Charter) se plantea como objetivo mejorar el flujo de información entre los países. Dicha Carta proclama cinco principios:

- Datos abiertos por defecto.
- Calidad y cantidad.
- Utilizables por todos.
- Publicar datos para mejorar el gobierno.
- Publicar datos para mejorar la innovación.

El propósito de la Carta excede la mera declaración de intenciones por cuanto se encomienda su aplicación para el año 2015, tanto de los principios como de los anexos técnicos.¹¹ Estos últimos están divididos en dos apartados: buenas prácticas sobre los cinco principios, y planes de acción para aplicar la Carta en los países miembros.

La información gubernamental y el acceso a la información...

Es muy interesante la sistematización de las categorías de datos de alto valor que se propone (*Cuadro 4*), lo cual sin duda servirá para organizar los datos en los niveles nacionales y regionales. De hecho, el ranking de transparencia presentado en el *Cuadro 1* presenta notable similitud con los criterios de la carta de datos abiertos del G8.

Cuadro 4
Áreas temáticas con alto valor de los datos

Categoría de datos (orden alfabético)	Datasets de ejemplo
Ciencia e investigación	Datos sobre genoma, actividad educativa e investigación, resultados experimentales
Compañías	Compañía/Registro Mercantil
Contratos y finanzas públicas	Costes de transacción, adjudicación de contratos, licitaciones, licitaciones futuras, presupuesto local, presupuesto nacional (planeado y liquidado)
Delitos, seguridad y justicia	Estadísticas sobre delitos y seguridad
Democracia y responsabilidad de gobierno	Puntos de información gubernamentales, resultados electorales, legislación y estatutos, salarios (escalas salariales), atenciones/regalos
Desarrollo global	Ayuda, seguridad alimentaria, sector extractivo, terrenos
Educación	Listados de centros, rendimiento de las escuelas, habilidades digitales
Energía y medio ambiente	Niveles de contaminación, consumo de energía
Estadísticas	Estadísticas nacionales, Censo, infraestructuras, riqueza, formación
Geoespacial	Topografía, códigos postales, mapas nacionales, mapas locales
Movilidad social y bienestar	Vivienda, seguros de salud y subsidios por desempleo
Observación terrestre	Meteorología/Tiempo, agricultura, caza, pesca y silvicultura
Salud	Datos de prescripciones, datos de rendimiento
Transporte e infraestructura	Horarios de transporte público, puntos de acceso, penetración de la banda ancha

Fuente: <http://www.g8.utoronto.ca/summit/2013lougherne/lough-erne-open-data-annex.html>

BUENAS PRÁCTICAS EN LA GESTIÓN DE LOS PORTALES

Las áreas clave para lograr una buena gestión de los portales se orientan en dos direcciones. Una se dirige a lo-

grar una buena organización de los activos de información disponibles para su publicación dentro de los organismos públicos; la otra ha de procurar una buena difusión e integración de los datos para que puedan ser utilizados tanto por los ciudadanos como por las empresas. La mayoría de las declaraciones sobre apertura de datos son en sí mismas propuestas de buenas prácticas en el uso de la información pública. A partir de las distintas fuentes manejadas en el estudio de los datos públicos abiertos, entre otras ONU,¹² OPSI,¹³ NISO (2007)¹⁴ o usability.gov,¹⁵ proponemos una relación no exhaustiva de esas buenas prácticas:

- El origen de los datos que se pongan a disposición del público debe estar bien acreditado, y los usuarios de los datos deben hacer constar su origen y grado de actualización.
- Maximizar la información pública disponible, para lo que se deben utilizar procedimientos claros y sencillos.
- Deben facilitarse listados de datos y conjuntos de datos públicos fácilmente accesibles, para que los ciudadanos conozcan el volumen de información disponible y sus características.
- Las licencias de uso de la información pública deben ser sencillas de entender y de aplicar, tanto por los organismos públicos como por los reutilizadores.
- Los formatos de presentación de la información deben ser abiertos en cuanto a su facilidad de uso y operables en el sentido de que puedan ser fácilmente intercambiables con otros conjuntos de datos.
- Promover la elaboración de herramientas informáticas (API) que permitan el acceso y la explotación de los datos públicos por el mayor número de usuarios.

La información gubernamental y el acceso a la información...

- Establecer un sistema de quejas y reclamaciones, de modo que los ciudadanos valoren los procedimientos aplicados en la difusión de información que sirva de foro y propongan mecanismos de mejora.

La mencionada guía de la ONU¹⁶ sobre datos abiertos gubernamentales recientemente publicada hace un conjunto de recomendaciones específicas, tendentes a conseguir que los portales públicos logren la colaboración de los ciudadanos en su gestión, por lo que propone algunas iniciativas:

- Establecer un procedimiento para permitir que el sector privado y otras instituciones de la comunidad añadan sus datos, pensar en él como en el catálogo del país, no del gobierno.
- Facilitar la mejora de los datos permitiendo que puedan ser catalogados otros *datasets* secundarios, facilitando, por ejemplo, añadir geolocalizaciones y compartir los resultados con todos.
- Permitir que los datos se distribuyan por todas partes, de modo que esos datos puedan ser utilizados por otros en distintos contextos.
- Evitar privilegios de acceso, impidiendo la creación de niveles privilegiados para algunas categorías de usuarios porque impide el compromiso de todos.

Lo principal es crear un espacio neutral. Una última conclusión y recomendación deseable es que, en cualquier caso, se deben impulsar buenas prácticas en el uso de la información pública en línea como las que apuntamos en la investigación

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Rubén Martínez Gutiérrez (2009), *Administración pública electrónica*, Pamplona, Thomson-Reuters, p. 402.
2. *Ibíd.*
3. Agustí Cerrillo (2008), *e-Administración*, Barcelona, Editorial UOC, p. 83.
4. Rubén Martínez Gutiérrez (2009), *Op. cit.*, p. 402.
5. G8 Open Data Charter [en línea], <http://www.g8.utoronto.ca/summit/2013lougherne/lough-erne-open-data.html>
6. Acerca de RedTransporte [en línea], <http://www.redtransporte.com/acerca-de.html>
7. DataCatalogs.org [en línea], <http://datacatalogs.org/about>
8. *Ibíd.*
9. Luis Fernando Ramos Simón; Rosario Arquero Avilés; Luliana Botezán; Silvia Cobo Serrano; Andrea Sala Jiménez; Rodrigo Sánchez Jiménez; Félix del Valle Gastaminza (2012), “De la reutilización de información del sector público a los portales de datos abiertos en Europa”, en *BID: textos universitarios de biblioteconomía i documentació*, diciembre, núm. 29 [en línea], <http://bid.ub.edu/29/ramos2.htm>
10. WEBINDEX [en línea], <<http://thewebindex.org/>>
11. G8 Open Data Charter: Annex [en línea], <http://www.g8.utoronto.ca/summit/2013lougherne/lough-erne-open-data-annex.html>
12. ONU (2013), *Guidelines on Open Government Data for Citizen Engagement*, Nueva York, UNO.
13. OPSI (2005), *The Re-use of Public Sector Information: A Guide to the Regulations and Best Practice*, Londres, Office of Public Sector Information (OPSI).

La información gubernamental y el acceso a la información...

14. NISO (2007), *A Framework of Guidance for Building Good Digital Collections. 3rd edition. A NISO Recommended Practice*, Baltimore, National Information Standards Organization (NISO)
15. usability.gov [en línea], <http://guidelines.usability.gov/>
16. ONU (2013), *Op. cit.*