

DATOS, IA Y GOBERNANZA

La estrategia de datos abiertos de la Generalitat de Catalunya

Núria Espuny



[Araya Peralta](#)

Ya bien entrado el siglo XXI, es un hecho de que la importancia y el potencial de los datos es más que evidente. Los datos, la información que se puede extraer de los datos, es un recurso muy valorado que permite generar valor social y económico: datos que permiten crear nuevas empresas, analizar patrones y tendencias, tomar decisiones basadas en datos y resolver problemas complejos. En este contexto, las administraciones públicas deben ser los garantes de que estas posibilidades puedan estar a disposición de todos los ciudadanos, de todas las personas, empresas u organizaciones. Es lo que se conoce como datos abiertos.

La Dirección General de Transparencia y Datos Abiertos de la Generalitat de Catalunya se encarga de dirigir este proceso de apertura de datos públicos así como de facilitar y fomentar su reutilización, tarea que se impulsa con la mayor convicción respecto a las bondades y al potencial de esta herramienta y que se lleva a cabo con la complicitad y el apoyo de todos los departamentos de la Generalitat.

Pero, ¿qué significa exactamente «abrir los datos» o el concepto de «dato abierto»? Para poder ser catalogados como tales, los datos deben ser fácilmente accesibles y reutilizables, en cualquier momento, de forma gratuita, y en formato que permita el procesamiento automático por ordenadores. En este sentido, el Gobierno de Catalunya ha firmado los principios de la Carta internacional de Datos Abiertos, patrocinada por la Open Data Charter, organización internacional de la que es miembro la Generalitat y cuyo objetivo es integrar la cultura y la práctica de apertura de datos en los gobiernos. Esta carta establece que los datos públicos deben ser:

- Abiertos por defecto
- Actualizados y exhaustivos
- Accesibles y utilizables
- Comparables e interoperables

Y con el fin de avanzar en la consecución de estos objetivos, el Gobierno de Catalunya ha establecido una estrategia de apertura de los datos públicos de la Generalitat, regulada por el [Acuerdo de Gobierno 154/2018](#) y el [Plan de Gobierno Abierto 2019-2020](#), y sustentada en tres pilares fundamentales:

- La apertura de nuevos datos y, por lo tanto, ampliar el número de conjuntos de datos disponibles en el [catálogo de datos abiertos del gobierno catalán](#).
- La mejora y el fomento de la calidad de los datos, ya que se trata de un componente esencial que les permitirá ser más útiles.
- El fomento de la reutilización de los datos, porque es el uso de datos lo que revertirá en valor para la ciudadanía.

Hablemos del primer pilar: la apertura de nuevos datos. Uno de los puntos importantes de la actual estrategia de datos abiertos de la Generalitat de Catalunya es el paso adelante que se produce en relación con la apertura de nuevos datos, con cuales son los datos que deben publicarse en formato abierto, estableciendo la apertura por defecto de todos aquellos que sean susceptibles de ser públicos. El hecho de pasar de publicar aquello que la ley exige («*open by law*») a publicar todo lo que ninguna ley prohíbe («*open by default*») constituye un cambio de paradigma no menor, que tiene implicaciones importantes dentro de la organización, que se deben asumir y gestionar; implicaciones no sólo a nivel presupuestario, sino de cambio cultural y organizativo que suele ser la parte más complicada de los proyectos. Pasar de un marco mental donde «*la información es poder*» a otro donde el objetivo es la «*socialización de datos*», no es trivial ni sencillo. Uno de los proyectos que estamos promoviendo como apoyo a este pilar es la elaboración de un inventario único de datos como registro ordenado y descriptivo de todos y cada uno de los ficheros de datos disponibles en la Administración de la Generalitat de Catalunya. Con esta medida, no sólo pretendemos identificar datos susceptibles ser abiertos, sino que también buscamos mejorar la gestión interna de los datos, evitando incoherencias y duplicaciones, así como promover el intercambio de datos de una manera interdepartamental e interadministrativa.

El hecho de pasar de publicar aquello que la ley exige a publicar todo lo que ninguna ley prohíbe constituye un cambio de paradigma no menor

En cuanto al segundo pilar, otro de los aspectos importantes es cuidar la calidad de los datos, para que puedan ser fiables, precisos, actualizados al máximo, etc. De esta manera,

la información que se pueda extraer de ellos será más valiosa y útil. Aumentar la calidad de los datos se consigue, entre otras cosas, asegurando que los datos sean completos y fiables, maximizando la frecuencia de actualización, añadiendo información de contexto, metadatos, etc.

Una de las acciones que proporciona un alto grado de calidad es la estandarización de conjuntos de datos similares, por ejemplo, los presupuestos de cada municipio, o información relacionada con la contratación de diferentes unidades, es decir, tener los mismos campos de información, las mismas unidades de medida, etc., ya que cuando se comparan y combinan, es posible extraer conocimiento, mejoras o retos en un área específica. También es aconsejable utilizar normas internacionales si existen, ya que eso facilita la interoperabilidad de los datos, no sólo entre las distintas administraciones catalanas, sino que el número de datos comparables es mucho mayor. Este hecho es muy relevante en ámbitos como el BigData, que requiere grandes volúmenes de datos, y que la estandarización facilita.

Además, cuanto más exhaustivos sean estos datos, más se podrán explotar y más conocimiento o rentabilidad se podrá extraer de ellos. Por esta razón, priorizamos la incorporación de referencias temporales (históricos), la georreferenciación así como la incorporación de categorías que fomenten el análisis de datos desde una perspectiva sectorial. Por ejemplo, una de las obligaciones establecidas en la estrategia de la Generalitat es la incorporación de información relacionada con el sexo y el género en cualquier conjunto de datos que, por su naturaleza, sea susceptible de tenerlos. Por otro lado, cuanto más desagregados se proporcionen los datos, más preciso será su análisis, ya que se podrá individualizar o categorizar (por género o región, por ejemplo).

Pero, a pesar de este enorme esfuerzo que se está llevando a cabo desde las administraciones públicas para publicar datos, numerosos y de calidad, debemos ser conscientes de que la apertura de datos, por sí misma, no ofrece nada. Este no es el objetivo. Es el tratamiento de los datos, de su análisis y comprensión, de su utilización, lo que realmente permite generar valor. La apertura de los datos es sólo el medio para alcanzar otros hitos, tales como:

- Transparencia y rendición de cuentas. A partir del momento en que datos como los contratos realizados por organismos públicos, o sobre los beneficiarios de subvenciones, o con quien se reúnen los directivos son de dominio público, es evidente que los ciudadanos tienen en sus manos una información que les permite exigirnos explicaciones sobre nuestras acciones. La pérdida de confianza de los ciudadanos con las instituciones públicas sólo se podrá recuperar con mecanismos de transparencia de sus decisiones y acciones, y a través de la evaluación de su gestión.
- Fomento de la participación ciudadana. El aumento de la calidad democrática de nuestro país debe pasar, sin duda, por aumentar la participación de nuestra sociedad civil en la toma de decisiones públicas. Su colaboración en la definición y ejecución de políticas públicas no puede limitarse a ejercer su derecho al voto en las elecciones

de sus representantes, sino que debe involucrarlas durante todo el mandato. Y son los representantes electos los que tienen que habilitar herramientas para que esta colaboración pueda llevarse a cabo. En este sentido, es evidente que uno de los requisitos imprescindibles para que la sociedad pueda participar es que tenga a su disposición toda la información relacionada con el tema a tratar, de forma inteligible y en formatos que permitan el cruce de datos para poder extraer información adicional a la facilitada por la Administración.

- Crecimiento económico y promoción de la innovación. Los datos abiertos se han convertido en un catalizador de la innovación, en el sentido de que contribuye al surgimiento de nuevas empresas y a la generación de nuevos puestos de trabajo en torno a esta nueva industria de la información, desde empresas infomediarias (organizaciones intermedias entre productores y consumidores de información) hasta desarrolladores de apps. Además, ya están apareciendo nuevos perfiles profesionales, como los periodistas de datos (periodistas especializados en investigación y análisis a través de estos datos abiertos), o los llamados «científicos de datos», perfiles que parece será cada vez más necesarios en todas las organizaciones, incluidas, obviamente, las administraciones públicas. La misión de esta nueva profesión es extraer conocimiento de los datos, generar valor y aplicarlo a las organizaciones con el fin de mejorar. Conceptos como Big Data, que generan nuevos conocimientos mediante la combinación de grandes cantidades de datos procedentes de diferentes fuentes, también están relacionados con ello.
- Apoyo a la investigación. Los datos abiertos implican una mejor calidad de la investigación, ya que reducen los costes en la recopilación de datos y facilita la explotación a través de la tecnología, lo que hace posible el procesamiento masivo de datos. Además, poder poner en los datos abiertos los resultados mismos de la investigación facilita el intercambio de conocimientos y evita la repetición de proyectos que se han llevado a cabo previamente, con el consiguiente ahorro de recursos.
- Mejora de los servicios públicos. En el caso de las administraciones públicas, los datos abiertos pueden ayudarnos a optimizar la prestación de servicios públicos, reducir costes y mejorar la toma de decisiones. Un ejemplo de los beneficios internos asociados es la interoperabilidad que conllevan, es decir, el intercambio de datos públicos de diferentes entes sin necesidad de convenios para el intercambio de datos ni integraciones tecnológicas entre sistemas de información. Los datos abiertos ayudarán a mejorar los servicios públicos, ya que contribuyen a la detección de ineficiencias y a la optimización de los procesos internos. Debemos interiorizar e impregnar en el ADN de nuestra organización la necesidad de resolver, planificar y evaluar, basándonos en datos objetivos y cuantificables.

Por lo tanto, como ya dijimos, la apertura de los datos por sí sola no proporciona un beneficio directo. Debemos trabajar en línea de empoderar a los ciudadanos en el

conocimiento y el uso de este instrumento. Desde el sector público debemos ser ambiciosos y proactivos al máximo para lograr este objetivo. El reto es convertir los datos en información y la información en conocimiento, con el fin de expresar todo el valor de los datos y poder obtener el máximo impacto, a todos los niveles: social, económico, académico, etc. El reto es que los datos que publicamos puedan ser útiles y comprensibles. Aquí es donde se aplica el tercer pilar que mencionamos al principio: la promoción de la reutilización, impulsar las acciones comunicativas y formativas necesarias para difundir y sensibilizar la ciudadanía, la sociedad civil, el mundo empresarial y las propias administraciones del potencial para crear valor que tienen los datos abiertos.

Vivimos de lleno en la era de la información, lo que supone un potencial enorme para que todas las partes interesadas —sociedad, gobiernos, organizaciones, etc.— sean más transparentes, responsables y éticas. Desafortunadamente, todavía se conoce poco todo el potencial que supone el uso de los datos abiertos como agente de cambio, uno de los desafíos que estamos tratando de lograr trabajando duro todos los días. Los datos, la información, el conocimiento es poder, y los entes públicos tienen la obligación y la responsabilidad de posibilitar que este poder pueda beneficiar a todo el mundo y no solo a unos pocos.

**Núria Espuny**

Núria Espuny és directora general de Transparència i Dades Obertes del Departament d'Acció Exterior, Relacions Institucionals i Transparència de la Generalitat de Catalunya. És Enginyera Tècnica en Telecomunicacions i Enginyeria Electrònica per la Universitat Ramon Llull i té un postgrau en administració pública i societat de la informació per la Universitat Pompeu Fabra.