DATOS, IA Y GOBERNANZA

Open data: recurso público para la transformación digital

Lourdes Muñoz



Araya Peralta

Los datos abiertos suponen una mejora democrática ya que haciendo “real” su carácter público ponen al alcance de toda la ciudadanía información útil y utilizable y, a su vez, son un excelente recurso para el desarrollo de aplicaciones y servicios con un elevado valor social.

El concepto de datos abiertos u «open data» se refiere a la exposición pública de información, realizada de forma abierta para su acceso y libre reutilización. El Open Data es uno de los tres ámbitos de actuación de gobierno abierto u Open Government

El impacto positivo que los datos abiertos tiene en la sociedad puede resumirse en cuatro pilares: la propia mejora de los gobiernos; su aportación para la mejora de soluciones a problemas públicos; el empoderamiento de la ciudadanía y la generación de oportunidades económicas más equitativas.

Las estrategias de datos abiertos mejoran los Gobiernos ya que aportan información útil en la lucha contra la corrupción, aumentan la transparencia y mejoran los servicios públicos y la asignación de recursos.

Los datos abiertos están jugando un papel cada vez más importante en la solución de grandes problemas públicos. Nos aportan nuevas formas de evaluación y permiten una participación más directa y colaborativa basadas en esos datos.

> Los datos abiertos suponen una mejora democrática ya que haciendo “real” su carácter público ponen al alcance de toda la ciudadanía información útil y utilizable

Empoderar y formar a la ciudadanía es otra de las consecuencias de la apertura de datos. Por esta razón es importante considerar como un derecho el acceso a los datos públicos de las instituciones.

Los datos abiertos acompañados de nuevas formas de comunicación y acceso a la información, permiten la toma de decisiones a una ciudadanía más y mejor informada y fomenta o permite nuevas formas de movilización social.

El impacto positivo de los datos abiertos sobre la gobernanza aporta un beneficio social y colectivo que justifica por sí solo las políticas públicas pendientes en nuestro país en este campo, pero además es importante mostrar su potencial económico, porque la apuesta por los datos abiertos significa impulsar una economía más equitativa.

Desde la perspectiva económica, la utilización de los datos abiertos está en la base de una gran cantidad de actividades innovadoras y de productos y servicios que se pueden crear lo que genera crecimiento económico y de empleo. Poner a disposición los datos abiertos, como recurso público disponible y accesible para su reutilización, es una estrategia para ofrecer oportunidades económicas.

Se trata de una estrategia pública orientada a hacer realidad las oportunidades de la red, creada desde la ética *open*. Publicar datos abiertos de forma sistemática y crear espacios que ofrezcan información estructurada que facilite transformarla en conocimiento, supone ofrecer de forma pública el “input” más valioso en sociedad de red, basada en la información.

Una legislación avanzada

La legislación vigente es avanzada y exigente. La ley transparencia catalana (Ley 19/2014, de 29 de desembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno) es una ley ambiciosa, aunque aún queda para su total cumplimiento.

La ley aborda específicamente los datos abiertos y acceso a la información pública y recoge el denominado “derecho de petición” como un derecho subjetivo, de modo que reconoce el derecho a solicitar y obtener información pública —publicidad pasiva.

Además, recoge obligaciones de publicidad activa, publicación de información pública u “open Data por parte de las administraciones, con fines de transparencia y control por parte de la ciudadanía. En concreto regula que “las administraciones deben transmitir al ciudadano la información necesaria para que la pueda entender y evaluar la gestión”, y la

obligación de publicar datos estructurados de forma sistemática- "la transparencia implica un papel activo de transmitir información. No se trata solo de publicar datos sino de transmitir información estructurada y que permita la gestión"-.

> Las estrategias de datos abiertos mejoran los Gobiernos ya que aportan información útil en la lucha contra la corrupción, aumentan la transparencia y mejoran los servicios públicos y la asignación de recursos

Cabe destacar la iniciativa de la AOC (Administració Oberta de Catalunya) de soporte a los municipios catalanes para aplicar ley creando una solución estándar de portal de transparencia que incluye un repositorio de datos abiertos globales de fuentes supramunicipales. Actualmente el 100% de los entes locales que disponen de portal de transparencia, de los cuales 1178 usan el portal de AOC.

Además, se ha desarrollado una nueva plataforma que permite la creación portal de datos abiertos con carga de datos propios, plataforma que se ha creado con la participación activa de una red de ayuntamientos (Tarragona, Castellar del Vallés, Sant Just Desvern, El Prat de Llobregat y Sant Quirze del Vallès).

No hay olvidar la existencia de iniciativas pioneras en el ámbito municipal previas a las obligaciones de la ley. El ayuntamiento de Gavà destaca en muchos rankings, ya que desde año 2014 dispone de entorno interactivo que permite acceder al detalle "factura a factura" de una forma fácil y compresible.

Estamos en una buena posición en el contexto europeo, así según el Open Data Maturity Report 2019 del European Data Portal que mide el desarrollo de los datos abiertos España ocupa la segunda posición. Además, la nueva directiva europea va a marcar una nueva etapa de despliegue de datos abiertos por más organismos obligados y para más datos relevantes.

Cabe pasar del crecimiento en número de portales y *datasets*, a publicar datos con un valor para ser reutilizables, aplicando de forma sistemática los parámetros recomendados de calidad de los datos —reusabilidad, exactitud, consistencia, disponibilidad temporal (ahora y en largos periodos de tiempo), completitud de los datos, uso de estándares, credibilidad de las fuentes, precisión, actualización y comprensibilidad. Así lo reclama el sector de la reutilización económica. El informe de caracterización sector infomediario de red.es en 2016 (red.es 2016), ya identificaba como una de las necesidades expresadas por el sector infomediario —agrupa a las principales empresas reutilizadoras— la calidad de los datos. El Informe "La reutilización de datos abiertos en España I" concluye que la calidad de los datos no ha mejorado en estos años.

Buenas prácticas facilitan uso de los datos abiertos

Recientemente una acción colaborativa ha recogido y valorado proyectos tanto a nivel global como de Catalunya dedicados a facilitar la reutilización de datos abiertos públicos (Ranking Datos Abiertos – Catalunya). Algunos de los proyectos mejores situados nos sirven de buenas prácticas en facilitar el uso y reutilización de la información pública, son:

Buscador de Información y Documentación Oficiales (CIDO). Servicio del Boletín Oficial de la Diputación de Barcelona que trabaja para garantizar el acceso a la información pública y facilitar el deber de publicidad activa de las AAPP catalanas de la Diputación de Barcelona.

Viladecans 360. Portal web con acceso a toda la información municipal de la ciudad de Viladecans como descargables, mapas con ubicaciones, datos y estadísticas interactivas de Ayuntamiento de Viladecans.

El mapa delincuencial. Visor interactivo del Departamento de Interior que da a conocer la realidad delincuencial del país y visualiza el trabajo del día a día de los Mossos d'Esquadra.

Portal de Ejecución Presupuestaria. Aplicación de la Generalidad de Cataluña que busca facilitar la comprensión sobre el estado de ejecución del presupuesto a la ciudadanía, del Servicio Intervención General de la Generalidad de Cataluña.

Hermes infográfica. Complemento de la web de estadística municipal Hermes, que busca reunir el máximo de indicadores estadísticos locales en un mismo sitio web a fin de apoyar la toma de decisiones estratégicas y operativas en el territorio, del Departamento de Vicepresidencia y de Economía y Hacienda- Generalidad de Cataluña

Los retos de las instituciones catalanas

Institucionalización open data. Las instituciones, para mantener de forma sostenible una iniciativa Open Data deben dotarse de una serie de herramientas permanentes como son: una normativa Open Data que avale y legitime la apertura de datos, una estrategia o Plan Open data que establezca claramente sus objetivos y un calendario de publicación, un plan de integrabilidad para que todo organismo que sea fuente auténtica de algún dato sea capaz de proveer de espacios de participación de reutilizadores y una plataforma tecnológica que sostenga el catálogo de datos y permita visualizar la información.

La publicación debe estar orientada a la reutilización. Después de más de 10 años en que los países pioneros pusieran en marcha sus portales de open data —Obama, en Estados Unidos y Gordon Brown, en el Reino Unido presentaron con pocos meses de diferencia sus iniciativas—, sabemos que no se trata solo de publicar datos: se debe fomentar de forma activa su reutilización.

> Deben facilitarse instrumentos que permitan transformar datos en valor económico, social o ciudadano

La publicación de datos no se transforma automáticamente en valor social y económico. Deben facilitarse instrumentos para que las personas y organizaciones sean capaces de transformar datos en valor económico, social o ciudadano. Si los “datos públicos” no pueden tratarse de forma fácil, solo son un recurso en la teoría, pero no son útiles.

Además, y de forma específica las instituciones deben promover iniciativas para garantizar el acceso al uso y transformación de los datos públicos, sino sólo accederán quienes están en la cima de la pirámide de la transformación digital, y perderá su característica de recurso público universal.

Cuando el primer ministro Gordon Brown presentó el portal de datos abiertos de Reino Unido (data.gov.uk) en 2009, explicó que esta iniciativa tenía el objetivo fomentar la equidad en la economía basada en poner a disposición este recurso: los datos abiertos públicos. “Los datos son la nueva materia prima” y los datos abiertos son la más democrática. Las tendencias tecnológicas que más impactan en la transformación digital están basadas en datos.

Reino Unido, que ocupa el número uno a nivel mundial del Data Barometer, ha orientado su estrategia de apertura a la dinamización económica basada en datos y su uso para investigación e innovación, creó un organismo específico con esta misión: el Open Data Institute.

La promoción sostenida de la reutilización de open data ha tenido resultados. Un informe “Open Data means business: UK innovation across sectors and regions” del 2015 localizó a 270 empresas su modelo de negocio está basado en los datos abiertos. Se trata de empresas de todos los tamaños, y que participan en diversos sectores: un 54% de ellas pertenecen al sector de la información y la comunicación, el 21% son científico-técnicas, un 11% de servicios para las empresas y el 5 % de entretenimiento.

En nuestro país, después de una etapa de puesta en marcha de portales de datos, las estrategias de datos abiertos deben priorizar la divulgación, la formación y la creación de espacios intermediación que facilitan que estos datos se transformen en valor social y económico.

La iniciativa para la promoción de la reutilización de datos públicos, deberían contemplar diversas líneas de actuación:

- Las acciones de divulgación entre pymes y organizaciones sociales para garantizar la equidad y el conocimiento en la materia.
- Convocar eventos innovadores —maratones de datos o Datathons— para resolver retos sociales con datos, resulta una estrategia para acercar las tecnologías data.

Que los datos abiertos sean vehículo para abordar soluciones. Las personas son las protagonistas (?) y no los datos abiertos, sino las soluciones que les pueden aportar.
- Promover el uso de datos para generar información y conocimiento abierto de forma divulgativa. Explicar retos o problemas sociales con visualizaciones de datos.
- Establecer redes activas para generar un ecosistema para facilitar la captación de datos para su reutilización, para promover la innovación basada en Datos abiertos.

La transformación de las instituciones en organizaciones *Data driven*

Los datos se convierten en una infraestructura de interés público. Se pueden utilizar para tomar decisiones de manera más rápida, promover la innovación, conseguir mejores servicios públicos y empoderar a las personas.

Las administraciones públicas haciendo uso del *Big Data* pueden conocer mejor las necesidades de la ciudadanía y predecir las necesidades futuras y por tanto conseguir una gestión presupuestaria más coherente.

Las organizaciones o empresas orientadas a datos u Organizaciones *Data Driven* son organizaciones basadas en la información, en las que los datos son el epicentro de los procesos y toma de decisiones. Estas precisan de un control absoluto de la información, lográndolo mediante la fusión y homogeneización de los datos procedentes de las distintas fuentes de información que manejan. Además, necesitan de métodos de análisis intuitivos y muy visuales para optimizar y mejorar la toma de decisiones.

Algunas de las características que debe tener una organización *data driven* son:

- Asentarse sobre una política de analítica de datos muy potente con una cultura orientada al dato. Se definen procesos pensando en indicadores — y en un trabajo del personal orientado a objetivos.
- Que los datos sean centralizados y organizados, actualizados constantemente y de fácil acceso.
- Establecer una gobernanza de acceso a los datos. La gobernanza de la información ha de ser sofisticada, de modo que el “self service” no esté reñido con la seguridad y haya diversos tipos de acceso.
- Disponer de herramientas de análisis de datos integradas. La capacidad de análisis ha de ser capaz de integrarse en las plataformas más habituales y tradicionales de la organización.

En este contexto las instituciones son productoras de datos —publican “Open Data”— y son consumidoras de datos de otras organizaciones para aplicar Big Data o inteligencia artificial, enfocada a tener datos para la gobernanza inteligente. Para abordar estos retos de la adopción de la cultura de datos en las instituciones, estas requieren también de

estructuras y perfiles profesionales específicos.

Chief Data Officer o Director/a de Datos es una figura directiva responsable de los procesos de datos. Esta persona debe ejercer el liderazgo en el cambio de cultura organizativa. Debe elaborar e implementar la estrategia de datos, estándares, procedimientos, políticas y gestionar los equipos de expertos de datos a nivel corporativo.

La Administración Obama nombró al Primer Chief Data Scientist de EEUU, DJ Patil, el primer Chief Information Officers y jefe de la oficina del dato a nivel nacional en la historia de Estados Unidos en 2009, un hito en la innovación pública.

En nuestro entorno el Ayuntamiento de Barcelona ha sido pionero con la puesta en marcha en el 2018 de la Oficina Municipal de Datos (OMD), que tiene la responsabilidad de la gestión, la calidad, la gobernanza y la explotación de los datos en propiedad o custodiados por el Ayuntamiento de Barcelona y todos sus entes asociados. Tiene atribuidas funciones de gobernanza y gestión de los datos y entre sus objetivos se encuentra: dinamizar las estructuras municipales, mejorar la eficiencia y la transparencia de las políticas públicas de datos. Fue la primera ciudad de España en crear una estructura de este tipo.

Derecho a saber con género

Sin igualdad en los datos, no construiremos la igualdad. La mayoría de procesos automatizados de decisiones privadas y públicas se basan en procesos de datos y algoritmos predictivos de inteligencia artificial. Por ello debemos disponer de datos con perspectiva de género para que sirvan de base para tomar mejores decisiones, decisiones que no generen más brechas de género, y datos sobre los fenómenos que afectan específicamente a las mujeres para que la tecnología data puedan ayudar a diagnosticarlos y abordarlos.

Mily Courey Pryor, directora de la iniciativa Data2X de la Fundación ONU, reclamaba así datos con perspectiva de género, ya que “sin igualdad de datos no puede haber igualdad de género”. Si los datos sobre la situación de las mujeres no están incorporados, difícilmente se abordarán de forma adecuada estrategias para la igualdad plena de las mujeres, sino que la ausencia de datos sobre la situación de las mujeres puede generar nuevas brechas, discriminaciones o sesgos en el caso de algoritmos.

Aplicar la perspectiva de género en los datos públicos implica: disponer de datos desglosados por sexo para poder comparar hombres – mujeres, de datos que se refieran solo a las mujeres por razón de su sexo (p.ej. tasa de cáncer de cuello de útero) y de los datos que están relacionados con los papeles que se asignan a cada sexo, como los de la violencia – de género, profesionales o prostitución.

> Les institucions han de garantir l’accés a l’ús i transformació de les dades públiques, sinó [perden] la seva característica de recurs

> públic universal

En este sentido, se ha puesto en marcha el Observatorio de datos abiertos y género, – un proyecto de la CIBA —Ajuntament de Santa Coloma e Iniciativa Barcelona Open Data— centrado en divulgar y reclamar datos abiertos que incluyan a las mujeres. ¿Qué datos deben recopilarse para abordar la violencia de género? ¿Qué indicadores deben estar desagregados por sexo para que los datos abiertos públicos muestren las diferencias en uso de los servicios públicos de hombres y mujeres? Estas son algunos de los objetivos que se plantea este proyecto.

Si los algoritmos basados en datos personales pueden indicar el producto exacto según nuestras preferencias ¿no nos debemos dedicar a la recopilación de datos y creación de algoritmos para contribuir a la igualdad de la mitad de la población? Incorporar la perspectiva de género en los datos abiertos de forma sistemática, resulta estratégico para el reto de la igualdad efectiva de las mujeres, ya que las decisiones públicas se van a basar en gran parte en estos datos. Además, los algoritmos de inteligencia artificial que utilizan empresas privadas también usan datos públicos. Las instituciones públicas tienen la gran responsabilidad en que las mujeres no estén ausentes en los datos.

El reto de la Nueva Directiva va marca más obligaciones para nuestras instituciones

Recientemente se ha aprobado la nueva normativa europea sobre datos abiertos y reutilización de la información del sector público, que todos los países deben trasponer antes de julio de 2021.

Recoge novedades sobre el alcance de la apertura, que van a marcar de forma importante la agenda de publicación que en los próximos años se deberá abordar. Esta directiva amplía el ámbito de aplicación de organismos obligados a las *empresas públicas*, siempre que se desenvuelvan en el ámbito de la contratación del sector público de determinados sectores (agua, energía, transportes y servicios postales) o actúen como operadores con obligaciones de servicio público.

Además amplía los tipos de datos de singular relevancia y como consecuencia se deben publicar los datos de investigación financiados con fondos públicos, los datos dinámicos o en tiempo real —resultado fundamentalmente de sensores de proyectos de ciudades inteligentes— que deberán estar disposición de manera inmediata, y la publicación de los "datos de alto valor", inicialmente limitados a ciertos ámbitos (geoespacial, ambiental, meteorología, estadística, sociedades y movilidad), se va a ampliar a aquellos que puedan generar beneficios socioeconómicos y medioambientales o dinamizar servicios innovadores, que se deberán suministrar de manera gratuita.



Lourdes Muñoz

Lourdes Muñoz és Enginyera Tècnica en informàtica i cofundadora de les iniciatives *Barcelona Open Data* i *Sheleader*. Ha tingut una àmplia carrera institucional, primer a l'Ajuntament de Barcelona (1999-2003), on va ser regidora de Polítiques de gènere, i després com a diputada al Congrés dels Diputats durant 11 anys (2002 a 2011 i 2014 - 2015). Com a parlamentària, ha format part de les comissions d'indústria, economia, innovació i igualtat. Com a portaveu del grup socialista sobre la societat de la informació, va participar en diverses iniciatives relacionades amb el dret de la societat a la informació, el dret en l'àmbit de les telecomunicacions, la reutilització d'informació pública i assessorament general dels col·legis professionals d'enginyeria informàtica i la promoció del govern obert i les dades obertes.