



analecta polit. | Vol. 9 | No. 17 | PP. 295-315
| julio-diciembre | 2019 | ISSN-e: 2390-0067 (en línea) |
Medellín-Colombia

doi: <http://dx.doi.org/10.18566/apolit.v9n17.a06>

Datos abiertos: oportunidades para la transformación social y digital en Venezuela

Open data: opportunities
for social and digital
transformation in Venezuela

Dados abertos: oportunidades
para a transformação social
e digital na Venezuela

**Cómo citar
este artículo en APA:**
Sandoval, F. (2019).
Datos abiertos:
oportunidades para la
transformación social
y digital en Venezuela.
Analecta Política, 9(17),
295- 315.

Fecha de recepción:
24.07.2019
Fecha de aceptación:
06.12.2019

FRANKLIN SANDOVAL 

Doctor en Ciencias de la Computación
Universidad Central de Venezuela, Venezuela
Correo electrónico: franklin.sandoval@ciens.ucv.ve

Reconocimiento — No Comercial



Resumen

Los datos abiertos hoy son una oportunidad para desarrollar políticas públicas y mejorar la prestación de servicios que refuerzan los vínculos entre la ciudadanía y sus representantes políticos, además son una herramienta de transformación social y digital. A pesar de que los gobiernos son los principales productores de datos públicos y abiertos, la realidad es que el uso en Venezuela aún no ha tomado el mismo impulso que se vislumbra en el mundo entero. En este contexto el objetivo de este artículo fue destacar la importancia del concepto de datos abiertos dentro de la transformación digital y social en Venezuela. Para la metodología se partió de una revisión de literaturas académicas y análisis de diversos sitios web sobre la apertura de los datos, identificando criterios relacionados con la transformación digital y social, se analizaron un total de quince portales sobre la apertura de los datos en América Latina. Se concluye que la transformación digital de los datos abiertos nos ofrece y provoca un cambio radical en la cultura de las organizaciones públicas que a su vez afectará la transformación social y la prestación de los servicios públicos en el futuro, en que el uso de la tecnología será fundamental para la evolución de las organizaciones públicas.

Palabras clave: datos abiertos, transformación digital, transformación social, política pública, administración pública, gobierno en línea, gobernanza, gobernanza de datos abiertos

Abstract

Open data today are an opportunity to develop public policies and to improve the provision of services that reinforce the links between citizens and their political representatives. They are also a tool for social and digital transformation. Although governments are the main producers of public and open data, the reality is that their use in Venezuela has not yet taken the same momentum that is seen throughout the world. In this context, the objective of this article was to highlight the importance of the concept of open data within the digital and social transformation in Venezuela. To get this, a review of academic literature was carried out and various websites on the opening of data were analyzed, trying to identify criteria related to digital and social transformation. A total of fifteen portals on the opening of data in Latin America were studied. The study concludes that the digital transformation of open data offers and causes a radical change in the culture of public organizations that in turn will affect the social transformation and provision of public services in the future, in which the use of technology will be fundamental for the evolution of public organizations.

Keywords: open data, digital transformation, social transformation, public policy, public administration, online government, governance, open data governance

Resumo

Nos dias hodiernos, os dados abertos são uma oportunidade para o desenvolvimento de políticas públicas e melhorar o fornecimento de serviços que fortalecem os vínculos entre a cidadania e seus representantes políticos, além de serem uma ferramenta na transformação social e digital. Ainda que os governos são os principais produtores de dados públicos e abertos, a realidade é que seu uso na Venezuela ainda não tem tomado o mesmo impulso que pode se apreciar no resto do mundo. Neste contexto o objetivo deste artigo foi dar realce à importância do conceito de dados abertos no interior da transformação digital e social na Venezuela. A metodologia baseou-se na revisão de literatura acadêmica e na revisão de alguns sites ao respeito da abertura de dados, identificando critérios relacionados com a transformação digital e social. Foram analisados um total de 15 portais web sobre a abertura de dados na América Latina. Concluiu-se que a transformação digital dos dados abertos oferece e promove uma mudança radical na cultura das organizações públicas, que por sua vez surtem efeito na transformação social e na prestação de serviços públicos no futuro, no qual a implementação da tecnologia será fundamental para a evolução das organizações públicas.

Palavras-chave: dados abertos, transformação digital, transformação social, política pública, administração pública, governo on-line, governança, governança de dados abertos

Introducción

El mundo tal como se le conoce está cambiando; gracias a la transformación digital se está volviendo “inteligente” y lleno de información; las redes sociales, los dispositivos móviles o el internet de las cosas, están teniendo un impacto profundo en el funcionamiento de la economía, las sociedades y las culturas en general. Ahora, como en ningún otro momento del tiempo, se tiene la capacidad de adquirir información en tiempo real de todos los procesos, de los clientes e incluso, de los potenciales clientes, y todo debido al manejo eficiente de los datos.

Hay que destacar que la divulgación de la información del sector público a través de los datos abiertos contribuye a una mejor difusión de la transformación digital y social por parte del Estado, donde esta gran cantidad de datos que se producen, son una revolución por su volumen, su variabilidad, su veracidad, su volatilidad y su complejidad, por lo cual la gestión tecnológica se ha convertido en un factor clave para garantizar el éxito que implica un cambio en las estructuras tecnológicas y organizativas del Estado.

El papel que desempeñan los datos abiertos se ha convertido en la estructura que impulsa la tendencia mundial de transparencia y participación ciudadana frente a las acciones del Gobierno, promoviendo la construcción de instituciones responsables y eficaces, además de contribuir significativamente al compromiso ciudadano, la toma de decisiones sustentadas, la generación de aplicaciones innovadoras, el mejoramiento de servicios y el desarrollo de nuevos negocios y empleos (Jaakola, Kekkonen, Lahti y Manninen, 2015).

Por un lado, la transformación digital requiere la implementación de tecnologías capaces de almacenar y visualizar estos datos públicos que demandan perfiles técnicos especializados en distintas áreas que asuman los retos que esta revolución digital conlleva. ¿Pero realmente la Administración pública venezolana está preparada para enfrentar estos cambios de paradigmas que implica la apertura de los datos abiertos? La respuesta es que los datos abiertos tienen muchas posibilidades, algunas de ellas aún sin explorar por sus instituciones, pero lo que sí está claro es que el concepto de *apertura* ha llegado al mundo para quedarse y cambiar la forma como se perciben los datos públicos, por lo cual ha generado políticas públicas más eficaces y mayor bienestar social.

Este artículo tiene como fin destacar la importancia del concepto de *datos abiertos* dentro de la transformación digital y social. En la primera parte, se analiza la evolución del concepto de *datos abiertos* y su importancia para la transfor-

mación digital y social; en una segunda parte, analizamos algunos portales a la luz de la apertura de los datos públicos; en la tercera parte, se establece un análisis de la situación del Gobierno de Venezuela; por último, se presentan a modo de conclusión, algunas reflexiones sobre los desafíos y las oportunidades para la transformación social y digital gracias a los datos abiertos.

La metodología implicó una revisión de la literatura académica existente; y de documentos oficiales y diversos sitios web sobre la apertura de los datos, para en primera instancia, identificar los criterios relacionados con la transformación digital y social de los portales a analizar, para lo cual se analizaron en total quince sobre la apertura de los datos de los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, México, Guatemala, Panamá, República Dominicana, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Cada una de estos recopila información pública de diversos orígenes y sectores. En una segunda instancia se analizaron varios índices de datos abiertos con los portales seleccionados y se ubicaron los datos de publicación, dirección de internet (URL), fecha de creación del portal, registros totales declarados y organismo público editor. En tercer lugar, se estableció un análisis y una discusión de los resultados obtenidos de los portales. Por último, la generación de conclusiones derivadas.

En especial, el análisis de la información referente a Venezuela se convirtió en un reto, porque no existen muchos documentos en la materia. Si bien se analizó el sitio web de datos abiertos venezolano, los contenidos son oficiales y poco se informa respecto de los problemas o de la evolución del concepto, por otro lado, la documentación de análisis del barómetro proporcionó más información, aunque también limitada por las mismas razones. Sin embargo, se logró rescatar información que permitió la conformación del contexto que guardan actualmente los datos abiertos en este país.

Gestación y madurez del término open data

El término *open data* (datos abiertos) presupone una filosofía muy amplia, ya que dentro de la comunidad científica existen varias definiciones, pero quizá la más interesante es que “consiste en el acceso y uso de la información pública por parte de terceros para entregar nuevos servicios a los ciudadanos, se trata de poner a disposición de la sociedad, de manera libre, gran cantidad de datos procedentes de diferentes organizaciones del ámbito de la Administración Pública” (Naser y Ramírez, 2014, p.6). También se le define como un conjunto de datos cuyos me-

tadatos son obligatoriamente públicos. En otras palabras, cualquier persona puede descubrir con los motores de búsqueda si los datos existen y cómo obtenerlos.

Autores como Calderón y Lorenzo (2010), Hofmann, Ramírez y Bojórquez (2012) y Martínez (2012) establecen como hito el Memorandum on Transparency and Open Government de la Administración de Obama en los Estados Unidos como el inicio de la apertura de los datos abiertos en el mundo. La directiva del Poder Ejecutivo estadounidense de 2009 obligó a todas las dependencias gubernamentales nacionales a poner a disposición de la ciudadanía toda la información pública en su poder, en cumplimiento de programas y calendarios específicos, basándose en tres pilares del gobierno abierto: transparencia, participación ciudadana y colaboración.

Esta directriz no solo propicia un acceso libre a los contenidos, sino que también pone a disposición de toda la comunidad los datos que permitieron generarlos, de manera tal que otros los puedan consultar (directamente de la fuente original), verificar o contrastar (si se requiere) y reutilizar. Sin embargo, para Ferrer-Sapena, Peset y Aleixandre-Benavent (2011), “el acceso a los datos abiertos de gobierno se presenta como un factor que constituye en sí una forma de alcanzar los objetivos del gobierno abierto” (p. 262); pero los datos son más que simples números, fundamentalmente, es información que puede ayudar en la toma de decisiones y resolver problemas cotidianos de las personas.

Por su parte, la Dietrich et al. (2012) consideran un dato como abierto si cumple con la condición de “ser utilizados, reutilizados y redistribuidos libremente por cualquier persona, y que se encuentran sujetos, cuando más, al requerimiento de atribución y de compartirse de la misma manera en que aparecen” (p.11). Cabe destacar que los datos referidos a la Administración pública no son ajenos a esta clasificación.

La evolución de las tecnologías hace que el dinamismo de las sociedades imponga nuevos riesgos y desafíos de manera incesante, que, junto con las presiones políticas y económicas, exigen de los Estados un gran cambio en la forma como conducen sus procesos y servicios para el ciudadano. Ellos precisan ser perfeccionados para que las organizaciones públicas sean capaces de responder rápidamente a las nuevas condiciones impuestas por la sociedad.

Por su parte, Muenta-Kunigami y Serale (2018) establecen que “los datos abiertos brindan una oportunidad para impulsar el crecimiento económico y la eficacia de los servicios públicos [...], además de traer los beneficios ya conocidos

de transparencia y rendición de cuentas” (p.57). Cuando se habla de los datos abiertos, se supone que son una pieza para satisfacer estos desafíos y crear nuevos servicios altamente eficientes y ágiles, pero el concepto ha tenido una vida feliz en el mundo, con una gestación muy larga, es ampliamente utilizado por los gobiernos y sus administraciones públicas, aunque con diferente intensidad en algunos países, la realidad es que varía de país a país.

En su cuarta edición, el Barómetro de los Datos Abiertos abarca 115 países y jurisdicciones. Países como el Reino Unido, Canadá, Francia, los Estados Unidos, Corea, Australia, Nueva Zelanda, Japón, los Países Bajos y México lideran los primeros puestos en sus categorías. (World Wide Web Foundation, 2018, p. 6). Y aunque con menor intensidad en los países latinoamericanos, con algunas excepciones como en Venezuela, donde la adopción de este tipo de tendencia tecnológica se encuentra en diferentes etapas, algunas instituciones como el Centro Nacional de Tecnologías de Información (CNTI) están entendiendo la necesidad y avanzan en la construcción de normas técnicas y políticas públicas. Otras instituciones están en la etapa de experimentación a partir de proyectos piloto con foco en datos básicos, por ejemplo, la ONG Vendata (<https://vendata.org>), que han hecho algunos avances puntuales en esta materia.

No obstante, gracias al esfuerzo del CNTI, hoy las instituciones públicas de Venezuela cuentan con un repositorio o portal único para la publicación de sus datos (<http://datos.gob.ve>), aunque todavía representa un gran desafío la apertura en todas las instituciones del Estado, ya que se requiere un ambiente favorable que transmita seguridad y que apoye a todas las organizaciones para avanzar. Por otro lado, hay que establecer patrones y buenas prácticas, capacitación de la población y quizá aclarar algunas lagunas importantes en el marco legal, como la ley de privacidad, entre otros aspectos (CambioDigital OnLine, 2019).

Con estas necesidades o factores, junto con el momento de crisis económica y política que atraviesa el país, se requiere repensar soluciones creativas que involucren la contribución de los datos abiertos en la transformación digital y social que todos necesitamos, ya que el concepto consiste en “abrir datos” y aspira a poner a disposición de todos los ciudadanos los antecedentes públicos que gestiona la Administración (y que no tengan problemas de confidencialidad), de modo que tanto las empresas como los desarrolladores individuales puedan crear aplicaciones y servicios avanzados a partir de ellos.

Por su parte, algunos investigadores como Cruz-Rubio y Ramírez-Alujas (2012) ven el concepto como “una herramienta que busca una mayor transparen-

cia y eficiencia de los servicios públicos, permitiendo la reutilización de los datos públicos para generar nuevas actividades económicas y rendición de cuentas ante los ciudadanos” (p. 56). Así se presentan como aquellos datos expuestos en un formato abierto y estándar, de manera que puedan ser empleados para alimentar servicios y aplicaciones útiles para los ciudadanos.

De igual forma, la Carta Internacional de Datos Abiertos (2013) especifica que los datos en poder del Estado deben ser abiertos por defecto, oportunos, exhaustivos, accesibles, utilizables, comparables e interoperables, debido a que tales condiciones mejoran la gobernanza y la participación ciudadana. De esta forma, “el acceso a la información y los datos abiertos tienen varias dimensiones que benefician a la Administración pública. Entre otras cosas, reducen las posibilidades de corrupción, facilitan la participación ciudadana, legitiman las decisiones del gobierno, favorecen la generación de actividades económicas, y permiten corregir errores y evaluar la gestión pública para mejorar la provisión de bienes y servicios” (Naser, Ramírez y Rosales, 2017, p.42).

Transformación digital y social una necesidad

Hoy está de moda hablar de transformación digital (aun cuando este concepto no es nuevo, y tiene algunas décadas en la comunidad científica), no es solo un proceso para las empresas, como se ha afirmado, afecta a toda la sociedad, y a todas las estructuras tanto públicas como privadas, está ligada con casi todos los aspectos de nuestra vida diaria e incluso en los negocios. Se ha ido convirtiendo en el principal factor de diferenciación de las empresas, apalancando el crecimiento y la rentabilidad. Por último, se puede decir que es clave para la innovación y, en general, ampliar la forma de hacer negocio con la tecnología.

¿Pero que es realmente la transformación digital? Para Solis (2016), es “el realineamiento de tecnología, modelos de negocio y procesos con el fin de crear valor a los clientes y empleados en una economía digital cambiante”. Se puede señalar, entonces, que es la reinención de las funciones a través de la utilización de la tecnología digital para mejorar la forma en que se desempeña y sirve a los clientes, siempre en busca de la eficiencia y la competitividad, donde la empresa está en una constante evolución, adaptándose a las necesidades sociales y aprovechando las revoluciones tecnológicas para conseguir mejorar su rendimiento.

Desde esta perspectiva, vinculando el concepto anterior esencialmente a las organizaciones públicas, la transformación digital en el Estado, sería la utilización de la tecnología al servicio del ciudadano. Sin embargo, con el paso de los años, surgen otros conceptos ligados a la transformación como la modernización del Estado y el gobierno abierto, en línea o conectado que vienen impulsados por la inclusión de las tecnologías de la información y por una forma diferente de gestión pública conocida como *open government data*, cuyo objetivo es la apertura y distribución de los datos en poder del Estado para facilitar su reutilización. Por ello, la Administración pública debería ir hacia un diseño de gestión más universal, aprovechando las oportunidades que ofrecen las tecnologías, y empezar a hablar de la transformación digital y social al servicio de toda la sociedad.

Por su parte, Martisi (2015) establece:

Dentro del concepto de gobierno abierto existen tres elementos claves: la transparencia, los datos abiertos y la participación ciudadana. Por lo tanto, las administraciones no solo deben ser eficaces en su trato con el ciudadano, sino que deben contar con él como un actor activo, cuya función participativa es necesaria dentro de la gestión pública.

Siguiendo a Palacio (2015), expresa que para poder apreciar los beneficios de la apertura de datos en el mundo, "...los gobiernos deben hacer más que solo publicar algunas hojas de cálculo en internet. La información debe ser fácilmente localizable y entendida, y debe poder usarse libremente, reutilizarse y ser compartida por cualquier persona, en cualquier lugar y para cualquier propósito" (p.25).

En los últimos años, se ha presentado una tendencia en los gobiernos de casi todo el mundo y de diferentes niveles jurisdiccionales a liberar y publicar datos abiertos, no solo como un medio para generar transparencia y acceso a la información, sino también para impulsar el uso de los datos en nuevas iniciativas que busquen mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. (Ruvalcaba, 2019, p. 101).

Pero, de acuerdo con Durán (2013),

los datos son un recurso clave para que los ciudadanos puedan utilizarlos para el bienestar comunal o individual, creando ideas que impulsen nuevos datos y aplicaciones para ser reutilizados por terceros. No solo es la apertura al conocimiento, sino además nuevas oportunidades de negocios; la transparencia, la reducción de la brecha digital entre los ciudadanos y el Estado mediante la construcción de valor público (p.8).

Aunque una de las mayores ventajas son las potenciales mejoras en eficiencia que se pueden obtener en áreas muy diversas como transporte, movilidad, turismo, eficiencia energética, medio ambiente, criminalidad, entre otras, las aplicaciones en cada una de estas áreas son múltiples, pudiendo, además, solaparse de forma frecuente, ya que, por ejemplo, las mejoras conseguidas en la eficiencia de los sistemas de transporte o la reducción del índice de criminalidad también tendrán en general una repercusión positiva sobre el turismo y el medio ambiente. Con la apertura de los datos, el Gobierno puede ayudar a impulsar la transformación digital de la sociedad, con la creación de empresas innovadoras y servicios que aporten valor social y comercial a la colectividad.

Sin embargo, Muenta-Kunigami y Serale (2018) expresan

La apertura de datos gubernamentales se enfrenta a múltiples desafíos políticos, legales, y técnicos entre los que se encuentran cuestiones tales como la confiabilidad de los datos publicados, la protección de la privacidad de los individuos, la falta de vínculo entre oferta y demanda de datos, y la insuficiente medición del impacto de las iniciativas de datos abiertos. (p.4)

Buenas prácticas para la apertura

Para la Administración pública, los datos abiertos involucran una serie de cambios que van más allá de solo implementar tecnología para la publicación de datos públicos: requieren evaluar las mejores prácticas implantadas en el mundo para hacer la diferencia, entender que las mejores prácticas implementadas son una base para la innovación que permiten gestionar la complejidad y proveer un verdadero valor a los ciudadanos que buscan cada vez datos más sofisticados y servicios personalizados. Una mejor práctica implementada es el punto de partida para comenzar la transformación de los datos abiertos, pero hay que estar claro de que no existe una receta mágica en la implementación, sino prácticas innovadoras que han probado su efectividad, pero el caso real es dónde encontrarlas para ponerlas en marcha.

En los últimos años, son muchos los portales de datos abiertos que se han puesto en marcha en diferentes países. A simple vista se puede establecer una serie de estándares o buenas prácticas basados en los seis principios básicos y amplios de la Carta Internacional de Datos Abiertos (2013), que pueden ser de gran utilidad, tanto para aquellos gobiernos que ya establecieron una política de datos abiertos como para aquellos que aún no han comenzado. Los principios de

la carta son (a) abiertos por defecto, (b) oportunos y exhaustivos, (c) accesibles y utilizables, (d) comparables e interoperables, (e) para mejorar la gobernanza y la participación ciudadana y (f) para el desarrollo incluyente y la innovación.

A la luz de estos principios, se pueden observar tendencias y buenas prácticas establecidas en los diferentes portales analizados, por ejemplo, abiertos por defecto, que desprende elementos de estandarización como el uso de licencia y principios de reutilización, como “la consecuencia y el objeto final de la apertura de los datos, donde cualquier individuo u organización aprovecha los recursos públicos expuestos por las administraciones públicas” (Álvarez, 2014). Por otra parte, estos datos se ponen a disposición en consulta, donde se pueden encontrar diferentes categorías como: sociedad, educación, cultura, turismo, empleo, entre otros; no se trata de datos aislados, sino de conjuntos de datos sobre un mismo tema denominados *datasets*, referidos a la categorización para ser más fácilmente indexados y localizados.

La apertura de los datos exige no solo la publicación de *datasets*, sino también la implementación de mecanismos que aseguren su recuperación y reutilización y los conviertan en insumo para la generación de nuevos servicios y productos que fomenten innovación. Cabe destacar que para un mayor avance en la apertura y reutilización de la información pública es imprescindible trabajar la interoperabilidad y la estandarización de los datos para que la interacción entre sistemas y catálogos sea más ágil, eficiente y ordenada, ofrezca nuevas oportunidades de negocio y soluciones que generen un impacto en la sociedad (más allá de los efectos de transparencia y rendición de cuentas) con la generación de empresas y aparición de nuevos servicios que mejoren la calidad de vida de los ciudadanos.

Por último, la difusión de buenas prácticas (benchmarking) y el aprendizaje a través de ellas (benchlearning) son instrumentos indispensables para promover el desarrollo de la apertura de los datos en nuestro país. Por su parte, la gobernanza de los datos abiertos requiere compartir el conocimiento sobre las experiencias implantadas y los acuerdos necesarios para llevarlos a cabo. Asimismo, se sugiere la posibilidad de instaurar competencias tales como *hackathons*, concursos o alianzas que permitan reconocer las experiencias más sobresalientes y, en especial, aquellas que tengan por objeto el fomento de una transformación social para el ciudadano. Junto con ello, la integración de las universidades y la financiación de proyectos de investigación básica y aplicada sobre la necesidad de apertura de los datos también resulta imprescindible ante lograr un desarrollo rápido y coordinado.

Datos abiertos: desde la transformación digital a la social

En los últimos años, los datos abiertos han venido adquiriendo mayor interés en el mundo. Según el inventario de iniciativas de datos abiertos impulsado y mantenido por la OpenDataSoft, existen alrededor de 2600 portales (<https://www.opendatasoft.com/es/>), esto demuestra que ha ido tomando cada vez más fuerza y madurez el movimiento, por lo que se pueden citar algunos portales como son el Gobierno de los Estados Unidos (<http://data.gov>), el Reino Unido (<http://data.gov.uk>) y España (<http://datos.gob.es>). En este último país en los últimos años ha evolucionado el concepto de datos abiertos gracias a la creación del Proyecto Aporta (<https://datos.gob.es/es/documentacion/proyecto-aporta>), que persigue tres objetivos básicos: a) fomentar una cultura favorable a la apertura de datos públicos, b) facilitar que las administraciones acometan dicha apertura y c) impulsar el mercado de la reutilización de la información pública.

América Latina y el Caribe es una región altamente comprometida con la agenda de datos abiertos, existe un progreso considerable sobre la apertura y es pionera en la implementación de iniciativas innovadoras. En la tabla 1, se recogen algunas de estas iniciativas que sirven también como punto de acceso a la información local o regional del país. Pero, en general, la tarea no termina con la puesta en marcha de un portal de datos abiertos, sino que debe incluir acciones para conseguir los beneficios esperados sobre transparencia, innovación, desarrollo económico e impacto social.

Como se concluye de la tabla 1, la selección final en América Latina fue de 15 portales de datos abiertos, el periodo de recogida de información inicial en estos portales comprendió noviembre y diciembre de 2018, los países como Costa Rica, Honduras y Nicaragua no fueron considerados porque para la fecha del análisis no contaban con información sobre la cantidad de *datasets*. Cabe destacar que durante febrero de 2019 se procedió a una revisión y actualización de los conjuntos de datos para aquellos portales que hicieron incorporaciones.

Aunque los portales analizados presentan escenarios disimiles entre sí, no es sencillo hacer generalizaciones sobre su evolución dentro de la transformación digital y social. De todos modos, si bien esto es solo un estudio exploratorio, una de las suposiciones a considerar es que el éxito de las iniciativas de apertura de los datos se ha dado en aquellos países donde se garantiza un mínimo de respeto por

Tabla 1. Portales de América Latina

País	Dirección del portal	Nº de datasets
Argentina	http://datos.gob.ar/	848
Bolivia	https://datos.gob.bo/	27
Brasil	http://dados.gov.br/	6.447
Chile	http://datos.gob.cl/	3.611
Colombia	https://datos.gov.co/	10.231
Ecuador	www.datosabiertos.gob.ec/	125
El Salvador	https://datos.gob.sv/	32
México	https://datos.gob.mx/	39.738
Guatemala	http://ckan.concyt.gob.gt	53
Panamá	https://www.datosabiertos.gob.pa/	405
República Dominicana	http://datos.gob.do/	617
Paraguay	https://www.datos.gov.py/	221
Perú	www.datosabiertos.gob.pe/	1.383
Uruguay	http://datos.gub.uy/	121
Venezuela	http://datos.gob.ve/	13

Fuente: Elaboración propia.

el ejercicio del derecho de acceso a la información y de la divulgación de información actualizada de interés público, entre otros factores.

Cabe resaltar que los datos abiertos abren posibilidades en la gobernanza para la mejora de la sociedad y de la eficiencia en las instituciones públicas, y contribuyen a visibilizar información hasta ahora mantenida en segundo plano para ayudar a la transformación social, que al final se traduce en un incremento de la calidad de vida de las personas, por ejemplo, entre los conjuntos de datos más populares de las páginas analizadas incluyen censos y encuestas sobre vivienda, agricultura e indicadores económicos como es el caso de México. Otros ofrecieron información de utilidad directa para los ciudadanos, el caso de Uruguay, que publica horarios de autobús.

La idea es publicar información útil para los ciudadanos como lo es el caso de Paraguay que publica listas con la información de contacto de abogados y traductores acreditados o como el caso de Colombia que publica listas de insti-

tuciones médicas acreditadas y canales de televisión, aunque su mejor ejemplo de desarrollo e integración para los datos abiertos es la aplicación móvil llamada Verifíquese (<https://www.verifique.se/>), la cual, a partir de la lectura del código de barras o número de la cédula de identidad del ciudadano, permite observar de manera consolidada información de diversa índole que incluye antecedentes legales, infracciones de tránsito, información financiera, afiliaciones, entre otros documentos. Esta aplicación funciona de manera consolidada con datos abiertos de Argentina, Colombia, Chile, Ecuador y Perú de modo que es el mejor ejemplo de integración y colaboración sobre datos abiertos entre los países.

Aunque son muchas las iniciativas y los proyectos desarrollados en los últimos años, parecen marcar un avance positivo en la dirección de la apertura de los datos abiertos en América Latina, como lo evidencian países como México, Colombia y Brasil. Pero la realidad para el resto de los países es otra, tanto por su número aún escaso como por su naturaleza de los servicios que se prestan, lo cual pone en evidencia que el camino por recorrer es todavía muy largo. Podría afirmarse que el movimiento de los datos abiertos atraviesa, todavía, lo que podría ser denominado una “etapa [de] creatividad e integración de servicios”, en la que los avances para la transformación digital y social son todavía incipientes y en proceso de evolución.

En general, en los diversos portales, se evidencia cómo es posible sacar provecho de los datos abiertos de gobierno y cómo estos son capaces de transformar y mejorar la vida de los ciudadanos. Este es el verdadero reto que deben enfrentar los países: “hacer llegar realmente al ciudadano los beneficios de la apertura de datos”. Gertrudis-Casado, Gértrudix-Barrio y Álvarez-García (2016) expresan

Ahora los datos adquieren un papel protagonista por lo que pueden llegar a contar y valer, en términos económicos, democráticos y sociales. Pero los datos, *per se*, ya provengan de la actividad privada o pública, no generan conocimiento. Más datos abiertos no es necesariamente igual a más conocimiento, democracia y desarrollo, ni generan, por sí solos, empoderamiento ni cambio social. (p.40).

Gracias a la transformación digital de los datos abiertos, por ende, además de necesaria dentro de determinados escenarios de los países, representa un fenómeno apoyado por el uso de las nuevas tecnologías, en que la apertura es una realidad que contribuye a un bienestar de la colectividad y, por tanto, a su transformación social. Sin embargo, como señala la World Wide Web Foundation (2018):

Los datos abiertos deben formar parte de la forma en que gobiernan en el día a día, no sólo en uno o dos departamentos, sino a lo largo de todo el gobierno. En caso contrario, los datos abiertos se seguirán publicando de la misma forma aleatoria e incompleta como se ha venido haciendo durante la última década (p.4).

Estos escenarios han ido surgiendo en el gobierno abierto que acompaña la reestructuración de los tradicionales modelos de gobernar hacia un enfoque de transparencia y apertura del Estado. Como es bien sabido, el Estado, en general, es un espacio donde, por medio de un abanico de políticas públicas, se trata de dirimir intereses y de resolver necesidades colectivas. Cabe destacar que a través de los datos abiertos se debería explorar y potenciar nuevas formas de servicios sociales que favorezcan la transformación social y la transparencia al mismo tiempo.

Situación encontrada en Venezuela

Desde noviembre de 2018, el Gobierno de Venezuela cuenta con un sitio oficial de datos abiertos (<http://datos.gob.ve>), gestionado por el CNTI, que tiene herramientas de filtro de información por categoría (educación, ciencias, tecnología e innovación, censo y encuestas, gestión de gobierno, entre otras), por entidad, rango de fechas y palabras clave, y ofrece una estadística de la cantidad de conjuntos de datos abiertos publicados. Aunque aún no se oferta una herramienta que contabilice el número de visitas registradas por cada conjunto de datos y a la fecha sin aplicar ningún tipo de filtro sobre el catálogo, en general, se muestran 27 categorías; como se concluye de la tabla 2, solo 5 tienen contenido que representan el 18,5%. Aunque estos *datasets* deben cumplir con los principios de estar disponibles para su acceso, uso, modificación y poder compartir, además deben satisfacer en su distribución los requisitos de licencia, acceso y tener un formato abierto.

Cabe resaltar que la apertura de los datos en el Gobierno de Venezuela es una política pública muy nueva y, por tanto, todavía hay mucho que hacer en esta materia desde el punto de vista de las oportunidades de transparencia, emprendimiento, innovación y negocios, entre otros. Para apreciar los beneficios reales, el Gobierno debe hacer más que simplemente publicar algunas categorías con datos en su portal oficial. La información debe ser difundida, actualizada, fácilmente ubicable y entendible para el ciudadano, y ha de poder usarse libremente, reutilizarse y ser compartida por cualquier persona, en cualquier lugar y para cualquier propósito.

Tabla 2. Cantidad de *datasets* en Venezuela

Categoría	Nº de <i>datasets</i>	Conjunto de datos
Educación	4	16
Ciencia, tecnología e innovación	3	11
Censos y encuestas	2	02
Telecomunicaciones	2	27
Gestión de gobierno	2	9

Fuente: Elaboración propia de acuerdo con datos del <http://datos.gob.ve>

Para conocer la situación en la que se encuentra Venezuela a nivel mundial, se analizaron, en primera instancia, los diferentes informes globales del Open Data Barometer (ODB), que coloca al Estado venezolano desde 2013 en la posición 62, pero con el pasar de los años esta posición fue descendiendo hasta el puesto 90 en su informe de 2016, ya para el informe de 2017 y 2018, incluso, desapareció, tal como se muestra en la tabla 3; para esos periodos ya no cuenta con elementos a ser considerados en la evaluación, porque la mayoría de la evidencia de las pocas páginas están desactualizadas.

Tabla 3. Índices de evaluación

Año	Barómetro	Open Data Inventory
2013	62	—
2014	68	—
2015	78	96
2016	90	124
2017	--	128

Fuente: Elaboración propia.

En segunda instancia se analizó el Open Data Inventory (ODIN, <http://odin.opendatawatch.com/>), donde, Venezuela ocupó el puesto 96 de 180 países en 2015 por debajo de la media de la región, posición que responde a que, si bien se han liberado datos en diferentes agencias, estos no han estado dentro de formatos estandarizados, actualizados, y el nivel de detalle varía entre instituciones. Los datos del índice se corroboran cuando se realiza la revisión de la implementación

de portales de datos abiertos gubernamentales, en que el portal gubernamental venezolano para esas fechas no estaba implementado, mientras otros países de la región, como lo menciona Durán (2013), “aún con falta de incentivos locales para el desarrollo de aplicaciones, hacen uso de los datos en sus portales para lograrlo” (p.37), como es el caso de Colombia y Chile.

Existen otros índices como el Global Open Data Index (<https://index.okfn.org/>), que situó a Venezuela en el puesto 81 a partir de 2017 cuando aparece por primera vez. Esta evaluación es una iniciativa desarrollada por la entidad independiente Open Knowledge Foundation (OKFN, <https://okfn.org/>) que evalúa desde 2013 el nivel de apertura de información basándose en los resultados publicados en el Open Data Census.

Asimismo, debe notarse que las iniciativas relacionadas con la apertura de datos se encuentran aún en sus primeras etapas de implementación, en que las prácticas relacionadas con el manejo de los archivos en general varían en función de cada organización pública. De esta manera, la información podría estar disponible, pero en formatos que no permitieran su acceso o reutilización e incluso en algunos casos desactualizada.

En estas primeras iniciativas, quizá deberían evaluar la necesidad de comenzar a desarrollar aplicaciones más relacionadas con la prestación de servicios públicos en áreas como transporte, que combinen información geográfica con datos que permitan conocer en tiempo real la situación de aspectos como el tráfico, problemas o dificultades que puedan acontecer y cómo sortearlos, o áreas en el ámbito de la salud desde diferentes aproximaciones: medicamentos, información sobre centros de salud, consultorios locales u hospitales. La realidad es que se puede dar aplicación como en ¿dónde está mi parada de autobús?, ¿cuál es la farmacia de turno?, ¿cuándo pasa el próximo metrobús o en qué horario llega?, ¿dónde hay una cama disponible en un hospital? ¿Dónde consigo un especialista médico?

Por su parte, Ferrer et al. (2011) establecen que “la liberalización de los datos va a suponer un cambio organizativo, estructural y de la forma de trabajar de las administraciones del Estado” (p. 267). Aunque los datos abiertos aún no han arraigado en muchas organizaciones públicas de nuestro entorno, en algunos casos por el desconocimiento de lo que significa esta realidad, pues acometer una verdadera apertura de los datos públicos en cualquier institución del Estado venezolano va mucho más allá de subir a internet unos pocos datos y, además, viejos e inútiles en formatos PDF, hojas de cálculos o páginas web con información desactualizada.

Lo cierto es que Venezuela no está entrando temprano en la cultura de los datos abiertos; pero, en lugar de verse como una desventaja puede ser tomada como una ayuda para observar las lecciones aprendidas que han tenido en otros países durante el proceso de su asimilación. Es de destacar, que se trata de crear lineamientos que no partan de cero, y gracias a las experiencias cercanas de países como Colombia, Ecuador, México, entre otros, se adapten a la realidad y las posibilidades venezolanas para un mayor éxito.

En cuanto a la transformación digital de los datos abiertos, se debe resolver mediante un uso más democrático de la tecnología, impulsando la innovación digital y favoreciendo el concepto de un gobierno más abierto como herramienta para el desarrollo de una economía plural que fomente la transformación social y que favorezca el empoderamiento ciudadano. Pero el verdadero descubrimiento que se evidencia en las páginas oficiales del Gobierno de Venezuela fue una Administración pública que se resiste a una comunicación abierta y transparente a los ciudadanos, que no quiere entender que el acceso a los datos públicos es un derecho por parte de los ciudadanos. Por otro lado, se encontró una institución pública que no tiene las facilidades de acceso a la tecnología, por lo cual es un tanto difícil que tenga éxito en la apertura de datos.

Lo claro es que el ciudadano venezolano requiere más que una simple promesa de un gobierno de datos abiertos, transparentes y accesibles, que contribuya a mejorar las capacidades, los servicios y las oportunidades para todos sus ciudadanos, que cambie su punto de vista sobre su entorno, y que lo empodere para que pueda disponer de información útil para su toma de decisiones basadas en datos abiertos.

Conclusiones

Los avances de investigación sobre los datos abiertos están profundizándose cada vez más. Ya los organismos internacionales lo han asumido en sus agendas tanto de investigación como de propuestas a sus gobiernos, el concepto basado en los ejes como la transparencia, la participación y la colaboración ha sido una constante de crecimiento en países de América Latina como Colombia, Chile, México, Brasil, entre otros, donde se proyecta una tendencia a una nueva relación Gobierno-sociedad. Además de haber sido una región pionera en la implementación de iniciativas innovadoras para la apertura de los datos, varios países de

la región cuentan ya con una apropiada regulación de acceso a la información pública, porque han implementado portales de datos abiertos.

Cabe destacar que los gobiernos deben convertirse en plataforma para la transformación digital y social en esta era de conexión e información. En consecuencia, tienen la responsabilidad de convertirse en coordinadores y activadores de estas iniciativas, lo cual generará empoderamiento, facilitará la toma de decisiones y la acción democrática, siempre y cuando puedan proporcionar información de valor añadido para transformar la vida de la gente.

Para Venezuela será un reto conseguir modernizar la Administración pública y hacer una transformación digital y social para que esté a la altura de los retos tecnológicos actuales, de modo que sea más eficiente y eficaz, por lo cual debería unificar cada uno de los portales informativos de las instituciones para que sean homogéneos y así poder cumplir con la difusión activa de datos abiertos, lograr verter toda su información interoperable y actualizada, para favorecer con ello su tratamiento e intercambio entre instituciones y de estas a los ciudadanos.

Por tanto, la Administración pública venezolana debe ser proactiva ante la apertura de los datos públicos y convertirse en una administración que propone y anticipa los nuevos cambios tecnológicos y sociales, con personas y equipos que crean en los proyectos de cambio y aporten valor para el bienestar de la colectividad. Hoy, los cambios dentro de la Administración, además de ser lentos, no serán fáciles, y hay que lidiar con factores propios del entorno público y político. Pero está claro que esta manera nueva de apertura de los datos supondrá cambios importantes para todos. Para el Estado, en primer lugar, pero también para las instituciones públicas y los ciudadanos en general.

En la apertura de los datos públicos que lleva el CNTI, se requieren muchos servicios de apoyo, para descubrir información, para publicarla de forma abierta y complementada con datos, para difundirla a través de redes sociales y entre la sociedad, entre otros. Pero más allá del apoyo político, para conseguir la apertura de los datos, se requiere, primero, realizar cambios de conciencia o mentalidad en los funcionarios, a fin de conseguir que haya iniciativa y anhelo de hacer accesibles los datos; así, la Administración pública venezolana deberá desarrollar sus servicios y encontrar la forma de hacerlo, que no será una dificultad menor. Aunque lo importante es tener conciencia de los obstáculos y desafíos que deberán superarse para continuar avanzado en la apertura de los datos, en que, sin duda, la tecnología será un gran aliado para la innovación y transformación social que se requiere.

Hay que destacar que el uso de los datos abiertos en el mundo desató una verdadera revolución en el campo social y permitió solucionar problemas en forma rápida y efectiva por medio de aplicaciones, mapeos, plataformas o sitios web que satisfacen necesidades y visibilizan demandas de los ciudadanos. Además, facilitan que más personas se involucren en causas sociales. Por otra parte, las entidades públicas tienen que ser, a mi entender, más innovadoras en su forma de organizarse y liberar sus datos públicos, apostar más a la transformación digital de sus instituciones y a la conciliación de la transformación social de sus ciudadanos. La aspiración ha de ser que funcionen como la maqueta de esa sociedad participativa e inclusiva por la que todos trabajan.

Referencias

- Álvarez Espinar, M. (2014). *Apertura y reutilización de datos públicos*. Barcelona, España: Generalitat de Catalunya. Recuperado de http://transparencia.gencat.cat/web/content/pdfs/governobert/governobert_2_es.pdf
- Calderón, C. y Lorenzo, S. (Coords.). (2010). *Open government: gobierno abierto*. Jaén, España: Algón. Recuperado de <http://libros.metabiblioteca.org/bitstream/001/163/8/978-84-937218-5-5.pdf>
- CambioDigital OnLine. (2019, marzo 23). CNTI: un año más de logros por la transformación digital del Estado. Recuperado de <https://cambiodigital-ol.com/2019/03/cnti-un-ano-mas-de-logros-por-la-transformacion-digital-del-estado/>
- Carta Internacional de Datos Abiertos. (2013). Recuperado de <https://opendatacharter.net/principles-es/>
- Cruz-Rubio, C. N. y Ramírez-Alujas, Á. V. (2012). ¿Políticas públicas abiertas? Apuntes exploratorios para el análisis y transformación de los diseños políticos bajo los principios del gobierno abierto. *GIGAPP Estudios Working Papers*, 2(16), 1-17. Recuperado de <http://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/24>
- Dietrich, D., Gray, J., McNamara, T., Poikola, A., Pollock, R., Tait, J. & Zijlstra, T. (2012). *Manual de los datos abiertos*. Cambridge, UK: Open Knowledge Foundation. Recuperado de www.datosabiertos.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/08/Manual_de_Datos_Abiertos.pdf
- Durán Valverde, O. (2013). *Open data o datos abiertos en Costa Rica*. Trabajo presentado en el VIII Simposio Internacional de Bibliotecas Digitales (SIBD '13), organizado por la Universidad de Costa Rica, San José de Costa Rica. Recuperado de <http://eprints.rclis.org/20528/>
- Ferrer-Sapena, A., Peset, F. y Aleixandre-Benavent, R. (2011). Acceso a los datos públicos y su reutilización: open data y open government. *El Profesional de la Información*, 20(3), 260-269. Recuperado de <http://eprints.rclis.org/20997/>
- Gertrudis-Casado, M. C., Gértrudix-Barrio, M. y Álvarez-García, S. (2016). Competencias informativas profesionales y datos abiertos: retos para el empoderamiento ciudadano y el cambio social. *Comunicar*, 24(47), 39-47. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/158/15844984005.pdf>

- Hofmann, A., Ramírez Aluja, Á. y Bojórquez Pereznieta, J. (Coords.). (2012). *La promesa del gobierno abierto*. Recuperado de inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/La %20promesa %20del %20Gobierno %20Abierto.pdf
- Jaakola, A., Kekkonen, H., Lahti, T. & Manninen, A. (2015). Open data, open cities: Experiences from the Helsinki Metropolitan Area. Case Helsinki Region Infoshare www.hri. P. *Statistical Journal of the IAOS*, 31(1), 117-122. DOI: 10.3233/SJI-150873
- Martínez Puón, R. (2012). Gobierno abierto (*open government*) como medio para la construcción de una nueva relación entre administración y ciudadanía. *Revista Venezolana de Gestión Pública*, 3(3). Recuperado de <http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/gestionpublica/article/viewFile/4504/4291>
- Martisi, B. (2015, enero 7). *10 apps para impulsar el gobierno abierto*. Recuperado de <https://www.compromisoempresarial.com/transparencia/2015/01/10-apps-para-impulsar-el-gobierno-abierto/>
- Memorandum on Transparency and Open Government. (2009, enero 21). Recuperado de <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/memorandum-transparency-and-open-government>
- Muente-Kunigami, A. y Serale, F. (2018). *Los datos abiertos en América Latina y el Caribe*. Nueva York, EE. UU.: Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <https://clustertic.org/wp-content/uploads/2018/08/PublicacionDatosAbiertosFinal.pdf>
- Naser, A. y Ramírez Alujas, Á. (2017). *Plan de gobierno abierto: una hoja de ruta para los gobiernos de la región*. Santiago de Chile, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Recuperado de inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/La %20promesa %20del %20Gobierno %20Abierto.pdf
- Naser, A., Ramírez Alujas, Á. y Rosales, D. (2017). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/41353>
- Palacio Rodríguez, S. (2015). Open data: antecedentes en el mundo. En M. Bron (Comp.), *open data: miradas y perspectivas de los datos abiertos*. (pp. 24-27). La Rioja, Argentina: Proyecto libro-E. Recuperado de http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/unlar/20171117050559/pdf_1513.pdf
- Ruvalcaba Gómez, E. (2019). Datos abiertos como política pública dentro del gobierno abierto: Estado abierto. *Revista sobre el Estado, la Administración y las Políticas Públicas*, 3(2), 99-116. Recuperado de <http://publicaciones.inap.gov.ar/index.php/EA/article/view/85>
- Solis, B. (2016, julio 27). *The race against digital darwinism: Six stages of digital transformation*. Recuperado de <https://www.briansolis.com/2016/07/linkedin-race-digital-darwinism-six-stages-digital-transformation/>
- World Wide Web Foundation. (2018). *Barómetro de los datos abiertos: edición de los Líderes*. Washington DC, EE. UU.: Autor. Recuperado de https://webfoundation.org/docs/2018/09/WF_ODB_Report2_Spanish_Screen.pdf