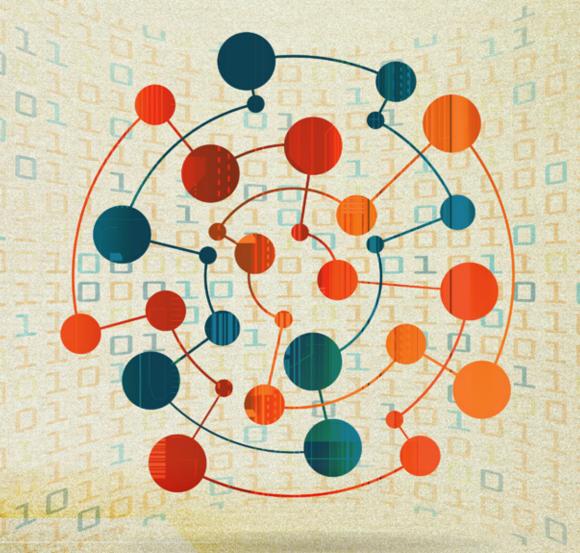
5 motivos para la apertura de datos

en la Administración Pública















República Federativa do Brasil Tribunal de Contas da União

MINISTROS

Aroldo Cedraz de Oliveira, Presidente
Raimundo Carreiro, Vicepresidente
Walton Alencar Rodrigues
Benjamin Zymler
Augusto Nardes
José Múcio Monteiro
Ana Arraes
Bruno Dantas
Vital do Rêgo

MINISTROS SUSTITUTOS

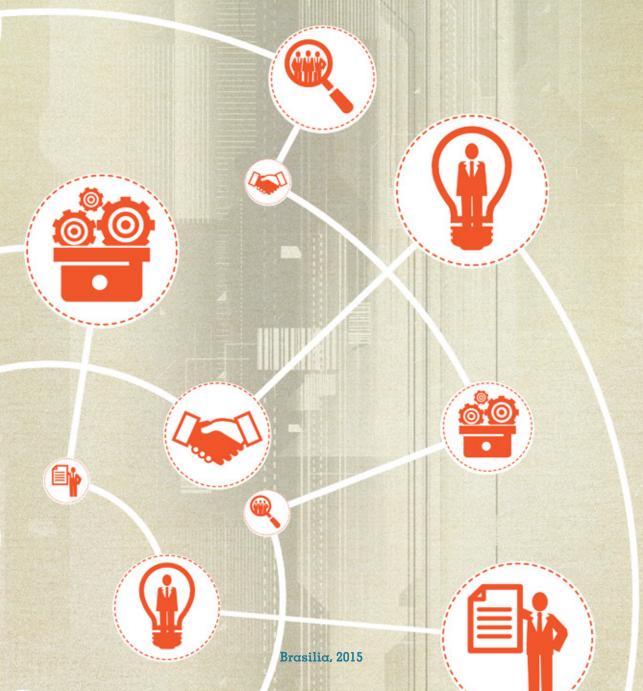
Augusto Sherman Cavalcanti Marcos Bemquerer Costa André Luís de Carvalho Weder de Oliveira

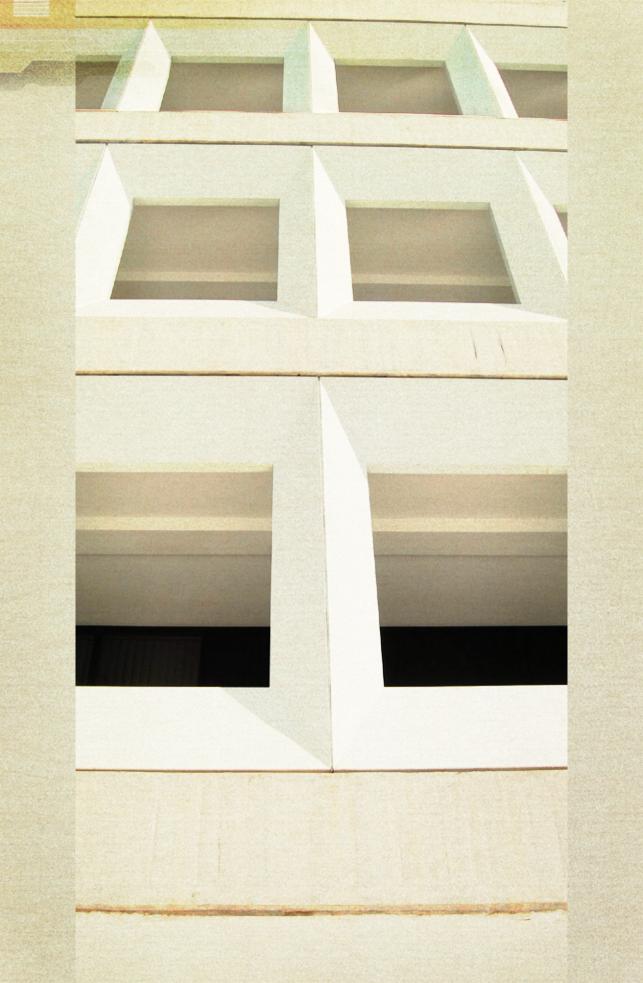
MINISTERIO PÚBLICO ANTE EL TCU

Paulo Soares Bugarin, Procurador General Lucas Rocha Furtado, Subprocurador General Cristina Machado da Costa e Silva, Subprocuradora General Marinus Eduardo de Vries Marsico, Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé, Procurador

5 motivos para la apertura de datos

en la Administración Pública





Presentación

ransparencia de las acciones de gobierno y participación social activa son importantes instrumentos para la promoción de la eficiencia de la gestión pública y del combate a la corrupción. En este contexto, la apertura de datos gubernamentales, al aumentar la disponibilidad de informaciones completas y actuales, es una forma de promover la transparencia y, al mismo tiempo, apoyar la participación popular.

La puesta a disposición de datos públicos de manera abierta permite que se tenga acceso a un gran volumen de informaciones y sea procesado por medio de recursos de tecnología de la información, hoy en día ampliamente disponibles. De ese modo, los ciudadanos pueden actuar activamente en el desarrollo de iniciativas que busquen fiscalizar y contribuir con la mejoría de la gestión de los recursos públicos. Además de eso, la iniciativa privada ha hecho uso de esos datos para ofrecer a la sociedad servicios de relevante interés público que usualmente no son brindados por el gobierno.

Consciente de los beneficios que esa apertura puede traer, el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU), por intermedio de la Secretaría de Fiscalización de Tecnología de la Información (SEFTI), realizó, en 2014, un análisis de auditoría con el objetivo de conocer iniciativas de publicación de datos abiertos en la Administración Pública Federal y en el ámbito internacional, dando como resultado la Resolución 2.569/2014-TCU-Plenario.

Aunque Brasil venga adoptando iniciativas hacia la apertura de datos gubernamentales, como por ejemplo la creación del Portal Brasileño de Datos Abiertos, se entiende que todavía hay mucho por hacer a fin de que se establezca una cultura de apertura de datos en el país.

Contribuir para la creación de esa cultura en la Administración Pública brasileña es el objetivo de la presente publicación, que presenta cinco motivos para que las organizaciones públicas inicien el proceso de apertura de sus datos. Es fundamental que los gestores públicos se muestren sensibles a la necesidad de proveer a la sociedad amplio acceso a informaciones gubernamentales, no solo porque la legislación brasileña así lo determina, sino también para que ciudadanos, empresas, instituciones de enseñanza y pesquisa, organizaciones no gubernamentales y el propio gobierno puedan aprovechar todo el potencial que los datos abiertos tienen a ofrecer.

Aroldo Cedraz

Presidente del Tribunal de Cuentas de la Unión





Introducción

ace años Brasil realiza iniciativas relacionadas a la transparencia en la Administración Pública Federal (APF). En 2011, pasó a integrar la *Open Government Partnership* (OGP) y, desde 2012, promueve acciones de apertura de datos públicos gubernamentales. En este contexto, implementó diversos sitios de datos gubernamentales abiertos, siendo el Portal Brasileño de Datos Abiertos (www.datos.gov.br) el principal de ellos.

Una política que incentive colocar a disposición datos abiertos posee diversos potenciales, tales como la mejora de la gestión pública, el suministro de la transparencia, el estímulo al control y participación social, la generación de empleo y renta y el fomento a la innovación tecnológica. En este contexto, se verifica que hay gran volumen de datos públicos de interés colectivo o general pasibles de ser abiertos, así como nuevas tecnologías surgen rápidamente como herramientas para colecta, almacenamiento y procesamiento de datos en grandes volúmenes, velocidad y variedad con potencial de generación de conocimiento e insumos para la toma de decisión con objetivos estratégicos.

En el escenario internacional, ya existen países bastante desarrollados en lo que respecta a la apertura de datos gubernamentales. En enero de 2015, el proyecto *Open Data Barometer*, que busca revelar el impacto de las iniciativas de datos abiertos en todo el mundo, señaló al Reino Unido como el país más avanzado en términos de datos abiertos gubernamentales, seguido de los Estados Unidos, Suecia, Francia y Nueva Zelanda. Brasil ocupa la 21ª posición en el *ranking* que contiene 86 países.



Gué son datos abiertos datos datos datos datos abiertos abiertos gubernamentales





egún la Open Knowledge Foundation (OKF), "los datos son abiertos cuando cualquier persona puede libremente usarlos, reutilizarlos y redistribuirlos, estando sujeto a, como máximo, la exigencia de acreditar su autoría y compartir por la misma licencia". A su vez, cuando los datos son producidos, recolectados o custodiados por autoridades públicas y puestos a disposición en formato abierto, se considera que son datos abiertos gubernamentales.

En el contexto del gobierno brasileño, el Art. 8° de la Ley 12.527/2011 (Ley de Acceso a la Información – LAI) establece que las informaciones de interés colectivo o general deben ser obligatoriamente divulgadas por los órganos y entidades públicos en sus sitios web oficiales, los cuales deben cumplir, entre otros, con los siguientes requisitos: hacer posible el acceso automatizado por sistemas externos en formatos abiertos; ser estructurados y legibles por máquina; estar acompañados de detalles sobre los formatos utilizados para estructuración de la información; ser auténticos, íntegros y actualizados.

Cabe señalar que la publicación de datos gubernamentales en formato abierto también es una forma de promover la transparencia activa en la APF, en la cual los órganos y entidades integrantes del gobierno, voluntariamente, ponen a disposición datos públicos para la sociedad sin la obligación de requerimiento previo formulado por el interesado.



Cuáles son las características de los datos abiertos





I simple hecho que un dato esté disponible para download en la página de la institución en la Internet no significa necesariamente que este sea abierto. De acuerdo con la *Open Knowledge Foundation*, los datos gubernamentales son considerados abiertos cuando:

- 1. SON COMPLETOS: todo el conjunto de los datos son disponibilizados y no solamente una parte de ellos.
- 2. SON PRIMARIOS: los datos son publicados en la forma colectada en la fuente y no de forma agregada o transformada. Un ejemplo de datos primarios se refiere al registro de un alumno de la enseñanza básica, mientras que el grado de escolaridad de todos los alumnos de la enseñanza básica en un determinado Estado es considerado un dato agregado.
- 3. ESTÁN ACTUALIZADOS: los datos son puestos a disposición tan rápidamente como sea necesario para preservar su valor.
- 4. SON ACCESIBLES: los datos son puestos a disposición para el público lo más amplio posible y para los propósitos más variados. Así, el dato abierto debe ser puesto a disposición en un lugar de la Internet que sea fácilmente accesible para las personas.
- 5. SON PROCESABLES POR MÁQUINA: los datos son razonablemente estructurados para hacer posible su procesamiento automatizado, de forma que se haga posible el análisis de grandes cantidades de registros sin intervención manual.
- 6. NO ES NECESARIA LA IDENTIFICACIÓN DEL INTERESADO PARA ACCE-DER A ELLOS: los datos tienen su acceso de forma no discriminada, es decir, deben estar disponibles a todos, sin que sea necesario cualquier registro o registro del interesado.
- 7. ESTÁN DISPONIBLES EN FORMATOS NO PROPRIETARIOS: los datos están disponibles en un formato sobre el cual ningún ente posea control exclusivo. A título de ejemplo, datos que están disponibles en formato específico de un software pagado, generalmente se accede a ellos por aquella herramienta, tornando imposible el acceso de los interesados que no poseen la licencia del software.
- 8. ESTÁN LIBRES DE LICENCIAS: los datos no están sujetos a regulaciones de derechos autorales, marcas, patentes o secreto industrial. Por ejemplo, restricciones de uso para fines comerciales excluyen determinados datos del concepto de "abiertos".

Y cuándo un dato un dato ano es abierto



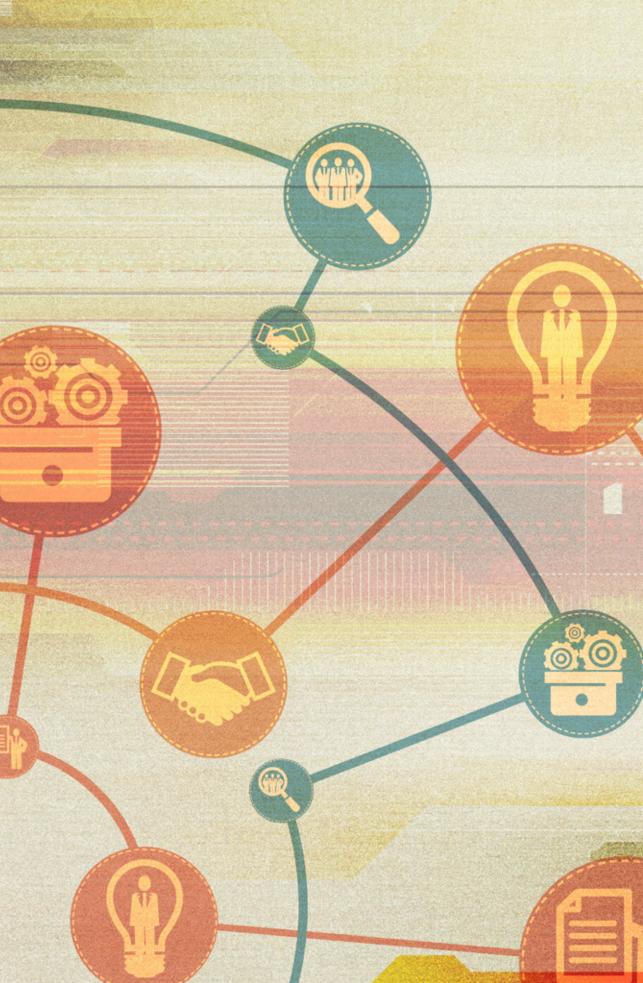


Cuando el dato no posee una de las ocho características de datos abiertos

A continuación, algunos ejemplos:

- Datos no disponibles en la Internet;
- Datos disponibles en la Internet, pero en formatos propietarios, es decir, que necesitan un software específico para acceder a ellos;
- Datos no disponibles en Portable Document Format (PDF) o en formato de imagen, que no son fácilmente procesables por máquina;
- Datos que, para acceder a ellos, se requiere la identificación del interesado;
- Datos desactualizados;
- Datos con restricciones de licencia, o sea, que no pueden ser libremente compartidos (ej.: licencias que no permiten el uso comercial de los datos).





5 motivos para la apertura de datos

en la Administración Pública



Motivo 1

Porque la sociedad exige más transparencia en la gestión pública

a transparencia está en la agenda del Estado contemporáneo. La sociedad de la era de la información exige que los gobiernos demuestren la atención a las necesidades básicas de los ciudadanos cuyas responsabilidades les fueron delegadas. Poder acompañar el desembolso financiero de los gobiernos o evaluar la calidad de la educación pública ya no son posibilidades distantes, sino anhelos legítimos y realizables.

La publicación de los datos gubernamentales en formato abierto permite que la sociedad pueda evaluar las acciones y decisiones de gobierno. De esa forma, los ciudadanos asumen el papel de agente de transformación social por medio del seguimiento y de la fiscalización del desempeño del gobierno.

En Brasil, el carácter público de las informaciones producidas y custodiadas por el gobierno se tornó el nuevo paradigma en el ámbito de la Administración Pública

desde la publicación de la LAI, que trajo como directriz la observancia de la publicidad como precepto general, siendo el sigilo tratado como excepción.

Así, en el Portal Brasileño de Datos Abiertos están disponibles para download en formato abierto diversos conjuntos de datos de relevante interés público, tales como datos del presupuesto federal; de convenios y contratos de transferencia celebrados con la Unión; de compras públicas del gobierno federal; del Producto Interno Bruto (PIB); de rendición de cuentas de las campañas electorales, entre otros.

A continuación están listadas algunas iniciativas relacionadas a la transparencia gubernamental que ya hacen uso de datos abiertos en Brasil y en el mundo:

- Política Abierta http://www.politicaaberta.org aplicativo que usa datos provenientes del Portal de la Transparencia y del Tribunal Superior Electoral para presentar, de un lado, la relación de los mayores donadores de campaña del año 2012 y, del otro, la relación de las empresas más contratadas por el Gobierno Federal del mismo año. Al hacer clic sobre las informaciones de la empresa o donador, el usuario obtiene el detalle de los valores referentes a las donaciones efectuadas y pagos recibidos, haciendo posible que el ciudadano ejerza el control social y le dé seguimiento al proceso electoral.
- QEdu http://www.quedu.org.br portal abierto y gratuito con informaciones sobre la calidad del aprendizaje de los alumnos del 5° y 9° año en cada escuela, municipio y estado del Brasil, permitiendo que el ciudadano acompañe la evolución de determinadas políticas públicas educacionales. El portal utiliza como fuente los datos de la Prueba Brasil, del Censo Escolar y del Índice de Desarrollo de la Educación Básica (IDEB).
- Presupuesto a su Alcance http://orcamento.inesc.org.br portal desarrollado por el Inesc (Instituto de Estudios Socioeconómicos), en colaboración con la Open Knowledge Foundation Brasil, con el objetivo de visualizar el presupuesto federal de forma más simple y facilitar la participación popular en el acompañamiento del desembolso financiero de los ministerios y demás órganos federales. El portal utiliza informaciones del sistema SIGA Brasil http://www12.senado.gov.br/orcamento/sigabrasil, mantenido por el Senado Federal, que permite un amplio acceso a los datos del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAFI) y a otras bases de datos sobre planes y presupuestos públicos.
- Where Does My Money Go http://www.wheredoesmymoneygo.org sitio web de la Internet que como por objetivo promover la transparencia y compromiso del ciudadano por medio del análisis y visualización de informaciones sobre gastos públicos del Reino Unido. Aunque no torne posible un elevado nivel de detalle de los gastos públicos, es posible saber, por ejemplo, el valor gastado en seguridad pública (policía, tribunales, prisiones etc.) y en educación (primaria, universidades, pesquisa, etc.), facilitando el control social.



Motivo 2

Porque la propia sociedad puede contribuir con servicios innovadores al ciudadano

demás de obtener la colaboración del ciudadano en la operación del Estado, el agente público que pone a disposición datos abiertos y convoca a la sociedad civil a participar en la gestión, se destaca como gobernante innovador y sintonizado con los anhelos de la sociedad. Así, organizaciones, ciudadanos, académicos e incluso instituciones públicas tienen la posibilidad de utilizar bases de datos públicos para la producción y el compartimiento de nuevos conocimientos y de nuevos servicios, en una concepción de coparticipación entre ente privado y gobierno en la oferta de servicios públicos a la sociedad.



Ya están disponibles diversos servicios innovadores que utilizan datos abiertos para mejorar la vida de los ciudadanos, vinculados a temas de gran interés público, tales como:

- Educación: Con el uso de datos abiertos gubernamentales es posible efectuar comparaciones de escuelas con base en diferentes tipos de indicadores, tales como el desempeño y progreso de los alumnos por materia: número de profesores, los ingresos de la escuela: promedio de alumnos por profesor, etc. Este tipo de solución ayuda a los padres en la escogencia de la escuela para los hijos. Como ejemplo de servicios con este propósito, se pueden citar los sitios School Comparison http://dashboard.dcpcsb.org/comparison y Find The Best Primary Schools http://primary-schools.findthebest.co.uk/d/a/London.
- Salud: También es posible localizar los hospitales cercanos a una determinada localización y seleccionarlos con base en criterios de especialidades, tratamientos y servicios disponibles e incluso compararlos por medio de índices de calidad y satisfacción. Los servicios Compare Hospitals http://hospitals.findthebest.co.uk, US Hospital Finder http://www.ushospitalfinder.com y Doctor POA http://www.absoluta.net/doctor-poa-pt son ejemplos de aplicaciones en este sentido.
- Transporte: Los datos abiertos gubernamentales ayudan en la mejora de la movilidad urbana, al tornar posible el desarrollo de servicios que suministran en tiempo real informaciones sobre los medios de transporte público e incluso sobre formas alternativas de locomoción, tales como ciclovías y sistemas de préstamos de bicicletas. UK Bus Times Live http://data.gov.uk/apps/uk-bus-times-live-bus-scout, Viaje TriFacil http://mobilidade.inf.ufrgs.br/viajetrifacil y Bike Share Map http://bikes.oobrien.com> son aplicaciones que tienen el objetivo de facilitar-les la vida a las personas en el desplazamiento urbano.





Motivo 3

Porque ayuda a perfeccionar la calidad de los datos gubernamentales

e acuerdo con el análisis de auditoría realizado por la SEFTI en 2014, uno de los factores que despierta preocupación en el proceso de apertura de datos es la incerteza en lo relativo a la calidad de las informaciones contenidas en las bases públicas.

Al mismo tiempo que el gestor sospecha que hay inconsistencia o desactualización en sus informaciones, sabe también que necesita solucionar el problema, bajo pena de tomar decisiones y ejecutar acciones equivocadas. En este contexto, la apertura de los datos gubernamentales debe ser vista como una oportunidad de menor costo para mejoría de esos datos, pues la propia sociedad puede identificar errores y apuntar las debidas correcciones, lo que reduce el esfuerzo de la Administración en la realización de esa tarea.



Como ejemplo, se puede citar al Reino Unido que al tornar disponible los datos referentes a las 300 mil paradas de autobús, hizo posible la contribución de la comunidad *Open Street Map* <openstreetmap.org>, que actuó en la corrección de las informaciones de 18 mil de esos puntos, colaborando con la mejora de las informaciones del transporte público de ese país.

En Brasil también se vislumbran oportunidades de perfeccionamiento de datos gubernamentales con el apoyo de la sociedad. Según un análisis de la SEFTI, cerca del 32% de las escuelas registradas en la base de datos denominadas "Instituciones de Enseñanza Básica" bajo la gestión del Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira (INEP, por sus siglas en portugués), no contenía en 2014 informaciones que permitiesen su exacta localización en el mapa (latitud y longitud). Por lo tanto, existe una oportunidad de complementación de esos datos en la medida en que cualquier ciudadano que tenga, por ejemplo, un *smartphone* con acceso al *Global Positioning System* (GPS) sería capaz de descubrir las coordenadas geográficas de la escuela e informarlas al INEP, mejorando, de esa manera, la calidad de esta base.



Motivo 4

Para viabilizar nuevos negocios

¿Será posible activar la economía, crear empleo y renta con el uso de datos abiertos gubernamentales? Ejemplos exitosos en otros países sugieren que sí. Cuando datos de GPS fueron puestos a disposición abiertamente para uso civil, se desarrollaron diversas aplicaciones que van desde sistemas de navegación hasta tipos específicos de redes sociales, como el Foursquare < www.foursquare.com>.

Datos de previsión del tiempo provistos por servicios meteorológicos públicos también tornan posible el desarrollo de nuevos negocios. La empresa americana *Climate Corporation* combinó más de 30 años de datos climáticos, 60 años de datos sobre la producción de las cosechas y múltiplos terabytes de información en tipos de suelo obtenidos de fuentes de datos públicos para ofrecer servicios de consultoría a agricultores. Servicios de informaciones sobre el clima, a ejemplo del *Weather Underground* <www.wunderground.com> y del propio *Weather Channel* <www.weather.com> nacieron a partir de datos climáticos abiertos.



Se percibe que el sector privado puede hacer uso de datos abiertos gubernamentales para generar productos y servicios que se comercializan entre la población y que hasta entonces no existían. De esta forma, se puede decir que tornar disponibles datos públicos, en formato abierto, por el gobierno, potencializa un retorno positivo, ya que al crear nuevos negocios, se produce la creación de nuevos empleos y, en consecuencia, el aumento de los ingresos públicos mediante la recaudación de impuestos.





Porque es obligatorio por Ley

ace años Brasil viene generando una estructura normativa dirigida a la promoción de la transparencia y de la participación social en la gestión pública, abarcando tanto diplomas legales como infralegales, tales como:

- Ley complementaria 101/2000 (Ley de Responsabilidad Fiscal LRF), que, en su capítulo IX, trata de la transparencia, del control y de la fiscalización de la gestión fiscal;
- Ley Complementaria 131/2009 (Ley de la Transparencia), que alteró la LRF con el fin de determinar la puesta a disposición, en tiempo real, de informaciones pormenorizadas sobre la ejecución presupuestaria y financiera de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios;



- Decreto s/n de 15 de septiembre de 2011, que instituyó el Plan de Acción Nacional sobre Gobierno Abierto;
- Ley 12.527/2011 (Ley de Acceso a la Información), que dispone sobre los procedimientos a ser observados por la Unión, Distrito Federal y Municipios, con el fin de garantizar el acceso a informaciones previsto en la Constitución Federal;
- Instrucción Normativa SLTI /MP 4/2012, que instituyó la Infraestructura Nacional de Datos Abiertos (INDA);
- Decreto 8.243/2014, que instituyó la Política Nacional de Participación Social (PNPS), con el objetivo de fortalecer y articular los mecanismos y las instancias democráticas de diálogo y las acciones conjuntas entre la Administración Pública Federal y la sociedad civil.

Cabe destacar que la LAI perfeccionó la idea de transparencia al disponer que las informaciones de interés colectivo o general producidas por órganos y entidades públicas deben ser obligatoriamente divulgadas en sitios oficiales de Internet, que deberán tornar posible la grabación de informes en diversos formatos electrónicos, inclusive abiertos y no propietarios. En este sentido, la apertura de datos gubernamentales no se presenta como una mera alternativa de factibilidad de la transparencia pública, sino como un deber a ser cumplido por el administrador público.





Conclusión

lo largo de esa publicación fueron presentadas razones para que las organizaciones públicas federales inviertan en iniciativas de apertura de datos gubernamentales. Si usted, gobernante, gestor o funcionario público, quiere iniciar ese proceso en su organización, no deje de acceder al Manual de Elaboración de Plan de Datos Abiertos del Ministerio de la Planificación, Presupuesto y Gestión – MP <www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/governo_aberto/manual_elaboracao_plano_datos_abertos.pdf>.

Más informaciones sobre el tema pueden ser encontradas en el informe del análisis realizado por el TCU sobre datos abiertos http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20141006/AC_2569_38_14_P.doc, que subsidió la Resolución 2.569/2014-TCU-Plenario.



Responsable por el Contenido

Secretaría General de Control Externo (SEGECEX)

Secretaría de Fiscalización de Tecnología de la Información (SEFTI)

Directoría de Seguridad de la Información y Continuidad de Negocio (DISIC/SEPLAN)

Responsabilidad Editorial

Secretaría General de la Presidencia (SEGEPRES)

Secretaría de Comunicación (SECOM)

Núcleo de Creación y Edición (NCE)

Diseño

NCE - SECOM

Reclamos, sugerencias y elogios ouvidoria@tcu.gov.br Teléfono: 0800 644 1500

Impreso por la Sesap/Segedam



Misión

Mejorar la Administración Pública en favor de la sociedad por medio del control externo.

Visión

Ser referencia en la promoción de una Administración Pública efectiva, ética, ágil y responsable.



www.tcu.gov.br