

# El proceso de datos abiertos en Brasil y España: aspectos positivos y dificultades

Carmen PINEDA NEBOT

Grupo de Pesquisa «Controle Social do Gasto Público» da Universidade Estadual Paulista  
carmenpinedanebot@hotmail.com

Marco Aurelio MARQUES FERREIRA

Universidade Federal de Viçosa  
marcoaurelio@ufv.br

Recibido: 10/04/2015

Aceptado: 06/10/2015

## Resumen

Con la popularización del uso de internet y el avance de la sociedad civil organizada cada vez más países han iniciado la implementación del modelo de Gobierno Abierto. Algunos autores han argumentado sobre los contrastes entre los países, especialmente por las diferencias en las tradiciones democráticas. En esa dirección, comprender los desafíos y las limitaciones en el proceso de Datos Abiertos en diferentes países podrá ofrecer *insights* teóricos y prácticos capaces de rellenar lagunas aún existentes en la teoría sobre democracia, participación social y transparencia. Por tanto, considerando las diferencias y similitudes entre Brasil y España, se pretende realizar un análisis comparativo a partir de las lecciones y de las experiencias, así como de los desafíos y las limitaciones entre esos países.

**Palabras clave:** Datos Abiertos, transparencia, administración pública.

## Challenges and limitations in the process of open data: lessons from the experience of Brazil and Spain

## Abstract

With the spread of the Internet access and the advancement of the organized civil society, more and more countries have started the implementation of the open government model. Some authors have discussed the contrasts among the countries specially where democratic traditions are concerned. In this sense, understanding the challenges and limitations in the open data process in different countries might offer technical and practical insights, which will enable the fulfillment of existing blanks in the democracy, social participation and transparency literature. Furthermore, the difference and similarity between Brazil and Spain should be taken into consideration if a comparative analysis from the lessons and experiences as well as the challenges and limitations between these countries are to be made.

**Key words:** open data, transparency, Public Administration.

## 1. Introducción

El objetivo central de este trabajo es describir los desafíos y las limitaciones en el proceso de Datos Abiertos en Brasil y España, principalmente en lo que respecta a sus contribuciones para la promoción de la transparencia y de la *accountability*, incluyendo sus impactos para el desarrollo de las relaciones entre gobierno y ciudadano en el control de los recursos públicos.

El estudio parte del hecho de que se han realizado muchos esfuerzos, en los últimos años, bajo el discurso de promover una mayor transparencia y un mejor compromiso ciudadano con la planificación y la acción del gobierno, en especial a partir de la difusión de internet y la llegada del e-government. Las prácticas de gobierno abierto han sido, entre esas iniciativas, las que han conseguido un mayor reconocimiento para la inclusión de la sociedad civil en la comprensión y el debate de las acciones del gobierno.

Lo cierto es que cada vez más países han iniciado el proceso de adopción del modelo de gobierno abierto<sup>1</sup>, que se sustenta en un cambio de paradigma frente a los datos que están en poder del Estado, transformándolos en públicos y promoviendo su acceso y uso por parte de los ciudadanos. Los primeros gobiernos que iniciaron este proceso fueron los de Estado Unidos<sup>2</sup>, Australia<sup>3</sup> y Reino Unido<sup>4</sup>, posteriormente casi todos los gobiernos de la OCDE y de América Latina promovieron y desarrollaron prácticas y políticas públicas en torno a los Datos Abiertos<sup>5</sup>.

Incluso se han desarrollado iniciativas de carácter internacional como es el caso del Open Government Partnership<sup>6</sup>, una iniciativa copresidida por Estados Unidos y Brasil que tiene como principal propósito obtener compromisos concretos, por parte de los países adheridos, en relación con la transparencia, la participación ciudadana, la lucha contra la corrupción y el uso de las nuevas tecnologías para reforzar la acción de los gobiernos, a la cual se han adherido ya bastantes países<sup>7</sup>, siendo España uno de ellos.

A pesar de las innumerables evidencias sobre los beneficios del proceso de Datos Abiertos, muchos investigadores son escépticos sobre los impactos reales de ese medio para la mejora de la relación entre sociedad y gobierno, argumentando sobre los innumerables desafíos y limitaciones de esa práctica en diferentes contextos democráticos. Algunos incluso han presentado argumentos muy consistentes sobre la limitada transparencia<sup>8</sup> del proceso de Datos Abiertos, en especial en lo que se refiere a la divulga-

---

<sup>1</sup> Aunque se habían dado algunos pasos, la revolución Open no se produce hasta 2009 cuando el presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, firma el Memorándum para la Transparencia y el Gobierno Abierto.

<sup>2</sup> En: [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/TransparencyandOpenGovernment/](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment/)

<sup>3</sup> En: <http://agimo.govspace.gov.au/2010/07/16/declaration-of-open-government/>

<sup>4</sup> En: <http://thenextweb.com/uk/2010/01/20/uk-government-open-data-revolution/>

<sup>5</sup> La apertura de datos públicos es uno de los ejes fundamentales de las estrategias de gobierno abierto (Ramírez- Alujas, 2012).

<sup>6</sup> En: <http://www.opengovpartnership.org/>

<sup>7</sup> Hasta el momento 65 países se han comprometido al desarrollo de gobiernos más abiertos a la sociedad (abril de 2015).

<sup>8</sup> Meijer, Curtin y Hillebrandt (2012) indican que la transparencia gubernamental no puede dejarse solamente en manos de los técnicos o bien de la tecnología, sino que debería administrarse un proceso complejo de decisiones para abrir la información gubernamental.

ción y comprensión del presupuesto público por los ciudadanos (Prat 2005; Kolstad y Wiig, 2009; Dabla-Norris *et al.*, 2010; Gollwitzer, 2010). Los Datos Abiertos ya no se consideran una panacea, y además se ha demostrado que no siempre son fáciles de implementar. También se ha visto que no hay tantos datos públicos disponibles ni son todos tan útiles como cabría esperar y que no es suficiente la publicación de los datos, ya que esto no crea su propia demanda, ésta solo se produce cuando los datos satisfacen la demanda existente de información y compromiso, o cuando el gobierno cultiva el interés y el compromiso de los interesados sobre los datos concretos que ha decidido dar a conocer. Tampoco se ha materializado el esperado aumento de nuevas aplicaciones desarrolladas por terceros, lo cual arroja importantes dudas sobre el enfoque original de «publicar y olvidar». Además, el inventario de beneficios de los Datos Abiertos es mayor y más complejo de lo que podría parecer en un principio. La decepción es por tanto comprensible<sup>9</sup>, aunque ello no debe restar energía a todos aquellos que luchan diariamente por conseguirlo.

El discurso central de los Datos Abiertos es el de favorecer una mayor transparencia y compromiso ciudadano. En ese contexto, se entiende la transparencia a partir del concepto de Hood (2010) como la forma práctica de convertir las decisiones, las reglas e informaciones públicas visibles externamente, aunque se conozca que ese proceso está construido sobre relaciones y dinámicas muy complejas.

Grimmelikhuijsen (2012) destaca como uno de esos elementos centrales la confianza, ya que la predisposición a la confianza tiene impacto directo en la recepción de la información divulgada e influencia en la comprensión que el ciudadano tiene de lo que es «Dato Abierto» y cuál es su propósito.

Por tanto, antes de comenzar, y ante la novedad del tema, es interesante plantear una definición del término. Para Yu y Robinson (2012) los Datos Abiertos (*Open Data* en inglés), se podrían entender en una primera y simple aproximación, como una «práctica»; y, de modo más amplio, como una filosofía basada en la idea de que los datos o información creados por las Administraciones Públicas pertenecen a la sociedad. El conocimiento y tratamiento de estos datos públicos no es un privilegio limitado al uso exclusivo de las administraciones sino un derecho de todos, que puede permitir transformar el modelo de gobernanza pública y, además, generar todo un nuevo sector económico en torno a él (Piedrabuena y Criado, 2012).

La publicación de informaciones gubernamentales en internet, en cierta forma, siempre existió, sobre todo si consideramos a los gobiernos nacionales. Sin embargo, el concepto de Datos Abiertos presupone el uso de tecnologías que garantizan que la información se puede obtener y reutilizar, sin necesidad de identificación y sin restricciones, por cualquier ciudadano u organización, obligados, a lo sumo, a la exigencia de atribución de la fuente y a compartir las mismas reglas (Dietrich, 2012).

Aunque la definición está todavía en construcción, se dio un paso importante, al identificarse lo que son y lo que no son Datos Abiertos y cuáles son los límites y des-

---

<sup>9</sup> Andrea Di Maio (2010): Is Open Data Heading Toward the Trough of Disillusionment?, Feb. 10, Gartner Blog Network, [http://blogs.gartner.com/andrea\\_dimaio/2010/02/10/is-government-2-0-heading-toward-the-trough-of-disillusionment](http://blogs.gartner.com/andrea_dimaio/2010/02/10/is-government-2-0-heading-toward-the-trough-of-disillusionment)

años para conseguir lo que se considera como «Datos Abiertos». En 2007, un grupo de 30 militantes de los Datos Abiertos se reunió, en la ciudad de Sebastopol – CA/Estados Unidos<sup>10</sup>, donde definieron ocho principios básicos para definir qué son Datos Abiertos, los cuales son<sup>11</sup>: *Completo, Primarios, Actuales, Accesibles, Procesables, No discriminatorios, Formatos Libres y Sin licencias*. Pero como señala Alex Howard (2012): «hacer que los datos sean accesibles no es suficiente» y «el uso de datos para el bien público depende de una comunidad distribuida de medios, organizaciones sin fines de lucro, instituciones académicas y activistas civiles».

Por ello, los Datos Abiertos surgen como práctica de gobernanza y como discurso de promoción del compromiso social vía transparencia, ya que la información es la base para cualquier acción o intervención ciudadana. En ese contexto, Prince y Jolías (2013) la consideran una práctica que surge como resultado de la convergencia de varias ideas o experiencias, la mayoría de ellas provenientes del campo de las Tecnologías de la Información y constituyentes del *ethos* de Internet y sus mentores: a) las ideas de *software* libre y de código o fuente abierta (*free software, open source*); b) los conceptos de *big data* (datos masivos) y *linked data* (datos vinculados); c) los planteamientos de construcción colaborativa o cocreación emergentes de la lógica 2.0 y de la organización de los flujos de información y comunicación en una topología en red; d) de los conceptos microeconómicos y las nuevas prácticas comerciales y; e) de la idea de la información o conocimiento como bienes públicos o comunes y de las leyes o normas de derecho y/o acceso a la información, así como su contrapartida de normas relativas a la protección de los datos personales y de la privacidad, tal como el *habeas data*.

En cuanto a las razones para liberar datos y reutilizarlos, existe un consenso generalizado sobre tres de ellas: favorecer una mayor transparencia de las administraciones públicas, mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y generar actividad económica<sup>12</sup> y, por tanto, riqueza (Pintos y Marín, 2013:20). Los gobiernos también obtienen beneficios de estos procesos: a) los datos son limpiados, pulidos y organizados; b) pueden utilizarse por todas las áreas y; c) permiten visualizar errores. Algunos autores van más allá al señalar que el acceso a la información del sector público es esencial para la preservación de la democracia (Beetham y Boyle, 1996) y le aporta muchos beneficios (Tom Lee, 2012). El *Open Data* es, básicamente, un activo democrático, por eso requiere que su máximo recurso, la información, se gestione de forma colectiva, transparente y participativa. Se ha de dar, por tanto, una asociación activa entre el gobierno y los actores privados para que el proyecto tenga éxito<sup>13</sup>. No puede, en ningún caso,

<sup>10</sup> La reunión estuvo coordinada por Tim O'Reilly y Carl Malamud, contó con el patrocinio de Sunlight Foundation, Google y Yahoo, y en ella participaron más de 30 organizaciones.

<sup>11</sup> Los principios en el idioma original pueden obtenerse en <http://opengovdata.org/>

<sup>12</sup> El estudio «*Commercial exploitation of Europe's public sector information*» de la Comisión Europea de 2000, conocido como informe Pira ([http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/psi/docs/pdfs/pira\\_study/commercial\\_final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/pira_study/commercial_final_report.pdf)), reflejó la importancia económica de la reutilización, señalando que el valor de este sector representó en el año 1999 casi el 1% del producto nacional bruto en la Unión Europea.

<sup>13</sup> Para ello es necesario que existan comunidades de intereses organizadas en torno a la información o a nichos concretos de ésta y una cultura abierta, realmente democrática, dentro de la mayoría de las administraciones. Algo que no siempre ocurre o no en la proporción necesaria.

ser el resultado de una medida de gracia ni de un conjunto de decisiones casi paternas, jerárquicas y unidireccionales, de lo contrario, la apertura de información no alimentará jamás modelo alguno de negocio ni fomentará ningún tipo de transparencia (Rodríguez, 2012).

## 2. Referencias teóricas

### 2.1. Gobierno abierto y control social

Akutsu y Pinho (2002) afirman que el cambio que producen las nuevas tecnologías de la información puede contribuir a la transformación del escenario político y social en una democracia más efectiva y en una sociedad más democrática. Eso ocurre porque en este escenario los ciudadanos poseen mayor acceso a informaciones relativas a la gestión de los administradores públicos, permitiéndoles entender, evaluar y escoger mejor a sus gobernantes.

Una gran variedad de estudios han sido desarrollados a partir de la comprensión de las posibilidades de inserción de la sociedad, por medio de las tecnologías de internet, para la promoción del control social.

En Brasil el foco de los estudios actuales ha sido incorporar la relación entre Datos Abiertos y participación social, más allá del hecho de descubrir el porqué de la puesta en marcha de tantas iniciativas de Datos Abiertos, en diferentes países del mundo (Prado y Loureiro, 2006; Pinho, 2008). Una asociación simplista ha apuntado al aumento del uso de internet, aunque haya consenso sobre que internet es solo el vehículo y que, por lo tanto, existen otros factores que desencadenan ese proceso.

Khagram et. al. (2013) señalan cuatro factores fundamentales capaces de explicar la evolución del proceso de transparencia, a lo largo de las últimas décadas, en países democráticos como Brasil y España, siendo:

- a) el proceso de transición política hacia formas más democráticas de gobierno y de administración pública;
- b) las crisis fiscales y económicas que obligan a los gobiernos a crear mecanismos más eficientes de control de los gastos públicos y de disciplina fiscal;
- c) los crecientes casos de corrupción en el Estado, abriendo espacio para que los legisladores introduzcan reformas que mejoren el acceso de los ciudadanos a las cuentas públicas, y
- d) las influencias externas que promueven normas globales que convencen a los reformadores nacionales y a los actores de la sociedad civil.

Para Fox (2007), el principal impulsor de las discusiones y prácticas que promueven una mayor transparencia en la gestión pública, es fruto del reconocimiento de que la falta de control histórico de las opciones políticas incapacita a la sociedad para penalizar a los políticos que realizan prácticas corruptas y otras formas de conducta ilegal.

Se suma a eso, el hecho de que a causa de la lentitud de las formas convencionales de control, se perpetúa una sensación de libertad para acciones oportunistas, hecho

que es mitigado por un control social a partir del acceso a Datos Abiertos, conceptualmente reconocidos.

Se sabe que la disponibilidad de información, en sí, no significa propiamente transparencia ni tan poco *accountability* y esa es la cuestión que guía algunas de las reflexiones adoptadas en ese trabajo. Según Atkusu y Pinho (2002) el concepto de *accountability* implica una relación bilateral en la que la primera parte transfiere responsabilidad para que la segunda realice la gestión de los recursos y de sus intereses; y simultáneamente, crea la obligación en aquel que gestiona los recursos de prestar las cuentas probando el buen uso de esos recursos.

Como estableció (Hood 2010: 989) la *accountability* se refiere al deber individual u organizativo de responder sobre cómo se dirigen sus acciones, por medio de la prestación de cuentas, la justificación o la explicación de sus conductas. Además, de estar sujetas a las sanciones, efectos y responsabilidades de cada acción.

Bobbio (1986) considera que la publicidad [como el resultado de los Datos Abiertos] es una forma de control que permite a la sociedad diferenciar lo que es lícito de lo que no lo es, por tanto debe exigirse a quien tiene el poder con el fin de controlarlo, y en esa fase se apoya la transparencia.

Como indican Wong y Welch (2004), bajo la presión global de la tecnología de la información, la adopción de las tecnologías de E-government en la administración pública creó una nueva interconexión Gobierno-Ciudadano. No obstante, si eso llevaría a la sociedad a una forma más transparente, interactiva, y responsable de gobierno abierto, continúa siendo una gran cuestión de investigación.

Sobre esa cuestión se han centrado investigadores de diferentes partes del mundo, buscando estudiar mejor ese fenómeno (Calderón y Lorenzo, 2010; Vercelli, 2010; Concha y Naser, 2012; Ramírez-Alujas, 2012; Fumega y Scrollini, 2013; Peled, 2013).

Atkusu y Pinho (2002) defienden que para que la sociedad tenga capacidad de ejercer su ciudadanía de forma que sirva para consolidar la democracia es necesario que el gobierno muestre de forma transparente sus acciones y decisiones. No obstante la prerrogativa de obligar al detentor de la función pública al ejercicio de la *accountability* es de la exclusiva responsabilidad de los ciudadanos como destaca Campos (1990: 35) «Solamente a partir de la organización de ciudadanos vigilantes y conscientes de sus derechos habrá condiciones para la *accountability*».

Di Pietro (1998) considera que el control ejercido por la sociedad no puede sustituir a los controles informales existentes, principalmente en cuanto tal práctica no sea incorporada a la sociedad brasileña. En eso consiste la base del control social, la certeza de que incluso ante controles formales ya existentes, la sociedad convive, todavía, con las ineficientes asignaciones de recursos por razones técnicas y políticas. Por tanto, cabe a la sociedad hacer uso de todas las informaciones necesarias y disponibles en el tiempo adecuado para corregir cualquier acción que se aparte del sentido principal de una acción pública que es el de afrontar un problema público y la mejora del bienestar común.

Lo que lleva a la conclusión de que los Datos Abiertos tienen su valor de uso asociado al nivel de participación y control social. O sea, a la concienciación de la sociedad civil de que ella tiene el derecho de acceso y comprensión de las informaciones públicas, en cuanto componente esencial para la promoción del control social.

Mientras tanto, para que el control social de hecho suceda, se necesita el contacto físico entre la sociedad civil y el gobierno, o sea, que el ambiente virtual se convierte en el medio y no en el fin. Experiencias de democracia más avanzadas, son generalmente, ayudadas por consultas populares, audiencias públicas e interacciones con la sociedad civil, como las experiencias de presupuesto participativo en Brasil y España.

En ese punto varios autores han planteado los efectos positivos del control social sobre la corrupción (Shall, 2007; Krylova, 2007; Suwanmala, C. 2007). Diversos estudios han encontrado relación entre la disponibilidad de información, la implicación personal de los ciudadanos y el compromiso con experiencias de mayor empoderamiento de la sociedad civil, en diferentes contextos (He, 2011; Sintomer et al 2008).

Como se ha mencionado, internet es el vehículo y los Datos Abiertos, deben ser entendidos como un proceso de dos sentidos, que no prescinde de la interacción entre gobierno y sociedad civil. Por tanto, los estudios están alineados con la tesis de que solo la interlocución entre sociedad y gobierno propiciará la interacción necesaria para que la sociedad discuta, intervenga y contribuya en el proceso de transparencia.

O sea, exigir que los aspectos necesarios para que los ocho principios básicos de los Datos Abiertos sean respetados y, por tanto, se produzcan los efectos resultantes de los datos *Completo*s. *Primarios, Actuales, Accesibles, Procesables, No discriminatorios, Con formatos Libre y Sin licencias*, capaces de empoderar a los ciudadanos.

### 3. Método y fuentes de datos

#### 3.1. Estudio de caso comparado

El método escogido fue el estudio de caso comparativo, tomando como objetos de estudio el proceso de Datos Abiertos de Brasil, en el que fue estudiado el Portal «[www.dados.br](http://www.dados.br)» y el proceso de Datos Abiertos de España en el que fue estudiado el portal «[www.datos.gob.es](http://www.datos.gob.es)».

En el estudio de caso comparado no existe la necesidad de homogeneidad entre los países, pero si la existencia de contextos posibles de ser comparados, en un intento de proporcionar interpretaciones según los criterios del enfoque teórico pretendido. Y de ese modo, crear resultados que contribuyan para la acumulación de conocimientos en el área, además de lecciones prácticas para la gestión pública.

Por tanto, se tuvo cuidado en la elección de los casos, siguiendo las orientaciones de Mahoney (2007) y Mahoney e Terrie (2008) que aconsejan el mantenimiento de cierto grado de similitud, pero sin comprometer las diferencias que guían la investigación (heterogeneidad positiva), dado que hay siempre la presunción que comportamiento o condición diferente tenga efecto sobre los resultados. Otro factor importante, es la existencia de condiciones de exploración de las premisas existentes en ambos casos, siendo esa, finalmente, la fundamentación esencial de la elección intencional de España y Brasil, según informaciones y contexto disponibles.

En esa dirección fueron elegidos estos dos países porque a pesar de sus diferencias, sobre todo en lo que respecta al desarrollo humano (España ocupa el puesto 27 en el

IDH de la ONU y Brasil el 79)<sup>14</sup>, en el tema objeto de estudio, como podemos ver en los apartados siguientes, las diferencias no sólo no existen sino que Brasil mantiene una posición mejor que España y copreside con Estados Unidos el Open Government Partnership. Su comparación nos permitirá conocer si existen diferencias entre dos países con distinto nivel de desarrollo.

La técnica de caso comparado es adecuada en situaciones en las que el punto de mira del investigador es comprender como las condiciones de causa o las variables de acción producen, en ciertas condiciones, efectos sobre las variables de resultado (Van Evera, 1997).

Si esas condiciones son adecuadamente estudiadas, mapeadas y comprendidas, se genera información que puede ser interpretada a partir de los mecanismos de relación teórica. En esa vertiente, esos mecanismos son tan importantes como la capacidad de generalización en sí, principalmente para las ciencias sociales aplicadas, en las que causa y efecto no son, por regla general, un mecanismo probablemente descifrable. Este estudio es comparado desde la perspectiva de la Administración Pública Comparada, que tiene el propósito de, a partir de diferentes experiencias, mejorar el desempeño de procesos o sistemas administrativos con la incorporación de buenas prácticas y el establecimiento de limitaciones.

Se debe considerar que en el estudio de caso comparado la descripción de la realidad es el foco mayor de la investigación; y la observancia, a la luz de la teoría, de aspectos comunes puede llevar o no a la causalidad o a la capacidad de generalización. En esa dirección, Hedstrom (2005) admite que la base de la comprensión de las explicaciones por mecanismos reside en la especificación de los mismos o de sus conexiones y de relaciones causales capaces de describir de forma más inteligible como un fenómeno específico o determinados resultados fueron generados a partir de dicha realidad contextual.

Por consiguiente, como nos muestra Rezende (2011), a partir de estudios de caso, los investigadores pueden utilizar las estrategias que les permitan observar de qué modo las condiciones iniciales se articulan para producir determinadas variaciones en la variable de resultado. Este tipo de análisis está bastante recomendado cuando los investigadores se orientan a comparar explicaciones que no pueden ser consideradas con mayor profundidad en las investigaciones con grandes muestras.

De acuerdo con King, Keohane y Verba (1994), si el estudio de caso es utilizado de la forma correcta y a partir de diseños de investigación bien elaborados, como en los casos comparados, es esencial para las ciencias sociales, tanto para la descripción en el enfoque limitado como para la producción de explicaciones causales, en un enfoque empírico comparativo.

Al utilizarse en este trabajo la estrategia comparativa construida con base en aspectos teóricos válidos y criterios de la lógica inferencial, se defiende que estas limitaciones de investigación no constituyen problemas substantivos para conseguirse conclusiones causales aceptables.

---

<sup>14</sup> Con una esperanza de vida en España de 82,1 y en Brasil de 73,9 y un Producto Nacional Bruto per cápita que es en España el doble que en Brasil (30.561 por 14.275 dólares).

Sin embargo, parece legítimo proponer que a partir de los resultados de Brasil y España sea posible, como mínimo, describir el estado de los Datos Abiertos, así como medir sus límites y comprender los desafíos para que se alcance el fin deseado, a partir de conclusiones válidas, siendo esa la propuesta metodológica del estudio.

### 3.2. Fuentes de datos

Los análisis fueron realizados a partir de la información de los dos portales de Datos Abiertos nacionales, brasileño y español. Se utilizó el portal DADOS (<http://dados.gov.br>) en Brasil y el portal DATOS (<http://www.datos.gob.es>) en España.

Los portales fueron analizados a la luz del modelo de los 8 principios de Open-DatGov (2007)<sup>15</sup>, buscando describir, medir y determinar las características de los Datos Abiertos, a partir de las categorías descritas en la Tabla 1:

**Tabla 1: Dimensiones de análisis de los «Datos Abiertos»**

<b>Completo</b>	Divulgados en el contenido más completo posible. No sujetos a limitaciones de privacidad, seguridad o acceso.
<b>Primarios</b>	Los datos son recogidos como en la fuente, con el más alto nivel posible de granularidad, no en formas agregadas o modificadas.
<b>Actuales</b>	Los datos son lo más actuales posibles, preservando su valor.
<b>Accesibles</b>	Los datos están disponibles para la gama más amplia de usuarios de la más amplia gama de propósitos.
<b>Procesables</b>	Los datos permiten el procesamiento automatizado.
<b>No discriminatorios</b>	Los datos están disponibles para cualquier persona, sin necesidad de registro.
<b>Formato Libre</b>	Los datos están disponibles en un formato sobre el cual ninguna entidad tiene el control exclusivo.
<b>Sin licencias</b>	Los datos no están sujetos a derechos de autor, patentes, marcas o restricciones de privacidad o confidencialidad.

Fuente: Adaptado del OPEN GOV DATA (2013).

### 3.3. Proceso de análisis

Los datos fueron rigurosamente analizados y clasificados a partir de los principios mencionados. Cada uno de los elementos fue analizado en una escala tipo Likert, desarrollada por los investigadores, en un intervalo de 1 a 7, en el que 1 significa poco

<sup>15</sup> Los principios en lenguaje original se pueden encontrar en <http://opengovdata.org/>

cumplimiento y 7 mucho cumplimiento del aspecto en cuestión, para cada dimensión de análisis, según la Tabla 2. Las dimensiones de abajo son evaluadas a partir de la percepción del especialista respecto de cada punto, habiendo sido previamente discutidos y comentados por los dos autores. Reconociendo la subjetividad existente, se realizó una evaluación ponderada, siendo esa la media de puntuación dada por los dos evaluadores. Además con el fin de eliminar lo más posible la subjetividad se enviaron los resultados, para su revisión, a otros dos investigadores.

**Tabla 2: Dimensiones de análisis, a partir de los principios de los Datos Abiertos**

DIMENSIONES DE ANÁLISIS	1	2	3	4	5	6	7
Las dimensiones de abajo son evaluadas a partir de la percepción del especialista respecto de cada punto.	Poca  -----Moderada----- Mucha						
<b>1. Completos</b>							
<b>2. Primarios</b>							
<b>3. Actuales</b>							
<b>4. Accesibles</b>							
<b>5. Procesables</b>							
<b>6. No discriminatorios</b>							
<b>7. Formato Libre</b>							
<b>8. Sin licencias</b>							
<b>Resultado total de las dimensiones</b>	<i>Porcentaje de cumplimiento de los principios</i>						

Fuente: Elaboración propia.

En primer lugar fue realizada la presentación del proceso de Datos Abiertos en Brasil y en España, destacando los avances y desafíos del proceso de transparencia y compromiso social.

Seguidamente, se escogió unos conjuntos de datos del proceso de «Datos Abiertos» en cada país. A continuación, se procedió al acceso, verificación y análisis de esos datos a partir de los portales de «Datos Abiertos».

Las dimensiones escogidas para comparar Brasil y España fueron: la educación, la renta y el empleo; por considerar que son internacionalmente algunas de las dimensiones de mayor complejidad e interés social.

#### 4. Análisis de los resultados

En lo que se refiere a los Datos Abiertos, Brasil es el 12º mejor país entre los 100 primeros, en comparación con España que es el 19º y los Estados Unidos el 7º (OBP, 2012). En cambio en el índice global de e-gobierno, España está en el puesto 23 (0,7770) y Brasil en el 59 (0,6167) (ONU, 2012).

Aunque, la posición de Brasil en el tema de Datos Abiertos puede parecer buena, lo cierto es que tiene una larga historia de marginalización digital, sumada al hecho

de que el país no tuvo un progreso substancial en los últimos años. Brasil obtuvo un 74% en el índice de transparencia en 2006 y consiguió el 73% en 2012. Eso implica que en los últimos años el progreso en la apertura de Datos Financieros del Gobierno no ha sufrido cambios. En el caso de España, aunque no existen datos hasta 2010, la situación es aún peor que la de Brasil, ya que sólo obtiene un 63%<sup>16</sup> sin ninguna mejora durante todos estos años<sup>17</sup> (Open Budget Index). El OBI es una evaluación internacional sobre transparencia presupuestaria, que desarrolla el Instituto americano Internacional Budget Partnership (IBP) y en el que participan 100 instituciones de investigación y organizaciones de la sociedad civil de todo el mundo. El trabajo de evaluación de transparencia presupuestaria, se titula Encuesta de Presupuesto Abierto, y mide el estado de la transparencia presupuestaria, la participación y vigilancia en países alrededor del mundo. Consiste en 125 preguntas que son completadas por investigadores independientes en los países evaluados. Noventa y nueve de las preguntas tratan directamente sobre la disponibilidad pública y el alcance de los ocho documentos presupuestarios clave que los gobiernos deberían publicar en momentos clave del ciclo presupuestario. Las 30 preguntas restantes se relacionan con las oportunidades para la participación ciudadana en el proceso presupuestario y con las funciones que desempeñan las legislaturas y las instituciones superiores de auditoría en la formulación y la vigilancia del presupuesto. La Encuesta no refleja la opinión de los que la elaboran; mide hechos observables relacionados con la transparencia presupuestaria, la rendición de cuentas y la participación ciudadana, de ahí su valor e importancia. También es importante señalar que Brasil cuenta desde 2004 con un Portal de Transparencia federal y que en cambio España no lo ha tenido hasta diciembre de 2014, es decir diez años después.

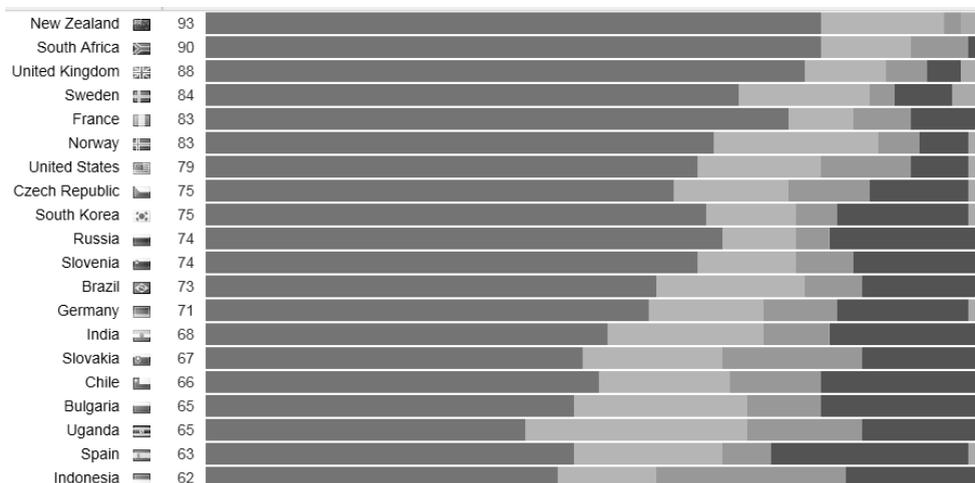
Otro elemento importante, para la utilización de los Datos Abiertos, es el número de personas con acceso a internet (por cada 100 personas), que aunque haya aumentado mucho en Brasil en los últimos años, ha pasado del 39,2 de 2009 al 49,8 de 2012, sigue siendo bastante más bajo que el de España, 62,4 en 2009 y 72,0 en 2012.

---

<sup>16</sup> España, con una nota de 63 puntos sobre 100, está por detrás de países como Eslovaquia, Uganda o Bulgaria en transparencia presupuestaria. Supera, sin embargo, a Italia (60 puntos) y a Portugal (62).

<sup>17</sup> La nota de España en 2012, 63 puntos, era exactamente la misma que en 2011. A pesar de mantener la puntuación, España ha descendido dos posiciones respecto al año anterior, cuando el número de países analizados era de 94 en lugar de 100.

**Figura 2: Los 20 primeros países en el índice internacional de Datos Abiertos - 2012**



Fuente: IBP, 2014<sup>18</sup>

Es posible identificar cuatro grandes desafíos para que Brasil y España avancen en el fomento de los Datos Abiertos: 1) la deficiencia de recursos y tecnologías para la actualización inmediata, 2) la limitación en la comprensión de los datos por parte del ciudadano medio; 3) la falta de canales de interacción presencial para diálogos en torno a las informaciones generadas; 4) la baja calidad de las informaciones disponibles.

A causa de esos factores, muchos autores han destacado la falta de utilidad de buena parte de las informaciones disponibles en el proceso de Datos Abiertos. De acuerdo con Vieira (2007) los Datos Abiertos en Brasil aún no son capaces de asegurar el proceso de transparencia, visto que muchos de los *sites* aún ponen informaciones desconectadas o estáticas, no siendo posible la completa comprensión del contenido disponible. En España además la mayoría de los conjuntos de datos liberados ya lo estaban en otros soportes, como los anuarios estadísticos que publicaban los diferentes organismos públicos o los centros de investigación.

En los casos de obras e inversiones esas limitaciones son más evidentes. En algunos casos, las informaciones financieras son divergentes (Ferreira, 2013). Como resultado, al ciudadano no le es posible juzgar con buen criterio, a partir de los Datos Abiertos, si el dinero público ha sido gastado bien o si el gobierno ha trabajado eficientemente (Ferreira, 2013; Kolstad y Wiig, 2009, Vieira, 2007). A pesar de que a la mayoría de los ciudadanos lo que más les interesa es disponer de más datos referentes a la forma en que se gasta el presupuesto en cada área pública, seguido por el interés en estar más informados sobre sus derechos y obligaciones (ONSTI, 2013).

<sup>18</sup> En: <http://survey.internationalbudget.org/#rankings>

Según Alves y Heller (2013), debido al carácter de la implementación del proceso de Datos Abiertos en Brasil, por el modelo *top-down*, del gobierno para la sociedad, la participación y el compromiso del ciudadano es limitada y fomenta la apertura, pero no la transparencia y la *accountability* deseada. Ello se percibe aún más claramente en el caso de España, donde el ciudadano no aparece en ningún momento como destinatario de los datos y, por tanto, no existen canales específicos para ellos.

Se han conseguido algunos avances, principalmente a partir de la asociación de Brasil y España al Open Government Partnership (OGP) y a la creación en Brasil del Comité Interministerial Gobierno Abierto (Ciga), creado por el Decreto de 15 de septiembre de 2011, cuya responsabilidad es orientar la implementación y la elaboración de los Planes de Acción de Brasil (Brasil, 2011)<sup>19</sup>.

En esa dinámica es en la que surge el Portal de Datos del Gobierno Federal. No obstante, el portal ya muestra sus limitaciones incluso en la introducción de su propósito institucional al declararse un «catálogo de datos» (Dados, 2014). Además, el perfil de usuario de los datos demanda conocimiento y habilidades para obtener, realizar análisis y usar las informaciones derivadas del Portal.

Después de acceder al portal encontramos varios ejemplos de datos de muy fácil comprensión, aunque por otro lado observamos una gran cantidad de información agregada, de lenguaje muy técnico, que limita el uso incluso a los profesionales que trabajan en el área. Además la mayoría de los datos, en el caso de Brasil, no tienen demasiado interés para los ciudadanos. Algo similar ocurre en el caso de España.

Ese hecho arroja luz sobre el problema de la calidad de la información disponible, generando una pseudo-transparencia y planteando nuevas cuestiones al estado del arte investigativo en esta área. Entre ellos cuales son los límites reales entre apertura de datos y transparencia.

#### 4.1. Análisis del conjunto de datos extraídos de los Portales de Datos Abiertos

Cada uno de los factores fue analizado en una escala tipo Likert de 1 a 7, en la que 1 significa una baja expresión del fenómeno y 7 la más alta expresión. Los valores centrales representan expresiones moderadas, con inclinación hacia arriba o hacia abajo. Fueron escogidos, previamente, un conjunto de datos centrales en el proceso de «Datos Abiertos» de cada país. Seguidamente, se procedió al acceso aleatorio, a la base de datos del portal de cada país, y a la posterior verificación, análisis y evaluación de los datos. El proceso de análisis fue realizado a partir de los ocho principios del OPEN GOV DATA (2007).

Las dimensiones escogidas para comparar Brasil y España fueron las de Educación, Empleo y Renta por considerar que son internacionalmente, junto con la de Salud, las dimensiones de mayor interés social y, por tanto, elementos relevantes para la composición de cualquier índice de calidad de vida y desarrollo humano.

---

<sup>19</sup> En: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/dsn/dsn13117.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/dsn/dsn13117.htm)

4.2. Análisis de conjunto de datos extraídos del Portal de Datos Abiertos de Brasil

La Tabla 3, abajo, presenta los resultados de la investigación del Portal de Datos Abiertos de Brasil, tomando como referencia el acceso aleatorio y no sistemático a diferentes conjuntos de datos del área de empleo y renta.

**Tabla 3: Evaluación de la aplicabilidad de los principios de Datos Abiertos en el área de empleo y renta a partir del acceso al Portal de Datos Abiertos de Brasil**

DIMENSIONES DE ANÁLISIS	1	2	3	4	5	6	7
Las dimensiones de abajo son evaluadas a partir de la percepción del especialista respecto de cada punto.	Poca -----Moderada----- Mucha						
<b>1. Completos</b>					X		
<b>2. Primarios</b>					X		
<b>3. Actuales</b>		X					
<b>4. Accesibles</b>		X					
<b>5. Procesables</b>		X					
<b>6. No discriminatorios</b>							X
<b>7. Formato Libre</b>		X					
<b>8. Sin licencias</b>			X				
<b>Resultado total de las dimensiones</b>	<b>28/56 = 50%</b>						

Fuente: Elaboración propia.

1. Completos: Resultado 5

Los datos del área de trabajo y renta no son presentados de la forma más completa, no obstante destacan ante las otras dimensiones. Aunque aún se observan muchos datos inconexos, hay un conjunto significativo de información sobre la población económicamente activa, además de informaciones sociales do trabajo y empleo, disponibles por el sistema «RAIS» (Sistema Brasileño de Informaciones Sociales). Son pocos conjuntos de datos, pero con un contenido importante.

2. Primarios: Resultado 5

Al funcionar el portal como un catálogo de datos, no se observaron manipulaciones ni agregaciones realizadas por el equipo del Portal. Sin embargo, en origen se observaron varios procedimientos de agregación, lo que limita su utilización para la toma de decisiones, la participación social y la introducción de políticas públicas.

3. Actuales: Resultado 2

Una parte importante del conjunto de datos esta desactualizado. Algunos muy desactualizados, permitiendo solo tener una visión del pasado y limitando la comprensión de la actual situación del empleo y la renta en el país. Al considerar datos regionales y de los

estados, la situación empeora bastante, lo que explica uno de los principales problemas en el proceso de disponibilidad de los Datos Abiertos, o sea, la falta de conectividad entre los diferentes órganos de la administración pública y los diferentes niveles de gobierno.

**4. Accesibles: Resultado 2**

Hubo dificultades para acceder a varios conjuntos de datos. Aunque presentados en el *site*, no estaban efectivamente accesibles, presentando algunos errores en el redireccionamiento o en la fuente.

**5. Procesables: Resultado 2**

Ese fue uno de los peores apartados, ya que una parte importante de las informaciones disponibles estaban en formato de difícil procesamiento. En algunos casos el acceso es redireccionado para fuentes de datos en que se observaron procedimientos y manipulaciones complicadas.

**6. No discriminatorio: Resultado 7**

No se observó o solicitó identificación para el acceso a los datos.

**7. Formato libre: Resultado 2**

Gran parte de los datos disponibles se encuentran en formatos no libres, en especial en formatos PDF, XIS o XLSX.

**8. Sin licencias: Resultado 3**

En la mayor parte de los datos no se observaron derechos, patentes o restricciones de confidencialidad que limitasen el acceso a los datos. Sin embargo, se debe señalar que, en algunos apartados, hubo la solicitud de redireccionamiento a bases en la que el histórico de la variable ya estaba archivado y, por tanto exigía un contacto personal para acceder.

**Tabla 4: Evaluación de la aplicabilidad de los principios de Datos Abiertos en el área de educación a partir del acceso al Portal de Datos Abiertos de Brasil**

DIMENSIONES DE ANÁLISIS	1	2	3	4	5	6	7
Las dimensiones de abajo son evaluadas a partir de la percepción del especialista respecto de cada punto.	Poca  -----Moderada----- Mucha						
<b>1. Completos</b>						x	
<b>2. Primarios</b>						x	
<b>3. Actuales</b>				x			
<b>4. Accesibles</b>			x				
<b>5. Procesables</b>	x				x		
<b>6. No discriminatorios</b>							x
<b>7. Formato Libre</b>	x						
<b>8. Sin licencias</b>			x				
<b>Resultado total de las dimensiones</b>	<b>31/56 = 55,4%</b>						

Fuente: Elaboración propia.

### *1. Completos: Resultado 6*

Los datos del área de educación son presentados de una forma muy completa. Salvo pocas excepciones, todas las informaciones consultadas, principalmente las referentes a niños, jóvenes y adolescentes presentaban contenido en una cantidad relevante. Fueron observadas varias en los tres niveles de la federación: unión, estados y municipios.

### *2. Primarios: Resultado 6*

Para esa dimensión, tal como se observó en la de empleo y renta, no hubo manipulaciones o agregaciones realizadas por el equipo del Portal, por la propia filosofía de ser un catálogo de datos. Para la mayor parte de los datos hay informaciones en el nivel primario, lo que facilita el conocimiento y diagnóstico real del sector educativo brasileño. Algunos, aunque pocos, archivos disponibles se presentan agregados.

### *3. Actuales: Resultado 4*

Más de la mitad del conjunto de datos consultados aleatoriamente es actual. Los conjuntos de datos más relevantes tienen un desfase de, como máximo, dos años. Ese factor es muy positivo, pues refuerza el conocimiento de la realidad actual, siendo ese factor importante para el ejercicio del control social.

### *4. Accesibles: Resultado 3*

Hubo dificultades para consultar algunos pocos datos, en proporción menos que en el caso de empleo y renta. Algunos, aunque pocos, conjuntos de datos no estaban efectivamente accesibles.

### *5. Procesables: Resultado 1*

En este apartado no hubo diferencias en relación a los datos de empleo y renta. Continúa siendo uno de los peores apartados. En este caso, se produjo el agravante de que algunas variables estaban en tamaño de softwares estadísticos.

### *6. No discriminatorios: Resultado 7*

Nada que destacar en este apartado, pues no se observaron aspectos discriminatorios.

### *7. Formato libre: Resultado 1*

Gran parte de los datos disponibles se encuentran en formatos no libres, en especial los formatos PDF, XLS y XLSX. Este apartado fue peor que en el caso de empleo y renta al existir algunos archivos con tamaño de softwares específicos. Por tanto solo podían leerse si se instalaban esos softwares lo que limita la libertad de elección, disminuye el control social y limita la accountability.

### *8. Sin licencias: Resultado 3*

En la mayor parte de los datos no se observaron derechos, patentes o restricciones de confidencialidad. Sin embargo, se debe destacar que, en algunos apartados, se redireccionaban a bases en las que el histórico de la variable ya estaba archivada y, por tanto exigía un contacto personal para consultar.

4.3. Análisis de conjunto de datos extraídos del Portal de Datos Abiertos de España

**Tabla 5: Evaluación de la aplicabilidad de los principios de Datos Abiertos en el área de empleo y renta a partir del acceso al Portal de Datos Abiertos de España**

DIMENSIONES DE ANÁLISIS	1	2	3	4	5	6	7
Las dimensiones de abajo son evaluadas a partir de la percepción del especialista respecto de cada punto.	Poca  -----Moderada----- Mucha						
<b>1. Completos</b>		X					
<b>2. Primarios</b>				X			
<b>3. Actuales</b>			X				
<b>4. Accesibles</b>			X				
<b>5. Procesables</b>			X				
<b>6. No discriminatorios</b>					X		
<b>7. Formato Libre</b>			X				
<b>8. Sin licencias</b>					X		
<b>Resultado total de las dimensiones</b>	<b>28/56 = 50%</b>						

Fuente: Elaboración propia.

*1. Completos: Resultado 2*

En el área de empleo existen datos generales ya existentes en los distintos ministerios, que son los más utilizados, pero también otros datos de ayuntamientos o comunidades autónomas no utilizados por nadie. Además se encuentran datos que no son concretamente del tema, como por ejemplo: estadísticas de fabricación de automóviles y bicicletas o las características nutricionales de los principales alimentos de nuestra dieta.

Con el epígrafe de renta hay muy pocas referencias, solo 18. Los datos de más interés son del Instituto Nacional de Estadística, lo que no aporta mucho ya que estaban asequibles antes de la creación del portal de Datos Abiertos.

Además se encuentran datos que no son concretamente del tema, como por ejemplo las Redes Nacionales de Granjas Típicas de vacuno de carne o de leche o de rendimientos de cultivos o las actividades gratuitas en Bibliotecas Municipales en los próximos 60 días.

*2. Primarios: Resultado 4*

El portal funciona como catálogo de datos, por tanto no se observaron manipulaciones o agregaciones realizadas por el equipo del Portal. Aunque es cierto que al haber pocos datos numéricos y que los que hay son del Instituto Nacional de Estadística, es difícil una manipulación de ellos.

*3. Actuales: Resultado 3*

La mayoría de los datos de renta no son actuales, habiendo algunos que están claramente desfasados. En cambio en empleo los datos son más actuales, aunque algunos están claramente desfasados.

**4. Accesibles: Resultado 3**

La mayoría de los datos son de acceso indirecto. Hay datos que dan muchas veces error, como por ejemplo las estadísticas del Impuesto de la Renta sobre las Personas Físicas del Ministerio de Hacienda y otros son poco claros.

**5. Procesables: Resultado 3**

Los datos no están razonablemente estructurados, de forma que se permita su procesamiento automático ni, en algunos casos, en formatos reutilizables desde cualquier aparato. Hay pocos datos en bruto que puedan ser utilizados y además varios de ellos están formato pdf solo lectura, por lo que no se puede trabajar directamente con ellos.

**6. No discriminatorios: Resultado 5**

Los datos están disponibles para cualquier persona sin necesidad de registro.

**7. Formato libre: Resultado 3**

Una parte importante de los datos se encuentran en formato no libre, como son: XLS, ZIP o WinRAR.

**8. Sin Licencias: Resultado 5**

Los datos no mostraban ninguna restricción, no se hayan sujetos a derechos de autor, propiedad industrial o secreto comercial.

**Tabla 6: Evaluación de la aplicabilidad de los principios de Datos Abiertos en el área de educación a partir del acceso al Portal de Datos Abiertos de España**

DIMENSIÓN DE ANÁLISIS	1	2	3	4	5	6	7
Las dimensiones de abajo son evaluadas a partir de la percepción del especialista sobre cada punto.	Poca  -----Moderada----- Mucha						
<b>1. Completos</b>		X					
<b>2. Primarios</b>					X		
<b>3. Actuales</b>		X					
<b>4. Accesibles</b>				X			
<b>5. Procesables</b>		X					
<b>6. No discriminatorios</b>						X	
<b>7. Formato Libre</b>		X					
<b>8. Sin licencias</b>						X	
<b>Resultado total de las dimensiones</b>	<b>29/56 = 50 %</b>						

Fuente: Elaboración propia.

### *1. Completos: Resultado 2*

Quizá porque el Ministerio es de Educación y Cultura, cuando pides datos de Educación te salen muchos de cultura, sobre todo de bibliotecas, fundaciones, etc. Aunque también salen datos sobre otros temas como, por ejemplo, de comercio, de empleo o de justicia. De educación, sobre todo pública, hay muy pocos datos. Los datos que hay son de indicadores físicos y económicos de la enseñanza privada o datos de otras encuestas, como la Encuesta de Presupuestos Familiares o la Encuesta de Población Activa, que utilizan como un indicador la formación. Hay también bastantes datos sobre la ciudad de Zaragoza y la Comunidad de Castilla-León.

Curiosamente hay datos sobre lugares de culto.

### *2. Primarios: Resultado 5*

El portal funciona como catálogo de datos, por tanto no se observaron manipulaciones o agregaciones realizadas por el equipo del Portal. Aunque es cierto que al haber pocos datos numéricos y que los que hay son del Instituto Nacional de Estadística, es difícil una manipulación de ellos.

### *3. Actuales: Resultado 2*

Los pocos datos que pueden ser de interés para los ciudadanos están desactualizados. Un ejemplo de ello son las estadísticas de la enseñanza universitaria en Galicia, las únicas que hay de alguna comunidad autónoma, que solo llegan al 2009.

### *4. Accesibles: Resultado 4*

Los datos están accesibles, aunque muchos de ellos son de acceso indirecto.

### *5. Procesables: Resultado 2*

Los datos no están razonablemente estructurados, de forma que se permita su procesamiento automático ni, en algunos casos, en formatos reutilizables desde cualquier aparato. Hay pocos datos en bruto que puedan ser utilizados y además varios de ellos están en formato pdf con vista protegida o excel en solo lectura, con los que no se puede trabajar directamente.

### *6. No discriminatorios: Resultado 6*

Los datos en general están disponibles para cualquier persona, sin necesidad de registro.

### *7. Formato libre: Resultado 2*

Una parte importante de los datos se encuentran en formato no libre, como son: XLSX, XLS o WinRAR.

### *8. Sin Licencias: Resultado 6*

Los datos no mostraban ninguna restricción, no se hayan sujetos a derechos de autor, propiedad industrial o secreto comercial.

## 5. Conclusiones

Del análisis de los datos sobre el cumplimiento de los principios de OpenDatGov en dos áreas, empleo y renta y educación, en Brasil y en España podemos sacar algunas conclusiones:

a) los datos de educación en Brasil son los que han conseguido un mayor porcentaje de cumplimiento, el 55,4%, frente al 50% conseguido en esa misma área en España y en la otra área, empleo y renta, en los dos países, o sea, más de 5 puntos porcentuales. Esos datos confirman la mayor efectividad de la apertura de datos de educación, siendo un elemento de ayuda para las acciones de control social.

Una de las explicaciones para ello es el hecho de que la información del área de educación sirve de base para diversas políticas sociales de ámbito nacional. Esas informaciones actualizadas y completas tienen impacto en la transferencia de recursos públicos entre los diferentes niveles de la federación. Solamente como ejemplo, la educación es una de los elementos del Programa Bolsa Familia, el mayor programa de transferencia de renta del mundo. Otro factor importante es que, en Brasil, la responsabilidad de la educación es compartida entre los tres niveles de la federación, lo que refuerza la monitorización y contribuye al control social. En ese apartado hay que señalar también que hay varios sindicatos y organismos de la sociedad civil que utilizan con frecuencia esas informaciones, imponiendo, indirectamente, una presión de actualización a los órganos responsables.

b) en cuanto al grado de cumplimiento de los principios vemos que, ambos países, destacan el hecho de ser: no discriminatorios y primarios. En el caso de Brasil además el de ser completos y en el de España sin licencia.

Se pueden ver con más detalle estos datos en la tabla 7.

**Tabla 7: Datos globales de las evaluaciones en Brasil y España**

	Brasil		España	
	Educación	Renta/ Empleo	Educación	Renta/ Empleo
<b>1. Completos</b>	6	5	2	2
<b>2. Primarios</b>	6	5	5	4
<b>3. Actuales</b>	4	2	2	3
<b>4. Accesibles</b>	3	2	4	3
<b>5. Procesables</b>	1	2	2	3
<b>6. No discriminatorios</b>	7	7	6	5
<b>7. Formato Libre</b>	1	2	2	3
<b>8. Sin licencias</b>	3	3	6	5
<b>Evaluación Global</b>	31	28	29	28

Fuente: Elaboración propia.

En ambos países se observa potencial para avances significativos en el sentido de conseguir lo que se espera de los Datos Abiertos, en cuanto instrumento para una mayor implicación ciudadana, transparencia y un mayor control social. Aunque todavía queda mucho trabajo por hacer, tanto a nivel político como administrativo y ciudadano. Ya que no hay tantos datos públicos disponibles ni son todos tan útiles como cabría esperar. Es más, sigue sin haber un modelo claro y consolidado de negocio y una masa social crítica que empuje a las administraciones a convertir en hechos sus propósitos de apertura. Cuando existe esa masa social, como es el caso de la educación en Brasil, las administraciones hacen un mayor esfuerzo para facilitar datos.

Para ello, se requiere no sólo ajustes de las normas y los marcos de referencia, sino también medidas y políticas para fortalecer las capacidades individuales y colectivas e incentivar la colaboración (OCDE, 2010). Es necesario, por tanto, un fuerte liderazgo político que modifique la cultura administrativa y una sociedad civil exigente.

La gran pregunta tal vez sea si *Open Data* u *Open Government* son solo –o nada menos que– una consecuencia lógica de determinados niveles de institucionalidad y transparencia en los gobiernos, de una cultura de participación y control ciudadano, preexistentes a la nueva realidad del mundo interconectado. En otras palabras, si el Gobierno Abierto es producto (en ciertos países) de altos niveles de calidad democrática-republicana, del imperio tácito de algunos principios liberales o si, en cambio, podría funcionar a la inversa, ser el causante, el detonante o al menos un facilitador.

Esperamos que este artículo sirva para responder a algunos de los interrogantes planteados sobre la apertura de datos, proceso que tiene un potencial inmenso aunque su impacto en la sociedad sigue siendo muy limitado.

## Bibliografía

- Akutsu, L y Pinho, J. A. G de. (2002). «Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil», en *Revista de Administração Pública*, vol. 36, nº. 5, pp. 723-746.
- Alves, J. A y Heller, P. (2013). «Accountability from the top down? Brazil's advances in budget transparency despite a lack of popular mobilization», en Khagram, S., Fung, A y Renzio, P. (eds.) *Open budgets: The political economy of transparency, participation and accountability*. Brookings Press.
- Beetham, D y Boyle, K. (1996). *Cuestiones sobre la democracia. Conceptos, elementos y principios básicos*. Los Libros de Catarata, Madrid.
- Bobbio, N. (1986). *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Paz e Terra, Río de Janeiro.
- Brasil. (2011). *Decreto de 15 de setembro de 2011*. Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto. En: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-)
- Calderón, C y Lorenzo, S. (coords.). (2010). *Open government: Gobierno abierto*. Algón Editores, Jaén.
- Campos, A. M. (1990). «Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?», en *Revista de Administração Pública*, vol. 24, nº 2, fev./abr, pp. 30-50.
- Concha, G y Naser, A. (2012). *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*. CEPAL – Colección Documentos de proyectos, Santiago de Chile.

- Dabla-Norris, E.; Allen, R., Zanna, L.; Prakash, T.; Kvintradze, E.; Lledo, V., Yackovlev, I y Gollwitzer, S. (2010). *Budget institutions and fiscal performance in low-income countries*. IMF Working Paper 10/80, International Monetary Fund. Washington DC.
- Di Pietro, M. S. Z. (1998). «A defesa do cidadão e da res publica», en *Revista do Serviço Público*. Brasília, *Enap*, ano 49, n.º 2, abr./jun, pp. 127-32.
- Dietrich, D. et al. (2012). *Open data handbook*. Disponible en: Directiva 2003/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de noviembre, relativa a la reutilización de la información del sector público. En: [www.boe.es/aeboe/consulta/bases\\_datos/doc.php?id=DOUE-L-2003-82244](http://www.boe.es/aeboe/consulta/bases_datos/doc.php?id=DOUE-L-2003-82244). (Fecha de acceso: 11/02/2014).
- Ferreira, M. A. M.; Oliveira, A y Silva, A. A. P. (2013). *Monitoreo de las políticas públicas en Brasil: ¿Instrumento de promoción de la transparencia y del accountability u objeto normativo?* Paper en el IV Congreso GIGAPP-IUIOG, Madrid.
- Fox, J. (2007). «Government transparency and policymaking», en *Public choice*, vol. 131, n.º 1, pp. 23-44.
- Fumega, S y Scrollini, F. (2013). «El acceso a la información y los gobiernos abiertos en América Latina», en Hofmann, A., Ramírez-Alujas, A.V. y Bojórquez, J.A. (coord.). *La promesa del gobierno abierto*. Itaip, Madrid.
- Gollwitzer, S. (2010). «Budget institutions and fiscal performance in Africa», en *Journal of African Economies*, vol. 20, n.º 1, pp. 111–152.
- Grimmelikhuijsen, S. G. (2012). «Linking transparency, knowledge and citizen trust in government: An experiment», en *International Review of Administrative Sciences*, vol. 78, n.º 2, pp. 50-73.
- He B. (2011). «Civic engagement through P.B.in China: Three different logics at work», en *Public Administration and Development*, n.º 31, pp. 122-133.
- Hedström, P. (2005). *Dissecting the social: On the principles of analytical sociology*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Hood, C. (2010). «Accountability and transparency: Siamese twins, matching parts, awkward couple?», en *West European Politics*, vol. 33, n.º 5, pp. 989–1009.
- Howard, A. (2012). *Data for the public good: Data holds immense potential to help citizens and government*. Ed.O'Reilly Media, En: <http://shop.oreilly.com/product/0636920025580.do>
- Khagram, S y Fung, A. de Renzio, P. (2013). *Open budgets: The political economy of transparency, participation and accountability*. Brookings Inst Pr, Washington, D.C.
- King, G.; Keohane, R y Verba, S. (1994). *Designing social inquiry: Scientific inference in qualitative research*. Princeton University Press, Princeton.
- Kolstad, I y Wing, A. (2009). «Is transparency the key to reducing corruption in resource-rich countries?», en *World Development*, vol. 37, n.º 3, pp. 521-532.
- Krylova, E. (2007). «Russia: Civic participation in subnational budgeting», en Shah, A. *Participatory budgeting*. World Bank, Washington DC.
- Lee, T. (2012). «Open data: Better politics, winning politics... But still politics». Crooked Timber. En: <http://crookedtimber.org/2012/07/06/open-data-better-politics-winning-politics-but-still-politics>
- Di Maio, A. (2010). «Is open data heading toward the trough of disillusionment?», en Gartner Blog Network, en: [http://blogs.gartner.com/andrea\\_dimaio/2010/02/10/is-government-2-0-heading-toward-the-trough-of-disillusionment](http://blogs.gartner.com/andrea_dimaio/2010/02/10/is-government-2-0-heading-toward-the-trough-of-disillusionment)
- Meijer, A. J., Curtin, D y Hillebrandt, M. (2012). «Open government: connecting vision and voice», en *International Review of Administrative Sciences*, vol. 78, n.º 1, pp.10-29.
- Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (ONSTI). (2013). *Estudio de la demanda y uso de gobierno abierto en España*. Ministerio de Industria, Energía y Turismo, Madrid.

- OPEN GOV DATA. *Eight principles of open government data*. Disponible en: [http://resource.org/8\\_principles.html](http://resource.org/8_principles.html) (Acceso el 10 abril 2013).
- Organización de las Naciones Unidas. (2012). *Encuesta de e-gobierno mundial*. ONU. En: <http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2012-Survey/Complete-Survey-Spanish-2012.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas. (2014). *The human development report. Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerability and Building Resilience*. En: <http://hdr.undp.org> (Acceso el: 20 septiembre 2014).
- Peled, A. (2013). «The politics of big data: A three-level analysis», en *European Consortium of Political Research (ECPR) General Conference, Bordeaux, France, September 4-7*. En: <http://ssrn.com/abstract=2315891> o <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2315891>. Acceso el: 10 abril 2014.
- Piedrabuena, A y Criado, L. (2012). «Open data, oportunidad escondida y semilla de la web semántica», en *Revista de Unidades de Información*. nº 2.
- Pinho, J. A. G. D. (2008). «Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia», en *Revista de Administração Pública*, vol. 42, nº 3, pp. 471-93.
- Pintos, C y Marín, J. L. (2013). *Open data. Reutilización de la información pública*. Ed. Netbiblo e INAP, Madrid.
- Prado, O y Loureiro, M. R. (2006). «Governo eletrônico e transparência: Avaliação da publicação das contas públicas das capitais brasileiras», en *Revista Alcance*, vol.13, nº 3, pp. 355-372.
- Prat, A. (2005). «The wrong kind of transparency», en *American Economic Review*, vol. 95, nº 3, pp. 862-877.
- Prince, A y Jolías, L. (2013). «Las fuentes conceptuales del Gobierno Abierto», en *Revista TELOS*, enero-abril, pp. 1-9.
- Ramírez-Alujas, Á. (2012). «Gobierno abierto es la respuesta: ¿Cuál era la pregunta?», en *Revista Más Poder Local*, vol. 12, pp. 14-22. Disponible en: <http://bit.ly/SjJGCZ>.
- Rezende, F. da C. (2011). «Razões emergentes para a validade dos estudos de caso na ciência política comparada», en *Revista Brasileira de Ciência Política*, vol. 6, pp. 297-337.
- Rodríguez, J. L. (2012). «El dato es valor de la democracia», en: [www.teritoriocreativo.es](http://www.teritoriocreativo.es)
- Shah, A. (2007). «Sub-Saharan Africa's experience with participatory budgeting», en Shah, A. (Ed.) *Participatory budgeting. Public sector governance and accountability series*. The World Bank, Washington D.C., pp.191-223.
- Sintomer, Y., Herzberg, C., y Roche, A. (2008). «P.B.in Europe: Potentials and challenges», en *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 32, nº 1, pp. 164- 178.
- Suwanmala, C. (2007). «Thailand: Civil Participation in Subnational Budgeting» en Shah, A. *Participatory Budgeting*. World Bank, Washington, DC.
- Van Evera, S. (2007). *Guide to Methods for Students of Political Science*. Cornell University Press, London.
- Vercelli, A. (2010). «Datos, informaciones, obras y gobiernos abiertos a los ciudadanos», en Calderón, C. y Lorenzo, S. (coord.). *Open Government – Gobierno Abierto*. Algón Editores, pp. 251-267.
- Vieira V. L. R. (2007). «Portal da transparência», en *Ações premiadas nº 12 Concurso Inovação na Gestão Pública Federal. ENAP*, Brasília.
- Wong, W y Welch, E. (2004). «Does E-government promote accountability? A comparative analysis of website openness and government accountability», en *Governance*, vol. 17, nº 2, pp. 275-297.
- Yu, H y Robinson, D. G. (2012). «The new ambiguity of <<Open Government>>», en SSRN eLibrary, en [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2012489](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2012489)