

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DATOS ABIERTOS
DE REINO UNIDO Y MÉXICO.
UNA COMPARACIÓN DE SU DISEÑO
*THE PUBLIC OPEN DATA POLICIES
OF THE UNITED KINGDOM AND MEXICO.
A COMPARISON OF THEIR DESIGN*



*Claudia CARRASCO BAUTISTA**
*Alejandro NAVARRO ARREDONDO***

RESUMEN. El objetivo de este artículo es analizar las políticas públicas de datos abiertos diseñadas por Reino Unido y México, dos países que pese a contar con sistemas políticos diferentes, uno de corte parlamentario y uno de naturaleza presidencialista, han obtenido los puntajes más altos en una de las principales métricas de transparencia: el Barómetro de Datos Abiertos. Para lograr este objetivo se comparan los elementos con los que fueron diseñadas estas políticas públicas. El argumento central de este artículo es que los buenos resultados obtenidos por estos dos países en materia de transparencia se deben, en gran medida, a que sus respectivas políticas de datos abiertos se diseñaron bajo los principios de calidad, pertinencia y reutilización social de la información. Así, una de las principales aportaciones de este análisis es la identificación de los elementos necesarios para formular acciones efectivas de transparencia y apertura gubernamental.

* Maestrante en gobierno y asuntos públicos en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), correo electrónico: carrasco.bautista@gmail.com.

** Doctor en Ciencias Políticas y Sociales. Profesor-investigador de tiempo completo del Departamento de Política y Cultura, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, correo electrónico: anavarroa@correo.xoc.uam.mx.

Fecha de recepción: 12 de marzo de 2021.

Fecha de dictamen: 14 de junio de 2021.

CLAUDIA CARRASCO BAUTISTA / ALEJANDRO NAVARRO ARREDONDO

PALABRAS CLAVE. Políticas públicas, datos abiertos, apertura gubernamental, análisis comparado.

88

●
○
●

ABSTRACT. The objective of this article is to analyze the open data public policies designed by the United Kingdom and Mexico, two countries that despite having different political systems, one of a parliamentary court and one of a presidential nature, have obtained the highest scores in one of the main transparency metrics: the Open Data Barometer. To achieve this objective, the elements with which these public policies were designed are compared. The central argument of this article is that the good results obtained by these two countries in terms of transparency are due, in some measure, to the fact that their respective open data policies were designed under the principles of quality, relevance and social re-use of information. Thus, one of the main contributions of this analysis is the identification of the necessary elements to formulate effective actions of transparency and government openness.

KEYWORDS. Public policies, open data, government openness, comparative analysis.

I. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este artículo es realizar un análisis comparativo de las políticas públicas de datos abiertos de Reino Unido y México, dos países que pese a contar con sistemas políticos diferentes, uno de corte parlamentario y uno de naturaleza presidencialista, han obtenido los puntajes más altos en una de las principales métricas internacionales de *open data*, el llamado Barómetro de Datos Abiertos u *Open Data Barometer (ODB)*. Ante esta situación surge una importante interrogante: ¿Qué factores han contribuido al éxito del diseño de las políticas de datos abiertos de Reino Unido y México? Sin duda, la respuesta a esta pregunta de investigación permitirá una mejor identificación de los elementos necesarios para formular acciones efectivas de transparencia y apertura gubernamental. Cabe señalar que este tipo de políticas busca la apertura de datos gubernamentales para que sean modificables y reutilizables, de manera que puedan ser empleados para producir estadísticas y conocimientos socialmente útiles.

Como se verá más adelante, el argumento central de este artículo es que los buenos resultados de estos dos países en materia de transparencia se deben, en gran medida, a que ambos han desplegado una serie de herramientas que promueven que el diseño de sus respectivas políticas de datos abiertos se realice bajo los principios de calidad, pertinencia y reutilización social de la información. Entre dichos instrumentos destacan: a) una ley o normatividad que regula la política pública de datos abiertos, en donde se da carácter obligatorio a estos principios; b) una guía o manual de implementación con actividades y responsabilidades asignadas a diversas instituciones públicas, afines a tales preceptos; y c) un conjunto de actores encargados de vigilar el cumplimiento de dichas tareas, así como de efectuar otras acciones orientadas a asegurar la calidad, confiabilidad y utilización social de los datos abiertos.

89

De esta forma, este artículo se estructura por cuatro apartados. En el primero se exponen los fundamentos conceptuales y metodológicos para la aplicación del enfoque comparado de políticas públicas. En el segundo se hace una breve recopilación acerca de los orígenes de las políticas públicas de datos abiertos de Reino Unido y México. En el tercero, se exponen las variables explicativas o factores que facilitan comprender por qué ambos países han logrado obtener una calificación superior a los 60 puntos en el ODB. Finalmente, en el cuarto apartado se presentan una serie de reflexiones finales o conclusiones.

II. FUNDAMENTOS CONCEPTUALES DEL ENFOQUE COMPARADO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

El estudio de las políticas públicas, desde una perspectiva comparada, ha planteado una pregunta de interés por resolver: ¿Por qué comparar políticas públicas? La respuesta a esta interrogante apunta a generar conocimiento acerca de la forma en la que gobiernos con regímenes políticos diferentes, buscan atender y resolver problemas públicos similares. En ese sentido, las políticas públicas pueden considerarse como el conjunto de acciones y decisiones ejecutadas por actores públicos, con la participación de otros agentes, para dar respuesta a un problema que afecta un interés público (Arellano y Blanco, 2013:28). Al respecto, a la hora de intentar explicar por qué se necesita comparar esos conjuntos de acciones, algunos autores sugieren que el análisis comparado de políticas públicas contribuye a entender las razones por las que países tan diferentes reportan resultados similares y, si

CLAUDIA CARRASCO BAUTISTA / ALEJANDRO NAVARRO ARREDONDO

esto depende o no, y en qué medida, de la serie de arreglos institucionales y actores que participan del diseño de una política pública (Gupta, 2012:15).

Así, el objetivo de las políticas públicas comparadas es abarcar las principales similitudes y diferencias de las acciones gubernamentales entre diversas unidades macrosociales. La tarea es comprender la mezcla de factores constantes y la variabilidad que caracteriza a las acciones de los gobiernos alrededor del mundo, teniendo en cuenta los contextos globales, regionales y nacionales en los que operan. Entonces, si se entiende a las políticas públicas como el estudio del conjunto de acciones dirigidas a resolver problemas públicos, el enfoque comparativo es simplemente la familia de estrategias y técnicas que promueven la comprensión de esas acciones desde una perspectiva comparada.

Ya sea que se le reconozca como campo o como método de estudio, la aplicación del enfoque comparado de políticas públicas resulta la mejor herramienta con que se cuenta, desde la ciencia política, para conectar conceptos con una realidad específica (verificación empírica de conceptos); así como para evaluar experiencias de políticas en diversos lugares y/o diversos momentos históricos; para observar las coincidencias y diferencias que existen entre acciones afines, a partir de establecer las variables o componentes explicativos que permiten describir y escudriñar el proceso o ciclo de una *policy*; al igual que para conocer la forma en que tal proceso repercute en los resultados alcanzados (Bulcourn y Cardozo, 2008).

En ese sentido, además de aportar elementos clave para dar solución a la interrogante sobre ¿Por qué comparar políticas públicas?, Bulcourn y Cardozo (2008) brindan algunas pistas para saber qué y cómo comparar. En relación al primero de estos aspectos, sobre el qué comparar, los autores refieren la necesidad de establecer y delimitar apropiadamente los conceptos que serán utilizados. Asimismo, destacan la importancia de alcanzar un equilibrio entre extensión, o cuántos casos serán abordados en la investigación comparada, e intensidad, en otras palabras, cuántas variables o atributos de dichos casos serán evaluados.

En segunda instancia, cuando tratan lo relativo a cómo comparar, Bulcourn y Cardozo (2008) enfatizan que para emprender un estudio de política pública desde el enfoque comparado, es preciso establecer el objeto y los objetivos de la comparación, elegir si la comparación será de tipo sincrónico (procesos o políticas que suceden al mismo tiempo, en contextos diferentes) o diacrónico (una misma política en diferentes momentos o periodos de tiempo), al igual que definir si se hará un abordaje por casos o uno por variables; entre otra recomendaciones.

Así, el enfoque comparado de políticas públicas puede considerarse como una estrategia para hacer inferencias sobre la causalidad de un fenómeno. Cabe señalar que no es la única estrategia metodológica que persigue este propósito. Sin embargo, los experimentos y el análisis estadístico, diseñados para descubrir relaciones de causa y efecto, involucran también una comparación entre observaciones, ya sean de individuos, grupos sociales o países. De esta forma, todas las investigaciones de causa y efecto son comparativas por naturaleza. Por ello, el enfoque comparado de políticas públicas también brinda, en un sentido científico tradicional, el análisis sistemático de las causas y efectos de un fenómeno social.

No obstante, con lo explicado hasta este momento, aún podrían quedar dudas acerca de qué se obtiene al comparar políticas públicas de diferentes países. La respuesta a esa interrogante es que un enfoque comparativo podría ampliar nuestra comprensión de los fenómenos político-sociales, lo que conduciría a elaborar tipologías más precisas sobre estos fenómenos y alcanzar un mayor poder explicativo e, incluso, predictivo de dichos fenómenos. Según Wiarda (1985), la fortaleza de un enfoque comparativo de políticas públicas radica en averiguar más sobre los lugares que menos conocemos. Sin duda, esta capacidad de conocer con mayor profundidad países extranjeros e interpretar los eventos que ocurren en ellos, adquiere mayor importancia a medida que el mundo se vuelve más interdependiente.

Pero Wiarda (1985) considera que el potencial explicativo es la mayor ventaja del enfoque comparativo. En ese sentido, los analistas de políticas públicas buscan comprender una variedad de sistemas políticos, no sólo para profundizar el conocimiento de dichos sistemas, sino también para formular y probar hipótesis sobre las mejores soluciones, que se han identificado en otros contextos, a los mismos problemas públicos. Así, esas hipótesis, una vez validadas y generalizadas, también tienen un potencial predictivo. La capacidad de predecir no es sólo un signo de conocimiento científico sistemático, sino que también brinda una base para extraer lecciones o recomendaciones de política de otros contextos geográficos.

Además de hacer frente a la cuestión de por qué comparar políticas públicas, al elegir el método comparado como estrategia para el análisis, se deben afrontar algunos retos metodológicos, como establecer con claridad la dimensión horizontal o el alcance espacial del estudio y la dimensión vertical o temporal del mismo. Para definir la primera dimensión (relativa al espacio) se debe especificar el criterio de selección bajo el que se elegirán los casos desde el plano territorial; de suerte tal que se puntualice si se contrastarán unidades a nivel nacional o subnacional, ya sea en modalidad intranacional (casos subnacionales de un mismo país) o entre unidades



CLAUDIA CARRASCO BAUTISTA / ALEJANDRO NAVARRO ARREDONDO

subnacionales de distintos casos nacionales, o en el nivel supranacional o desde una perspectiva multinivel.

92 En tanto, en lo relativo a la dimensión vertical o dimensión temporal, se debe especificar si se optará por un estudio de tipo sincrónico (simultáneo), o por uno de clase diacrónico (también conocido como longitudinal) o si se decantará por una comparación diferida en el tiempo. Los estudios sincrónicos se realizan en un mismo momento o lapso de tiempo para todos los casos seleccionados. En tanto, los diacrónicos se centran en el cambio, por lo que miran los casos de estudio en diferentes periodos de tiempo. Finalmente, el tercero de ellos es la denominada comparación diferida en el tiempo, que representa una forma mixta entre los estudios sincrónicos y los diacrónicos (Lucca y Pinillos, 2015).

●
○
● El siguiente desafío metodológico de un estudio comparativo de políticas públicas es el tipo de estudio que se seguirá; mismo que puede tomar al menos, los siguientes tres modelos: el diseño de sistemas más similares, el diseño de sistemas más diferentes y el análisis cualitativo comparativo (o QCA, por sus siglas en inglés). El diseño de sistemas más similares (DSMS) consiste en escoger los objetos de estudio que muestren la mayor similitud entre sí, excepto por el fenómeno que se busca comprender. En tanto, en el diseño de sistemas más diferentes (DSMD), los casos u objetos de estudio se eligen entre aquellos que son más distantes entre sí, fuera del fenómeno que está siendo observado (Carsten, 2008).

Por su parte, el análisis de configuraciones causales o *Qualitative Comparative Analysis* (QCA) busca comprender cómo determinada configuración de condiciones causales suficientes y necesarias está vinculada con la presencia de un fenómeno particular. Esta técnica fue diseñada bajo el supuesto de que los fenómenos sociales resultan de una causación coyuntural múltiple, situación que es imposible de enfrentar con el DSMS o con el DSMD, ya que éstos establecen que un fenómeno es producido por un conjunto único de causas. Además, hay una diferencia en la lógica del DSMS y del DSMD comparado con el QCA. Mientras que los primeros están orientados a variables, el QCA sigue un enfoque orientado a los casos. Al hacer uso del DSMS o del DSMD, la ambición es probar el efecto de una o más variables independientes sobre la variable dependiente, mientras que el QCA analiza la interacción continua entre la teoría y los casos. En otras palabras, los primeros tienen como objetivo probar teorías, mientras que el QCA pretende descubrir teorías (Pérez, 2009).

De esta forma, para comparar las políticas públicas de datos abiertos de Reino Unido y México se utiliza el diseño de sistemas más diferentes (DSMD). Son dos las razones que justifican la selección de esta técnica:

1) el DSMD es apto para comparar países que son muy diferentes (es el caso de México y Reino Unido) en muchos aspectos: forma de gobierno y/o de Estado, nivel de desarrollo económico, cultura, religión e historia; excepto en dos características: el fenómeno investigado (puntajes altos en las métricas de transparencia) y las causas de este fenómeno; 2) el DSMD es particularmente útil cuando las variables a investigar se encuentran en un nivel subsistémico, en ese sentido, la comparación que aquí se hace entre Reino Unido y México se enfoca en variables que no son sistémicas (las características de sus políticas públicas de datos abiertos), es decir, no se relacionan con las características que los distinguen como sistemas (por ejemplo, forma de gobierno y/o de Estado) (Carsten, 2008).

93

Así, para evitar que la inclusión de muchas variables dificulte los ejercicios de comparación, el DSMD intenta excluir tantas variables sistémicas como sea posible de los modelos de análisis. Esto se hace mediante el estudio de las interacciones entre las variables independientes y la dependiente en contextos sumamente diversos. El principio es sencillo: cuanto más difieren los contextos analíticos en términos sistémicos, mayor es el número de factores que se pueden descartar del ejercicio comparativo y mayor es la asociación entre variables (dependiente e independientes) que se identifica en los casos comparados (Teune y Przeworski, 1981). En otras palabras, la idea central del DSMD es comparar dos casos que sean diferentes en casi todos los aspectos, excepto en las variables bajo investigación. La lógica del DSMD es que las características que hacen diferentes a los sistemas sean consideradas variables de control y las características que los hacen similares sean variables operativas (Teune y Przeworski, 1981).

Así, una vez establecidos los fundamentos conceptuales y metodológicos a tomar en cuenta para realizar este análisis de políticas públicas comparadas, en el siguiente apartado se explicará la manera en que estos elementos serán puestos en práctica para comparar las políticas de datos abiertos implementadas por Reino Unido y México.

III. ANTECEDENTES Y ORÍGENES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DATOS ABIERTOS DE REINO UNIDO Y MÉXICO

Las políticas públicas de datos abiertos son un subconjunto de acciones que forman parte del movimiento de Gobierno Abierto (Attard *et al.*, 2015). Este movimiento busca una transformación democrática radical al aprovechar el valor de los datos abiertos para la sociedad a través de tres principios: 1) apertura, 2) participación y 3) colaboración (Janssen, 2012). Por lo tanto,

CLAUDIA CARRASCO BAUTISTA / ALEJANDRO NAVARRO ARREDONDO

la apertura de datos gubernamentales no es el objetivo final, sino un mecanismo democrático para promover la participación ciudadana en la toma de decisiones (Baack, 2015). De hecho, el Gobierno Abierto surgió como un movimiento multilateral importante en diversos países a principios del siglo XXI y representa un cambio de paradigma en la forma en que los gobiernos dan forma a sus relaciones con el público (Piotrowski, 2017).

94 ●
○
● Ahora bien, no existe una definición única y universalmente aceptada de políticas públicas de datos abiertos (Kitchin, 2014; Mayer-Schonberger y Cukier, 2013). Como resultado, estas acciones a menudo están vinculadas conceptualmente con los grandes propósitos de Gobierno Abierto (Bertot *et al.*, 2014). De hecho, esto ha creado una ambigüedad conceptual entre datos abiertos y gobierno abierto. Esto se complica aún más por la interpretación flexible del término “datos”, que puede abarcar cualquier cosa, desde conjuntos de datos dispersos sin procesar hasta informes escritos. Así, esta ambigüedad conceptual ha dificultado el progreso en el desarrollo de avances teóricos y prácticos sobre las políticas públicas de datos abiertos (Marjanovic y Dubravka, 2016). También es posible que esta ambigüedad permita a ciertos gobiernos argumentar que implementan políticas públicas de datos abiertos simplemente habilitando sitios *web* (Bertot *et al.*, 2014) o publicando bastante información gubernamental, independientemente de su utilidad para facilitar los objetivos de transparencia y rendición de cuentas (Janssen *et al.*, 2012).

Pese a estas ambigüedades, algunas definiciones de datos abiertos se centran en su propósito y su función clave para permitir la apertura del gobierno. Por ejemplo, el *Open Data Institute* (ODI, 2013) afirma que: “Los datos abiertos son datos a los que cualquiera puede acceder, usar y compartir”. Por su parte, la *Open Knowledge Foundation* (s/f) afirma que: “Los datos abiertos pueden ser utilizados, modificados y compartidos libremente por cualquier persona, para cualquier propósito”. En ese sentido, la apertura de datos gubernamentales es crucial para distribuir libremente la información necesaria para producir estadísticas y conocimientos socialmente útiles (Kitchin, 2014). Geiger y Von Lucke (2012) caracterizan esta forma de participación ciudadana en el gobierno abierto como “*hackeo cívico*”, que se entiende como el uso de datos abiertos para hacer que los gobiernos sean más responsables y para encontrar soluciones creativas a problemas públicos.

Con respecto a la definición de datos gubernamentales abiertos, Geiger y Von Lucke (2012:269) señalan que son todos aquellos “datos almacenados del sector público que podrían ser accesibles por el público sin ninguna restricción de uso y distribución”. Estos autores comentan que

dicha definición, excluye la publicación de datos que deben permanecer confidenciales o contienen secretos industriales y, por lo tanto, no deben ser publicados. Pero, salvo estas restricciones, todos los datos almacenados por el sector público pueden ser analizados, buscados, filtrados, formateados, monitoreados y editados. Algunos de esos datos consisten en estadísticas, mapas, planos, información contable, leyes y otras publicaciones. Asimismo, el gobierno debería abrir no solo datos brutos, sino también información y publicaciones basadas en estos datos.

95

No obstante, para una implementación exitosa de políticas públicas de datos abiertos, el conocimiento puro de los datos no es suficiente. Además, se deben asegurar otros elementos institucionales muy importantes: 1) se debe diseñar un marco legal para facilitar la apertura de los datos gubernamentales; 2) se debe garantizar la protección y la privacidad de los datos personales; 3) se debe preparar la información y tomar las precauciones necesarias contra conclusiones erróneas que surjan a partir de la interpretación de dicha información. Esto se puede asegurar mediante la formulación e implementación de políticas de datos abiertos, considerando las especificidades culturales e institucionales de cada administración pública (Geiger y Von Lucke, 2012).

En síntesis, las políticas de datos abiertos tienen como objetivo que la ciudadanía participe en el fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas, dando como resultado la mejora en servicios de salud, altos niveles de educación, oportunidades de empleo, seguridad pública e información útil para la toma de decisiones (Piotrowski, 2017). Ahora bien, de acuerdo con Piotrowski (2017) para que las políticas de datos abiertos funcionen bien es necesario que en su diseño se contemplen los siguientes principios:

- a) *Calidad de la información*: este principio se relaciona con la calidad de los datos, que éstos sean aptos para ser usados (*fitness for use*), es decir, que cumplan con los requerimientos y expectativas de los consumidores o usuarios de la información (Attard, *et al.*, 2015:9).
- b) *Reutilización de los datos*: este principio está vinculado a que las personas usen la información pública para analizar lo que está sucediendo con su gobierno, lo que a la vez los habilita para realizar contribuciones informadas a los procesos de gobierno (Wessels, *et al.*, 2017:48).
- c) *Pertinencia de la información*: el principio de la pertinencia requiere que la información sea capaz de mejorar las decisio-

CLAUDIA CARRASCO BAUTISTA / ALEJANDRO NAVARRO ARREDONDO

nes tomadas por los usuarios de dicha información. Así, este principio se relaciona con la oportunidad, comparabilidad y comprensibilidad de la información, además de que ésta sea completa, no distorsionada y libre de errores (Zuiderwijk, *et al.*, 2014: 187).

96 En cuanto al diseño de políticas de gobierno abierto, en Reino Unido, en 2010, el gobierno de este país creó su política pública mediante la aprobación de dos instrumentos:¹ la plataforma electrónica *www.data.gob.uk* y la aprobación del *Decreto por el que se emite la Estrategia Nacional de Datos Abiertos*. Dos años más tarde, y con el propósito de homologar los esfuerzos de diversos departamentos de Estado, la Oficina del Gabinete y Finanzas publicó el *Libro Blanco de los Datos*, documento en el que se plasman una serie de tareas y directrices bajo las que se pretende favorecer el acceso a los datos abiertos, generar confianza (de los ciudadanos y otros usuarios respecto a los datos brindados por las instancias públicas), fomentar el uso inteligente de la información y construir una sociedad auténticamente transparente (Cabinet Office and Paymaster General, 2012). En 2017 el nombre de la política de datos cambió para denominarse Estrategia de Transformación Gubernamental (ETG) (Gobierno de Reino Unido, 2017).

En el documento por el que se emite la ETG, se reconoce que los datos son un recurso crítico para favorecer que los gobiernos sean más eficientes, efectivos y que los servicios públicos respondan de mejor manera a las necesidades de los ciudadanos. Asimismo, se refiere que los datos abiertos son esenciales para generar mejores políticas públicas, anticipar y tomar mejores decisiones de gobierno. Como parte de la ETG, en marzo de 2018, se rediseñó el portal oficial de *open data* de Reino Unido, el cual fue lanzado por primera vez en el 2010; de manera que en el nuevo portal se prioriza la divulgación de información relacionada con instituciones centrales de gobierno, datos sobre presupuesto público y control de los gastos de gobierno.

Así, esta estrategia de datos abiertos tuvo como objetivo empoderar y vincular a los ciudadanos con la información que se difundiera bajo la Licencia de Gobierno Abierto, haciendo que dicha información fuera pro-

¹ Howlett, Elladis y Hill (2005: 2-5) definen a los instrumentos de políticas como un conjunto de técnicas a disposición de los gobiernos, para concretar sus objetivos de política pública; además de esta conceptualización, los instrumentos de políticas se han clasificado según sus aplicaciones como *detectores*, aquellos que buscan recabar información para conocer mejor el problema público que busca resolver una política pública y *efectores*, o las herramientas usadas para causar un efecto o impacto sobre dicho problema.

cesada y publicada bajo determinados estándares de calidad, de manera que los datos abiertos fueran de fácil comprensión y uso para el público. Además, en dicha estrategia se plasmó una serie de compromisos puntuales que el gobierno de Reino Unido asumía para proporcionar información de alto valor, hacerla accesible a la mayor cantidad de personas, fomentar su reutilización e incrementar la satisfacción de los usuarios respecto a los datos que se les brindan (Saxby y Hill, 2012).

Uno de los ejes centrales de esta primera estrategia de datos abiertos fue una apuesta por una mejora continua de la calidad de los datos abiertos, para lograrlo se llevaron a cabo dos acciones principales. La primera consistió en revisar de manera permanente que los estándares de calidad se cumplieran por las instancias e instituciones públicas que publican información en datos abiertos. La segunda, se centró en involucrar a los usuarios en la mejora constante de los datos abiertos (Saxby y Hill, 2012).

Por su parte, México, en 2015, lanzó su política de gobierno abierto, denominada como Política Nacional de Datos Abiertos. Dicha política arrancó con la publicación del *Decreto por el que se establece la regulación en materia de datos abiertos*, mismo que ordenó el lanzamiento del Portal Nacional de Datos Abiertos, el cual se pondría en funcionamiento durante ese mismo año. De igual forma, durante ese año, se redactó la *Guía de implementación de la Política de Datos Abiertos*, un manual que contiene las responsabilidades y pautas que las instancias públicas, con obligaciones en materia de datos abiertos, deberán cumplir para preparar, publicar, perfeccionar y promover la difusión, el uso y reutilización de datos abiertos desde la plataforma oficial de *open data* (Martínez, Rocha y Navarro, 2018).

Es preciso mencionar que, en el caso particular de México, la política pública de datos abiertos concretó uno de los compromisos asumidos por el país en su *Segundo Plan de Gobierno Abierto*, redactado como parte de las responsabilidades adquiridas en su carácter de miembro de la *Alianza para el Gobierno Abierto* (AGA). El documento para los años 2013-2015 proponía crear una *Política Nacional de Datos Abiertos*, que brindara certeza jurídica para llevar a cabo la publicación y permitir el uso de datos abiertos gubernamentales (Martínez, Rocha y Navarro, 2018). Según lo establecido en el referido *Plan de acción*, la política de *open data* de México tendría como mínimo:

- 1) Lineamientos para la difusión de datos abiertos (que tomaran en cuenta la opinión de expertos y las mejores prácticas en la materia).
- 2) Medios de acceso público a los datos abiertos.



CLAUDIA CARRASCO BAUTISTA / ALEJANDRO NAVARRO ARREDONDO

- 3) Mecanismos para recibir la retroalimentación, denuncias y otras formas de participación por parte de los usuarios de los datos abiertos.
- 4) Iniciativas para incentivar el uso de los datos abiertos por parte de la sociedad y el propio gobierno.
- 5) Garantías para proteger la privacidad de quienes brinden, utilicen o reúsen datos abiertos (Alianza por el Gobierno Abierto, 2013).

98

De esta forma, la plataforma oficial de datos abiertos de México es el sitio www.datos.gob.mx. Dicho portal tiene dos funciones principales. La primera es brindar la información pública, que, en formatos abiertos, ha sido proporcionada por 290 instituciones públicas. La segunda es dar a conocer los proyectos, aplicaciones y otras iniciativas generadas con base en datos abiertos. Respecto a la primera función, el portal de datos abiertos cuenta con un inventario de más de 9 mil recursos de información, los cuales se encuentran organizados en once ejes temáticos: cultura y turismo, desarrollo, economía, educación, energía y medio ambiente, finanzas y contrataciones, información geoespacial, información de gobiernos locales, infraestructura, salud y seguridad. Por su parte, la segunda función del portal toma forma por medio del Blog de los Datos Abiertos, un micrositio dedicado a compartir seminarios, talleres y otros eventos, con el propósito de compartir los usos y aplicaciones que pueden tener los datos abiertos en la economía, la prevención de delitos, el combate a la corrupción y la promoción de la salud.

Gracias a las acciones descritas previamente, Reino Unido y México se ubicaron en el primero y quinto lugar del Barómetro de Datos Abiertos. Este hecho genera una pregunta interesante: ¿Por qué a pesar de ser dos países tan diferentes, Reino Unido y México presentan resultados similares en materia de datos abiertos? La situación anterior presenta una oportunidad ideal para llevar a cabo un ejercicio comparativo con el DSMD, pues a pesar de que México y Reino Unido son dos países muy diferentes en muchos aspectos: forma de gobierno y/o de Estado, nivel de desarrollo económico, cultura, religión e historia; comparten dos características importantes: el fenómeno investigado (puntajes altos en las métricas de transparencia) y las posibles causas de este fenómeno: ambos países han desplegado una serie de herramientas que promueven que el diseño de sus respectivas políticas de datos abiertos se realice bajo los principios de calidad, pertinencia y reutilización social de la información. Al respecto, el cuadro 1 presenta el DSMD que se utiliza para comparar las políticas de datos abiertos de México y Reino Unido.

CUADRO I. EL DSMD PARA COMPARAR LAS POLÍTICAS DE DATOS ABIERTOS EN MÉXICO Y REINO UNIDO

<i>Diseño de Sistemas más Diferentes</i>		<i>Reino Unido</i>	<i>México</i>
<i>Variables Sistémicas</i>	Forma de Estado	Estado Unitario	Estado Federal
	Forma de gobierno	Monarquía Parlamentaria	República Presidencialista
	Nivel de desarrollo económico	Desarrollado	En vías de desarrollo
	Religión	Protestante	Católica
<i>Variables operativas</i>	Factores explicativos (variables X)	Una ley o normatividad que regula la política pública de datos abiertos, en donde se da carácter obligatorio a los principios de calidad, pertinencia y reutilización social de la información	
		Una guía o manual de implementación con actividades y responsabilidades asignadas a diversas instituciones públicas, afines a tales preceptos	
		Un conjunto de actores encargados de vigilar el cumplimiento de dichas tareas, así como de efectuar otras acciones orientadas a asegurar la calidad, confiabilidad y utilización social de los datos abiertos.	
	Fenómeno a ser explicado (variable Y)	Puntajes altos en el Barómetro de Datos Abiertos	

FUENTE: Elaboración propia.

Aunado a lo anterior, es oportuno acotar que tanto México como Reino Unido no sólo son parte de la AGA² sino que ambos países también se han

² La AGA es una iniciativa global que tiene como propósito hacer que las decisiones y acciones ejecutadas por los gobiernos, para hacer frente a los desafíos que enfrentan las sociedades modernas, involucren la cooperación de múltiples actores, tanto públicos, como de carácter privado y social. Al integrarse a la AGA, cada miembro nacional o local debe firmar la *Declaración de Gobierno Abierto*, documento en el que se reconoce la urgencia de hacer que los gobiernos que se conduzcan con transparencia, sean receptivos y sensibles a las demandas ciudadanas, anuentes a toda forma de inclusión ciudadana y capaces de brindar servicios públicos con eficiencia y eficacia (Alianza para el Gobierno Abierto, 2011).



CLAUDIA CARRASCO BAUTISTA / ALEJANDRO NAVARRO ARREDONDO

adherido a otros dos esfuerzos internacionales (dos documentos declarativos que tienen estándares o principios en materia de datos abiertos) los cuales se describen a continuación:

- 100
- 1) *La Carta Internacional de Datos Abiertos*. Es una alianza internacional de 150 gobiernos y organizaciones que se han comprometido a liberar datos abiertos, con base a una serie de principios contenidos en la Carta. Los principios que la carta expone son seis: 1) apertura por defecto, 2) exhaustividad y oportunidad de la información, 3) accesibilidad y usabilidad, 4) interoperabilidad y comparabilidad, 5) fomentar la gobernanza y el empoderamiento ciudadano, 6) promover el desarrollo inclusivo y la innovación. De manera particular, el principio de apertura por defecto está dirigido a que el gobierno brinde información pública de forma proactiva, sin que medie una solicitud específica para ello. La exhaustividad y oportunidad hacen referencia a que la información sea relevante, esté actualizada y tenga el mayor nivel de detalle posible. El principio de accesibilidad y usabilidad apunta a que la información que se distribuya en formatos abiertos, sea de fácil uso y localización. En tanto la interoperabilidad y comparabilidad, están dirigidas a que los datos abiertos puedan ser comparados y compartidos. Los últimos principios se entienden como la capacidad que tienen los datos para hacer que los ciudadanos sepan qué están haciendo sus gobernantes, puedan tomar parte de las decisiones públicas; así como el potencial que tienen los datos abiertos para impulsar el desarrollo sostenible y la innovación. Además, cada recurso de información será actualizado de forma permanente, se utilizará un lenguaje comprensible para cualquier usuario y se emplearán formatos que permitan que cada base de datos o sistema pueda ser modificado y reutilizado. Por último, los firmantes impulsarán que los temas priorizados sean aquellos que impulsen la gobernanza, el empoderamiento ciudadano, la inclusión social y la innovación.
 - 2) *La Guía de Datos Abiertos Anticorrupción*. La Guía se construyó con el propósito de contribuir a los esfuerzos desplegados por los países adoptantes de la Carta Internacional de Datos Abiertos, con el propósito de utilizar los datos abiertos para generar normas y prácticas que contribuyan a reforzar sus respectivas políticas anticorrupción. Esta Guía fue resultado de la labor del Grupo de Trabajo Anticorrupción que, en 2014, reconoció la importancia de los datos abiertos para seguir los flujos financieros y monitorear las

contrataciones y adquisiciones públicas, entre otros actos que forman parte del proceso anticorrupción. Este último contempla actividades de prevención, detección, investigación y sanción de actos de corrupción. Asimismo, la Guía identifica 30 conjuntos de datos prioritarios que los países deberán hacer accesibles en modalidad de datos abiertos: registro de cabilderos, declaración de intereses, registro de servidores públicos que intervienen en procesos de contratación, personas políticamente expuestas, listado de contratistas de gobierno, subsidios de gobierno, programas de cooperación internacional, datos de auditorías, registro de obras de infraestructura prioritarias, registro de declaraciones patrimoniales. Asimismo, en este documento se especifican siete condiciones necesarias para emplear los datos abiertos en la lucha contra la corrupción: evitar en todo lo posible el compartir datos en versiones no transformables como el PDF, mostrar un apego irrestricto a los seis principios de apertura asentados en la Carta Internacional de Datos Abiertos, divulgar los datos correctos que muestren una imagen completa de lo que está sucediendo en un área o tema en particular, incentivar que los usuarios compartan y redistribuyan los datos abiertos y, finalmente, edificar una arquitectura institucional conformada por estructuras que puedan detectar actividades corruptas.

101



Ahora que se ha hecho este breve repaso sobre los orígenes de las políticas públicas de datos abiertos de México y Reino Unido, en la siguiente sección se describen los componentes esenciales que las han hecho exitosas.

IV. LAS CLAVES DEL ÉXITO: LOS COMPONENTES ESENCIALES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DATOS ABIERTOS DE REINO UNIDO Y MÉXICO

En este apartado se explican tres componentes del diseño de las políticas públicas de datos abiertos de Reino Unido y México. Se trata de tres instrumentos clave para el desarrollo de sus acciones de gobierno abierto: 1) un marco normativo, 2) una serie de disposiciones generales que regulan la implementación de las políticas de datos abiertos, es decir, un grupo de instrucciones particulares que amplían o especifican lo establecido en el marco normativo, y 3) un conjunto de organizaciones y actores responsables de cumplir con los instrumentos previos. Gracias a estos componentes,

CLAUDIA CARRASCO BAUTISTA / ALEJANDRO NAVARRO ARREDONDO

Reino Unido y México obtuvieron 76 y 69 puntos, respectivamente, de los 100 puntos posibles de obtener, en el Barómetro de Datos Abiertos. En lo que compete a México, este promedio lo coloca como el único país de América Latina y el Caribe con una calificación aprobatoria o superior a los 60 puntos.

102 El Barómetro de los Datos Abiertos es una métrica de transparencia creada por la *World Wide Web Foundation* que busca medir cómo los gobiernos de diversos países publican y utilizan los datos abiertos para favorecer la rendición de cuentas y la transparencia; así como para generar impacto social y económico. Existen cuatro ediciones del Barómetro de Datos Abiertos, las correspondientes a los años 2013, 2015, 2017 y 2018. La cuarta edición evaluó las políticas de datos abiertos de diversas naciones en tres rubros: a) la preparación y diseño de la política pública, b) la implementación de dicha política y c) su impacto en los rubros social y económico. De acuerdo con los resultados obtenidos en estos tres rubros, los países examinados se agrupan en tres grupos: 1) los *campeones*, que reúne a los países que han logrado las puntuaciones más altas en el Barómetro (calificaciones superiores a los 65 puntos y que han registrado avances significativos en los rubros mencionados); 2) los *aspirantes*, aquellos que no alcanzan los 65 puntos y que han tenido poco avance en el diseño, implementación o impacto de sus políticas de datos abiertos; y 3) los *rezagados*, países que además de colocarse por debajo de los 65 puntos, han sufrido una grave caída en alguno de esos rubros (Open Data Barometer, 2018).³

En su última edición, correspondiente a 2018 y qué se utilizó para la elaboración de este artículo, Reino Unido y México están ubicados dentro del grupo de campeones. En este artículo se sostiene que ambos países lograron ubicarse en este grupo gracias a que cuentan con tres instrumentos que orientan sus políticas de datos abiertos: 1) un decreto o documento normativo que da carácter obligatorio a los principios de calidad, pertinencia e impacto social de la información que se difunde en formatos abier-

³ El último reporte del Barómetro de los Datos Abiertos, refiere que en el grupo de *campeones* se ubican Canadá, Reino Unido, Australia, Francia, Corea del Sur, México, Japón y Nueva Zelanda. Por su parte, al equipo de *aspirantes* pertenecen Estados Unidos, Alemania, Uruguay, Colombia, Rusia, Brasil, Italia, India, Argentina, Ucrania y Filipinas. Finalmente, el núcleo de países *rezagados* está conformado por Chile, Indonesia, Sudáfrica, Paraguay, China, Costa Rica, Turquía, Panamá, Guatemala, Arabia Saudita y Sierra Leona (Open Data Barometer, 2018). Cabe señalar que la métrica usada en este análisis pertenece a 2018, por lo que el levantamiento de los datos que se ocupan en el artículo ocurrió entre 2017 y 2018. No existen datos más actuales, pues hasta la fecha no se ha publicado una nueva versión del barómetro.

tos; 2) una guía o manual de implementación que especifica las tareas y actividades que los sujetos, con responsabilidades en la materia, deberán efectuar para lograr que los datos divulgados sean de calidad, pertinentes y generen impacto social; y 3) una serie de actores responsables de supervisar el cumplimiento de lo dispuesto en los dos instrumentos referidos. La forma en que se implementaron estos instrumentos se detalla enseguida.

103

1. Normatividad de las políticas de datos abiertos

El primer aspecto en el que coinciden las políticas públicas de *open data* de Reino Unido y México es el relativo al principal instrumento normativo que regula a ambas *policies*. En los dos casos, el documento que establece los ordenamientos básicos de la política de datos abiertos es un decreto u ordenanza del Ejecutivo, la cual consiste en que el representante o titular de este Poder formule lineamientos orientados a dirigir la implementación de un programa o política pública.⁴

Por otra parte, tanto el *policy paper* “*Government Transformation Strategy: the better use of data*”, como el *Decreto que regula la implementación de la política de datos abiertos*, tienen como propósito designar a los sujetos obligados que participarán de la puesta en práctica de la política de datos abiertos, es decir, las Secretarías u oficinas de Estado, dependencias o instituciones públicas con responsabilidades en la materia. Ambos documentos especifican las tareas generales y particulares que dichos sujetos deberán llevar a cabo, al igual que los principios a observar en el cumplimiento de dichas actividades, así como las instancias encargadas de vigilar que lo anterior se realice en tiempo y forma.

De la misma manera, ambas políticas públicas se estructuran alrededor de los principios de calidad, pertinencia de la información y reutilización social de los datos abiertos. Así, por ejemplo, en el *Decreto* de México, el artículo 60. ordena a los sujetos obligados, “procurar la calidad de los datos abiertos y priorizar su divulgación”.⁵ En tanto, en la *Estrategia*

⁴ En el caso de México, el Decreto por el que se establece la regulación en materia de datos abiertos fue emitido, por el Ejecutivo federal, en uso de su facultad reglamentaria en el ámbito administrativo. Asimismo, dicho Decreto sólo reglamenta el tema para la administración pública federal y empresas estatales, más no para el resto de los organismos federales, otros poderes del Estado, ni para las entidades federativas, por lo que este decreto sólo aplica al ámbito de la administración federal.

⁵ El decreto se compone por diez artículos, en los que se enuncian aspectos relevantes de esta política, tales como que el objeto de la Política Nacional de Datos Abiertos (PNDA) es facilitar el acceso, uso, reutilización y redistribución de los datos públicos abiertos que

CLAUDIA CARRASCO BAUTISTA / ALEJANDRO NAVARRO ARREDONDO

para la Transformación del Gobierno: el mejor uso de los datos, se estipula que los datos abiertos deberán ser apropiados y pertinentes para capacitar a los ciudadanos, dotándolos de información necesaria y suficiente para que puedan participar e incidir en los debates públicos y los procesos de toma de decisiones sobre asuntos de interés colectivo (Gobierno de Reino Unido, 2017).

104 El tercero de los aspectos en que ambos documentos concuerdan es que los dos retoman la definición de datos abiertos presentada por expertos en el tema y en documentos especializados, como el *Open Data Handbook*, de suerte que, para las dos políticas de datos abiertos, se entiende por *open data*, aquellos datos que pueden ser libremente reutilizados y redistribuidos por cualquiera, con el único requisito de que los usuarios citen su fuente y permitan que su trabajo sea igualmente compartido.⁶

De la misma forma, el *policy paper* de datos abiertos de Reino Unido, menciona que la reutilización de los datos abiertos se hará por el gobierno y por diversos grupos sociales, con el fin de favorecer que se traspasen las fronteras de las organizaciones y que se impulse la cooperación y colaboración entre sociedad y gobierno. En lo relativo al *Decreto* de México, en este documento se dice que la reutilización de la información es la base para impulsar el crecimiento económico, fortalecer la competitividad, promover la innovación, incrementar la rendición de cuentas, detonar mayor eficiencia del sector público y alcanzar los objetivos de desarrollo, buen gobierno y de generación de conocimiento. Para tener una idea más clara de las leyes de datos abiertos en Reino Unido y México, a continuación, se presenta una descripción breve de ambas regulaciones (cuadro 2).

sean producidos por las dependencias y entidades que estructuran la administración pública federal. Asimismo, se especifica que para que un sistema o base de datos se considere un dato abierto, deberá ser o tener las siguientes características: gratuitos, no discriminatorios, legibles por máquinas o equipos de cómputo, integrales o completos, primarios, oportunos y permanentes (DOF, 2015a).

⁶ El *Open Data Handbook* especifica que los datos abiertos deben poseer tres atributos esenciales: a) acceso y disponibilidad universal; b) reutilización y redistribución, de manera que cada base de datos que se difunda pueda ser modificada, compartida y reutilizada; c) participación pública, implica que estarán al alcance de cualquiera, para ser usados por quien los necesite (ODI, 2013).

CUADRO 2. LEYES O REGULACIONES EN MATERIA DE DATOS ABIERTOS EN REINO UNIDO Y MÉXICO

País	Nombre de la ley o regulación en materia de datos abiertos	Principales obligaciones para las dependencias de la administración pública
Reino Unido	Policy paper “Government Transformation Strategy: better use of data”.	<ul style="list-style-type: none"> • Remover barreras técnicas para el uso efectivo de los datos. • Utilizar los datos abiertos para contribuir al proceso de toma de decisiones públicas. • Asegurar que los datos abiertos que se publiquen sean seguros, socialmente relevantes y apropiados para mejorar la vida de las personas. • Incentivar la participación de los usuarios de los datos abiertos en la implementación de las políticas públicas en esa materia.
México	Decreto por el que se establece la regulación en materia de datos abiertos.	<ul style="list-style-type: none"> • Determinar los conjuntos de datos que serán publicados en el Portal Nacional de Datos Abiertos a través de su propio plan de apertura institucional. • Difundir datos en el Portal Nacional, de acuerdo a los plazos establecidos en el plan. • Procurar la calidad de los datos abiertos y priorizar su divulgación, tomando en cuenta para ello las solicitudes de acceso a la información y otras formas de retroalimentación recibidas en los mecanismos que se establezcan para tal fin.



FUENTE: Elaboración propia con base en Gobierno del Reino Unido (2017) y DOF (2015a).

2. La Guía de implementación y el Libro Blanco de los Datos Abiertos

Además de los instrumentos normativos revisados en el apartado anterior, las políticas públicas de Reino Unido y México se han apoyado de guías que acompañan sus respectivos procesos de implementación. Reino Unido lo hizo emitiendo el *Libro Blanco de los Datos Abiertos u Open Data White Paper*. Por su parte, México redactó una *Guía de implementación de la política de datos abiertos*. Los dos instrumentos, contienen una serie de

CLAUDIA CARRASCO BAUTISTA / ALEJANDRO NAVARRO ARREDONDO

tareas, actividades y especificaciones que los sujetos obligados con responsabilidades en materia deberán ejecutar; en otras palabras, estos escritos puntualizan el qué harán y cómo lo llevarán a cabo.

Para los dos casos, el régimen de implementación comprende cuatro acciones clave a realizar. En lo que compete a Reino Unido se trata de: a) favorecer el acceso a los datos abiertos, por cualquier persona, en cualquier momento; b) generar confianza de los ciudadanos respecto a los datos proporcionados por cada oficina o departamento de Estado; c) fomentar el uso inteligente de la información, por diversos sectores sociales y, d) construir una sociedad auténticamente abierta.

106

- -
 -
- En tanto, para México, las labores a efectuar se resumen en las 4 P's: a) preparar los datos abiertos que serán publicados en el Portal Nacional de Datos Abiertos, lo cual exige crear un plan de apertura institucional por cada sujeto obligado, es decir, un documento en el que se enlisten cuántas y cuáles bases de datos serán subidas a la plataforma y en qué límite o plazo máximo se propone hacerlo; b) publicar los datos abiertos, según lo estipulado en cada plan de apertura institucional; c) perfeccionar los datos, asegurando que los mismos sean de calidad; y d) promover que los datos liberados sean utilizados y reutilizados por diversos usuarios.

Adicionalmente, en relación con qué criterios se llevarán a la práctica para implementar estas actividades, tanto la *Guía* como el *Libro Blanco*, recuperan los principios de calidad y pertinencia de la información, así como el valor de la reutilización social; lo que implica que éste último elemento es, al mismo tiempo, un acto y un principio a garantizar, tal y como se muestra en el siguiente análisis comparativo (cuadro 3).

CUADRO 3. MANUALES DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE DATOS ABIERTOS DE REINO UNIDO Y MÉXICO

	Reino Unido	México
Principales actividades y objetivos	Cuatro actividades clave: 1) Favorecer el acceso a los datos abiertos. 2) Generar confianza de los ciudadanos sobre los datos proporcionados. 3) Fomentar el uso inteligente de la información. 4) Construir una sociedad auténticamente transparente.	Cuatro actividades clave: 1) Preparar los sistemas y bases de información que serán publicados en el Portal Nacional y redactar un plan de apertura institucional. 2) Publicar los datos abiertos descritos en el plan de apertura institucional. 3) Perfeccionar los datos divulgados. 4) Promover el uso de los datos abiertos.
Principio de calidad	Para que los datos abiertos sean de calidad, deberán publicarse en formatos reutilizables, que sean legibles por equipos de cómputo, gratuitos, fáciles de localizar y fáciles de utilizar.	En este caso, la calidad se incorpora como parte de la labor de perfeccionamiento de los datos y para lograrla se evitará difundir información duplicada, datos con errores sintácticos, o con valores no unificados y se procurará que las bases y sistemas de información sean comprensibles y de fácil lectura.
Principio de pertinencia	El Libro Blanco de los Datos Abiertos dedica un apartado a describir las acciones que se tomarán para lograr la pertinencia de los datos y, mediante ésta, construir confianza en el gobierno y en la información brindada, luchar contra la corrupción, empoderar a los ciudadanos y fortalecer la gobernanza.	Para concretar la pertinencia de los datos abiertos se propone atender los comentarios realizados por el público en general, a través del Portal Nacional, así como trabajar, de forma permanente, para mantener la utilidad y valor de la información.



CLAUDIA CARRASCO BAUTISTA / ALEJANDRO NAVARRO ARREDONDO

	Reino Unido	México
108 ● ○ ●	<p>Principio de reutilización social</p> <p>El Libro Blanco de los Datos Abiertos especifica un conjunto de acciones a tomar para favorecer la reutilización inteligente de los datos abiertos, entre las que se mencionan: compartir información con centros de investigación e innovación y promover el diseño de aplicaciones digitales basadas en datos abiertos.</p>	<p>Para promover la reutilización social de los datos abiertos se deberá difundir qué son los datos abiertos y cómo contribuyen al desarrollo social y económico, así como fomentar que se creen aplicaciones y contenidos basados en open data (visualizaciones y herramientas interactivas).</p>

FUENTE: Elaboración propia con base en Cabinet Office and Paymaster General (2012) y DOF (2015b).

3. Los actores involucrados en la implementación de las políticas públicas de datos abiertos

Aunado a los instrumentos hasta ahora revisados, la política de datos abiertos de Reino Unido ha requerido la conformación de dos grupos de trabajo: el de *publicadores de los Datos Abiertos* y el de *usuarios de los Datos Abiertos*. El primero se integró en Reino Unido, en 2011, y está liderado por el Departamento de Innovación, además de contar con la participación de las instituciones públicas encargadas de regular el sector empresarial, vigilar el cuidado del medio ambiente y mantener la seguridad pública. Este grupo tiene como principal función vigilar que las instituciones públicas y departamentos de Estado, que están involucrados en la implementación de la política de datos abiertos, atiendan lo dispuesto en los lineamientos anteriormente revisados (Gobierno del Reino Unido, 2011).

Por su parte, el segundo grupo fue constituido en 2012, con la meta de favorecer que los usuarios y aquellos que reutilizan los datos abiertos, puedan: *a)* impulsar desde la sociedad civil que se liberen más y mejores datos públicos; *b)* emitir recomendaciones de mejora acerca de los contenidos difundidos en formatos abiertos y *c)* demostrar con ejemplos extraídos de la realidad, la importancia e impacto que el *open data* tiene en la vida de las personas (Gobierno del Reino Unido, 2011). A diferencia, de lo que

sucede en el caso de los publicadores de datos, el grupo de los usuarios no tiene una estructura definida; sin embargo, entre sus actuales miembros se encuentran representantes de empresas de inteligencia aplicada, la Asociación de Geomatemáticas de Manchester y la organización civil y de voluntariado NCVO.

México, por su cuenta, designó dos tipos de actores con facultades de supervisión respecto a la política pública de datos abiertos; los primeros eran los agentes externos, que pertenecían a la *Coordinación de la Estrategia Digital Nacional* (hoy extinta) y a la *Unidad de Gobierno Digital* de la Secretaría de la Función Pública, siendo ambos los encargados de vigilar que las instancias, dependencias y entidades de la administración pública federal, cumplan con el rol y las atribuciones que les competen, de acuerdo a la normatividad vigente de la Política Nacional de Datos Abiertos.

Mientras los segundos actores de esta política son los agentes internos: un *grupo de trabajo*, un *administrador* y un *enlace de Datos Abiertos* por cada sujeto obligado, quienes tienen la misión de observar que cada unidad o departamento dentro de cada organización pública, brinde la información y ayuda que les sea solicitada para cumplir con lo asentado en el *Decreto* y en la *Guía de implementación de Datos Abiertos*, al igual que lo estipulado en su propio plan de apertura institucional. No obstante, en el caso particular de México para la incorporación de la sociedad civil en la reutilización de datos abiertos, no se nombró alguna instancia, grupo de trabajo u otro mecanismo que facilitara la inclusión de ciudadanos, en lo individual o en colectivo, para promover que diversos usuarios aprovechen y compartan los beneficios de contar con múltiples bases de datos y sistemas de información digitales en condiciones de apertura (cuadro 4).



CLAUDIA CARRASCO BAUTISTA / ALEJANDRO NAVARRO ARREDONDO

CUADRO 4. ACTORES ESENCIALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN
 DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DATOS ABIERTOS
 EN REINO UNIDO Y MÉXICO

110



País	Actores	Composición
Reino Unido	Publicadores de datos abiertos	Integrado por el Departamento de Innovación y las Secretarías o Departamentos de Estado encargados de regular al sector empresarial, asegurar el cuidado del medio ambiente y preservar la seguridad pública.
	Usuarios de los datos abiertos	No tiene una composición definida, sin embargo, se busca que se incluyan actores privados y representantes de la sociedad civil que hagan uso de los datos públicos abiertos.
México	Actores internos	Grupo de trabajo de datos abiertos, enlace de datos abiertos, administrador de datos abiertos.
	Actores externos	Unidad de Gobierno Digital de la Secretaría de la Función Pública. Coordinación de la Estrategia Digital Nacional.

FUENTE: Elaboración propia con base en Cabinet Office and Paymaster General (2012) y DOF (2015b).

4. *¿Cómo se encuentra el tema en la actualidad en ambos países?*

De acuerdo con Sánchez (2020) actualmente en México se presenta un escenario de claroscuros en las políticas de datos abiertos. Por un lado, nuestro país ha cumplido adecuadamente con la formulación de cuatro Planes de Acción de la Alianza para el Gobierno Abierto. De hecho, el Cuarto Plan de Acción (2019-2021), formulado en diciembre de 2019, contempla trece compromisos acordados entre la ciudadanía y el gobierno mexicano para promover mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en diversas temáticas de interés nacional, los cuales deberán cumplirse al 31 de agosto de 2021. Este plan se construyó con la participación de más de 1580 personas, divididas en 12 mesas de cocreación entre sociedad civil y autoridades.

Sin embargo, para Sánchez (2020) el seguimiento de los compromisos plasmados en estos planes ha sido ineficaz, especialmente con el Primer Plan (2011-2013). Fue hasta el Segundo Plan (2013-2015) que, gracias a un tablero de control, se pudieron observar con mayor precisión los avan-

ces presentados en esta materia. Pero, nuevamente, en el Tercer Plan Acción (2016-2018), no existía una plataforma para dar seguimiento a las políticas públicas de datos abiertos. Además, en ese período, ocurrió el espionaje a miembros de las organizaciones de la sociedad civil vinculadas al tema de gobierno abierto, por lo que éstas se desvincularon del Secretariado Técnico Tripartita.

Tras dos años de ausencia, donde el Secretariado Técnico Tripartita de la Alianza para el Gobierno Abierto dejó de sesionar, a principios de 2019, representantes del gobierno mexicano y el Núcleo de la Sociedad Civil para el Gobierno Abierto (NOSC) concertaron la reactivación de los trabajos. Además, se decidió crear una instancia rectora de las políticas de datos abiertos: el Comité Coordinador, el cual tiene, entre otras funciones, realizar una evaluación de los compromisos adquiridos en los planes de acción presentados para determinar si se han cumplido los requerimientos en materia de gobierno abierto. Según Sánchez (2020) esto podría ser el inicio de un repunte de las políticas de datos abiertos en México.

Paradójicamente, en Reino Unido también se presenta un escenario de claroscuros en materia de datos abiertos. Al igual que México, Reino Unido ha formulado su Cuarto Plan de Acción de la Alianza para el Gobierno Abierto, pero sin nuevos compromisos, pues, en gran medida, da continuidad a los contemplados en planes anteriores. Además, según Jones (2021) no se involucró a la sociedad civil en el proceso de co-creación del plan. Asimismo, hubo mucha incertidumbre política durante la elaboración del plan debido a las negociaciones del Brexit y el cambio de gobierno, factores que retrasaron la finalización del plan y limitaron el alcance de los compromisos que, finalmente, solo contemplaron algunas propuestas de la sociedad civil, entre ellas, las siguientes: la publicación de datos reutilizables sobre contratos gubernamentales y los “Foros de Democracia por Áreas Temáticas”.

En ese sentido, Jamieson, Wilson y Martin (2019) reconocen que en Reino Unido ha sido “difícil” aprovechar las políticas de datos abiertos para generar beneficios económicos y sociales, pues el tema sobre cómo se obtienen y se usan los datos abiertos ha sido reemplazado por la necesidad de abordar los aspectos éticos sobre el consumo, almacenamiento y uso de datos, en general. Según, estos autores, en los Planes de Acción formulados en Reino Unido se reconoce continuamente la importancia de los datos abiertos y el papel que pueden desempeñar para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en un sistema democrático. Sin embargo, en un panorama político cada vez más cambiante, particularmente a raíz del escándalo de Facebook y Cambridge Analytica, actualmente es más



CLAUDIA CARRASCO BAUTISTA / ALEJANDRO NAVARRO ARREDONDO

importante el debate sobre el papel de la ética en el manejo y almacenamiento de datos personales. De hecho, el uso de algoritmos ha entrado en la conciencia pública y la protección de datos personales se ha convertido en el tema dominante de la agenda de datos abiertos.

112 Finalmente, cabe señalar que Reino Unido ha sido sometido formalmente a revisión por la Alianza para el Gobierno Abierto por no involucrar al público en el desarrollo de su más reciente Plan de Acción y por presentarlo tarde. Además, se han tomado varias decisiones en medio de una serie de escándalos de alto perfil que han generado dudas sobre el compromiso del gobierno de Reino Unido con la transparencia, por ejemplo, reclamos de amiguismo en procesos de contratación pública formulados al inicio de la pandemia de COVID-19 y cuestionamientos sobre la forma en que las solicitudes de información están siendo manejadas (Jones, 2021).

V. CONCLUSIONES

En este trabajo se compararon los elementos con los que fueron diseñadas las políticas públicas de datos abiertos de Reino Unido y México. Se trata de acciones que forman parte de sus compromisos adquiridos en materia de apertura gubernamental, es decir, en favor de construir gobiernos transparentes, abiertos y colaborativos. Son acciones que intentan configurar gobiernos que comparten información, que recurren a la colaboración con la ciudadanía para mejorar su funcionamiento y para resolver problemas públicos.

De acuerdo con el Barómetro de Datos Abiertos (BDA), métrica que evalúa las políticas públicas de datos abiertos desarrolladas por diversos países, Reino Unido y México han logrado colocarse como líderes en este tema, dado que sus políticas de datos abiertos son aquellas con mejor diseño, implementación e impacto social. Según lo visto en este texto, las similitudes en la posición alcanzada en el BDA por ambos países, con tal solo siete puntos de distancia entre sí, pueden explicarse a partir de tres componentes clave que han caracterizado a las dos políticas de datos abiertos analizadas en este trabajo.

La primera de ellas es un instrumento normativo o decreto que delimita las tareas y actividades generales que habrán de ser realizadas por el grupo de instituciones públicas que participan de la implementación de las políticas de datos abiertos. El segundo de estos instrumentos corresponde a una serie de instrucciones particulares, delineadas en una guía o manual, por el que se brindan directrices, pautas de acción y tiempos de cumpli-

miento, para ejecutar las referidas políticas públicas de datos abiertos. En tercer lugar, el nombramiento de una serie de agentes públicos, privados y de carácter social encargados de cuidar el cumplimiento de lo determinado tanto en el marco normativo como en los manuales de implementación.

Lo relevante en ambos casos es que estos tres elementos se estructuran alrededor de los principios de calidad, pertinencia y reutilización social de la información pública. Derivado de esto, ambas políticas públicas de datos abiertos apuestan por que los sistemas y bases de información que se harán del conocimiento público, como resultado de sus respectivos procesos de implementación, sean apropiados, útiles y relevantes para diversos usuarios. Mediante estos principios se persigue que las políticas de datos abiertos, al menos las de los dos países estudiados, impulsen la apertura de la información gubernamental, mejoren la provisión de información sensible y de valor social para que los ciudadanos incidan en los asuntos públicos de su interés.

113



VI. BIBLIOGRAFÍA

- ALIANZA por el Gobierno Abierto, *Plan de acción 2013-2015*, 2013, disponible en <http://dgti-transparenciagobiernoabierto.staging.k8s.funcionpublica.gob.mx/plan2>.
- ALIANZA para el Gobierno Abierto, *Declaración de Gobierno Abierto*, 2011, disponible en <https://www.opengovpartnership.org/declaracion-de-gobierno-abierto/>.
- ARELLANO, David y BLANCO, Felipe, *Políticas públicas y democracia*, México, Instituto Federal Electoral, 2013.
- ATTARD, Judie; ORLANDI, Fabrizio; SCERRI, Simon y AUER, Sören, “A systematic review of open government data initiatives”, *Government Information Quarterly*, vol. 32, núm. 4, pp. 399-418, 2015.
- BAACK, Stefan, “Datafication and Empowerment: How the Open Data Movement Re-Articulates Notions of Democracy, Participation, and Journalism”, *Big Data & Society*, vol. 2, núm. 2, pp. 1–11, 2015.
- BAUTISTA, Juan y PINILLOS, Cintia, *Decisiones metodológicas en la comparación de fenómenos políticos iberoamericanos*, Salamanca, Instituto de Iberoamérica. 2015.
- BERTOT, John; GORHAM, Ursula; SARIN, Lindsay; JAEGER, Paul y CHOI, Heeyoon, “Big data, open government and e-government: Issues, policies and recommendations”, *Information Polity*, vol. 19, núm. 1, pp. 5-16, 2014.

CLAUDIA CARRASCO BAUTISTA / ALEJANDRO NAVARRO ARREDONDO

BULCOURF, Pablo y CARDOZO, Nelson, “¿Por qué comparar Políticas Públicas?”, *Revista Política Comparada*, núm. 3, pp.1-49, 2008.

Cabinet Office and Paymaster General, *Open Data White Paper. Unleashing the Potential*, 2012, disponible en https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/78946/CM8353_acc.pdf.

114 Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 2021, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/mov/Constitucion_Politica.pdf.

● CARSTEN, Anckar, “On the Applicability of the Most Similar Systems Design and the Most Different Systems Design in Comparative Research”, *International Journal of Social Research Methodology*, vol. 11, pp. 389-401, 2008.

Diario Oficial de la Federación (DOF), *Decreto por el que se establece la regulación en materia de datos abiertos*, 2015a, disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5382838&fecha=20/02/2015.

Diario Oficial de la Federación (DOF), *Guía de implementación de la Política de Datos Abiertos*, 2015b, disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5397117&fecha=18/06/2015.

GEIGER, Christian y LUCKE, Jörn Von, “Open government and (linked) (open) (government) (data)”, *Journal of eDemocracy and Open Government*, vol 4, núm. 2, pp. 265-278, 2012.

GOBIERNO del Reino Unido, *Government Transformation Strategy: better use of data*, 2017, disponible en <https://www.gov.uk/government/publications/government-transformation-strategy-2017-to-2020/government-transformation-strategy-better-use-of-data>.

GOBIERNO del Reino Unido, *Public Data Group*, 2011, disponible en <https://www.gov.uk/government/groups/public-data-group>.

GOBIERNO del Reino Unido, s/f, *Ministerial role, Prime Minister*, disponible en <https://www.gov.uk/government/ministers/prime-minister>.

GUPTA, Kuhika, “Comparative Public Policy: Using the Comparative Method to Advance Our Understanding of the Policy Process”, *The Policy Studies Journal*, vol.40, núm. S1, pp. 11-26, 2012.

HOOD, Christopher y MARGETTS Helen, *The Tools of Government in the Digital Age*, Londres, Palgrave Macmillan, 2007.

HOWLETT, Michael; ELLADIS, Pearl y HILL, Margaret, *Designing Government: From Instruments to Governance*, Montreal, McGill-Queen’s University Press, 2005.

- JAMIESON, David; WILSON, Rob y MARTIN, Mike, “The (im) possibilities of open data?”, *Public Money & Management*, vol. 39, núm. 5, pp. 364-368, 2019.
- JANSSEN, Marijn; CHARALABIDIS, Yannis y ZUIDERWIJK Anneke, “Benefits, adoption barriers and myths of open data and open government”, *Information Systems Management*, vol. 29, núm. 4, pp. 258-268, 2012.
- JONES, Gareth, “UK’s commitment to open government called into question”, 2021, disponible en <https://tfn.scot/news/uks-commitment-to-open-government-called-into-question>. 115
- KITCHIN, Rob, *The data revolution: Big data, open data, data infrastructures and their consequences*, Londres, Sage, 2014. ●
○
●
- MARJANOVIC, Olivera y KECMANOVIC, Dubravka, “Exploring the tension between transparency and datification effects of open government IS through the lens of Complex Adaptive Systems”, *The Journal of Strategic Information Systems*, vol. 26, núm. 3, pp. 210-232, 2017.
- MARTÍNEZ, Martín; ROCHA, David y NAVARRO, Alma, “Políticas públicas de datos abiertos en México”, *Buen Gobierno*, núm. 25, pp. 1-26, 2018.
- MAYER-SCHONBERGER, Viktor y CUKIER, Kenneth, *Big data: A revolution that will change how we live, work and think*, Londres, John Murray, 2013.
- Open Data Barometer, *Open Data Barometer. Leaders Edition*, 2018, disponible en https://opendatabarometer.org/?_year=2017&indicator=ODB.
- Open Data Charter, *Guía de Apertura. Usar Datos Abiertos para Combatir la Corrupción*, 2017, disponible en https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2019/08/150.ustpdn.guia_apertura_datos_abiertos.pdf.pdf.
- Open Data Charter, s/f, *Carta Internacional de Datos Abiertos*, disponible en <https://opendatacharter.net/principles-es/>.
- Open Data Institute (ODI), *Open Data Handbook. What is Open Data?* 2013, disponible en <https://theodi.org/article/what-is-open-data/>.
- Open Knowledge Foundation, s/f, *The Open Definition*, disponible en <http://opendefinition.org/>.
- PÉREZ, Aníbal, *El método comparativo y el análisis de configuraciones causales*, Universidad de Pittsburgh, Departamento de Ciencia Política, 2009.
- PIOTROWSKI, Suzanne, “The “Open Government Reform” movement: The case of the open government partnership and US transparency policies”, *American Review of Public Administration*, vol. 47, núm. 2, pp.155-171, 2017.

CLAUDIA CARRASCO BAUTISTA / ALEJANDRO NAVARRO ARREDONDO

SÁNCHEZ, José, “El Gobierno Abierto en México”, *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, vol. 4, núm. 2, pp. 13-40, 2020.

SAXBY, Stephen y HILL, Chris, “Public sector information and open data: which way forward for the UK?”, *International Journal of Public Law and Policy*, vol. 2, núm. 3, pp. 299-333, 2012.

116 TEUNE, Henry y PRZEWORSKI, Adam, *The logic of comparative social inquiry*, Nueva York, Wiley-Science, 1981.

● WESSELS, Bridgette; SVEINSDOTTIR, Thordis; FINN, Rachel y WADHWA Kush,
○ *Open Data and the Knowledge Society*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2017
●

WIARDA, Howard, *New directions in comparative politics*, Boulder, Westview Press, 1985.

ZUIDERWIJK, Anneke; JANSSEN, Marijn; CHOENNI, Sunil y MEIJER, Ronald, “Design principles for improving the process of publishing open data”, *Transforming Government: People, Process and Policy*, vol. 8, núm. 2, pp. 185-204, 2014.