

# Presente y futuro de los datos abiertos: análisis y reflexión del caso peruano

Albert Moisés Ponce Villegas, Gestión Global - Grupo de Investigación de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Perú), (albert.ponce@unmsm.edu.pe),  
(<https://orcid.org/0000-0002-1454-9200>)

## Resumen

Los datos son el petróleo del siglo XXI, aunque su valor como catalizador de mejores decisiones gubernamentales aún no desenvaina todo su potencial debido a una visión reduccionista por parte del Gobierno y a la poca apropiación e interiorización de la sociedad. En el presente ensayo intentamos exponer la utilidad, importancia, los avances y retos de los datos abiertos. En un primer momento, nos adentramos a explorar las encomiables y perfectibles prácticas nacionales en materia de datos abiertos durante la crisis de la COVID-19. Posteriormente, exteriorizamos nuestro flotante rezago en comparación a nuestros aliados de la Alianza del Pacífico, así como trazamos dos hitos a los que deberíamos aspirar en el enigmático futuro que nos depara. Finalmente, compilamos algunas sugerencias manifestadas por organismos internacionales en relación a nuestra región y país que deberíamos tener en cuenta.

**Palabras clave:** datos abiertos, Alianza del Pacífico, agenda pos-COVID-19, transformación digital.

## Abstract

Data is the oil of the 21st century, although its value as a catalyst for better government decisions has not yet drawn its full potential due to a reductionist vision by the government and little appropriation and internalization of our society. In this essay, we try to show the usefulness, importance, advances and challenges of open data. At first, we will explore the commendable and perfectible national practices in open data during the COVID-19 crisis. Subsequently, we externalize our floating lag compared to our Pacific Alliance allies, as well as outline two milestones to which we should aspire in the enigmatic future that lies ahead. Finally, we compile some suggestions expressed by international organizations in relation to our region and country that we should take into account.

**Keywords:** open data, Pacific Alliance, pos-COVID-19 agenda, digital transformation.

Recibido: 2020-07-17/ Revisado: 2020-09-14 / Aceptado: 2020-10-16 / Publicado: 2020-11-20.

## Introducción

Hoy en día, el volumen de información que generamos es inconmensurable. Por citar un par de ejemplos, en solo un segundo se realizan más de 58 000 búsquedas en el navegador Google y se envían más de dos millones de correos electrónicos (Statista, 2017). En consecuencia, podemos coincidir en la denominación que muchos autores le vienen dando a los datos: «el nuevo petróleo», debido a su riqueza y alta abundancia. Sin embargo, las personas todavía no asimilamos su valía en su plena dimensión. Una gran mayoría de nosotros brinda libre acceso de su información sin escudriñar sus posibles fines y usos, pero ¿por qué ocurre esto? Veamos el caso de una aplicación, al instalarla, uno no se fija en las políticas de privacidad; seguimos el común denominador de darle clic en «Acepto» o «Continuar».

Difícilmente, prestamos atención a las explicaciones detalladas de cada etapa. Esto es propio de nuestra naturaleza como humanos y de los sesgos que disponemos. Este último aspecto ha sido analizado, experimentado y explicado por los precursores de las ciencias conductuales que, en términos simples, encuentran que actuamos más como humanos que como *sapiens*. Es decir, el ideario racional sobre el cual se fundó la economía clásica y demás doctrinas sociales no es del todo cierta y ha recibido un peso mayor del que debería. Los humanos generalmente disponemos de atajos mentales que nos hacen la vida más fácil, pero estos mismos, frecuentemente, son orientados sobre la base de la rapidez y la emoción. En tal sentido, brindamos nuestra información en un cuasi desconocimiento porque esta está presente, pero es tan extensa y compleja que omitimos prestarle la debida atención. Eso produce una valoración disminuida de nuestros datos y, por tanto, una atención mellada y menos concurrente sobre su aporte y valor a la sociedad. En similar situación se encuentran los datos públicos; son vistos, generalmente, de manera unidimensional y unidireccional, donde el sector público los recopila y les da uso para el diseño e implementación de políticas públicas. Aún no hemos superado esa barrera imaginaria que está implantada sobre estos.

En este ensayo, nos proponemos a abordar y demostrar el valor de los datos abiertos, su correlación con la actual pandemia a través de los principales eventos acaecidos, así como una comparación con los países de la Alianza del Pacífico. Finalmente, nos permitimos delinear retos y caminos de mejora en un mundo pospandemia.

## Argumentación

Durante los últimos cuatro meses, el principal y recurrente tema de conversación entre familiares y amigos ha sido la crisis producida por la COVID-19. Con el transcurrir de las semanas, vamos conociendo un poco más de este temible virus, pero ¿qué hace que lo estemos conociendo cada vez más? Así es, son los datos y la información producida y compartida por diferentes centros de investigación e investigadores. Por tanto, es correcto señalar que, en momentos de alta incertidumbre, los datos son el elemento matriz que dota de mayor lucidez a un difuminado panorama. En efecto, estos es la

base sustancial para una mejor gobernanza tanto en el panorama público como en el privado.

Dentro de estos dos ámbitos, los datos de procedencia gubernamental vienen adquiriendo una mayor relevancia e investigación debido a sus mayores implicancias sobre la ciudadanía. Al respecto, una reciente investigación resalta la urgente necesidad de los datos abiertos en la región Latinoamérica para la investigación de la COVID-19 (Curioso y Carrasco-Escobar, 2020). La información pública debe procurar su presentación en formatos sencillos y simples, pero no sujetarse netamente a ello, sino también buscar que su disponibilidad esté presente en distintos formatos, medios y plataformas, con la finalidad de que la ciudadanía se apropie de la información y le dé un uso más activo. Con esto nos referimos a los datos abiertos.

### **¿Qué son los datos abiertos?**

De acuerdo con la *Carta Internacional de Datos Abiertos*, son aquellos datos digitales puestos a disposición del público «con las características técnicas y jurídicas necesarias para que puedan ser usados, reutilizados y redistribuidos libremente por cualquier persona, en cualquier momento y en cualquier lugar» (ODC, 2015, sumilla).

En este contexto, resulta inevitable hablar del impacto que tiene la pandemia sobre una variedad de componentes. Esta marcará un antes y un después en nuestra sociedad, pero la cantidad, forma y desplazamiento de los cambios venideros son difíciles de esbozar. Por lo que tratar de delinear algo sobre el futuro es sumamente impertinente e inocente. Sin embargo, esta crisis ha puesto en relieve la importancia de algunos elementos, entre ellos los datos abiertos.

De acuerdo con el Open Data Institute (ODI), los datos abiertos pueden proporcionar un valor agregado al producto bruto interno (PBI) del 0.5% de manera anual. Sin embargo, este aporte económico se vuelve inefectivo si los datos se abren con medidas restrictivas o se les añade un valor económico de adquisición (2016). Asimismo, Naciones Unidas (2020) señala que el incremento de datos públicos puede generar un aumento en la productividad y responsabilidad de los organismos públicos.

### **Datos abiertos de la COVID-19**

En este punto, queremos presentar la correlación entre las medidas gubernamentales y los datos abiertos en la generación de valor público para la ciudadanía. A las pocas semanas de haber comenzado la cuarentena, el Gobierno anunció una serie de medidas de apoyo financiero dirigidas a los segmentos de la población más vulnerable, con el fin de paliar el impacto en sus ingresos. Sin embargo, esta ayuda no llegó a toda la población que la requería. Por lo que el Gobierno optó por brindar una partida económica a las municipalidades para que puedan adquirir y repartir canastas con productos básicos. Indudablemente, los municipios son los espacios administrativos que tienen mayor relación, cercanía y conocimiento de la población bajo su jurisdicción. Pero con

el transcurrir de las semanas, diversos medios periodísticos han puesto en evidencia algunos casos de corrupción. Esto fue posible gracias a la existencia de una plataforma exclusiva de Control a la Emergencia Sanitaria COVID-19, de la Contraloría General de la República, que informa sobre el grado de avance en las medidas realizadas frente a la COVID-19.

Adicionalmente, dentro de las otras medidas gubernamentales encontramos a Reactiva Perú y Fae-Mype, ambos mecanismos de salvataje financiero que buscan evitar la ruptura en la cadena de pagos por medio de préstamos a intereses bajos para la cancelación de deudas u obtención de capital de trabajo. Sin entrar a valorar su diseño e implementación, algo por destacar de ambas medidas es la libertad de información bajo dos formatos: a) resumido y visual (Reactiva Perú, 2020a) y b) detallado y numérico (Reactiva Perú, 2020b). Estos datos abiertos han propiciado que unidades de investigación puedan analizar la información y resaltar algunas posibles incongruencias, como la entrega de préstamos a empresas involucradas en temas judiciales en curso (Cabral, 2020).

Así también, otro episodio reciente que ha causado mucho revuelo en el acontecer nacional han sido las exorbitantes diferencias entre los precios de un medicamento de un establecimiento nacional con el de uno privado. Esta comparación fue posible gracias al Observatorio de Productos Farmacéuticos del Ministerio de Salud, ahí se puede ver el valor referencial del medicamento y se puede realizar comparaciones del precio de venta.

En suma, los datos han abierto una ventana de oportunidad para que una ciudadanía externa, manifestada a través del periodismo de investigación, pueda escudriñar, comparar y compartir información relevante sobre aspectos sustanciales de esta pandemia, propiciando cambios o mejoras en los ejemplos señalados. Sin embargo, no todas las acciones han confluído por ese camino. Dentro de la crisis sanitaria producida por la COVID-19, muy aparte de las medidas iniciales de aislamiento y distanciamiento social, algunos países —principalmente asiáticos y solo uno latinoamericano (Oquendo, 2020)— lidian y controlan el nivel de contagio por medio del rastreo y seguimiento de contactos. El éxito de estas medidas radica en la calidad de datos recopilados que se realizan a las personas. Aunque sin las garantías adecuadas, la información que podamos proveer podría ser empleada con fines más allá de los sanitarios (Brown, 2020).

Como ya señalé, los datos son insumos relevantes para la toma de decisiones. Para el caso de la COVID-19, el dato primordial que se debe conocer es la tasa de contagio (el popular Factor R). Cuando el Factor R es menor a 1, implica que una sola persona posee una capacidad de contagio menor a uno, por lo que se pueden aligerar las medidas de distanciamiento social y reabrir la economía. Pero para determinar el R, se requiere información. Sin embargo, a pesar de su importancia, el Gobierno en sus mensajes diarios sobre los estragos situacionales producidos por la pandemia solo comparte información parcial, omitiendo dar cuenta del R. Inclusive uno se podría preguntar,

¿se conoce el R? La pregunta no es menor porque, como he mencionado, el R permite decidir en qué espacios geográficos se podrían aligerar, mantener o acentuar medidas de aislamiento social. Más allá de su valor decisorio, también ayudaría mucho a visibilizar el nivel de avance o retroceso que tiene cada distrito, provincia o región. Recordemos que este esfuerzo es conjunto y de largo aliento. Si los peruanos conociéramos el valor del R, moldearíamos nuestro comportamiento en relación con la data proveída y el grado de superación que vamos realizando sobre nuestro entorno territorial.

En efecto, el conocimiento del R debería ser de interés, de conocimiento público y provisto por el Gobierno. De no ser así, debería brindar los insumos esenciales para que la ciudadanía, similar a los anteriores casos señalados, pueda colaborar en su determinación. A pesar de la dificultad señalada, es curioso y loable saber que disponemos de esa información en tiempo real en Rt COVID-19 por departamento en Perú (<https://huaynodata.com/>), gracias al aporte ciudadano. No obstante, somos un pequeño volumen que tenemos el privilegio de acceder a tal información y entender las razones por las cuales siete regiones del país todavía permanecemos en cuarentena. En este punto, me nacen tres interrogantes, ¿cómo actuaríamos si conociéramos el valor del R en nuestro entorno?, ¿cuántas personas más se hubieran involucrado en una cruzada para determinar el R teniendo los datos abiertos?, ¿qué sucedería si todos los datos de la pandemia fuesen abiertos y qué otros aportes se hubieran producido?

En recientes semanas, el Gobierno, al parecer, internalizó el mensaje sobre la importancia de la inteligencia colectiva para la solución de problemas públicos. Por lo que, decidió subir la información requerida a la Plataforma Nacional de Datos Abiertos del Gobierno peruano (<https://bit.ly/31ujhAm>). En un artículo de inicios de la pandemia, Harari señalaba la importancia de la cooperación y la colaboración colectiva para hacer frente a los retos presentes y futuros que tendremos como humanidad y sociedad (2020). En efecto, la colaboración debe superar las barreras organizacionales que existen y persisten en el sector público. Una forma de aprovechar la inteligencia colectiva es abriendo los datos públicos.

A los pocos días de la divulgación de la data del Gobierno, un grupo de ciudadanos se organizó para analizar, comparar y evaluar su calidad, y concluyeron en la necesidad de información más pormenorizada y detallada (Chávez, 2020). No obstante, el tenerla abierta es un avance significativo que debe quedar y perdurar en la mentalidad de actuales y futuros funcionarios públicos. Incluso, se podrían tener en cuenta las características de algunas plataformas de la región como DataViva (<http://dataviva.info/en/>), plataforma que comparte información de todo Brasil sobre locaciones, ocupaciones, actividades económicas, productos, alianzas comerciales, universidades y cursos básicos. La información es gratuita y desagregada, se puede descargar todo el conjunto de datos (datasets) o incluso crear gráficos combinando las variables de la plataforma. Otro caso para tomar en consideración es Data Chile (<https://es.datachile.io/>), plataforma que integra quince secciones de ámbitos como salud, educación, demográfico, tecnológico y socioeconómi-

co, que provienen de más de diez organismos. Algo que se destaca de la plataforma es su lema «Piensa los datos como historias y no como archivos».

En tiempos como este, donde se exige e invita a la ciudadanía a comportarse en busca del bienestar colectivo, también debe entenderse que la comunidad externa puede aportar y colaborar a la resolución de los problemas públicos, al menos de forma parcial. A través de estos ejemplos, hemos querido extraer los principales beneficios que trae consigo los datos abiertos: transparencia, rendición de cuentas minuciosas, colaboración, participación y empoderamiento ciudadano. Para cosechar estos beneficios ya existen determinados lineamientos; al respecto, la Carta Internacional de Datos Abiertos es muy explícita y las delimita en seis consideraciones a) abierto por defecto, b) oportuno y exhaustivo, c) accesible y utilizable, d) comparable e interoperable, e) debe propiciar el desarrollo inclusivo y la innovación y f) debe mejorar la gobernanza y el compromiso ciudadano (ODC, 2015).

Ergo, los datos abiertos deben ir anclados sobre la base de un entendimiento distinto y amplio sobre la forma de gobernar que hoy prepondera en el sector público. Incluso uno ya puede observar propuestas que toman en consideración los beneficios derivados de los datos abiertos como la gobernanza colaborativa (Zurbriegen y Gonzáles, 2014) multiactorales y multisectoriales y, por lo tanto, integrales, dejando de lado los enfoques dicotómicos (Estado versus mercado versus Sociedad, competitividad versus equidad versus medio ambiente o la gobernanza inteligente (Criado, 2016).

### Datos abiertos en países de la Alianza del Pacífico

Después de definir los beneficios que trae consigo los datos abiertos por medio de algunos ejemplos contextuales; en esta parte, nos abocamos a evaluar y comparar los avances que tenemos en la agenda de datos abiertos sobre los países miembros de la Alianza del Pacífico.

**Tabla 1**

*Índice de Datos Abiertos (IDA) en países de la Alianza del Pacífico*

	México	Colombia	Chile	Perú
Puesto	11	14	22	55
Score	65%	64%	52%	29%
Variabes con 0% de avance	3	2	4	5

Nota: Información tomada de *Global Open Data Index*. Open Knowledge Foundation (s/f).

En cifras provenientes del Índice de Datos Abiertos, el cual analiza quince variables nacionales entre las que destacan la calidad del agua, compras públicas o gasto gubernamental, Perú es el país de peor desempeño dentro de los países integrantes. La brecha entre Perú y los demás países es sumamente amplia y esta se mantiene en otro indicador clave como es el Barómetro de Datos Abiertos (BDA), el cual mide tres eslabones: a) nivel de preparación; b) nivel de implementación; e c) impacto de los datos abiertos.

**Tabla 2**

*Barómetro de Datos Abiertos (BDA) en países de la Alianza del Pacífico*

	México	Colombia	Chile	Perú
Puesto	11	24	26	48
Ubicación por cuadrante (1-4)	1	1	2	3

*Nota:* Información tomada de *Los datos abiertos en América Latina y el Caribe*, Muent-Kunigami, A., y Serale, F., 2018.

De acuerdo con el barómetro, México y Colombia tienen un alto grado de avance en la preparación e implementación de políticas de Gobierno abierto. Solamente, les queda pendiente una agenda de consolidación. En un segundo nivel, se encuentra Chile, que necesita un mayor esfuerzo en su implementación. Finalmente, en un tercer nivel, se ubica Perú, que requiere un mayor esfuerzo no solo en la implementación, sino también en el diseño.

En ambos indicadores, nuestro país se muestra muy rezagado. Necesita mejores y mayores esfuerzos para, al menos, intentar equiparar las condiciones en las que ahora se encuentran nuestros vecinos regionales. Para entender el reto en toda su dimensión, debemos tener en cuenta que muchos países de la región ya vienen adoptando un considerable número de recomendaciones de la Carta Internacional de Datos Abiertos (Ramírez-Alujas, 2019). Es decir, la carrera por los datos abiertos es una competencia en curso y para ganarla o tentar los primeros puestos requerimos de un desempeño prolijo, articulado y ambicioso.

No obstante, a pesar de que las cifras sean negativas, hay una variable en la que tenemos ciertas similitudes. Según el *Open Data Inception* (<https://opendatainception.io/>), los países de la Alianza del Pacífico cuentan con más de ciento veinte portales de datos abiertos de manera conjunta y la cantidad entre unos y otros es muy pareja. Eso indica que disponemos de un avance parejo en la parte de oferta de plataformas de datos, aunque muchas de ellas provienen de las mismas instituciones. Por ejemplo, Perú cuenta con veintinueve portales, pero estos nacen solo de catorce instituciones.

Evidentemente, requerimos una cantidad que crezca, sí, pero tal número debe ser producto de la comunión y confluencia de un mayor número de instituciones en los tres niveles del Gobierno. Para su logro, podemos aprovechar el estrecho vínculo que disponemos con nuestros vecinos regionales y extraer aprendizajes, adecuarlos a nuestro contexto e implementarlos iterativamente. En ese sentido, un primer hito para nuestro país debe estar centrado en emparejar nuestros números con el de nuestros vecinos estratégicos. Posteriormente, un segundo hito, debe estar centrado en una mayor institucionalidad, así como la convocatoria de un mayor número de actores y sectores (Muenta-Kunigami y Serale, 2018).

### **Avances de los datos abiertos en sus eslabones superiores**

Para poder profundizar el análisis de los datos abiertos, nos desplazamos hacia un plano superior de estos. En tal sentido, de manera breve, reseñaremos los avances que disponemos sobre los eslabones superiores de los datos abiertos: gobierno abierto (*open government*), gobierno digital (*e-government*) y *govtechs*.

### **Gobierno abierto**

Según la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (CIGA), de la cual somos firmantes, el gobierno abierto reposa en cuatro pilares: transparencia, rendición de cuentas públicas, participación ciudadana, colaboración e innovación pública (CLAD, 2016). Respecto al mismo, Perú junto a otros setenta y ocho países forman parte de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) (<https://bit.ly/31oMf4k>). De manera bianual, cada país presenta sus planes de acción. Al 2019, se contaba con más de cuatro mil compromisos implementados, y un 25% corresponde a países de nuestra región (Ramírez-Alujas, 2019). Para el caso peruano, desde que somos parte de la iniciativa, hemos presentado tres planes de acción: el primero, con cuarenta y siete compromisos; el segundo, con diecisiete compromisos, y el último, con dieciocho compromisos. En suma, ochenta y dos compromisos. Dicho de otra forma, nuestros compromisos representan menos del 2% en la región, tal cifra debe preocuparnos ya que solo tres países han asumido más del 30% (Ramírez-Alujas, 2019). Claramente, hay una concentración de compromisos, principalmente circunscritos a la integridad pública y a la mejora de servicios. Podemos objetar que un número no debe ser materia de evaluación o comparación. No obstante, debe invitarnos a reflexionar sobre la connotación y el mensaje que los Gobiernos buscan transmitir.

Finalmente, para mejorar el ecosistema de gobierno abierto, la OCDE (2019b) recomienda una mayor y mejor transparencia, comunicación, desarrollo de mecanismos de evaluación holísticos y coordinados, así como el fortalecimiento de espacios ciudadanos. Adicionalmente, Ramírez-Alujas (2019) destacaba la importancia de desarrollar evaluaciones de impacto.

### Gobierno digital

Referido al gobierno digital, una forma de calcular es por medio de la Encuesta de Gobierno Digital (Naciones Unidas, 2020), la cual mide el grado de avance de sus países miembros a través de tres componentes: servicios *online*, infraestructura para las telecomunicaciones y capacidad humana. Los países son agrupados en cuatro niveles: muy alto, alto, medio y bajo. En términos globales, el gobierno digital ha visto un salto en los dos últimos años, pasó de un 0.55 a un 0.60 en el presente año. Nuestra región ha mostrado una evolución positiva de 0.59 a 0.63. Sin embargo, África y Oceanía son regiones con un mayor avance.

**Tabla 3**

*Encuesta de gobierno digital en países de la Alianza del Pacífico*

País	Servicios online	Capacidad humana	Infraestructura	Ranking
Chile	0.8529	0.5930	0.7606	34
México	0.8235	0.6337	0.5910	61
Colombia	0.7647	0.6719	0.6122	67
Perú	0.7529	0.6911	0.6122	71

*Nota:* Información tomada de *E-Government Survey 2020 Digital Government the Decade of Action for Sustainable Development*, United Nations, 2020.

En un análisis centrado en la Alianza del Pacífico, Chile ha tenido un desenvolvimiento destacado en los dos últimos años. Pasó del segundo al primer cuartil (muy alto), el cual se encuentra liderado —en la región— por los EE. UU. con 0.93; mientras que Perú, Colombia y México, se encuentran en el segundo cuartil (alto).

Así también, la encuesta resalta que el gobierno digital juega un rol clave en el cumplimiento de los Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS), específicamente los relacionados a los objetivos 4, 5, 8, 9 y 10, que incluyen la alfabetización de datos e inclusión. La COVID-19 producirá una detención o retroceso en el cumplimiento de algunos ODS.

**Tabla 4***Índice de Objetivos de Desarrollo Sostenible en países de la Alianza del Pacífico*

Avance	México	Colombia	Chile	Perú
Con avance adecuado	0	0	2	0
Con rezago moderado	1	3	3	3
Con rezago significativo	12	8	11	9
En situación crítica	4	6	1	5

Nota: Información tomada de *Índice ODS 2019 para América Latina y el Caribe*, por CODS, 2020.

Como se observa en el gráfico, antes del acontecimiento de la COVID-19, los países pertenecientes a la Alianza del Pacífico no estaban avanzando de manera sustantiva y necesaria en el cumplimiento de los ODS. En un futuro pospandemia este cumplimiento probablemente se resentirá y será necesaria la priorización de algunos cuantos.

En ese sentido, los principales retos para la región son la baja prioridad en los Gobiernos de turno, la ausencia de capacidades institucionales y el carente liderazgo (Naciones Unidas, 2020), por lo que se sugiere el desarrollo de alianzas regionales, tal como se viene dando en otras regiones como Europa (Parlamento Europeo, abril de 2020) o África (Rukundo, 2020), para la digitalización de funciones esenciales del sector público, así como la adopción de estrategias nacionales y regionales.

En paralelo, la OCDE para el caso peruano brinda recomendaciones para la mejora del gobierno digital en tres frentes: gobernanza, capital humano y datos abiertos (2019a). Dentro del abanico de sugerencias, quisiéramos resaltar la creación de un fondo exclusivo para proyectos de gobierno digital, el desarrollo de un espacio formativo sobre competencias digitales en el sector público, el fomento de iniciativas basadas en datos y el mejoramiento de la información del portal de datos abiertos.

### Govtechs

Finalmente, en relación con los *govtechs*, al ser un concepto emergente, tomamos lo delimitado por la Comunidad Andina de Fomento (CAF):

Ecosistema en el que los gobiernos cooperan con nuevas empresas, pymes y otros actores que utilizan inteligencia de datos, tecnologías digitales y metodologías innovadoras para proporcionar productos y servicios para resolver problemas públicos [...]. Proponen nuevas formas de asociaciones público-privadas para absorber las innovaciones digitales y las ideas de datos para aumentar la efectividad, eficiencia y transparencia en la prestación de servicios públicos (como se citó en Zapata, Stirling, Pasquarelli y Shearer, 2020, p. 14).

En ese sentido, estos autores han desarrollado un índice que mide el nivel de madurez de los ecosistemas *govtech* en países de Latinoamérica, España y Portugal. El índice está compuesto por tres pilares, siete dimensiones y veintiocho indicadores. España y Portugal, países de la Unión Europea, son los países con mayor puntaje, seguidos por Chile, Brasil, México y Uruguay. De un total de dieciséis países analizados, el Perú se encuentra en el puesto diez con un puntaje de 4 sobre 10, muy por detrás de los países de la Alianza del Pacífico: Chile (3), México (5) y Colombia (7). Además, el estudio encuentra que solo la mitad de los países evaluados cuentan a las *govtechs* dentro de sus estrategias de gobierno digital.

Así también, en un análisis desarrollado por *IE School of Global and Public Affairs*, sobre las 100 mejores *govtechs* en seis países de Iberoamérica para la provisión de servicios públicos, gestión pública e integridad, infraestructura digital y calidad democrática (Aetecno, 2020), fueron evaluados tres de los cuatro miembros de la Alianza del Pacífico.

**Tabla 5**

*Lista de los mejores govtechs en tres países de Iberoamérica*

Temática	México	Colombia	Chile
Provisión de servicios públicos	0	4	7
Gestión pública	2	1	2
Infraestructura digital	1	1	0
Calidad democrática	4	3	2

*Nota:* Información tomada de *Las cien mejores govtechs que dan soluciones a los grandes retos de los Gobiernos*, por Aetecno, 2020 (<https://bit.ly/34dm2rn>).

Finalmente, el estudio recomienda un «mayor fomento de iniciativas de datos abiertos, mayor inversión en iniciativas de contratos abiertos y el establecimiento de un espacio formativo que propicie la mejora de habilidades digitales en los servidores públicos» (Zapata et al., 2020. p. 9).

### **Retos venideros: los datos abiertos**

En recientes declaraciones, el director de la Organización Mundial de la Salud, Tedros Adhanom Ghebreyesus, señaló que el camino de regreso hacia una anhelada normalidad es sumamente difícil en el futuro cercano. Por tanto, una cuestión que se volverá una estrategia complementaria o principal será el tema tecnológico. Estas semanas han demostrado que el teletrabajo, la educación virtual, las reuniones virtuales y muchas

actividades más pueden realizarse por ese medio, incluso hay evidencia que resalta que el teletrabajo puede hacer más productivo algunos sectores con contacto directo con los clientes (Liang et al., 2015). Dentro del último reporte del Observatorio de Innovación en el Sector Público (OPSI) de la OCDE (2020) destaca la transformación digital como una de las tendencias inmediatas.

En efecto, consideramos que las conversaciones iniciales sobre estos temas irán madurando y posicionándose de una manera más rápida. Sin embargo, esta agenda de transformación digital atrae retos que debemos tener en cuenta. En relación con los datos abiertos, destacamos cuatro cuestiones para abordar lo más pronto posible: e-participación (participación digital), habilidades digitales, privacidad y calidad de los datos.

Respecto al primero, término emergente delimitado por Naciones Unidas –nos lo apropiaremos– como «el proceso de involucramiento a los ciudadanos en las políticas, la toma de decisiones, el diseño y la prestación de servicios por medio de las tics» (2020, p. 153). Tal estudio, halló un incremento en las consultas electrónicas en más de 50% de los países evaluados. Sin embargo, el informe destaca que, en términos generales, la participación digital permanece baja. Además, señala que esta forma de participación no debe ser entendida como un tema exclusivamente tecnológico de desarrollo de e-plataformas, foros, petitorios o encuestas. Es esencial, sí, pero también debe entenderse y asimilarse su correlación con otros pilares de la gobernanza como la cultura organizacional o la institucionalidad. Finalmente, sobre la región destacamos los casos de Consulta Pública (Argentina) y la Urna de Cristal (Colombia), como plataformas de referencia y de extracción de aprendizajes. El gran volumen de datos que generamos diariamente supone una complejidad respecto a su manejo. La digitalización que ya venimos viviendo supone retos sobre el capital humano que la maneja. Al respecto, instituciones multilaterales vienen señalando la importancia del desarrollo de habilidades tecnológicas en el sector público (OECD, 2019a; Zapata et al., 2020). Por ello, consideramos que debemos disponer de dos visiones: preventiva e inmediata. La primera, debería estar concentrada en los futuros funcionarios públicos. En ese sentido, el Gobierno, junto a otros sectores y actores de la sociedad, debe buscar la incorporación en los currículos educativos la enseñanza de habilidades del siglo XXI. Por citar un ejemplo, un informe de Deloitte (2017) señala que las habilidades para una era digital deben orientarse a habilidades de contenido, de proceso, de sistema, técnicas, sociales, de resolución de problemas y de gestión de recursos. A pesar de que nuestra conectividad en la región dispone de una brecha alta<sup>1</sup>, esta crisis ha abierto una oportunidad para nuestro país. El caso más prometedor es el del Ministerio de Educación (Minedu), que, a inicios de la pandemia, anunció la adquisición de más de un millón de *tablets* para estudiantes y docentes con miras a cerrar la brecha digital entre las personas más desfavorecidas de nuestro país. La oportunidad radica en la

1 Según Muent-Kunigami y Serale (2018), la brecha entre banda ancha y móvil es de 48%.

posibilidad de comenzar el cierre de brechas en habilidades tecnológicas a temprana edad. Mientras más temprano atacemos los problemas, mejores resultados generaremos en el futuro. No obstante, debemos entender que la sola entrega de *tablets* y otros dispositivos tecnológicos a nuestros compatriotas no indica que de por sí se cierre la brecha. Requerimos de una intervención más integral. Es aquí donde debe primar la visión preventiva. Al respecto, consideramos necesaria la creación de espacios formativos que permitan el desarrollo de habilidades digitales en los funcionarios públicos, principalmente para los que no son nativos digitales debido al menor *know-how* sobre herramientas y estrategias asociadas a lo digital. Para su logro, podemos explorar estrategias provenientes de la economía del comportamiento para el diseño de incentivos que inviten a una mayor participación. Un ejemplo —que me gustaría destacar— es el de Argentina, en donde la Academia de Diseño, con sede en Buenos Aires, financiada por el Laboratorio de Gobierno de Argentina (LABGobAr), enseña habilidades esenciales y necesarias en el ámbito gubernamental, como el diseño centrado en el ser humano, políticas basadas en la evidencia y gobierno abierto. Con el fin de llegar a más funcionarios, esta academia decidió *gamificar* la experiencia.

Otro reto que generan los datos es el de la privacidad y su calidad. El escándalo desatado por *Cambridge Analytica* es una muestra de lo que un mal manejo de datos puede generar en la sociedad, inclusive pueden tener efectos desestabilizadores sobre la democracia. Proteger los datos no solamente implica anonimizarlos. Por ejemplo, Rocher, Hendrickx, y De Montjoye (2019), analizaron quince atributos de datos y hallaron que anonimizar los conjuntos de datos de forma convencional no garantiza su protección y privacidad, ya que los reidentifican en un 99.98%. Por tanto, es de suma importancia que los datos sean lo más desagregados posibles y estén administrados lo más transparentemente posible. Recordemos, como señalamos al inicio, los datos son el nuevo petróleo de nuestra sociedad y muchas veces su recopilación se da de manera gratuita por intermedio de aplicaciones, las cuales venden o transmiten la data hacia otras sin un conocimiento explícito de nosotros. Debemos establecer candados para el manejo de datos en el sector público para que su fin sea exclusivamente el bienestar del ciudadano. Eso no quiere decir que no deban ser interoperables de una institución a otra, sino que las reglas de juego deben estar claras tanto en el plano legal como en el ético.

Finalmente, la calidad de los datos es importante para tomar una decisión. La data puede estar disponible, pero si esta es mala, los análisis, extrapolaciones y decisiones no serán las más eficientes. En ese sentido, un ejemplo claro de desconfianza hacia los datos es el Censo del 2017, que contó con muchas personas no censadas. Este evento generó desconfianza en la ciudadanía con respecto al valor de los hallazgos (RPP Noticias, 2017). No buscamos señalar que los datos de nuestro país son malos, sino que debemos aprender de los escasos episodios que pueden mellar la credibilidad de estos; por ende, de su valor. Esto teniendo en cuenta que en nuestro país existe un alto nivel

de desconfianza<sup>2</sup>, por lo que debemos comprender la importancia de los datos claros, específicos y correctos.

### Conclusiones

Con gran parte del globo y la región en recesión, los recursos fiscales serán escasos y, subsecuentemente, las prioridades gubernamentales serán acotadas. En este ensayo hemos tratado de exponer las diversas oportunidades que brindan en términos económicos, sociales y decisorios, los datos abiertos, así como traslucir la brecha existente con países vecinos y socios comerciales de la Alianza del Pacífico. A pesar de contar con una Estrategia Nacional de Datos Abiertos, aún queda mucho trecho por recorrer y esfuerzo por contribuir. A la más que segura agenda de transformación digital que supondrá un mundo pospandemia, eslabones como gobierno abierto, gobierno digital o *govtechs*, se fundan sobre la base de los datos abiertos. En ese sentido, hay pilares fundamentales que se relacionan unos con otros y que son esenciales potenciar como nuestra infraestructura y cobertura digital, capital humano o gobernanza. No obstante, esto debe partir por un cambio de mentalidad. El futuro pospandemia no será el mismo. En consecuencia, como señalaba John Maynard Keynes: «*Lo difícil no es desarrollar nuevas ideas, sino escaparse de las ideas viejas*». Escapemos de las ideas viejas y abracemos un mundo de temáticas que generan valor a la comunidad y sociedad. Los datos son una de esas conversaciones que deben ser, al menos, discutidas en los foros académicos y de toma de decisiones.

---

2 La Encuesta Mundial de Valores (2018), encuentra que para el 96% de peruanos es muy difícil confiar en los demás.

## Referencias

- Aetecno. (2020). Las cien mejores govtechs que dan soluciones a los grandes retos de los gobiernos. <https://bit.ly/34dm2rn>
- Apolitical. (2018, 7 de septiembre). En Argentina, los servidores públicos son promovidos para aprender a innovar. <https://bit.ly/3dJeik4>
- Brown, W. (2020, 17 de mayo). Las aplicaciones de rastreo de contactos plantean enormes riesgos de privacidad, advierte el grupo de derechos humanos. The Telegraph. <https://bit.ly/37qogpu>
- Cabral, E. (2020, 8 de agosto). Bancos prestaron S/52 millones a sospechosos en la UIF y vinculados a los Panama Papers y Lava Jato. *Ojo Público*. <https://bit.ly/34z6kXV>
- Chávez, C. (2020, 26 de mayo). CoronaHack: propuestas, modelos y alertas sobre la calidad de los datos de la COVID-19. *Ojo Público*. <https://bit.ly/31muz9J>
- CLAD. (2016, 7 y 8 de julio). Carta Iberoamericana de gobierno abierto [Archivo PDF]. <https://bit.ly/3dJVnWd>
- Criado, J. I. (2016). Las administraciones públicas en la era del gobierno abierto. Gobernanza inteligente para un cambio de paradigma en la gestión pública. *Revista de Estudios Políticos*, (173), 245–275. <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.173.07>
- Curioso, W. H. y Carrasco-Escobar, G. (2020). Collaboration in times of COVID-19: the data sharing in urgent need for open-data sharing in Latin America. *BMJ Health Care Inform*, 27:e100159. <https://doi.org/10.1136/bmjhci-2020-100159>
- Deloitte. (2017). *What key competencies are needed in the digital age? The impact of automation on employees, companies and education*. <https://bit.ly/37q6Jh5>
- Harari, Y. N. (2020, 20 de marzo). Yuval Noah Harari: el mundo después del coronavirus. Lectura libre. *Financial Times*. <https://on.ft.com/3dJdeN6>
- Liang, J., Roberts, J., Ying, Z. J., Cao, J., Qi, M. y Sun, M. (2015). Does working from home work? Evidence from a Chinese experiment. *The Quarterly Journal of Economics*, 130(1), 165-218. <https://doi.org/10.1093/qje/qju032>. Advance

- Muente-Kunigami, A. y Serale, F. (2018). *Los datos abiertos en América Latina y el Caribe*. <https://doi.org/10.18235/0001202>
- Observatory of Public Sector Innovation. (2020). *Embracing Innovation in Government Global trends 2020*. <https://bit.ly/2TeAObe>
- ODC. (2015). *Carta Internacional de datos abiertos*. <https://bit.ly/2TbimAj>
- OECD. (2019a). Digital Government in Peru: Working Closely with Citizens. *OECD Digital Government Studies*, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/0c1eb85b-en>
- OECD. (2019b). *Recommendation of the Council on Open Government*. <https://bit.ly/31OtHea>
- Open Data Institute. (2016, 26 de marzo). *Investigación: el valor económico de los datos abiertos frente a los pagados*. <https://bit.ly/34geGUf>
- Oquendo, C. (2020, 21 de mayo). En Medellín usamos la información para reducir la incertidumbre del coronavirus. *El País*. <https://bit.ly/3jhn8qz>
- Parlamento Europeo. (2020, abril). *Digital Agenda for Europe*. <https://bit.ly/31MaB8k>
- Ramírez-Alujas, Á. V. (2019). El estado del Estado abierto en América Latina: avances, alcances y perspectivas. *Estado Abierto*, 4(1), 13-38.
- Reactiva Perú. (2020a). *Estadística del Programa Reactiva*. <https://bit.ly/3o9XXJT>
- Reactiva Perú. (2020b). *Información de los certificados emitidos del Programa Reactiva al 29 de mayo de 2020*. <https://bit.ly/2HIDMs3>
- Rocher, L., Hendrickx, J. M. y de Montjoye, Y. A. (2019). Estimating the success of re-identifications in incomplete datasets using generative models. *Nature Communications*, 10(1). <https://doi.org/10.1038/s41467-019-10933-3>
- Romero, C., Aragón, J. y Cruz, M. (2018). Encuesta mundial de valores. <https://bit.ly/34gFvYs>

- RPP Noticias. (2017, 22 de octubre). *El Censo 2017 finalizó, pero cientos de personas denunciaron que no han sido incluidas*. <https://bit.ly/3m4kNAW>
- Rukundo, J. (2020, 21 de octubre). *Smart Africa se asocia para mejorar la colaboración europea y africana para encontrar soluciones a las cuestiones socioeconómicas amplificadas por COVID-19*. Smart Africa. <https://bit.ly/34xsxp1>
- Statista. (2017, 10 de febrero). *Lo que se mueve en Internet en un segundo*. <https://bit.ly/34xlxbG>
- United Nations. (2020). *E-Government Survey 2020 Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development*. United Nations.
- Zapata, E., Stirling, R., Pasquarelli, W. y Shearer, E. (2020). *The GovTech Index 2020 Unlocking the Potential of GovTech Ecosystems in Latin America, Spain and Portugal* (Corporación Andina de Fomento & Oxford Insights, Eds.). <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1580>
- Zurbriggen, C., y González Lago, M. (2014). *Inovación y co-creación: Nuevos desafíos para las políticas públicas*. *Revista de Gestión Pública*, 3(2), 329-361.