

CONTENIDO GUÍA

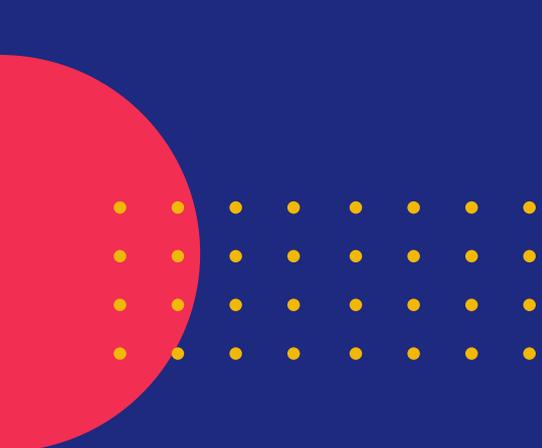
# El contexto del Gobierno Abierto y los datos abiertos para la apertura presupuestaria



MATERIAL DISEÑADO PARA LA  
ESCUELA DE PRESUPUESTO  
ABIERTO



Innovaap  
LCR



## **Autores:**

Jorge Umaña Cubillo

**Coordinador de Datos para el Desarrollo**

Carlos Á. Quesada Machado

**Gestor de Proyectos**

Felipe Morera Zúñiga

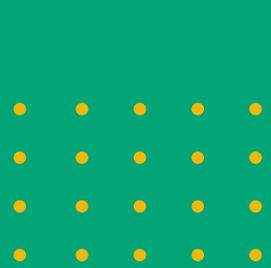
**Gestor de Proyectos**

# CONTENIDO

---

<b>I. INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
<b>II. GOBIERNO ABIERTO</b>	<b>3</b>
<i>¿Qué es Gobierno Abierto?</i>	<b>4</b>
<i>Pilares</i>	<b>5</b>
<i>Beneficios</i>	<b>6</b>
<b>II. ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA</b>	<b>7</b>
<i>Definición</i>	<b>8</b>
<i>Transparencia activa y pasiva</i>	<b>8</b>
<b>III. INTRODUCCIÓN A LOS DATOS ABIERTOS</b>	<b>9</b>
<i>Definición</i>	<b>10</b>
<i>Características</i>	<b>10</b>
<i>Principios</i>	<b>11</b>
<i>Formatos de Datos Abiertos</i>	<b>12</b>
<i>Ecosistema y demanda de Datos Abiertos</i>	<b>15</b>
<b>IV. DATOS ABIERTOS EN LA PRÁCTICA</b>	<b>18</b>
<i>Proceso de Apertura de Datos</i>	<b>19</b>
<i>Portales de Datos Abiertos</i>	<b>25</b>
<i>Casos exitosos de uso de datos</i>	<b>27</b>
<i>Impactos y beneficios de los Datos Abiertos</i>	<b>33</b>
<b>V. BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>34</b>





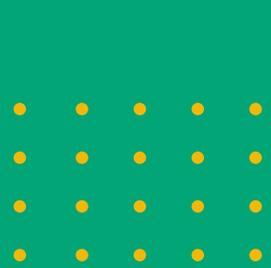
# INTRODUCCIÓN

En el año 2009, el presidente de los Estados Unidos de América, de ese momento, Barack Obama, promulgó el memorando Presidencial sobre Transparencia y Gobierno Abierto. A partir de ese momento han sido muchos los países que poco a poco, han emprendido acciones para poner en práctica este paradigma de gestión pública, demandada cada vez más por la sociedad civil organizada. Dicho memorando y la conceptualización del gobierno abierto fue respaldado con los pilares básicos de transparencia, participación ciudadana y colaboración.

En esta manifestación, la administración Obama establece el Gobierno Abierto como un medio para fortalecer la democracia y promover la eficacia y eficiencia en la gestión de gobierno. Es por ello que se dice que la “[...] firma del Memorándum constituye una declaración política que otorga impulso y viabilidad a la implementación del Gobierno Abierto [...]” (Fundación CiGob, 2013).

Con esa manifestación política, se estableció el punto de partida para prometer gobernanzas más abiertas. El entonces mandatario de los Estados Unidos de América, Barack Obama, manifestó en la asamblea general de Naciones Unidas del 23 de setiembre del 2010, la importancia de operativizar este concepto mediante compromisos específicos que promuevan la transparencia, la lucha contra la corrupción, la dinamización de la participación ciudadana y el aprovechamiento de las tecnologías (Dassen y Ramírez, 2014).





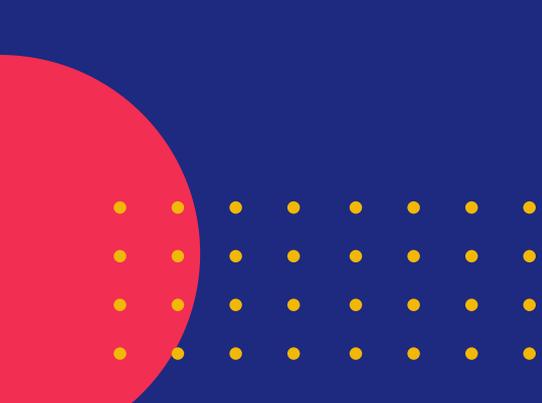
# INTRODUCCIÓN

A partir de ésta declaración que nace la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), establecido como un esfuerzo mundial, que se fundamenta en el hecho de que los ciudadanos desean gobiernos más transparentes, efectivos y que rindan cuentas, con instituciones que robustezcan la participación de la sociedad y respondan a sus necesidades y aspiraciones (Dassen y Ramírez, 2014) y con el fin de mejorar el desempeño y de la calidad de los gobiernos a partir de la apertura de información y de procesos institucionales.

De este modo, la AGA se instaura como una iniciativa multilateral cuyos esfuerzos se orientan a promover la transparencia y el acceso a la información, aumentar la participación ciudadana y la colaboración en el debate y en la decisión de los asuntos públicos, combatir la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para mejorar y eficientizar la gobernanza democrática y la calidad de los servicios públicos, mediante procesos innovadores. Todo lo anterior con el establecimiento de compromisos concretos desde los gobiernos de los países miembros.

Para ello la AGA cuenta con un Comité Directivo compuesto por igual cantidad de representantes gubernamentales y de organizaciones de sociedad civil. Con ese diseño multisectorial, se le da por primera vez protagonismo a las organizaciones de sociedad civil, más aún, que ambas instancias comparten la presidencia del Comité Directivo (Dassen y Ramírez, 2014).





ESCUELA DE PRESUPUESTO ABIERTO

# Gobierno Abierto

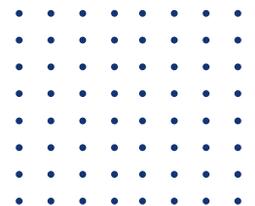
Innovaap  
UCR



# ¿QUÉ ES GOBIERNO ABIERTO?

Dado lo anterior, el concepto de Gobierno Abierto viene a tomar más fuerza y a descubrir su importante potencial como nuevo paradigma de gestión pública. Es así que en el año 2016, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo elaboró la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, dónde se define este concepto como:

*[...] conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrando e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo (CLAD, 2016).*



# PILARES

---

Los cuatro pilares del gobierno abierto son:

## 1. Transparencia y Acceso a la Información Pública

La transparencia implica dos ámbitos cruciales: el derecho de acceso a la información que está en poder de las instituciones públicas y que puedan solicitar los ciudadanos, y también la obligación de los gobiernos de poner a disposición de la ciudadanía, de forma proactiva, aquella información que den cuenta de sus actividades, del uso de los recursos públicos y sus resultados (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2016).

## 2. Rendición de Cuentas Públicas

Este pilar se basa en las normas, procedimientos y mecanismos institucionales - como deber legal y ético- que obligan a las autoridades gubernamentales a fundamentar sus acciones y asumir la responsabilidad sobre sus decisiones, responder oportunamente e informar por el manejo y los rendimientos de fondos, bienes o recursos públicos asignados, y por los resultados obtenidos en el cumplimiento del mandato conferido (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2016).

## 3. Participación Ciudadana

Este es el proceso de construcción social de políticas públicas que, conforme al interés general, canaliza, da respuesta o amplía derechos fundamentales, reforzando la posición activa de la ciudadanía en la gestión de los asuntos públicos. La participación ciudadana como pilar deberá permitir no solo la construcción social de las políticas públicas, sino también el aumento de las capacidades ciudadanas en el seguimiento y control de las mismas (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2016).

## 4. Colaboración e Innovación Pública y Ciudadana

Se entiende como la generación de nuevos espacios de encuentro, diálogo y trabajo que favorezcan la co-creación de iniciativas y coproducción de nuevos servicios públicos. Ello supone por un lado, el promover nuevos enfoques, metodologías y prácticas para potenciar y fortalecer la innovación al interior de las instituciones públicas y favorecer la colaboración con otros actores de la sociedad. Por otro lado supone reconocer las capacidades disponibles en la propia sociedad y los beneficios que estos pueden aportar en el diseño e implementación de políticas públicas (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2016).

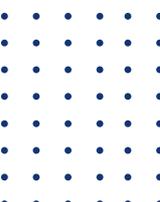
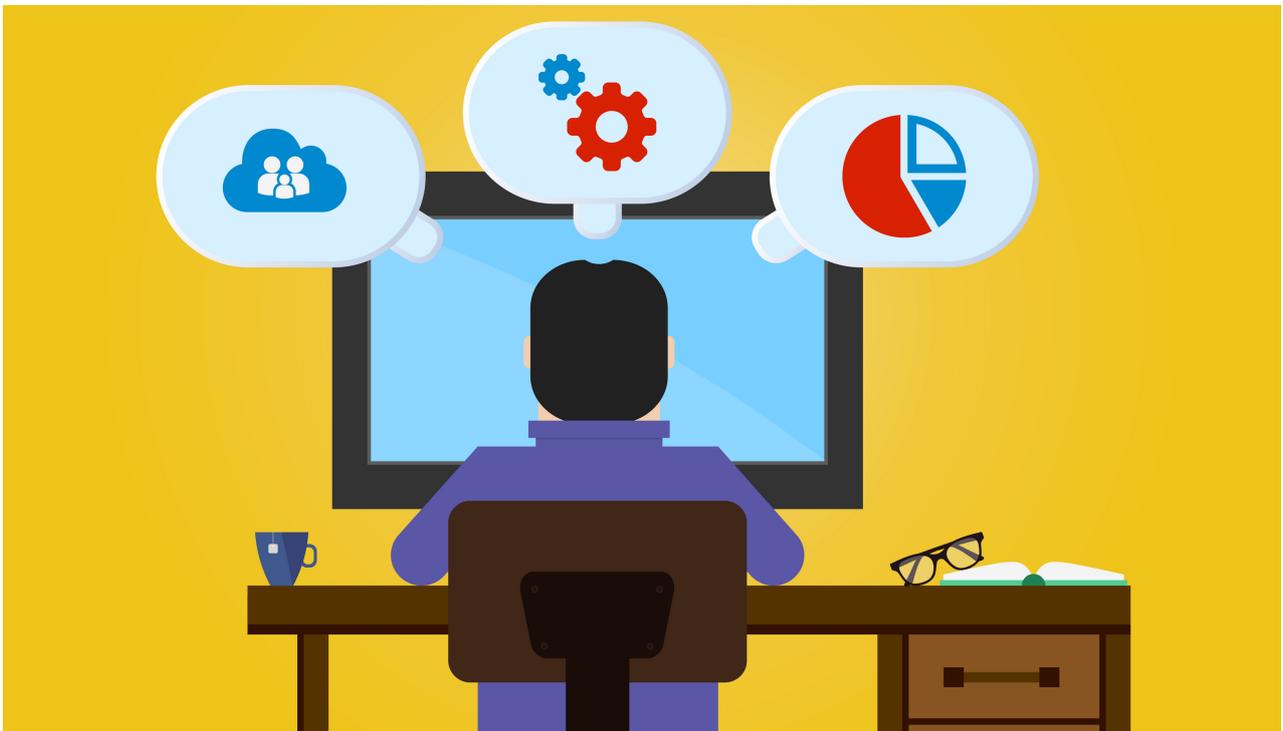


# BENEFICIOS

---

Según el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2016) mediante la aplicación del gobierno abierto, se busca:

- a) Elevar la calidad institucional de los gobiernos a través del incremento de la legitimidad de la acción pública.
- b) Generar una mayor confianza entre Estado y ciudadanía.
- c) Promover mejores resultados a menor costo a través del aprovechamiento de los conocimientos y los recursos de la ciudadanía.
- d) Impulsar que las políticas sean más específicas y atiendan a las necesidades de la ciudadanía
- e) Asegurar la equidad de acceso a la formulación de políticas públicas.
- f) Fomentar la innovación y nuevas actividades económicas.





ESCUELA DE PRESUPUESTO ABIERTO

# Acceso a información pública

Innovaap  
UCR



# DEFINICIÓN

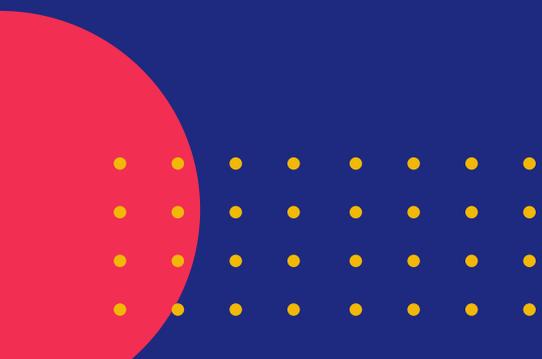
---

El derecho de acceso a la información (AIP) se entiende como la capacidad de solicitar y obtener información producida y resguardada por los gobiernos, con sujeción a las excepciones definidas en la regulación en la materia (Atenas, 2018).

## **Transparencia pasiva y activa**

- **Transparencia pasiva:** entendida como el conjunto de mecanismos legales y administrativos que garantiza a las personas ejercer su derecho de acceso a la información pública en formato abierto, estableciendo una obligación legal de los organismos públicos de responder a las solicitudes de información, atendiendo en todo caso al interés ciudadano como prioridad, y cuyos límites (tales como la seguridad nacional, la protección del medio ambiente o la defensa de otros derechos fundamentales) estarán debidamente explícitos en la norma (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2016)
- **Transparencia activa:** entendida como la obligación legal y la estrategia de publicación de información en formato abierto en poder de las instituciones públicas, información que debe ser suficiente, relevante y actualizada para conocer el funcionamiento y desempeño de las mismas, de acuerdo a lo estipulado en las leyes de transparencia y acceso a la información pública de los respectivos países. Esta información deberá ser publicada periódicamente sin necesidad de que medie solicitud alguna, permitiendo que las personas interesadas puedan conocer, analizar y hacer uso de la misma, como medio para potenciar una participación informada y un adecuado control ciudadano (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2016)





ESCUELA DE PRESUPUESTO ABIERTO

# Introducción a los datos abiertos

Innovaap  
UCR



# DEFINICIÓN Y CARACTERÍSTICAS

---

## 1. Definición

Datos abiertos son datos digitales de carácter público que son accesibles en línea y que pueden ser usados, reutilizados o redistribuidos por cualquier persona. Los datos abiertos pueden ser tanto de organismos privados como del gobierno.

Notamos que los datos públicos no necesariamente son datos abiertos; sin embargo, un dato abierto siempre debe ser público. Asimismo, los datos abiertos pueden provenir de muchas fuentes, tanto del sector privado, como social o gubernamental. Solo los datos que publica el gobierno en formatos abiertos, por ejemplo, los Ministerios de Finanzas, pueden tener el adjetivo gubernamental y abierto a la vez.

Es importante considerar que, si bien los datos abiertos son un importante insumo para mejorar la transparencia y generar un gobierno más abierto, también pueden ser importantes insumos y detonantes para la innovación y la productividad.

Ejemplo de datos abiertos gubernamentales: datos del Presupuesto de Egresos de la Federación en México publicados a través del Portal de Transparencia Presupuestaria con base en el Paquete de Datos Presupuestarios Abiertos.

## 2. Características

Para que los datos sean considerados abiertos deben cumplir con los siguientes principios básicos:

- Gratuito, no tiene costo de adquisición.
- De libre uso, citar la fuente de origen es el único requerimiento para ser utilizados para cualquier fin.
- Integral, debe presentar la información que explique el tema al que se refieren los datos y los metadatos que permitan interpretarlos.
- Oportuno, son publicados y actualizados conforme se generan.
- No discriminatorio, son accesibles sin restricciones.
- Primario, provienen de la fuente original con el máximo nivel de desagregación.
- Permanente, se conservan las versiones históricas.

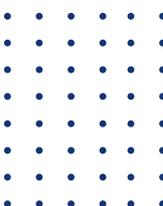


# PRINCIPIOS

---

La Guía Nacional para la publicación de Datos Abiertos (2020), cita los siguientes principios:

- **Abiertos por defecto:** todos los datos públicos serán dispuestos en formatos abiertos estructurados, con la capacidad de ser procesados e interpretados por equipos electrónicos de manera automática.
- **Oportunos y exhaustivos:** los datos públicos abiertos se pondrán a disposición en forma oportuna, completa, precisa y exhaustiva. Además, se mantendrán versiones históricas de los datos para garantizar su permanencia.
- **Accesibles y utilizables:** los datos públicos abiertos deben ser fácilmente visibles y accesibles, poniéndose a disposición de forma gratuita y sin barreras.
- **Comparables, neutrales e interoperables:** los datos públicos abiertos deben estar disponibles en su fuente primaria, con el más alto grado posible de desagregación, o hacer referencia a la base principal cuando se disponga de forma agregada; deben ser fáciles de comparar dentro y entre sectores, a través de localizaciones geográficas y del tiempo.
- **Mecanismo para fortalecer la gobernanza y la participación ciudadana:** los datos públicos abiertos deberán fortalecer la confianza en las instituciones públicas y la gobernanza, de manera tal que provean un fundamento para la transparencia y la rendición de cuentas que mejore la toma de decisiones, incremente la demanda y prestación de servicios públicos.
- **Fomento del desarrollo incluyente y la innovación:** la disponibilidad de datos abiertos debe estimular la creatividad y la innovación, generando procesos y espacios para identificar desafíos sociales y económicos, así como el monitoreo de programas de desarrollo sostenible con participación de todos los sectores involucrados.
- **Respeto de los derechos fundamentales:** la recolección, publicación y uso de datos de gobierno deberá respetar la normativa y los principios generales en materia de derechos humanos expresados en tratados internacionales y en la Constitución Política.



# FORMATOS

---

De acuerdo con el documento del Global Initiative for Fiscal Transparency (2018), “los datos tienen distintos niveles de formato y apertura. Para identificarlos, Tim Berners-Lee, el creador de la World Wide Web sugirió una escala ascendente para medir el nivel de apertura de los datos, que va de 1 a 5 estrellas donde 1 es el menor nivel de apertura.”

## 1 Estrella - Datos no estructurados

“Como su nombre lo indica, no cuentan con el formato adecuado para su consumo. Son datos publicados en la web en cualquier formato bajo una licencia abierta por lo que pueden ser usados libremente” (Global Initiative for Fiscal Transparency, 2018).

Un ejemplo de ello son los documentos de la [Ley de Presupuesto 2020](#) publicadas en la página web del Ministerio de Hacienda en formato PDF.

## 2 Estrellas - Datos estructurados

“A diferencia de la escala anterior, la información está capturada en una estructura tabular o de base de datos y se encuentra disponible en formatos que posibilitan su procesamiento” (Global Initiative for Fiscal Transparency, 2018).

Un ejemplo de ello son los documentos de la [Ley de Presupuesto 2020](#) publicados en la página web del Ministerio de Hacienda, mostrados de manera ordenada y estructurada en formatos como XLSX.

## 3 Estrellas - Datos estructurados y no licenciados

Además de cumplir con la característica anterior, no es necesario comprar un software propietario para su consulta (como Excel u otro procesador de hojas de cálculo comercial), ya que su formato puede ser leído por software libre. En esta clasificación se encuentran los formatos CSV (comma separated values o archivos separados por coma), XML (Extensible Markup Language o lenguaje de marcado extensible) o JSON (JavaScript Object Notation o notación de objetos en JavaScript) (Global Initiative for Fiscal Transparency, 2018).

Para ejemplificar el uso de los formatos CSV, se puede ver los archivos de Presupuesto 2019 respectivos a gastos, ingresos, presupuesto ordinario y presupuesto extraordinario publicados por la Municipalidad de Esparza en su [portal de datos abiertos](#).



# FORMATOS

---

## 4 Estrellas - Interconexión de datos

Se logra este nivel cuando un mismo publicador integra la información a la web, es decir, interconecta sus datos colocándolos en la web mediante una URI que permita su consumo permanente (puedes marcarlo como favoritos), automático (sin descargarlo en otro sitio) y en partes (consumo desde su ubicación de origen sin tener que utilizar/descargar la totalidad de la información). (Global Initiative for Fiscal Transparency, 2018).

Esta propiedad facilita la fusión y actualización de datos en la web, para lograrlo se utilizan ubicaciones en la red (denominadas URI). En la escala de Tim Berners Lee se indica que con ello los datos están integrados a la Web. “Los datos (más importantes) tienen una URI y pueden ser compartidos en la Web. Una forma de representar los datos es utilizar RDF” o ATOM.

Lo que se busca en este nivel de apertura es que los datos puedan ser vinculables con información adicional, es decir que otros publicadores puedan dirigir al dato publicado. Por lo tanto, si bien no en todos los casos se cuenta con la estructura de RDF, los programadores más comúnmente utilizan una Interfaz de Programación de Aplicaciones- REST, que permite realizar consultas a un dato específico de la base de datos sin requerir su descarga, mediante una documentación adecuada.

Por ejemplo datos sobre Presupuesto asignado y Presupuesto ejecutado de la Contraloría General de la República, publicado en su [portal de datos abiertos](#) en estructura de RDF .

## 5 Estrellas - Vinculación de datos para proveer contexto

“Vincula los datos, ya integrados en la web, de distintas fuentes de información o publicadores, dotándolos de contexto. Los datos se encuentran en este nivel cuando pueden enlazarse con datos ofrecidos por diferentes fuentes de información” (Global Initiative for Fiscal Transparency, 2018).



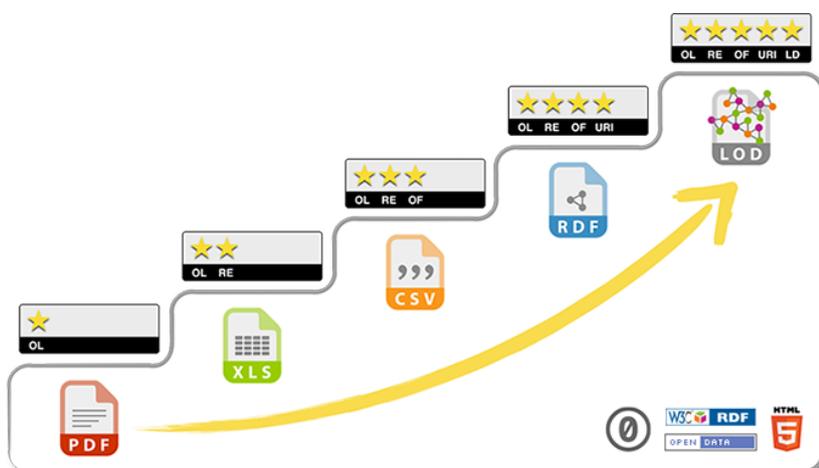
# FORMATOS

Si se considera como publicadores separados de información sobre contrataciones públicas a las instituciones gubernamentales que gestionan las licitaciones por un lado (Ministerios o Estado en General), y a las instituciones que transfieren los fondos para las mismas (Ministerios de Hacienda) por otro, un ejemplo de este nivel de apertura sería la vinculación de datos para la publicación del Estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas (EDCA), que considera dicha información en un contexto integral.

Así, la información estructurada en el formato del EDCA, puede vincularse mediante un API a los siguientes conjuntos de datos:

- 1) asignación y ejercicio del gasto
- 2) desempeño de los programas presupuestarios (estructura programática) con base en indicadores y metas
- 3) aprobación y avance en proyectos de infraestructura

La plataforma de contrataciones abiertas: <https://www.gob.mx/contratacionesabiertas/home#!/> contiene información sobre los procesos de contratación del gobierno federal de México en cumplimiento con el Estándar de Datos de Contrataciones Abiertas. Esta plataforma vincula datos con fuentes de información distintas a través de un API la cual puede ser consultada aquí: <https://datos.gob.mx/busca/organization/contrataciones-abiertas>.



Tomada de: [https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/7/72/5-star\\_deployment\\_scheme\\_for\\_Open\\_Data.png](https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/7/72/5-star_deployment_scheme_for_Open_Data.png)

# ECOSISTEMA Y DEMANDA DE DATOS ABIERTOS

---

La apertura de datos no debe de entenderse únicamente como un sinónimo de transparencia o rendición de cuentas. Es la oportunidad que los gobiernos e instituciones tienen para poner en manos de la ciudadanía insumos para la creación de conocimiento, de ahí que tenga alta prioridad acercar conjuntos de datos que sean demandados por las audiencias sin que se cuestione su propósito o motivación para solicitarlos (CNDA, 2020).

¿Quiénes componen la comunidad de usuarios de datos abiertos? ¿Cuáles son sus roles?

## 1. Organizaciones de la sociedad civil:

El también llamado tercer sector es, en muchos casos, de los primeros actores en vincularse con la agenda de datos abiertos. La sociedad civil tiene un rol principal en la apertura de datos, porque muchas veces son quienes abogan por datos en el marco de esfuerzos por incrementar la transparencia y la rendición de cuentas. En cuanto a la reutilización, la sociedad civil generalmente se ocupa de coordinar o bien impulsan proyectos o iniciativas de datos abiertos con efectos directos en procesos de escrutinio público, participación ciudadana o incluso la modernización de servicios (Atenas, 2018).

De acuerdo con Atenas (2018) en Costa Rica, ejemplos destacados son la Asociación Centro Ciudadano de Estudios para una Sociedad Abierta (Accesa) y la organización Abriendo Datos Costa Rica.

## 2. Los medios de comunicación y los periodistas:

Existen medios que conforman sus equipos específicos de periodismo de datos — esto es, unidades que se especializan en el uso de datos como fuente del periodismo, ya sea porque utilizan herramientas digitales para extraer y analizar datos, o bien porque utilizan los datos como herramienta con la que se narra la historia, o una combinación de ambas cosas. Aun cuando algunos medios no cuentan con una unidad especializada, de manera creciente los medios de comunicación utilizan datos abiertos (entre otros datos) para contar una historia convincente por medio del uso de infografías atractivas (Atenas, 2018).



# ECOSISTEMA Y DEMANDA DE DATOS ABIERTOS

---

De acuerdo con Atenas (2018) en Costa Rica, organizaciones destacadas en el ámbito periodístico que utilizan datos abiertos incluyen a La Nación Data, La Voz de Guanacaste, DataBaseAR y Semanario Universidad.

### 3. Las universidades y la academia:

Para el sector académico, los datos abiertos son un insumo para la investigación. Un aporte aún más radical es incluir datos abiertos como recursos integrales en los procesos de enseñanza y que puedan servir de insumos para aportar soluciones innovadoras a problemas sociales. Además de re-utilizadores, la academia también contribuye a la apertura de datos y en algunos casos, incluso a cambios en la normativa (Atenas, 2018).

De acuerdo con Atenas (2018) un ejemplo destacado en la región es la Universidad de Buenos Aires, en Argentina, la cual ha lanzado recientemente su catálogo de datos abiertos, como parte de una política más amplia de “Universidad Abierta”.

### 4. El gobierno:

Si bien solemos pensar en el gobierno como el actor principal en la oferta de datos abiertos, el gobierno puede ser otro actor importante en la demanda. Recordemos que uno de los beneficios que los datos abiertos pueden brindar es en mejorar la eficiencia de las operaciones internas, la modernización de los servicios públicos o la mejora en la toma de decisiones de política pública, basada en mejor información (Atenas, 2018).

En este marco, existe una creciente tendencia en la región y el mundo hacia la creación de laboratorios de innovación en gobiernos locales, estatales o nacionales. Ejemplos en la región incluyen el Laboratorio de Innovación Social en Gobierno Digital de Uruguay, el Laboratorio de la Ciudad de Buenos Aires, el Laboratorio para la Ciudad de México y el reciente BuenosAiresLab de la provincia de Buenos Aires en Argentina (Atenas, 2018).



# ECOSISTEMA Y DEMANDA DE DATOS ABIERTOS

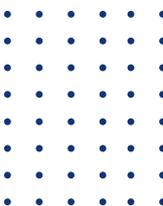
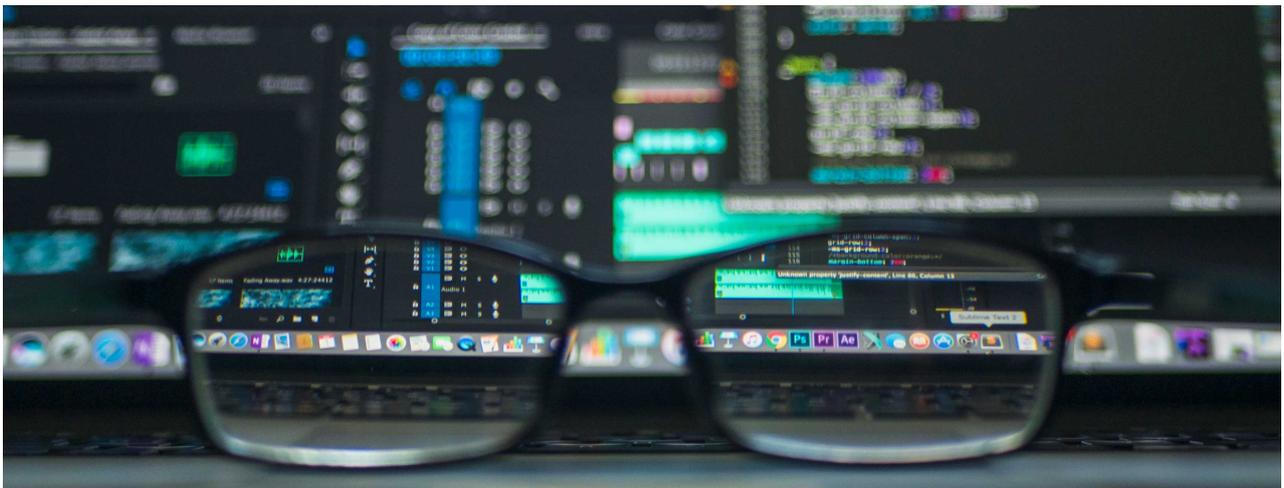
---

De acuerdo con Atenas (2018) el propio gobierno crea aplicaciones web o móviles para el uso de los datos abiertos. En Costa Rica, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (Aresep) cuenta con una aplicación móvil similar—TransporteCR—y una nueva app EstacionCR que reporta si una estación de servicio tiene faltas en controles de calidad.

## 5. Los ciudadanos (o público en general):

Los ciudadanos constituyen, al menos en teoría, el grupo de usuarios finales de los datos abiertos. Los ciudadanos acceden a los datos abiertos gubernamentales de manera directa o indirecta. En el primer caso, existen quienes acceden al portal de datos para revisar temas de transparencia, como por ejemplo, los salarios de sus representantes. Quizás el canal más común, sin embargo, es el indirecto: es decir, los ciudadanos utilizan o bien consumen datos abiertos gubernamentales mediante el uso de productos o servicios desarrollados por otros actores de la comunidad (Atenas, 2018).

De acuerdo con Atenas (2018) de igual manera, quienes utilizan las apps TransporteCR o EstacionCR de la Aresep están consumiendo datos abiertos mediante un nuevo servicio desarrollado por una agencia pública.





ESCUELA DE PRESUPUESTO ABIERTO

# Datos Abiertos en la práctica

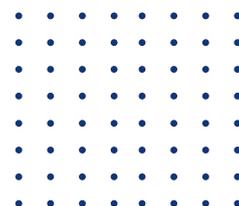
Innovaap  
UCR



# PROCESO DE APERTURA DE DATOS



Tomada de <https://www.ccss.sa.cr/img/datos-abiertos/guia-nacional-para-publicacion-datos-abiertos.pdf>



# ETAPAS

---

1

## Identificación de la demanda con consulta a actores del ecosistema

En primera instancia, un proceso de apertura de datos es más efectivo cuando se considera y escucha a la población, de esta manera es posible conocer sus intereses y necesidades.

Es importante que esta apertura no se entienda únicamente como un sinónimo de transparencia o rendición de cuentas, sino que se visualice como la oportunidad que poseen gobiernos e instituciones públicas para poner en manos de la ciudadanía insumos que permitan la creación de conocimiento (CNDA, 2020).

La identificación de la demanda para conocer a las audiencias interesadas en datos abiertos, por medio de sondeos, grupos focales, uso de indicadores, entre otros.

2

## Evaluación y estado de los datos

Una vez que fue identificada la demanda y tomando en cuenta los hallazgos del diagnóstico, es necesario un proceso de evaluación, en donde se pueda verificar el estado de los datos y la calidad de los mismos.

Cuando se aplican mejores técnicas a cada uno de los conjuntos de datos, es posible que se pueda volver a aplicar la evaluación y generar nuevos criterios sobre el estado de los datos. Esto genera la posibilidad de incrementar la cantidad de conjuntos de datos a publicar en formato abierto (CNDA, 2020).

3

## Priorización de los conjuntos de datos a liberar

Como ya se ha señalado en el apartado anterior, la apertura de datos es un proceso dinámico y continuo basado inicialmente en la demanda. Sin embargo, también influye la misión y aspiraciones propias de la institución, objetivos políticos y coyuntura nacional-local (CNDA, 2020).

---

# ETAPAS

---

De esta manera, es recomendable priorizar los conjuntos de datos que la institución pretende publicar primero, y en donde debe de haber una prioridad de los conjuntos de datos que tengan un mejor equilibrio entre sí.

La selección de datos para la apertura, requiere del análisis de criterios de valor para actores internos y externos, costos para publicarlos y mantenerlos y riesgos asociados a su publicación. Estos criterios ayudan a evaluar el impacto que tendrá la apertura de cada conjunto de datos, no sólo para el órgano que la realiza sino también para la sociedad (CNDA, 2020).



## **Análisis de confidencialidad de la información**

Parte del proceso de apertura, consiste en la revisión de la información contenida en la base de datos, para determinar si se encuentra sujeta a las normas de privacidad y confidencialidad.

Con respecto a los datos personales, la Ley No. 8968 Protección de la persona frente al tratamiento de sus datos personales, clasifica estos en tres tipos: datos personales de acceso irrestricto, datos personales de acceso restringido y datos sensibles (CNDA, 2020).

Es necesario, considerar que la normativa obliga a los responsables de las bases de datos a adoptar las medidas tecnológicas necesarias para garantizar la seguridad de los datos y evitar su alteración, destrucción accidental o ilícita, pérdida, tratamiento o acceso no autorizado (CNDA, 2020).

Es importante verificar que la información contenida en las bases de datos no esté cubierta por acuerdos privados de confidencialidad o bien que de ella se desprenda que se han tomado medidas especiales para mantenerla secreta dado su valor comercial (CNDA, 2020).

Por último, cabe resaltar que los procesos de apertura de datos y de la protección de los datos son complementarios, por ende, para que se pueda garantizar una correcta apertura, se debe tener una idónea protección de los datos.

---

# ETAPAS

---

5

## Limpieza de los conjuntos de datos

En primer lugar, busca comprender qué datos son de carácter e interés público y cuáles están sujetos a restricciones de privacidad, seguridad o derechos de autor. En segundo lugar, es un proceso que busca normalizar y estandarizar la información a publicar.

6

## Metadatos

Los metadatos describen los aspectos básicos de un conjunto de datos y son una herramienta fundamental para comprender la información.

Asimismo, cumple con la funcionalidad de proporcionar información adicional a los consumidores, para un mejor entendimiento del significado de los datos, su estructura y aclarar otros asuntos, como derechos y términos de licencia, la organización de los datos y su calidad, los métodos de acceso y el calendario de actualizaciones de los conjuntos de datos (CNDA, 2020).

Los metadatos pueden clasificarse en diferentes tipos, diferentes taxonomías, y con diferentes criterios de agrupación. Cabe destacar, que la cantidad y calidad de los metadatos que se encuentran asociados a un conjunto de datos, permite tanto una mejor clasificación como una mejor búsqueda y recuperación de los datos.

7

## Formato abierto, neutral, interoperable y georeferenciado

Para garantizar acceso universal e inclusión, así como una garantía innata de la transparencia de los datos, es necesario que los conjuntos de datos se encuentren en formatos abiertos. Esto garantiza que dichos datos sean neutrales e interoperables, así como georeferenciado cuando corresponda (CNDA, 2020).

---

# ETAPAS

---

Los datos abiertos, tienen como característica el promover la generación y publicación de datos estructurados. Estos cumplen con la finalidad de transformar el dato de un formato textual, a formatos que permitan su fácil manipulación y el poder conectarse con otros datos (datos enlazados o linked data).

A su vez, los formatos libres son formatos de archivo que son creados y pueden ser manipulados por distintos programas de software, que se encuentran disponibles en diferentes plataformas y que la implementación concreta en una plataforma específica no está sujeta a restricciones, lo que aumenta el nivel de reutilización de los datos.

De acuerdo con el Informe The State of Open Data 2019, elaborado por el Open Data for Development (OD4D), se estima que cerca del 80% de los datos de gobierno tienen un componente espacial o de tipo geográfico. Cuando los datos a publicar tienen este componente, se recomienda añadir y vincular el dato espacial al dataset a publicar, o bien generar un nuevo dataset de tipo espacial (CNDA, 2020).



## Asignación de la licencia de uso y reutilización

Es importante que la información publicada sea de libre uso, es decir que no tenga barreras para su uso, reuso y distribución. Esto define las condiciones bajo las cuales la institución encargada de los datos hace entrega de estos a las personas usuarias para su utilización (CNDA, 2020).

Los datos no pueden ser considerados como “abiertos” si no cuentan con una determinada licencia, debido a que no existen garantías de que la utilización esté resguardada por los principios de la apertura de datos por sí mismos. De esta manera, la licencia de uso asignada al conjunto de datos es considerada como un metadato obligatorio.

La fundación Open Knowledge International desarrolló las primeras licencias específicas para datos abiertos, las licencias Open Data Commons (PDDL, ODC-BY, ODbL, CC-BY-4.0), cada una de ellas tiene una funcionalidad distinta. Sin importar la finalidad que se le desee dar, ya sea para un portal o para un conjunto de datos en particular, es necesario especificar el tipo de licencia que le aplica.

---

# ETAPAS

---

9

## Publicación de datos

Según la Guía Nacional para la Publicación de los Datos Abiertos (2020), la publicación de datos se lleva a cabo a través de su carga en una plataforma que le permita a la institución un fácil acceso por parte de quienes van a reutilizar los datos, de manera que se convierta en un sitio de acceso común y cuente con la posibilidad de hacer escalable la información publicada.

10

## Comunicación y promoción de datos

El éxito de un proyecto de apertura depende en mucho de las personas que consumen la información. Si los datos no se usan, difunden y generan valor público, la apertura se convierte en un ejercicio poco efectivo (CNDA, 2020).

### Comunicación

Este componente contiene el conjunto de comunicaciones internas y externas de la entidad, para sensibilizar y promover el uso de datos abiertos y sus impactos en la sociedad. Asimismo, la vinculación en temas de transparencia y toma de decisiones, desarrollo de aplicaciones, periodismo de datos, mejora de servicios, entre otros (CNDA, 2020).

### Promoción del uso

Cuando se abren los datos, es necesario incentivar a las personas al uso de éstos, y de esta manera, construir comunidades que hagan uso de la información. Por ejemplo, los desarrolladores o visualizadores son esenciales en la primera etapa de apertura de datos, ya que a través de ellos se pueden crear grandes herramientas que, a su vez, lleguen al público en general. Junto a esto, existen organizaciones, comunidades y especialistas en el uso y explotación de los datos abiertos, como por ejemplo investigadores (as), periodistas de datos y comunidades de desarrollo informático (CNDA, 2020).

---

# PORTALES DE DATOS ABIERTOS

---

El Decreto Ejecutivo No. 40199-MP Apertura de los Datos Abiertos, define como Portal de Datos Abiertos lo siguiente:

“Plataforma digital, neutral e interoperable que sirven para almacenar, compartir y conectar los catálogos de datos y todos los recursos destinados a facilitar su uso, tales como: aplicaciones, herramientas de visualización, demos, normativa o guías”.

Asimismo, el inciso b. del artículo 11 del decreto 40199-MP, señala como todos los catálogos de datos pertenecientes a las diversas instituciones, deberán ser publicados en un portal nacional ([datosabiertos.presidencia.go.cr](http://datosabiertos.presidencia.go.cr)), y se mantiene la libertad para que las instituciones publiquen en sus respectivos portales institucionales.

En Costa Rica podemos encontrar algunas instituciones públicas que cuentan con un portal de Datos Abiertos, entre las cuáles podemos encontrar:

## **i. Contraloría General de la República**

Dicha institución dispone en su página web de una sección denominada como Contraloría Transparente en donde se encuentra la opción de datos abiertos que contiene información pública completa y de libre acceso, proveniente de fuentes primarias y que es actualizada en tiempo.

La información en este portal puede ser procesada por cualquier ciudadano que esté interesado, ya que se encuentra en formatos abiertos, con licencia libre de uso, permanente y sin costos de utilización.

La distribución del conjunto de datos del portal de la CGR se encuentran en formatos como XLSX, RDF (TTL/XML), JSON y CSV y podemos encontrar información relacionada a áreas como la contratación administrativa y presupuestos públicos.



# PORTALES DE DATOS ABIERTOS

---

## ii. Defensoría de los Habitantes

La Defensoría al igual que la CGR dispone de una sección que hace referencia a la transparencia institucional, en donde se pueden visualizar varias opciones entre ellas la correspondiente a Datos Abiertos, con categorías como Gestión Ciudadana, Demografía y Presupuesto, ésta última destaca el presupuesto asignado a la institución y sus diversas funciones desde el año 2016 a la actualidad.

Es posible encontrar en el área de presupuesto de la Defensoría, información de la ejecución presupuestaria en formatos XLS, con respecto a los datos relacionados al área de contratación administrativa, la institución facilita un enlace que redirecciona al sitio web del Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP) para realizar cualquier consulta que tenga la persona interesada.

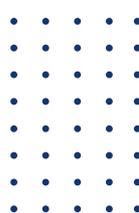
## iii. Municipalidad de Esparza

La Municipalidad de Esparza es uno de los gobiernos locales que cuenta con una plataforma de Datos Abiertos muy eficaz, con bastante información pública, de libre acceso y de fácil manipulación, que se encuentra a la disposición del ciudadano. Este portal recopila datos de interés público desde presupuesto, contabilidad, patentes, educación, mapas, empleo, bienes inmuebles, entre otros.

Con respecto al apartado de presupuesto, el gobierno local de Esparza pone a la disposición de la ciudadanía datos acerca de gastos, ingresos, así como del presupuesto ordinario y del presupuesto extraordinario que posee la institución. En este momento, el portal cuenta con la información correspondiente a los años 2018 y 2019.

## iv. Poder Judicial de Costa Rica

El Poder Judicial posee una sección referente a transparencia, que incluye información institucional, rendición de cuentas, datos abiertos y participación ciudadana, entre otros más. Este portal permite visualizar un conjunto de datos desarrollado por la institución, que involucra información relacionada con presupuesto institucional, ejecución presupuestaria, contrataciones administrativas, índices salariales, y otras secciones de interés público como el tipo y cantidad de femicidios en el país, violencia doméstica y estadísticas policiales. Cabe destacar, que estos conjuntos de datos se encuentran en formatos RDF, CSV, XML y XLS.



# CASOS DE ÉXITO DE USO DE DATOS

---

## i. Empresas Abiertas del Reino Unido

En el 2013, el gobierno del Reino Unido organizó la cumbre de la Asociación de Gobierno Abierto (OGP sus siglas en inglés), en donde el primer ministro David Cameron aprovechó este medio para manifestar el apoyo por una mayor transparencia del beneficiario real por medio de los datos abiertos.

De esta manera, Reino Unido pretendía identificar a los verdaderos propietarios de entidades corporativas, siendo una herramienta de vital importancia para eliminar empresas fantasmas que sirven como un medio para enmascarar la corrupción financiera.

Dicha iniciativa contaba con el apoyo de una coalición de grupos de la sociedad civil enfocados en combatir la corrupción, el fraude, el desarrollo en el extranjero y la justicia fiscal y que además, contaba con la asesoría de OpenCorporates un pionero en el manejo de datos gubernamentales (abiertos y no abiertos) sobre empresas.

Por medio de la experiencia de OpenCorporates y desempeñando un papel fundamental para el éxito de la campaña por la transparencia del beneficiario real. Asimismo, fue posible analizar cuestiones relacionadas con el impacto de los datos abiertos como motor del cambio social, enfatizando el continuo papel de la promoción tradicional y de los límites del escape de información en el sector público.



# CASOS DE ÉXITO DE USO DE DATOS

Por ejemplo, estos son algunos datos que evidencian el trabajo realizado por OpenCorporates:

Actividades	Detalle
Ingresos totales de la corrupción en 150 grandes investigaciones, que involucran vehículos corporativos que protegieron a los verdaderos beneficiarios en transacciones financieras.	\$56.4 mil millones
Jurisdicciones cubiertas por la base de datos de información empresarial de OpenCorporates.	105
Empresas listadas en la base de datos de OpenCorporates.	85 millones
Número de filiales de Goldman Sachs registradas en las Islas Caimán.	739

Fuente: Elaboración propia con información de GovLab.

## ii. Portal de Transparencia de Presupuesto Abierto de Brasil

En 2004, la Contraloría General de Brasil en conjunto con el Servicio Federal de Procesamiento de Datos creó con el objetivo de aumentar la transparencia fiscal del Gobierno Federal de Brasil el Portal de Transparencia, a través de datos presupuestarios abiertos del gobierno.

Este Portal de Transparencia cuenta con la colaboración de diversos ministerios y organismos de la Administración Pública Federal, con la finalidad de promover la transparencia y de brindar una herramienta que estimule la participación ciudadana.

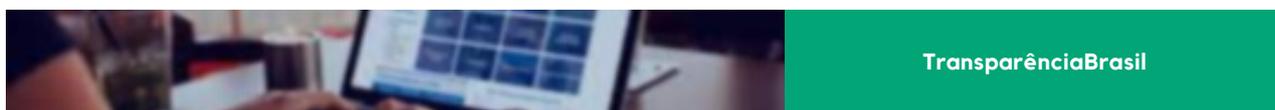
La calidad y la cantidad de datos en el portal han mejorado durante la última década, convirtiéndose en una de las principales herramientas anticorrupción del país, registrando en promedio hasta 900.000 visitantes únicos mensualmente. Dicho proyecto es considerado como una de las iniciativas de gobierno electrónico más importantes con respecto al control del gasto público.



# CASOS DE ÉXITO DE USO DE DATOS

El portal ha servido como un modelo ejemplar para otros gobiernos locales de Brasil y para países latinoamericanos en cuanto a iniciativas y medidas de transparencia financiera.

Aunado a lo anterior, el Portal de Transparencia de Brasil ha recibido buenas críticas, reconocimientos e inclusive se le destaca como un ejemplo exitoso del uso de los datos abiertos como mecanismo para reducir la corrupción y controlar el gasto público.



Tomada de <https://i2.wp.com/redrta.org/wp-content/uploads/2019/07/brasil1.jpg?resize=712%2C336&ssl=1>

### iii. ExploraDatos por la #MejoraDelGasto para el Desarrollo Sostenible

Esta iniciativa hace referencia a una expedición de datos abiertos, en que gobierno y sociedad civil convocan a la población para que equipos de hasta cinco personas exploren los datos abiertos del gasto público y los relacionen con datos adicionales e información contextual para presentar resultados o hallazgos de las implicaciones de la asignación y ejecución del presupuesto (GIFT, 2020).

Uno de los objetivos primordiales del ExploraDatos es generar la oportunidad para el descubrimiento de nuevos análisis sobre ciertos temas y soluciones innovadoras que permitan mejorar la asignación presupuestaria y su debida asignación.

En el 2019 se llevó a cabo la primera edición del ExploraDatos por convocatoria de la Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal (GIFT) en el marco del Día Internacional de los Datos Abiertos, los cuales se elaboraron en países como Argentina, Colombia, Costa Rica, Indonesia, México, Uruguay y Sudáfrica contando, con la participación del gobierno y de la sociedad civil.



# CASOS DE ÉXITO DE USO DE DATOS

En la edición del 2020, se establecieron como prioridad objetivos como mejorar la calidad de los resultados y el cierre del ciclo de retroalimentación con el gobierno, con la finalidad de que los resultados obtenidos sean considerados para la mejora de la gestión de las finanzas públicas, ya sea en la asignación presupuestaria, definición de metas o bien, en el diseño de programas.

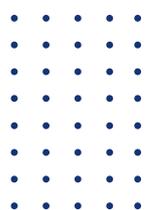


## **iv. Una investigación basada en datos presupuestarios evidencia reducciones significativas en políticas alimentarias para la niñez en Argentina**

La Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal (GIFT) y la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) en conjunto convocaron a un ExploraDatos por el día internacional de los datos abiertos, donde también se vieron involucrados organizaciones y activistas con el objetivo de analizar datos del presupuesto argentino y visibilizar su impacto en la igualdad.

Esto generó como resultado, que uno de los grupos detectara anomalías en un programa (Atención a la Madre y al Niño de la Secretaría de Salud). Dicho programa está enfocado a lograr que las niñas y niños del país puedan alcanzar un estado de salud integral, y que genera un mayor impacto en los niños (as) en situación de pobreza.

Por medio del ExploraDatos, fue posible detectar esta reducción y así proceder con investigar el por qué de estas. Se destaca cómo fue necesario realizar múltiples pedidos de acceso a la información pública y entrevistas para conocer diversos motivos: demoras en las licitaciones, falta de coordinación con las provincias, problemas de gestión con las empresas proveedoras, entre otros (GIFT, 2019).



# CASOS DE ÉXITO DE USO DE DATOS

Al hacer una buena práctica del uso de datos, permite identificar en primera instancia, las debilidades que posee un Estado o que debe hacer para fortalecer sus acciones. Por ejemplo, con este caso, se vuelve fundamental que el Estado priorice la efectividad del gasto social en políticas destinadas a garantizar el derecho a la salud y a la alimentación de niñas y niños, siendo inadmisibles sub-ejecuciones de los recursos disponibles. (GIFT, 2019)

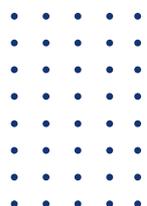
Esta investigación también permitió evidenciar lo importante que es contar con una información clara, desagregada y accesible para monitorear el accionar de las políticas públicas que están destinadas a garantizar derechos, y lo fundamental que es que el Estado justifique de manera más precisa las razones de estos desvíos presupuestarios.



## v. La leche prometida: Contrataciones estatales de productos lácteos en América Latina: concentración, irregularidades y programas que no llegan a los sectores vulnerables

Según datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), este producto proporciona entre el 12% y 14% de las grasas alimentarias en las Américas. Por su valor nutricional, la leche es parte central de los programas de alimentación escolar dirigidos a los sectores más vulnerables de América Latina.

Según investigaciones del Datasketch de Colombia, por lo general, se ha identificado que las contrataciones que realizan los gobiernos latinoamericanos con empresas privadas para el suministro de productos lácteos, son programas que en primera instancia poseen una intención loable, pero que una vez analizado, permite detectar que su aplicación presenta fallas, irregularidades e inclusive, viene acompañada de alertas de corrupción.



# CASOS DE ÉXITO DE USO DE DATOS

---

Los programas Vaso de Leche, están destinados a niños y niñas en edad escolar y en situaciones de vulnerabilidad, y que se encuentran presentes en varios países de América Latina. Se trata de un programa que tiene la finalidad de mejorar las condiciones de alimentación en las zonas más pobres de la región, no obstante, en algunos países la realidad es distinta, se crea cierta dependencia de promesas y anuncios hechos por los gobiernos, pero no se refleja nada en concreto.

En países como El Salvador y Perú, se han presentado situaciones de irregularidad y alertas de corrupción en las contrataciones del Programa Vaso de Leche, y donde no se cumple lo prometido por el programa y afectando directamente a los niños y niñas que son los beneficiarios del mismo.

El equipo de Datasketch identificó irregularidades en una licitación del año 2012, correspondiente a un programa que tenía como fin proveer el desayuno y almuerzo a niños y niñas en condiciones de vulnerabilidad, y que pertenecía al Programa de Alimentación Escolar. En el caso de Guatemala, el diputado Carlos Rafael Fión Morales impulsó la Ley de Alimentación en 2018, lo que benefició a las escuelas públicas, sin embargo, también se vieron beneficiadas empresas propiedad de su familia.

El análisis de datos, facilita poder evidenciar como programas y proyectos públicos en América Latina se han visto afectados por la falta de transparencia en sus diversos procesos. De igual manera, los productores lecheros de los países de Latinoamérica, se encuentran en condiciones de desventaja con respecto a empresas extranjeras. En muchas ocasiones, uno de los grandes problemas es la ausencia de políticas públicas que logren proteger los productos e intereses de los productores lecheros nacionales, y por ende, beneficia a empresas multinacionales o externas a la región.



# IMPACTOS Y BENEFICIOS DE LOS DATOS ABIERTOS

---

Al incorporar la publicación de datos abiertos como parte del flujo de trabajo institucional se generan diferentes resultados. Quienes publican, están haciendo conciencia del estado de situación e importancia del activo de los datos. El esfuerzo que se realiza por mejorar la calidad de los datos, contribuye a su consumo y generación de nuevos usos.

Por otro lado, para los diferentes actores de la sociedad que articulan con el gobierno y para los órganos y entes públicos entre sí, se da la oportunidad de producir nuevo valor agregado sobre los datos generados y combinarlos con otras fuentes, ya sean propias o de terceros (CNDA, 2020).

De acuerdo a la Guía Nacional para la Publicación de los Datos Abiertos (2020), entre los beneficios que presentan los datos abiertos se pueden encontrar los siguientes:

- Fomentar la toma de decisiones en evidencias para los sectores público, privado y social.
- Facilitar la prestación de servicios públicos más rápida, innovadora y eficiente.
- Propiciar una mayor transparencia, rendición de cuentas e integridad pública.
- Permitir el empoderamiento ciudadano, enriqueciendo el ejercicio de derecho de acceso a la información pública y fomentando la participación del público.
- Fomentar el espíritu emprendedor e innovador.
- Facilitar la investigación y generación de conocimiento.



# BIBLIOGRAFÍA

---

Atenas, J. (2018). Manual del Curso Estado Abierto a través de Datos Abiertos. Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2016). *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto*. Recuperado de: [Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto \(clad.org\)](http://www.clad.org).

Comisión Nacional de Datos Abiertos. (2020). *Guía Nacional para la Publicación de Datos Abiertos*. Recuperado de: <https://gobiernoabierto.go.cr/comision-nacional-de-datos-abiertos/>

Contraloría General de la República. (2021). *Datos Abiertos*. Recuperado de: <https://www.cgr.go.cr/01-cgr-transp/datos-abiertos/datos-abiertos.html>

Defensoría de los Habitantes. (2018). *Presupuesto Público*. Recuperado de: [http://www.dhr.go.cr/transparencia/datos\\_abiertos.aspx](http://www.dhr.go.cr/transparencia/datos_abiertos.aspx)

Global Initiative for Fiscal Transparency. (2018). *Tutorial Datos Abiertos: Apertura y uso de datos presupuestarios*. Recuperado de: [Global Initiative for Fiscal Transparency | GIFT](http://www.gift.org)

Global Initiative for Fiscal Transparency. (2019). *Una investigación basada en datos presupuestarios evidencia reducciones significativas en políticas alimentarias para la niñez en Argentina*. Recuperado de: [http://www.fiscaltransparency.net/blog\\_open\\_public\\_es.php?IdToOpen=7247](http://www.fiscaltransparency.net/blog_open_public_es.php?IdToOpen=7247)

Global Initiative for Fiscal Transparency. (2020). *ExploraDatos por la #MejoraDelGasto para el Desarrollo Sostenible*. Recuperado de: <http://www.fiscaltransparency.net/publish-es/mejora-del-gasto/?lang=es>

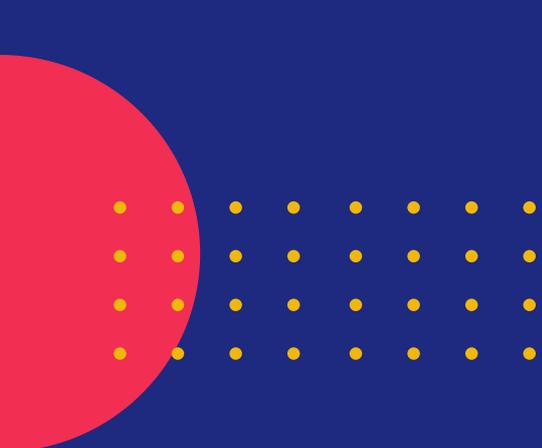
GovLab. (2016). *Brazil's open budget transparency portal*. Recuperado de: <https://odimpact.org/case-brazils-open-budget-transparency-portal.html>

GovLab. (2016). *United Kingdom's OpenCorporates*. Recuperado de: <https://odimpact.org/case-united-kingdoms-opencorporates.html>

Municipalidad de Esparza. (2019). *Gobierno Abierto*. Recuperado de: <https://datosabiertos.muniesparza.go.cr/home>

Poder Judicial. (2021). *Datos Abiertos del Poder Judicial de Costa Rica*. Recuperado: <https://pj.poder-judicial.go.cr/index.php/rendicion-de-cuentas/datos-abiertos>

Red PALTA. (s.f). *Contrataciones estatales de productos lácteos en América Latina: concentración, irregularidades y programas que no llegan a los sectores vulnerables*. Recuperado de: <https://www.redpalta.org/post/la-leche-prometida/>



# El contexto del Gobierno Abierto y los datos abiertos para la apertura presupuestaria



MATERIAL DISEÑADO PARA LA  
ESCUELA DE PRESUPUESTO  
ABIERTO



Innovaap

UCR