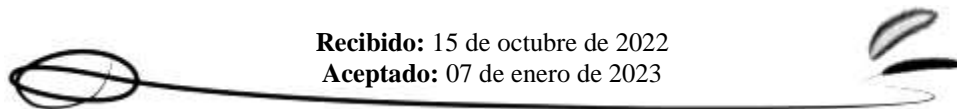


¿Cómo contribuyen los datos abiertos al control democrático? Un análisis del portal de gobierno abierto del Distrito Metropolitano de Quito (2014-2019)

Carlos Rodrigues de Caires¹

Recibido: 15 de octubre de 2022
Aceptado: 07 de enero de 2023



Resumen

Los portales de datos abiertos gubernamentales han sido adoptados por su potencial para mejorar la transparencia y fortalecer el control democrático. Sin embargo, estudios previos sugieren que esta relación es compleja y está condicionada por el diseño del propio portal y su uso adecuado por los usuarios interesados. Este artículo analiza la relación entre datos abiertos y control democrático mediante un estudio del diseño y los usos del portal de gobierno abierto del Distrito Metropolitano de Quito. Se evalúa la estructura, organización y presentación de la información y se rastrean los usos en línea de la misma. Las evidencias indican que, si bien se han aplicado algunas buenas prácticas, existen múltiples deficiencias en el diseño del portal, así como un uso muy limitado de los datos publicados para supervisar el desempeño del gobierno.

Palabras clave: datos abiertos; gobierno municipal; control gubernamental

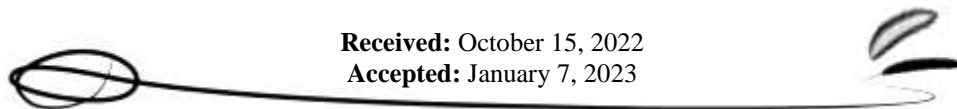
¹Venezolano. Doctor en Políticas Públicas, (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Ecuador (FLACSO) Investigador del Laboratorio de Políticas Comparadas, FLACSO Ecuador. Número de ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1310-7686> Dirección de correo electrónico: cmrodriguesdefl@flacso.edu.ec

How do open data enhances public accountability? An analysis of the Metropolitan District of Quito open government portal (2014-2019)

Carlos Rodrigues de Caires²

Received: October 15, 2022

Accepted: January 7, 2023



Abstract

Open government data portals have been embraced for their ability to improve transparency and strengthen democratic control. However, previous studies suggest that this relationship is complex and is conditioned by the portal's design itself and its proper use by interested users. This article analyzes the relationship between open data and democratic control through an analysis of the design and uses of the open government portal of the Metropolitan District of Quito. The structure, organization and presentation of the information is assessed and its online uses are tracked. Evidence indicates that, although some good practices are applied, there are many shortcomings in the portal design and very limited use of the data offered to assess government management.

Keywords: Open Data; Municipal Government; Government Control.

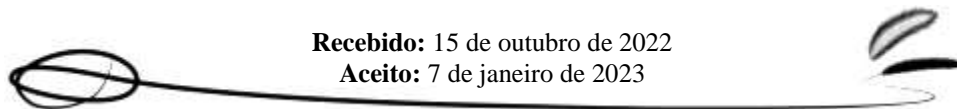
²Venezuelan. Academic Profile: PhD in Public Policy, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Ecuador (FLACSO) Junior Researcher at the Comparative Policy Lab, FLACSO Ecuador. ORCID number: <https://orcid.org/0000-0003-1310-7686> Email address: cmrodriguesdefl@flacso.edu.ec

¿Como os dados abertos melhoram o controle democrático? Uma análise do portal de governo aberto do Distrito Metropolitano de Quito (2014-2019)

Carlos Rodrigues de Caires³

Recebido: 15 de outubro de 2022

Aceito: 7 de janeiro de 2023



Resumo

Os portais de dados governamentais abertos têm sido adotados pela sua capacidade de melhorar a transparência e fortalecer o controle democrático. No obstante, estudos anteriores sugerem que essa relação é complexa e está condicionada pelo próprio design do portal e seu uso adequado pelos usuários interessados. Este artigo analisa a relação entre dados abertos e controle democrático por meio de uma análise do design e usos do portal de governo aberto do Distrito Metropolitano de Quito. A estrutura, organização e apresentação da informação são avaliadas e seus usos online são rastreados. As evidências indicam que, embora algumas boas práticas serem aplicadas, existem muitas deficiências no design do portal e um uso muito limitado dos dados oferecidos para avaliar a gestão do governo.

Palavras-chave: Dados Abertos; Governo Municipal; Controle Governamental.

³Venezuelano. Doutor em Políticas Públicas (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Ecuador (FLACSO) Instituição atual: Pesquisador Júnior no Laboratório de Políticas Comparadas, FLACSO Equador. Número ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1310-7686> Endereço de e-mail: cmrodriguesdefl@flacso.edu.ec

Introducción

La transparencia tiene profundas raíces históricas (Hood, 2006), científicas (Alloa, 2018) y filosóficas (Birchall, 2018). Su actual relevancia política e institucional se asocia, sin embargo, a su inclusión en la década de 1990 en la nueva agenda global sobre gobernanza, democracia y desarrollo (Carothers y Brechenmacher, 2014). Este giro resultó de la confluencia de varias tendencias políticas, económicas, sociales y tecnológicas. En particular, el avance disruptivo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), posibilitado por innovaciones interdependientes en los campos de la informática, la electrónica y las telecomunicaciones, ha creado condiciones y medios inéditos para la producción, registro, transmisión y reutilización de información pública (Fung, Graham y Weil, 2007; Bannister y Connolly, 2014).

Diversos discursos normativos y concepciones analíticas han acompañado en las últimas tres décadas la proliferación de iniciativas de divulgación de información gubernamental (Fung y Weil, 2010). En el marco de la doctrina de gobierno abierto, la difusión de información en forma de datos abiertos tendría como propósitos producir valor económico y social, mejorar la eficiencia de los servicios públicos, facilitar la participación ciudadana en las decisiones públicas y fortalecer el control democrático sobre los representantes políticos y funcionarios (Lourenço, 2013; Attard et al., 2015).

Si bien el discurso oficial construido en torno al gobierno abierto desde organismos internacionales, gobiernos, organizaciones de la sociedad civil y promotores de tecnologías cívicas es optimista, la literatura revela la existencia de ambigüedades, contradicciones y vacíos en las teorías del cambio subyacentes (Banco Mundial, 2016). La base de evidencias sobre la relación causal positiva entre transparencia, participación, control democrático, efectividad gubernamental y desarrollo, es aún escasa y contradictoria (Carlitz, 2013; Lee, Díaz-Puentes y Martin, 2017).

En particular, es habitual que se omitan las diferencias y tensiones existentes entre el gobierno abierto y los datos abiertos. El gobierno abierto implica la divulgación de información útil para el control democrático sobre el gobierno, sea o no mediada tecnológicamente. Los datos abiertos, en cambio, consisten en la difusión de información en posesión del gobierno a través de plataformas tecnológicas, independientemente de si los datos son útiles para conocer el desempeño gubernamental o juzgar su respeto del debido proceso, su probidad en el manejo de los recursos públicos o su atención a las demandas y expectativas públicas (Yu y Robinson, 2012, p. 21).

Además, incluso si se refieren a materias relevantes para el control legal, fiscal o político de los gobiernos, los datos divulgados pueden no producir efectos. Para ello, se requieren condiciones apropiadas de publicidad y agencia política, es decir, mecanismos para que los ciudadanos accedan efectivamente a la información y herramientas a través de los cuales puedan premiar o sancionar a los responsables del (buen o mal) desempeño (Peixoto, 2013).

En parte por estas complejidades y las dificultades metodológicas asociadas, el estudio de los efectos de las iniciativas de datos abiertos ha tendido a centrarse en su reutilización para producir valor económico y social, dejando en un segundo plano los impactos sobre el control democrático (Lourenço

y Serra, 2014). En una revisión de referencias indexadas en la E-Government Reference Library, Lourenço, Piotrowski e Ingrams (2017, p. 5) identificaron un total de 135 registros asociados al término “open data”, de los cuales solo 12 hacían referencia también a “accountability”. A pesar de ello, varios estudios han comenzado a explorar la contribución de las iniciativas de apertura de datos, generalmente de portales de datos abiertos, a las prácticas de accountability (Lourenço, 2013, 2015, 2016; Lourenço, Piotrowski e Ingrams, 2015).

Este trabajo presenta un estudio de caso sobre la relación entre datos abiertos y control democrático. El principal aporte radica en trasladar los criterios de evaluación aplicados en portales nacionales de datos abiertos con el fin de analizar una ambiciosa iniciativa de datos abiertos a nivel subnacional. El ámbito local ha sido menos analizado en la literatura sobre gobierno abierto⁴, en buena medida por la trayectoria top-down que ha seguido esta agenda, liderada a nivel global por la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP por sus siglas en inglés) (Canares y Shekhar, 2015, p. 3). Sin embargo, en el ámbito local se desarrolla un grueso de las actividades de gobernanza relevantes para los ciudadanos, la relación gobiernos-actores no estatales es más próxima y la demanda sobre los representantes y funcionarios por una mayor calidad de servicios es más apremiante. El portal de gobierno abierto del Distrito Metropolitano de Quito ofrece un escenario ideal para el análisis: se trata de una iniciativa pionera en Ecuador, enmarcada en una política local de gobierno abierto y formalmente alineada con estándares internacionales.

El resto del artículo está dividido en cinco partes. En la primera, se caracteriza el marco de análisis utilizado para evaluar el portal de datos abiertos desde la perspectiva del control democrático. En la segunda, se describe el contexto y principales instrumentos de la política local de gobierno abierto. En la tercera, se identifican y describen los principales componentes del portal de gobierno abierto de Quito. En la cuarta, el portal y su uso son evaluados a la luz de los criterios previamente definidos. Finalmente, en las conclusiones se sintetiza el argumento, se derivan sus implicaciones y se extraen algunas lecciones relevantes para el diseño de políticas.

¿Cómo evaluar los datos abiertos desde una perspectiva de control democrático?

Public accountability es una noción muy popular, pero difusa y polémica, difícil de traducir al español (Hernández-Luis, 2018; Isunza-Vera, 2021). Se refiere de manera general a “la capacidad para asegurar que los funcionarios públicos rindan cuentas por sus conductas, es decir, que estén obligados a justificar y a informar sobre sus decisiones y a que eventualmente puedan ser castigados por ellas” (Peruzzotti y Smulovitz, 2002, p. 25). Desde un punto de vista institucional, esta capacidad depende de la operación efectiva de un conjunto de mecanismos de control democrático de carácter político, electoral, social y administrativo (Fontaine y Gurza, 2019). Estos en última instancia sirven para influir, corregir y/o sancionar la actividad de entidades, autoridades y funcionarios gubernamentales en función de garantizar su respeto a las

⁴Aunque esto ha comenzado a cambiar, como muestra la ampliación del programa subnacional de la OGP (OGP, 2023) y la creciente publicación de estudios sobre políticas locales de gobierno abierto (Chatwin, Arku y Cleave, 2019; Chatwin y Francoli, 2022).

normas democráticas y la primacía del interés público (Bovens, 2007, p. 449; Isunza y Gurza 2013, p. 11-2).

La transparencia en tanto divulgación pública de información gubernamental es vista como un requisito o etapa de la accountability o control democrático (Fox, 2007; Hood 2010). Constituye una condición necesaria pero no suficiente de un efectivo control democrático. Los efectos de una mayor provisión de información dependen de dos tipos de factores: por un lado, de la propia política de transparencia, particularmente de la naturaleza de los datos divulgados y su modo de presentación; por el otro, de las condiciones institucionales preexistentes, particularmente de la disponibilidad de agentes e instancias de control, es decir, la existencia de actores dispuestos a usar la información para exigir cuentas a los gobiernos y de mecanismos disponibles para que dichas cuentas generen consecuencias (Tsai et al., 2019).

El paradigma o filosofía del gobierno abierto contempla aparentemente estas condiciones al concebir la apertura en un triple sentido. Primero, como divulgación amplia de información relevante sobre el funcionamiento y desempeño del gobierno (transparencia); segundo, como voz e incidencia de los ciudadanos en los procesos de políticas (participación) y gestión de servicios (colaboración); y tercero, como inclusión de la ciudadanía y la sociedad civil en los mecanismos convencionales de control democrático (accountability) (Gray, 2015, p. 8).

Sin embargo, el control democrático ha tenido una posición e interpretación ambiguas en las estrategias de gobierno abierto. Cinco rasgos del discurso convencional sobre gobierno abierto han debilitado el papel y rol del control democrático (Lourenço, Piotrowski e Ingrams, 2017). En primer lugar, los datos abiertos han sido primordialmente promovidos como una herramienta para generar valor económico y social mediante la promoción de la innovación y el emprendimiento. En segundo lugar, la apertura ha tendido a vincularse de manera privilegiada con la co-creación colaborativa de servicios, en la cual los actores no-estatales aparecen más como socios y contrapartes del gobierno que como sus supervisores o auditores.

En tercer lugar, el gobierno abierto ha sido principalmente asociado, especialmente a nivel local, con la creación de instancias de participación ciudadana más que de control social. En cuarto lugar, la discusión institucional sobre datos abiertos ha estado dominada por la dimensión tecnológica, referida a estándares técnicos, softwares, plataformas, arquitecturas digitales e interfaces, en detrimento de su dimensión política. Por último, la tendencia a fusionar conceptualmente la transparencia y el control democrático ha reducido el alcance de este último a un ejercicio de diseminación de información, obviando las condiciones institucionales que permiten traducir el acceso a información en cambios en las relaciones institucionalizadas de poder.

La relación particular entre los portales de datos abiertos, en tanto instrumentos populares de las políticas de gobierno abierto, y el control democrático como resultado de dichas políticas, ha sido poco explorada. A diferencia de los sitios web convencionales, estos portales constituyen puntos únicos de acceso a la información pública, en teoría diseñados en función de las necesidades de los usuarios externos. A diferencia de los portales tradicionales de transparencia, ofrecen acceso a bases completas

de datos libres de restricciones para su reutilización por parte de los interesados. En ese sentido, incorporan un lenguaje, herramientas y materiales complementarios que permiten explorar y utilizar los datos de acuerdo a los fines particulares de cada usuario, aunque su uso efectivo requiere habilidades técnicas que no están fácilmente disponibles (Romero, Mora y Ruiz, 2016, p. 19).

Por el alcance de su contenido, estos portales pueden ser globales, sectoriales o temáticos (Lourenço y Serra, 2014, p. 39). Su propósito principal es divulgar datos abiertos, es decir, poner a disposición datos digitales “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” (Munte-Kunigami y Serale, 2018, p. 7). De acuerdo con la Carta Internacional de Datos Abiertos (2019), se puede hablar de apertura cuando los datos son abiertos por defecto; oportunos y exhaustivos; accesibles y utilizables; comparables e interoperables; útiles para mejorar la gobernanza y la participación ciudadana; y adecuados para el desarrollo incluyente y la innovación. Los portales de datos abiertos se han difundido con rapidez en los últimos años. La plataforma Open Data Inception ofrece un inventario con más de 2 600 portales de este tipo a nivel global (Open Data Inception, 2022), mientras que, para fines de 2019, 88 países contaban ya con portales nacionales de datos abiertos (RList, 2019).

La efectividad de los portales de datos abiertos como medios para el control democrático depende tanto de la divulgación adecuada de información como de su acceso, comprensión y utilización por parte de potenciales usuarios. En cuanto al primer aspecto, la cuestión clave es si los datos divulgados y el modo en que se organizan, estructuran y publican facilita a los ciudadanos y demás interesados evaluar, juzgar y sancionar el desempeño del gobierno. Esto requiere evaluar un conjunto de atributos de los datos y una serie de aspectos organizacionales y estructurales de los portales (Lourenço 2015). En cuanto a la segunda dimensión, se requiere indagar si los datos divulgados son utilizados en la esfera pública y, en caso de serlo, de qué manera, en qué espacios y con qué propósitos. Una manera de responder estas interrogantes es identificar las referencias hechas al portal en otros sitios web y redes sociales (Lourenço 2016).

Si bien existen múltiples estándares y modelos de evaluación de los datos abiertos, pocos se enfocan explícitamente en su impacto sobre las dinámicas de control democrático (Pirannejad e Ingrams, 2022). A este respecto, Lourenço (2015, p. 1) subraya que un portal de datos abiertos útil para el control democrático debe permitir identificar qué entidades públicas no proveen información, qué tipo de información no es proporcionada y qué plazos esperados no son cumplidos por determinadas entidades o para ciertos rubros de información. Responder estas preguntas implica observar un conjunto de características de los datos y de la estructura organizacional del propio portal.

En primer lugar, los datos de calidad son oficiales, precisos y confiables. Es común que los datos difundidos en estos portales sean recolectados, organizados y publicados por muchas agencias públicas diferentes, por lo cual las entidades administradoras del portal pueden no ser directamente responsables de su calidad. Además, los usuarios suelen carecer de la capacidad para evaluar los datos. Segundo, los datos deben estar completos. A excepción de limitaciones técnica o legalmente

justificadas, todos los datos deben estar disponibles. La exhaustividad puede observarse en tres dimensiones: las entidades u organismos que divulgan los datos, los ítems de información publicados y el período cubierto. Tercero, los datos deben ser accesibles y visibles, con el menor número de barreras que obstaculicen su identificación, localización y consulta. Deben establecerse mecanismos que incrementen la visibilidad de los datos y faciliten su acceso a los usuarios.

Cuarto, los datos deben ser comprensibles y utilizables. Esto alude a los atributos organizacionales y técnicos que facilitan a los usuarios acceder a la información y navegar a través de ella, pero también a las propias características de los datos. Se requiere que los usuarios entiendan e interpreten apropiadamente la información, para lo cual se espera que esta sea clara, no contenga significados ocultos y utilice el mínimo de jerga técnica posible. Debería proveerse un lenguaje común que ayude a describir, categorizar y relacionar las bases o conjuntos de datos. En quinto lugar, se espera que los datos sean oportunos. La frecuencia de la divulgación de información determina su relevancia y valor. La meta debe ser lograr una publicación lo más puntual o más cercana a la fecha de generación posibles.

Sexto, debe priorizarse la publicación de datos de alto valor e impacto, que sean relevantes y beneficiosos para el público, potencialmente útiles para conocer y evaluar el desempeño del gobierno. Esto implica también ofrecer mecanismos para que los usuarios valoren los datos y considerar sus resultados en las decisiones de programación de publicación. Finalmente, en cuanto a la granularidad, los datos deben preferiblemente publicarse en su forma primaria, previo a su agregación o tratamiento. El menor nivel de desagregación posible debe balancearse con el mantenimiento de escalas apropiadas para la comparación. La comparabilidad de los datos es crucial para facilitar a los ciudadanos la valoración del desempeño o la evaluación de la gestión de recursos entre entidades o períodos. Diez requisitos empíricamente observables se derivan de estos criterios (tabla 1).

Tabla 1. Criterios y requerimientos para la evaluación de portales de datos abiertos

Criterio general	Requerimiento específico
Calidad	I. Los portales deben incluir mecanismos externos e independientes de evaluación y aseguramiento de la calidad de los datos, y asociar de manera visible los resultados de estas revisiones con cada base de datos.
Compleitud	II. Los portales deben presentar una lista maestra de: <ul style="list-style-type: none"> - Todas las fuentes de bases de datos gubernamentales relevantes (entidades productoras de datos), incluyendo los datos y entidades objetivo de las que son responsables. - Todas las entidades objetivo, incluyendo la indicación de las entidades productoras responsables de proveer los datos. - Todos los ítems de información relacionados con control democrático que se espera sean difundidos, con variación de acuerdo al tipo de entidades. III. Los portales deben proveer metadatos de cada base de datos, que incluya al menos la identificación de entidades productora y objetivo, ítems y períodos cubiertos.
Acceso y visibilidad	IV. Los portales deben proveer un mecanismo que claramente identifique y distinga las bases de datos relacionadas con control democrático. V. Los portales deben proveer mecanismos de búsqueda libre, orientada y de consulta que ayuden a los usuarios a hallar las bases requeridas y otras que sean complementarias o relacionadas.

Criterio general	Requerimiento específico
Comprensibilidad y uso	VI. Los portales deben proveer descripciones claras y simples (diccionarios) sobre los conceptos asociados con los datos divulgados (incluyendo listas maestras y metadatos) y relacionarlos con las bases relevantes.
Oportunidad	VII. Los portales deben proveer información que permita evaluar la demora en la publicación (fecha esperada de divulgación o periodicidad de publicación, y la fecha real de publicación o actualización de cada base).
Valor y utilidad	VIII. Los portales deben proveer mecanismos que permitan a los usuarios sugerir datos valiosos faltantes. IX. Los portales deben proveer mecanismos que permitan a los usuarios asignar alguna medida de valor o utilidad a los datos divulgados.
Granularidad	X. Los portales deben proveer para cada base de datos una indicación de su nivel de granularidad (unidad de análisis, unidad de tiempo, unidad espacial).

Fuente: elaboración propia, a partir de modelo de Lourenço (2015)

El cumplimiento de estos criterios facilitaría el acceso a los datos e incrementaría el potencial impacto positivo del portal sobre el control democrático. Las preguntas subsecuentes son si los datos hechos disponibles son realmente utilizados en la esfera pública, de qué forma y con qué fines (Lourenço, 2016). Una manera de explorar estos usos es mediante búsquedas web. Al respecto, se puede utilizar el motor de Google y herramientas de búsqueda en redes sociales como Twitter, con el fin de identificar las referencias hechas al portal, el tipo de fuentes de las que provienen, los datos específicos a los que se hace alusión y el contexto y propósito de dicha referencia.

Esos criterios de evaluación fueron construidos y aplicados empíricamente por Lourenço (2015, 2016) a una selección de portales de datos abiertos nacionales de países desarrollados. El autor concluyó, por un lado, que la estructura y organización de dichos portales no era apropiada para el control democrático, y, por el otro, que el uso de los datos por parte de los usuarios continuaba siendo restringido y superficial. A partir de estos hallazgos, a continuación, se aplican dichos criterios al portal de datos abiertos de un gobierno subnacional (Quito) en un país en desarrollo (Ecuador), identificando patrones coincidentes y divergentes con respecto a los identificados por Lourenço. El levantamiento de la información se realizó entre marzo y mayo de 2019 con el propósito de capturar el estado de desarrollo del portal previo al cambio de gobierno municipal.

La política de gobierno abierto del Distrito Metropolitano de Quito

El gobierno abierto ganó un protagonismo sin precedentes en la agenda pública global tras la aprobación en 2009 de una ambiciosa directiva federal por parte del presidente estadounidense, Barack Obama, y la creación, bajo el patrocinio de ocho países, de la OGP en 2011 (Ramírez-Alujas, 2012; Fraundorfer, 2016). Aunque el mecanismo institucional de la OGP fue inicialmente pensado para comprometer específicamente a los gobiernos nacionales con la adopción de políticas de apertura, en los últimos años se ha registrado una proliferación de iniciativas a nivel subnacional (Ramírez-Alujas y Dassen, 2016, p. 13). Este patrón responde al potencial de los gobiernos subnacionales para desarrollar

innovaciones de gobierno abierto de alto impacto, asociado a su mayor proximidad a la población, su creciente control sobre la provisión de servicios básicos y su mayor capacidad de adaptación y ajuste institucional (Hernández-Bonivento, Gandur y Najles, 2014; Robinson y Heller, 2015; Canares y Shekhar, 2015).

América Latina ha sido la región más activa en este tipo de iniciativas. Todos los países latinoamericanos con excepción de Nicaragua, Venezuela y Bolivia son actualmente miembros de la OGP. De los 26 gobiernos nacionales firmantes de la Carta Internacional de Datos Abiertos, 11 son de la región. En el reporte del Open Data Barometer (2016), que mide la preparación, implementación e impacto de los datos abiertos, países como México, Uruguay, Colombia, Brasil y Chile se ubicaron entre las treinta primeras posiciones del ranking (ODB, 2019). En la última medición del Global Open Data Index, Colombia, Uruguay, Brasil y México presentaron niveles de cumplimiento iguales o superiores al 50% (GODI, 2015). El Global Data Barometer (GDB) evaluó entre 2019 y 2021 el estado de los datos en 109 países, ubicando a Brasil, Uruguay, Colombia, Chile y México en el top 20 de los países más avanzados (ILDA, 2022).

Ecuador, sin embargo, se presenta como un caso rezagado a nivel regional. Hasta mayo de 2018, el país no había manifestado voluntad de ingresar a la OGP. En el ODB, Ecuador alcanzó un puntaje de 22/100, muy por debajo del promedio regional (35). En el ítem específico referido al impacto de los datos abiertos sobre la transparencia y el control democrático, si bien el promedio regional es de apenas 1,74, Ecuador fue calificado con 0. El panorama no es muy diferente en el GODI: el país se ubica en el puesto 60 con apenas un 32% de cumplimiento, mientras que en el GDB obtuvo 35/100, muy por detrás de líderes regionales como Brasil (58) y Uruguay (55).

En ese contexto nacional adverso, el gobierno del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ) desarrolló desde 2014 una política local de gobierno abierto. Al inicio del gobierno de Mauricio Rodas (2014-2019), se contemplaron en el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PMDOT) varias estrategias orientadas a desarrollar una gobernanza transparente y participativa, fijando como meta contar en 2019 con un portal de gobierno abierto (MDMQ, 2015, p. 27).

Esa política se desarrolló a través de una serie de instrumentos basados en recursos de información, regulación, finanzas y organización administrativa (NATO, por sus siglas en inglés) (Hood y Margetts, 2007). En términos de información, se han diseñado un conjunto de herramientas y plataformas tecnológicas orientadas a facilitar el acceso a la información pública. Además del cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa establecidas en la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP), el gobierno se comprometió, mediante la creación del Sistema Metropolitano de Información (SMI), a mejorar la confiabilidad, veracidad, calidad, consistencia y seguridad en la producción y manejo de la información pública.

El SMI integra un conjunto de “instituciones, medios tecnológicos y procedimientos técnicos con el fin de administrar y gestionar la información que se genera, procesa en las entidades y/o dependencias municipales y que se publica a través de su portal web y sus subsistemas de información”

(Ordenanza 101-2016, art. 12). El SMI provee los datos generados o procesados por las dependencias municipales al portal web de gobierno abierto (Ordenanza 184-2017, art. 19). Este portal contiene enlaces hacia otras plataformas digitales del municipio como el Sistema de Indicadores Distritales, Quito Decide, el Laboratorio de Innovación y Gobierno, y el Geoportal.

En cuanto a los instrumentos de regulación, la administración presentó varias iniciativas legislativas dirigidas a institucionalizar la política de gobierno abierto. Tres ordenanzas articuladas entre sí fueron formuladas, discutidas y aprobadas entre 2016 y 2017: la 101 que regula la gestión de la información; la 102 que promueve y regula el Sistema Metropolitano de Participación Ciudadana y Control Social; y la 184 de gobierno abierto. De manera complementaria, en febrero de 2016 el gobierno suscribió y ratificó la Carta Internacional de Datos Abiertos, comprometiendo al municipio a alinear sus políticas con los estándares internacionales de apertura de datos. En particular, la ordenanza 184 contempló la programación de medidas anuales a través de planes de gobierno abierto, cuya elaboración quedó a cargo del Consejo Consultivo de Gobierno Abierto.

En relación con las finanzas, el presupuesto municipal sufrió recortes durante el gobierno de Rodas, pasando de 1 613 millones de dólares en 2014 a 1 563 en 2018 (Secretaría General de Planificación, 2019). Además, la administración priorizó la inversión en un conjunto de obras estratégicas de infraestructura, entre las que destaca el Metro de Quito, Metrocables, la modernización del Sistema Trolebús y varias ampliaciones, prolongaciones e intercambiadores en vías principales de la ciudad. Todo esto se tradujo en restricciones presupuestarias para otras iniciativas de políticas. Como resultado, prevaleció la decisión de evitar las consultorías y trabajar con las capacidades instaladas en la unidad de informática del municipio.

En términos de organización, en noviembre de 2014 el alcalde Rodas resolvió delegar a la Secretaría General de Planificación “la elaboración e implementación de las políticas, estándares, protocolos, programas y proyectos de gobierno abierto tendientes a favorecer el acceso, redistribución y reutilización de datos públicos” (Resolución A-017-2014, art. 1). Mediante esta resolución, se solicitó a todas las dependencias municipales identificar los conjuntos de datos elegibles para su publicación en el sitio de datos abiertos, así como garantizar la calidad, actualización y mantenimiento de dichos datos (art. 4). La asignación de un rol rector a esta secretaría fue complementada con la creación y fortalecimiento de dos instancias colegiadas responsables de la coordinación interna (Comité de Transparencia) y la interacción con actores del sector privado, la sociedad civil y la academia (Consejo Consultivo de Gobierno Abierto). Otra instancia clave fue la Comisión de Participación Ciudadana y Gobierno Abierto del Concejo Metropolitano, con la cual la secretaría mantuvo una fluida colaboración interinstitucional.

El portal de gobierno abierto de Quito

Un portal único de acceso a la información gubernamental, alineado con estándares de datos abiertos, se presentó como el primer y más emblemático instrumento de la política de gobierno abierto de Quito. La experiencia del Laboratorio de Gobierno de la Universidad de Nueva York y la Caja de Herramientas de Gobierno Abierto de la Organización de Estados

Americanos (OEA) fueron tomados como referencia en el diseño de esta herramienta (Pozo, 2017).

Quito lanzó su primera plataforma de datos abiertos en septiembre de 2014. Contenía alrededor de 350 colecciones de datos, agrupadas en 14 categorías. Posteriormente, el número de colecciones fue progresivamente ampliándose y se integraron secciones de visualización gráfica y consulta geográfica (Pozo, 2017, p. 404). Desde el inicio el gobierno identificó la existencia de una demanda muy limitada de datos abiertos por parte de actores de la sociedad civil y la ciudadanía, por lo cual se generó una campaña de comunicación para promover el acceso a la plataforma y el uso de sus recursos.

El portal fue institucionalizado con la sanción de la ordenanza 184 en septiembre de 2017. En esta ordenanza se estableció el derecho ciudadano de acceder en formatos abiertos y amigables a la información pública municipal, así como formular comentarios, observaciones o propuestas a través de la plataforma de gobierno abierto (art. 4). Del otro lado, la norma estipuló la obligación de todas las entidades municipales (dependencias centralizadas, institutos y empresas metropolitanas, concejales y secretaría general del Concejo Metropolitano, la entidad auditora y todas las demás entidades que perciben fondos públicos del distrito) a hacer público mediante el portal de gobierno abierto y en sus portales respectivos la información sobre su administración y procesos, así como remitir la información requerida en el SMI (art. 7)

Cinco principios fueron establecidos con respecto al acceso a la información: gratuidad, dato completo, dato primario, oportunidad y accesibilidad (art. 8). La apertura en formatos abiertos tendría por objetivos fomentar la participación y colaboración ciudadana; promover la transparencia y los procesos de fiscalización, veedurías ciudadanas y rendición de cuentas; e incentivar el desarrollo de aplicaciones o innovaciones colaborativas en materia económica, social, cultural y turística (art. 10).

El capítulo cuatro (4) de la ordenanza está dedicado a regular el portal web de gobierno abierto. Su misión es “garantizar la publicación y difusión de información de las actividades de la administración municipal, así como la implementación de mecanismos o aplicaciones de comunicación bidireccional entre el municipio y la ciudadanía” (art. 19). En el artículo 20 se detalla una amplia lista de ítems informativos que deberían publicarse en el portal: organigrama, programas, agenda institucional, presupuesto, ordenanzas, planes, estudios, inversiones, concesiones, mapas, instrumentos de ordenación del territorio, proyectos de obras, informes, procesos de contratación, catálogo general de servicios, ubicación de sedes, procedimientos administrativos, informes del sistema de atención ciudadana, resultados de procesos participativos, etc. La Secretaría General de Planificación es responsable de administrar el portal, asegurando la actualización de la información priorizada en el plan de gobierno abierto, la claridad, comprensibilidad y posibilidad de reutilizar los datos, el cumplimiento de los estándares, y la funcionalidad de los mecanismos de comunicación con los usuarios.

Tras la sanción de esta ordenanza, el portal fue relanzado en octubre de 2017 en la dirección <https://gobiernoabierto.quito.gob.ec/>. La página de inicio del portal está organizada de acuerdo a los principios de la doctrina de gobierno abierto, con pestañas correspondientes a transparencia,

colaboración y participación, y una adicional con información básica sobre el concepto de gobierno abierto, sus pilares, la OGP y las normativas municipales descargables en formato PDF.

La pestaña de transparencia es la que resulta de interés en este estudio. Contiene diez secciones dispuestas para hacer accesible a los ciudadanos datos estadísticos, geográficos, indicadores y documentos. En el apartado de datos abiertos, cuatro secciones son especialmente importantes. El catálogo de datos abiertos ofrece un listado de rubros informativos generados y procesados por el gobierno municipal, con herramienta de búsqueda por palabras claves, dependencias institucionales o temáticas. Con cada conjunto de datos está disponible para descarga (PDF) una ficha de metadatos enumerada.

El total de 2.201 conjuntos de datos inventariados en el catálogo son clasificados bajo dos criterios. De acuerdo al tipo de información, el 60% corresponde a información documental, casi el 19% a estadísticas, un 16% a indicadores de gestión y poco menos del 6% a información geográfica. De acuerdo al sector, un aproximado de 36% de los conjuntos pertenecen a planificación y administración. En la categoría de seguimiento se registra solo un 6,6%. En cuanto a los ámbitos sectoriales, el de movilidad es el mejor representado (12,7%), seguido por desarrollo productivo y educación y cultura (8% cada uno). Ninguna de estas categorías de clasificación, sin embargo, está vinculada visiblemente a dependencias específicas ni se provee una definición de su alcance.

En el detalle de cada ficha, se proporciona información sobre la fecha de actualización, el número registrado de vistas y una pequeña descripción de la información contenida. En el documento-ficha, se reporta la identificación de la entidad, el contacto del funcionario y los datos para la catalogación, incluyendo accesibilidad, procedimiento de acceso, medio de almacenamiento, localización física o virtual, tipo y nivel de dificultad en el acceso, fecha de publicación y de última actualización, periodicidad, nivel territorial y unidad de análisis, y estado de la información, esto último referido a si está lista o no para publicación. La ficha contiene 41 campos cuyo llenado por parte del funcionario responsable parece obligatorio.

Otro recurso en la sección datos abierto es el Geoportal (<https://geoportal.quito.gob.ec/visor/>). El visor geográfico contiene todas las funcionalidades estándar, alberga 294 conjuntos de datos y provee capas de información sobre riesgos, demografía y vivienda, condiciones sociales, seguridad, economía, territorio y ambiente, vías y división político-administrativa. Incluye un manual de uso amigable. Permite la descarga de la información en varios formatos. Cada conjunto de datos contiene una ficha con información de contacto del responsable institucional, aspectos técnicos, fecha de actualización, un widget para calificar la información y botones para compartir en redes sociales.

El tercer componente relevante es el Sistema de Indicadores Distritales (SID), que se despliega en otra dirección: <http://sid.quito.gob.ec/SitePages/SID.aspx>. Este sitio contiene dos secciones: “Indicadores”, con información estadística y de gestión generada por las diferentes dependencias del municipio; y “Dashboard”, que permite elaborar reportes dinámicos sobre temáticas de interés. El sitio contiene un archivo PDF con la Guía del Usuario, en la cual se explica de manera breve cómo acceder y consultar los indicadores. También se identifican en el inicio los indicadores más visitados. Estos

están organizados por temáticas y sub-temáticas. Además de las categorías sectoriales previamente mencionadas, se incluye un apartado sobre el PMDOT, en el cual se presentan 68 indicadores distribuidos en tres grandes ejes.

Cada indicador, además de su ficha metodológica, ofrece varias funcionalidades. Las descargas de los datos primarios pueden hacerse en formatos CSV y Excel. Está disponible un enlace al servicio API, con su manual respectivo. En la interfaz del sitio se pueden visualizar tablas y gráficos de manera dinámica, con dos tipos de filtros: por período y por ítem de información. Cada indicador informa el número de visualizaciones y tiene un botón para compartir en redes sociales y por correo. Al compartir, sin embargo, no se guardan los filtros aplicados. En la sección Dashboard hay información tabulada para el período 2014-2017 de la inversión del municipio en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS), con detalle de montos codificados y devengados.

En la sección “Concejo Abierto” hay una guía detallada específica sobre este apartado. Se ofrece información general sobre el cronograma de sesiones de la plenaria y las comisiones, y sus horarios. El organigrama es interactivo y permite acceder a información básica de contacto, formación académica y experiencia de cada concejal. También se detalla en formato Excel las propuestas legislativas presentadas por cada uno y su estatus. La pestaña “Normativa” presenta una interfaz dinámica que permite buscar, consultar y descargar resoluciones y ordenanzas para el período 2014-2019. Todos los archivos, incluyendo informes de primer y segundo debate, pueden descargarse en formato editable. Lo mismo ocurre con la información sobre las comisiones: registros de asistencias y votaciones, órdenes del día, proyectos de ordenanza, y otros documentos de trabajo interno están libres para descarga. En la sección de “Fiscalización” hay información básica y documentos descargables de tres tipos: circulares, pedidos de concejales a funcionarios sin respuesta y respuestas sin petición. Estas dos últimas categorías no resultan fácilmente comprensibles, dado que no hay información de contexto explicativa.

En la sección de “Sesiones”, se presentan los registros históricos de asistencia de los concejales y un detalle de cada sesión realizada entre 2014 y 2018, con posibilidad de descargar el orden del día, acta transcrita, votaciones y, para las más recientes, un enlace a la grabación audiovisual de la sesión, disponible en Youtube. Finalmente, en “Silla Vacía” hay información sobre el mecanismo de acreditación, el formato editable para solicitar la acreditación y el registro de las 21 solicitudes realizadas hasta ese momento, con el archivo de la solicitud y el oficio de respuesta respectivos.

El resto de la ventana de “Transparencia” incluye el enlace a toda la información histórica publicada de acuerdo con las disposiciones de la LOTAIP desde el año 2009; una sección sobre presupuesto abierto con una herramienta para consultar de manera dinámica la distribución presupuestaria por sectores y subsectores, pero no así por programas (desde 2014); una sección con archivos descargables de los planes operativos anuales y los informes de gestión del alcalde (PDF) (2014-2017); un apartado con fotografías de proyectos emblemáticos; los documentos de planificación estratégica; un organigrama interactivo con enlace a los sitios web de las dependencias; y un registro aparentemente discontinuado de la agenda pública de la Secretaría General de Planificación.

Finalmente, las secciones de “Colaboración” y “Participación” ofrecen información básica y enlaces a programas e iniciativas del municipio en estas dos áreas. Destaca la sección “Quito Controla”, con información básica sobre observatorios y veedurías ciudadanas, los informes de rendición de cuentas del alcalde y los concejales, y las normas jurídicas sobre la materia. También es relevante “Quito Participa”, que contiene entre otras cosas información detallada de las asambleas del presupuesto participativo, con listados de asistencia y actas. El sitio web “Quito Decide”, enlazado desde el portal, ofrece mecanismos para realizar propuestas y votaciones ciudadanas.

El portal de gobierno abierto de Quito

Un portal único de acceso a la información gubernamental, alineado con estándares de datos abiertos, se presentó como el primer y más emblemático instrumento de la política de gobierno abierto de Quito. La experiencia del Laboratorio de Gobierno de la Universidad de Nueva York y la Caja de Herramientas de Gobierno Abierto de la Organización de Estados Americanos (OEA) fueron tomados como referencia en el diseño de esta herramienta (Pozo, 2017).

Quito lanzó su primera plataforma de datos abiertos en septiembre de 2014. Contenía alrededor de 350 colecciones de datos, agrupadas en 14 categorías. Posteriormente, el número de colecciones fue progresivamente ampliándose y se integraron secciones de visualización gráfica y consulta geográfica (Pozo, 2017, p. 404). Desde el inicio el gobierno identificó la existencia de una demanda muy limitada de datos abiertos por parte de actores de la sociedad civil y la ciudadanía, por lo cual se generó una campaña de comunicación para promover el acceso a la plataforma y el uso de sus recursos.

El portal fue institucionalizado con la sanción de la ordenanza 184 en septiembre de 2017. En esta ordenanza se estableció el derecho ciudadano de acceder en formatos abiertos y amigables a la información pública municipal, así como formular comentarios, observaciones o propuestas a través de la plataforma de gobierno abierto (art. 4). Del otro lado, la norma estipuló la obligación de todas las entidades municipales (dependencias centralizadas, institutos y empresas metropolitanas, concejales y secretaría general del Concejo Metropolitano, la entidad auditora y todas las demás entidades que perciben fondos públicos del distrito) a hacer público mediante el portal de gobierno abierto y en sus portales respectivos la información sobre su administración y procesos, así como remitir la información requerida en el SMI (art. 7)

Cinco principios fueron establecidos con respecto al acceso a la información: gratuidad, dato completo, dato primario, oportunidad y accesibilidad (art. 8). La apertura en formatos abiertos tendría por objetivos fomentar la participación y colaboración ciudadana; promover la transparencia y los procesos de fiscalización, veedurías ciudadanas y rendición de cuentas; e incentivar el desarrollo de aplicaciones o innovaciones colaborativas en materia económica, social, cultural y turística (art. 10).

El capítulo cuatro (4) de la ordenanza está dedicado a regular el portal web de gobierno abierto. Su misión es “garantizar la publicación y difusión de información de las actividades de la administración municipal, así como la implementación de mecanismos o aplicaciones de comunicación bidireccional entre el municipio y la ciudadanía” (art. 19). En el artículo 20 se detalla una amplia lista

de ítems informativos que deberían publicarse en el portal: organigrama, programas, agenda institucional, presupuesto, ordenanzas, planes, estudios, inversiones, concesiones, mapas, instrumentos de ordenación del territorio, proyectos de obras, informes, procesos de contratación, catálogo general de servicios, ubicación de sedes, procedimientos administrativos, informes del sistema de atención ciudadana, resultados de procesos participativos, etc. La Secretaría General de Planificación es responsable de administrar el portal, asegurando la actualización de la información priorizada en el plan de gobierno abierto, la claridad, comprensibilidad y posibilidad de reutilizar los datos, el cumplimiento de los estándares, y la funcionalidad de los mecanismos de comunicación con los usuarios.

Tras la sanción de esta ordenanza, el portal fue relanzado en octubre de 2017 en la dirección <https://gobiernoabierto.quito.gob.ec/>. La página de inicio del portal está organizada de acuerdo a los principios de la doctrina de gobierno abierto, con pestañas correspondientes a transparencia, colaboración y participación, y una adicional con información básica sobre el concepto de gobierno abierto, sus pilares, la OGP y las normativas municipales descargables en formato PDF.

La pestaña de transparencia es la que resulta de interés en este estudio. Contiene diez secciones dispuestas para hacer accesible a los ciudadanos datos estadísticos, geográficos, indicadores y documentos. En el apartado de datos abiertos, cuatro secciones son especialmente importantes. El catálogo de datos abiertos ofrece un listado de rubros informativos generados y procesados por el gobierno municipal, con herramienta de búsqueda por palabras claves, dependencias institucionales o temáticas. Con cada conjunto de datos está disponible para descarga (PDF) una ficha de metadatos enumerada.

El total de 2.201 conjuntos de datos inventariados en el catálogo son clasificados bajo dos criterios. De acuerdo al tipo de información, el 60% corresponde a información documental, casi el 19% a estadísticas, un 16% a indicadores de gestión y poco menos del 6% a información geográfica. De acuerdo al sector, un aproximado de 36% de los conjuntos pertenecen a planificación y administración. En la categoría de seguimiento se registra solo un 6,6%. En cuanto a los ámbitos sectoriales, el de movilidad es el mejor representado (12,7%), seguido por desarrollo productivo y educación y cultura (8% cada uno). Ninguna de estas categorías de clasificación, sin embargo, está vinculada visiblemente a dependencias específicas ni se provee una definición de su alcance.

En el detalle de cada ficha, se proporciona información sobre la fecha de actualización, el número registrado de vistas y una pequeña descripción de la información contenida. En el documento-ficha, se reporta la identificación de la entidad, el contacto del funcionario y los datos para la catalogación, incluyendo accesibilidad, procedimiento de acceso, medio de almacenamiento, localización física o virtual, tipo y nivel de dificultad en el acceso, fecha de publicación y de última actualización, periodicidad, nivel territorial y unidad de análisis, y estado de la información, esto último referido a si está lista o no para publicación. La ficha contiene 41 campos cuyo llenado por parte del funcionario responsable parece obligatorio.

Otro recurso en la sección datos abierto es el Geoportal (<https://geoportal.quito.gob.ec/visor/>). El visor geográfico contiene todas las funcionalidades estándar, alberga 294 conjuntos de datos y provee capas de información sobre riesgos, demografía y vivienda, condiciones sociales, seguridad, economía, territorio y ambiente, vías y división político-administrativa. Incluye un manual de uso amigable. Permite la descarga de la información en varios formatos. Cada conjunto de datos contiene una ficha con información de contacto del responsable institucional, aspectos técnicos, fecha de actualización, un widget para calificar la información y botones para compartir en redes sociales.

El tercer componente relevante es el Sistema de Indicadores Distritales (SID), que se despliega en otra dirección: <http://sid.quito.gob.ec/SitePages/SID.aspx>. Este sitio contiene dos secciones: “Indicadores”, con información estadística y de gestión generada por las diferentes dependencias del municipio; y “Dashboard”, que permite elaborar reportes dinámicos sobre temáticas de interés. El sitio contiene un archivo PDF con la Guía del Usuario, en la cual se explica de manera breve cómo acceder y consultar los indicadores. También se identifican en el inicio los indicadores más visitados. Estos están organizados por temáticas y sub-temáticas. Además de las categorías sectoriales previamente mencionadas, se incluye un apartado sobre el PMDOT, en el cual se presentan 68 indicadores distribuidos en tres grandes ejes.

Cada indicador, además de su ficha metodológica, ofrece varias funcionalidades. Las descargas de los datos primarios pueden hacerse en formatos CSV y Excel. Está disponible un enlace al servicio API, con su manual respectivo. En la interfaz del sitio se pueden visualizar tablas y gráficos de manera dinámica, con dos tipos de filtros: por período y por ítem de información. Cada indicador informa el número de visualizaciones y tiene un botón para compartir en redes sociales y por correo. Al compartir, sin embargo, no se guardan los filtros aplicados. En la sección Dashboard hay información tabulada para el período 2014-2017 de la inversión del municipio en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS), con detalle de montos codificados y devengados.

En la sección “Concejo Abierto” hay una guía detallada específica sobre este apartado. Se ofrece información general sobre el cronograma de sesiones de la plenaria y las comisiones, y sus horarios. El organigrama es interactivo y permite acceder a información básica de contacto, formación académica y experiencia de cada concejal. También se detalla en formato Excel las propuestas legislativas presentadas por cada uno y su estatus. La pestaña “Normativa” presenta una interfaz dinámica que permite buscar, consultar y descargar resoluciones y ordenanzas para el período 2014-2019. Todos los archivos, incluyendo informes de primer y segundo debate, pueden descargarse en formato editable. Lo mismo ocurre con la información sobre las comisiones: registros de asistencias y votaciones, órdenes del día, proyectos de ordenanza, y otros documentos de trabajo interno están libres para descarga. En la sección de “Fiscalización” hay información básica y documentos descargables de tres tipos: circulares, pedidos de concejales a funcionarios sin respuesta y respuestas sin petición. Estas dos últimas categorías no resultan fácilmente comprensibles, dado que no hay información de contexto explicativa.

En la sección de “Sesiones”, se presentan los registros históricos de asistencia de los concejales y un detalle de cada sesión realizada entre 2014 y 2018, con posibilidad de descargar el orden del día, acta transcrita, votaciones y, para las más recientes, un enlace a la grabación audiovisual de la sesión, disponible en Youtube. Finalmente, en “Silla Vacía” hay información sobre el mecanismo de acreditación, el formato editable para solicitar la acreditación y el registro de las 21 solicitudes realizadas hasta ese momento, con el archivo de la solicitud y el oficio de respuesta respectivos.

El resto de la ventana de “Transparencia” incluye el enlace a toda la información histórica publicada de acuerdo con las disposiciones de la LOTAIP desde el año 2009; una sección sobre presupuesto abierto con una herramienta para consultar de manera dinámica la distribución presupuestaria por sectores y subsectores, pero no así por programas (desde 2014); una sección con archivos descargables de los planes operativos anuales y los informes de gestión del alcalde (PDF) (2014-2017); un apartado con fotografías de proyectos emblemáticos; los documentos de planificación estratégica; un organigrama interactivo con enlace a los sitios web de las dependencias; y un registro aparentemente discontinuado de la agenda pública de la Secretaría General de Planificación.

Finalmente, las secciones de “Colaboración” y “Participación” ofrecen información básica y enlaces a programas e iniciativas del municipio en estas dos áreas. Destaca la sección “Quito Controla”, con información básica sobre observatorios y veedurías ciudadanas, los informes de rendición de cuentas del alcalde y los concejales, y las normas jurídicas sobre la materia. También es relevante “Quito Participa”, que contiene entre otras cosas información detallada de las asambleas del presupuesto participativo, con listados de asistencia y actas. El sitio web “Quito Decide”, enlazado desde el portal, ofrece mecanismos para realizar propuestas y votaciones ciudadanas.

Estructura y usos del portal de gobierno abierto de Quito

El análisis ofrece una valoración general de las secciones de datos abiertos del portal. Este portal es resultado de un esfuerzo deliberado por combinar altos estándares tecnológicos y técnicos con la provisión de información políticamente relevante. Como se mencionó previamente, en la ordenanza se atribuye explícitamente al portal el objetivo de mejorar la transparencia y rendición de cuentas del gobierno municipal. Por ello, conviene indagar si los datos y las estructuras de organización mediante las cuales son provistos son apropiadas a este propósito.

En cuanto a la calidad de los datos, las fichas de metadatos ofrecen detalles sobre las dependencias e incluso los funcionarios individuales responsables de generar y proveer la información. Además, la Secretaría General de Planificación, en tanto administradora del portal, tiene por ordenanza la obligación de coordinar con las dependencias y establecer estándares apropiados, garantizando la veracidad de los datos. Sin embargo, no se identifica un mecanismo externo y sistemático de revisión y evaluación de la calidad de los datos. En las bases de datos no se detallan resultados de revisiones de este tipo. Solo en el Geoportal existe un widget para valorar la calidad de la información; al revisar varios conjuntos de datos, parece que su uso por parte de los usuarios es mínimo.

Para calificar el cumplimiento de las obligaciones de publicación se requiere que el portal proporcione una lista maestra de entidades productoras, ítems informativos y el subconjunto de ítems relacionados directamente con control democrático. El catálogo, si bien ofrece un listado de conjuntos de datos, no presenta una clasificación simple que permita distinguir entre datos disponibles en el portal u otros sitios web y datos que no han sido publicados. Además, la clasificación por tipos de información o sectores no es útil para valorar el desempeño de las entidades específicas. Tampoco hay una distinción de los datos útiles específicamente para el control democrático. En el SID, la sección sobre el PDMOT, organizada por ejes, representa una aproximación en tanto presenta mediciones sobre aspectos claves de la gestión. Sin embargo, no se detalla la meta frente a la cual contrastar los valores reportados. Además, presentar esta sección al final del listado hace que no sea fácilmente observable para los visitantes: el conjunto de datos más visitado en esta sección reunía en el momento de la revisión solo 43 vistas. En las demás etiquetas sectoriales se combinan sin distinción datos relevantes para el control democrático del desempeño gubernamental (tasa de delitos) con otros que no lo son (población del distrito por grupos de edad).

Por otro lado, el portal suministra fichas de metadatos exhaustivas para cada base de datos, con información clara sobre la entidad generadora de la información, el nombre y descripción general del ítem y el período cubierto. Aun así, los 41 campos detallados en la ficha no son siempre llenados en su totalidad ni de manera uniforme. Además, no se cuenta con un manual o diccionario para aclarar el significado de ciertas categorías y términos, de modo que sean comprensibles para cualquier usuario. En los conjuntos de datos disponibles en el portal u otros sitios web, es crucial que las fichas proporcionen el enlace de acceso; esto ocurre en muy pocos casos de los que fueron revisados. También existen problemas de actualización de las fichas, lo que puede implicar que el funcionario identificado ya no sea el responsable.

Como se mencionó previamente, no existe un mecanismo de clasificación visible que identifique las bases de datos relevantes para el control democrático, lo que dificulta su consulta. La sección de “Concejo Abierto” ofrece un ejemplo de divulgación de información primaria útil para evaluar el desempeño de los representantes en el órgano legislativo. Registros como los de asistencia, votación, presentación de propuestas, solicitudes de información y las actas de las sesiones en comisiones y plenarias, permiten reconstruir integralmente la actividad de cada concejal y comparar sus desempeños. En cambio, la información de este tipo sobre las actividades del alcalde es muy deficiente y se limita en gran medida a los informes anuales de rendición de cuentas. Estos no solo son publicados en formato cerrado, sino que su propio formato y extensión lo hacen poco amigables para los usuarios externos. De igual modo, omitir la clasificación institucional entre los criterios de organización de los datos impide comparar niveles de eficacia o eficiencia entre dependencias y entidades, así como vincular claramente responsabilidades institucionales, presupuestos e indicadores de resultados.

Los mecanismos de búsqueda son deficientes. No aplican a la totalidad de las bases si no a subconjuntos temáticos. Además, los resultados arrojados no son exhaustivos. En cambio, las herramientas de consulta tabular y gráfica, incluida la aplicación de filtros, tienen un excelente funcionamiento. El principal problema es que, aparte de la agrupación sectorial, el portal no hace

recomendaciones de bases de datos relacionadas o complementarias, y no existe la capacidad de cruzar datos en la misma plataforma. Las versiones modificadas de las tablas y gráficos (con filtros) tampoco pueden compartirse.

En cuanto a la comprensibilidad y uso, las fichas de metadatos son un recurso útil accesible para todas las bases sin excepción, pero su formato (PDF) impide interacción, lo que sería muy útil para contar con descripciones y definiciones adicionales que aparezcan sobre la misma ficha. Aunque existen varios manuales y guías por secciones (Concejo Abierto, Dashboard, Geoportal), y si bien cuentan con indicaciones paso a paso para el acceso y consulta básicos, ofrecen orientaciones generales y no son muy útiles para explotar todas las posibilidades de las herramientas.

Evaluar la oportunidad de los datos requiere poder contrastar las fechas o períodos esperados de publicación o actualización con los efectivamente cumplidos. Cada base de datos específica la periodicidad del dato (mensual, trimestral, anual) e identifica el último período actualizado. En la ficha de datos hay indicación de la fecha de generación de la información y su última fecha de actualización, pero este último dato no resulta confiable. Además, estos ítems aparecen entre muchos otros, lo que reduce su visibilidad. Esta situación dista mucho de la existencia de un registro de conjuntos de datos por fechas esperadas o cumplidas, el cual permitiría identificar con facilidad las bases cuya publicación o actualización está adelantada, en fecha o retrasada.

El SDI ofrece un enlace para “Solicitud de información”, pero se encuentra roto. En las fichas están los datos de teléfono y correo electrónico de los responsables de los datos. Además, hay dos mecanismos con los que es posible conocer la valoración de los usuarios. El primero es el número de vistas de cada conjunto de datos. Este, sin embargo, parece sesgado hacia los conjuntos que aparecen primero por defecto. El segundo es específico al Geoportal y permite calificar los datos en una escala de cinco estrellas. Su uso ha sido muy escaso. Finalmente, en cuanto a la granularidad, el portal provee en los metadatos indicaciones de la unidad de medida, espacial y de tiempo. El problema, nuevamente, radica en la uniformidad del llenado.

Este balance mixto sugiere que, si bien el gobierno del MDMQ ha avanzado en el cumplimiento de ciertos estándares y criterios que incrementan el impacto positivo de los datos abiertos sobre el control democrático, subsisten brechas relevantes que deben ser cubiertas. En efecto, secciones claves como el catálogo de datos, el sistema de indicadores y el sistema de información geográfica no responden al propósito de mejorar el control democrático, sino a la satisfacción de criterios técnicos o, a lo sumo, a la divulgación de datos susceptibles de reutilización con fines económicos, sociales o académicos.

Esto se constata al evaluar las trazas del uso del portal en la red, particularmente en Google y Twitter. En google.com.ec, se utilizaron dos términos textuales de búsqueda: “gobiernoabierto.quito.gob.ec” y “sid.quito.gob.ec”. Esto permitió rastrear las referencias hechas en la red al portal general y al sitio específico del SDI. En ambos casos, se aplicaron tres filtros: idioma español, limitados a Ecuador y con una última actualización durante el último año de gobierno de Rodas (mayo 2018-mayo 2019).

La búsqueda del portal general arrojó 22 resultados. Cuatro correspondieron al propio portal y otros siete condujeron a enlaces rotos o repetidos. Los once resultados restantes corresponden a tres (3) notas de prensa de otros sitios del gobierno de Quito; una (1) nota de investigación del Instituto de la Ciudad, también adscrito al municipio; una (1) al programa de gobierno de un candidato a alcalde en la elección del 24 de marzo de 2019; una (1) noticia de un diario de circulación nacional y cinco (5) tesis universitarias. La búsqueda del sistema de indicadores arrojó 23 resultados; luego de filtrar resultados irrelevantes, se obtuvieron 15: ocho (8) tesis universitarias, un (1) artículo de revista académica, un libro (1), una (1) presentación académica, el mismo programa de gobierno mencionado, dos (2) entradas de blog y un (1) mensaje de Twitter.

Finalmente, la búsqueda en Twitter se realizó usando la cuenta personal del autor y mediante la herramienta de búsqueda de la propia red social. Los resultados se limitaron al factor de búsqueda “gobiernoabierto.quito.gob.ec” y el período revisado fue entre el 1 de enero y el 15 de marzo de 2019. Al excluir las publicaciones de las cuentas institucionales del municipio, se identificaron cinco (5) resultados: un (1) anuncio de la realización de una reunión de evaluación de la aplicación de la ordenanza 101; una (1) solicitud de información sobre cómo proponer ajustes a una ordenanza sobre ciclismo; información sobre la transmisión en vivo de las sesiones de Concejo Metropolitano; y la referencia a la propuesta de ordenanza sobre ciclismo en el marco de reclamos sobre la “permisividad” del gobierno local y los concejales frente a los abusos de los conductores de buses.

Este pequeño conjunto de referencias puede agruparse en tres categorías. Primero, destaca el uso mayoritario del portal como fuente de datos empíricos en investigaciones académicas, publicadas en tesis, libros, artículos y presentaciones. Los datos usados son principalmente demográficos y territoriales, las investigaciones se inscriben principalmente en las áreas de ingeniería, arquitectura y urbanismo. Segundo, la utilización como referencia en notas institucionales, publicaciones de prensa y entradas en blogs. Estas publicaciones son meramente informativas y suelen reportar el lanzamiento del portal, el avance en la formulación de la política de gobierno abierto o el acceso a información útil para participar en instancias de participación como el presupuesto participativo. Finalmente, solo un pequeño conjunto de referencias, principalmente en Twitter, corresponden a un uso político de los datos. Este es el caso del programa de gobierno de Juan Carlos Holguín, en el que se hacen varias referencias al portal y al sistema de indicadores como fuentes de información para el diagnóstico de problemas de seguridad y vialidad. En Twitter, las dos referencias de este tipo se refieren a la sección Concejo Abierto, particularmente a una propuesta de ordenanza sobre ciclismo, lo que ratifica la relevancia de la información pública en esta sección.

Conclusiones

Los portales de datos abiertos son los instrumentos más populares de las políticas de gobierno abierto. En teoría, deben servir para crear valor económico, facilitar la participación, mejorar la calidad de los servicios y fortalecer el control democrático. Este artículo evalúa empíricamente este último supuesto. A diferencia de los estudios especializados previos, enfocados en países desarrollados y en

portales de datos abiertos nacionales, se ha analizado el portal de gobierno abierto del Distrito Metropolitano de Quito.

En cuanto a la calidad de los datos y la organización de su presentación en el portal, el balance es mixto. Si bien hay un notorio esfuerzo por aplicar buenas prácticas y cumplir con estándares avanzados como los establecidos en la Carta Internacional de Datos Abiertos, los patrones y estilos de publicación de datos no son satisfactorios desde una perspectiva del control democrático. Un listado maestro de datos requeridos respecto a los publicados, con precisiones de fechas esperadas y realizadas, así como una clara distinción de los datos políticamente sensibles, son tareas pendientes. La sección específica de Concejo Abierto constituye una buena práctica en este sentido.

En cuanto al uso del portal y su sistema de indicadores, si bien las referencias identificadas con los criterios de búsqueda son muy escasas, predomina entre ellas los usos académicos e informativos. El uso de los datos con el fin de evidenciar logros o fallas de la gestión gubernamental, introducir información oficial en la esfera pública o justificar propuestas de intervención, es aún muy limitado. No por casualidad, las únicas referencias encontradas que corresponden con estos usos aluden a una propuesta de ordenanza publicada en la sección de Concejo Abierto y a información relativa al proceso de presupuesto participativo.

Si bien el trabajo fue elaborado para dar cuenta del desempeño del portal durante la administración municipal 2014-2019, desde entonces la política de gobierno abierto del MDMQ ha seguido evolucionando, y el propio portal ha sufrido renovaciones, ampliaciones y modificaciones. De hecho, Quito se incorporó al programa subnacional de OGP en 2020, comprometiéndose en su plan de acción a “fortalecer la gestión de la información publicada en el portal de gobierno abierto del Municipio de Quito, que garantice la actualización permanente, seguimiento y evaluación de la gestión local, permita mejorar la administración y colaborar en la toma de decisiones” (MDMQ, 2022, p. 48). En un próximo estudio, podría evaluarse si estos cambios han contribuido a mejorar su desempeño como mecanismo de control democrático.

Este trabajo tiene varias limitaciones. La búsqueda de registros de uso de los datos fue muy superficial y el acceso a información interna sobre el diseño del portal fue limitado. Además, se trata de un portal relativamente nuevo, que sigue aún en proceso de construcción. A pesar de ello, los resultados arrojan pistas sobre la necesidad de ajustar el gran esfuerzo institucional y técnico aplicado a través del portal para lograr que los datos sean más visibles, comprensibles y útiles a los usuarios. En particular, es esencial que el diseño de los portales de datos abiertos se adecúe al objetivo específico que se pretende alcanzar y que se ofrezcan mecanismos amigables para que los usuarios valoren su experiencia y entreguen insumos para la revisión y mejora continua. El reto es interesar a los usuarios potenciales, facilitarles el acceso y comprensión de los datos y estimular la incorporación de estos recursos en las estrategias de los agentes de control democrático, todo en función de tener gobiernos fiscal, legal y políticamente más responsables.

Referencias bibliográficas

- Alloa, E. (2018). Transparency: A Magic Concept of Modernity. En E. Alloa y D. Thomä (Eds.), *Transparency, Society and Subjectivity: Critical Perspectives* (pp. 21-55). Palgrave Macmillan.
- Attard, J., Orlandi, F., Scerri, S., y Auer, S. (2015). A systematic review of open government data initiatives. *Government Information Quarterly*, 32(4), 399-418.
- Banco Mundial. (2016). "Open Government Impact and Outcomes: Mapping the Landscape of Ongoing Research". Informe del World Bank Open Government Global Solutions Group. <http://opengovimpact.org/img/og-impact-full-report.pdf>
- Bannister, F., y Connolly, R. (2014). ICT, public values and transformative government: A framework and programme for research. *Government Information Quarterly*, 31, 119-128.
- Birchall, C. (2018). Interrupting Transparency. En E. Alloa y D. Thomä (Eds.), *Transparency, Society and Subjectivity: Critical Perspectives* (pp. 343-368). Palgrave Macmillan.
- Bovens, M. (2007). Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal*, 13 (4), 447-468.
- Canares, M., y Shekhar, S. (2015). "Open Data and Sub-National Governments: Lessons from Developing Countries". Documento de trabajo de la World Wide Web Foundation. En: <https://webfoundation.org/docs/2015/08/ODDC-Phase-2-Paper-Subnational.pdf>
- Carlitz, R. (2013). Improving Transparency and Accountability in the Budget Process: An Assessment of Recent Initiatives. *Development Policy Review*, 31(S1), 49-67.
- Carothers, T. y Brechenmacher, S. (2014). "Accountability, Transparency, Participation, and Inclusion: A New Development Consensus". Documento de trabajo del Carnegie Endowment for International Peace. En: https://carnegieendowment.org/files/new_development_consensus.pdf
- Carta Internacional de Datos Abiertos. (2019). Versión español. En: <https://opendatacharter.net/principles/>
- Chatwin, M., Arku, G., y Cleave, E. (2019). Defining subnational open government: Does local context influence policy and practice? *Policy Sciences*, 52, 451-479.
- Chatwin, M., y Francoli, M. (2022). How 'Local' are Action Plans submitted by Open Government Partnership Local Participants? *People Place and Policy Online*, 15(3), 149-168.
- Fontaine, G., y Gurza, A. (2019). Controles democráticos y cambio institucional en América Latina: Presentación del dossier. *Íconos*, 23(65), 7-28.
- Fox, J. (2007). The Uncertain Relationship between Transparency and Accountability. *Development in Practice*, 14(4-5), 663-671.
- Fraundorfer, M. (2016). The Open Government Partnership: Mere Smokescreen or New Paradigm? *Globalizations*, 14(4), 611-626.

- Fung, A., Graham, M., y Weil, D. (2007). *Full Disclosure: The Politics, Perils and Promise of Targeted Transparency*. Cambridge University Press.
- Fung, A., y Weil, D. (2010). *Open Government and Open Society*. En D. Lathrop y L. Ruma (Eds.), *Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice* (pp. 105-114). O'Reilly.
- GODI (Global Open Data Index). (2019). "Tracking the state of government open data". En: <http://2015.index.okfn.org/>
- Gray, J. (2015). "Open Budget Data: Mapping the Landscape". Reporte de investigación de Open Knowledge, Digital Methods Initiative y Global Initiative for Financial Transparency. En: <http://www.fiscaltransparency.net/resourcesfiles/files/20150902128.pdf>
- Hernández-Bonivento, J., Gandur, M.P. y Najles, J. (2014). *Gobierno Municipal Abierto en América Latina: de la Proximidad Administrativa a la Acción Colaborativa*. OEA.
- Hernández-Luis, A. (2018). *La democracia está en los detalles: Aproximaciones y actualización del debate sobre la rendición de cuentas*. *Kairós*, 1(1), 40-53.
- Hood, C. (2006). *Transparency in Historical Perspective*. En C. Hood y D. Heald (Eds.), *Transparency: The Key to Better Governance?* (pp. 3-24). Oxford University Press.
- Hood, C. (2010). *Accountability and Transparency: Siamese Twins, Matching Parts, Awkward Couple*. *West European Politics*, 33(5), 989-1009.
- Hood, C., y Margetts, H. (2007). *The Tools of Government in the Digital Age*. Palgrave Macmillan.
- ILDA (Iniciativa Latinoamericana para los Datos Abiertos) (2022). "Barómetro Global de Datos: Primera Edición". Informe institucional. En: <https://globaldatabarometer.org/wp-content/uploads/2022/05/GDB-Report-Spanish.pdf>
- Isunza-Vera, E. (2021). "De 'la accountability' y la rendición de cuentas al 'control democrático de lo público' en América Latina". Documento del Accountability Research Center. <https://accountabilityresearch.org/de-la-accountability-y-la-rendicion-de-cuentas-al-control-democratico-de-lo-publico-en-america-latina/>
- Isunza, E. y Gurza, A. (2013). *Develando cauces recurrentes: Los controles democráticos no electorales como prácticas de resignificación en la construcción democrática*. En E. Isunza (Coord.), *Controles democráticos no electorales y régimen de rendición de cuentas. En búsqueda de respuestas comparativas: México, Colombia, Brasil, China y Sudáfrica* (pp. 10-62). CIESAS.
- Lee, S.Y., Díaz-Puente, J., y Martin, S. (2017). *The Contribution of Open Government to Prosperity of Society*. *International Journal of Public Administration*, 42(2), 144-157.
- Lourenço, R.P. (2013). *Open Government Portals Assessment: A Transparency for Accountability Perspective*. *EGOV International Conference on Electronic Government*, 2013, 62-74.

- Lourenço, R.P (2016). Evidence of an Open Government Data Portal Impact on the Public Sphere”. *International Journal of Electronic Government Research*, 12(3).
- Lourenço, R.P (2015). An analysis of open government portals: A perspective of transparency for accountability. *Government Information Quarterly*, 32(3), 1-10.
- Lourenço, R.P., Piotrowski, S., e Ingrams, A. (2017). Open data driven public accountability. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 11(1).
- Lourenço, R.P., Piotrowski, S., e Ingrams, A. (2015). ICT Support: A Detailed Account of Public Accountability Process and Tasks. *EGOV International Conference on Electronic Government*, 2015, 105-117.
- Lourenço, R.P., y Serra, L. (2014). An Online Transparency for Accountability Maturity Model. *EGOV International Conference on Electronic Government*, 2014, 35-46.
- Muente-Kunigami, A., y Serale, F. (2018). Los datos abiertos en América Latina y el Caribe. *BID*.
- MDMQ (2022). “Segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto del Distrito Metropolitano de Quito 2022-2023”. <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2022/11/SEGUNDO-PLAN-DE-ACCIO%CC%81N-DE-GOBIERNO-ABIERTO-DMQ-LVSEP2022-1.pdf>
- MDMQ (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito). (2015). “Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Volumen II. Propuesta: Componente Estratégico”. En: <https://www.patronato.quito.gob.ec/wp-content/uploads/2021/04/PMDOT-Plan-Metropolitano-de-Desarrollo-y-Ordenamiento-Territorial-2015-2025-Vigente.pdf>
- ODB (Open Data Barometer) (2019). “The Open Data Barometer”. En: https://opendatabarometer.org/?_year=2017&indicator=ODB
- OGP (Open Government Partnership) (2023). “Sobre OGP Local”. En: <https://www.opengovpartnership.org/es/ogp-local/about-ogp-local-program/>
- Open Data Inception (2019). “Open Data Inception - 2600+ Open Data Portals Around the World”. En: <https://opendatainception.io/>
- Ordenanza Metropolitana 101 que regula la gestión de la información en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, sancionada el 16 de febrero de 2016.
- Ordenanza Metropolitana 102 sustitutiva a la Ordenanza Metropolitana No. 187, sancionada el 6 de julio de 2006, que promueve y regula el Sistema Metropolitano de Participación Ciudadana y Control Social, sancionada el 03 de marzo de 2016.
- Ordenanza Metropolitana 184 de Gobierno en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, sancionada el 29 de septiembre de 2017.
- Peixoto, T. (2013). The Uncertain Relationship Between Open Data and Accountability: A Response to Yu and Robinson’s The New Ambiguity of ‘Open Government’. *UCLA Law Review Discourse*, 60, 200-213.

- Peruzzotti, E., y Smulovitz, C. (2002). Accountability social: la otra cara del control. En E. Peruzzotti (Ed.), *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas* (pp. 23-52). Temas.
- Pirannejad, A., e Ingrams, A. (2022). Open Government Maturity Models: A Global Comparison. *Social Science Computer Review*, en línea.
- Pozo, C. (2017). Gobierno abierto y laboratorios de innovación pública: el caso del municipio de Quito. En A. Naser, Á. Ramírez-Alujas y D. Rosales (Eds.), *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe* (pp. 403-422). CEPAL.
- Ramírez-Alujas, Á. (2012). Gobierno abierto es la respuesta: ¿cuál era la pregunta?”. *Más Poder Local*, 12,14-22.
- Ramírez-Alujas, Á., y Dassen, N. (2016). *Vientos de cambio II: Avances y desafíos de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe*. BID.
- Resolución A-017 del alcalde del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, emitida el 12 de diciembre de 2014.
- RList (2019). “Countries Open Data Portal: Full Dataset View”. En: <https://rlist.io/dataset/rlistinsights/19575564/countries-op>
- Robinson, M. y Heller, N. (2015). “Subnational Governments and the Open Government Partnership: Issues and Options Paper”. Documento de trabajo de OGP. En: <https://www.opengovpartnership.org/documents/subnational-governments-and-open-government-partnership>
- Romero, J., de la Mora, D., y Ruiz, L. (2016). “Digital Budgets: How are Governments Disclosing Fiscal Information Online?”. Documento de trabajo de IBP. En: <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/ibp-paper-digital-budgets-how-governments-disclose-fiscal-info-online-2016.pdf>
- Secretaría General de Planificación (2019). “Presupuesto abierto”. En: <https://gobiernoabierto.quito.gob.ec/presupuesto-abierto/>
- Tsai, L., Morse, B., Toral, G., y Lipovsek, V. (2019). Preface to Evidence Syntheses of Within-Government and Citizen-Government Accountability Pathways. Documento resumen. <https://www.transparency-initiative.org/reports/5826/preface-evidence-syntheses-accountability-pathways/>
- Yu, H., y Robinson, D. (2012). The New Ambiguity of ‘Open Government’. *UCLA Law Review Discourse*, 59, 178-208.