

Comunicación digital basada en datos abiertos y la Agenda 2030 en Latinoamérica: nuevas oportunidades

*Digital communication based on open data
and the 2030 Agenda in Latin America:
new opportunities*

DOI: <https://doi.org/10.32870/cys.v2021.7615>

SERGIO ÁLVAREZ GARCÍA¹

<http://orcid.org/0000-0001-9477-2148>

MARÍA CARMEN

GERTRUDIS CASADO²

<http://orcid.org/0000-0001-6770-203X>

MANUEL GÉRTRUDIX BARRIO³

<http://orcid.org/0000-0002-5869-3116>

El artículo valora la potencialidad de los datos abiertos como oportunidad para el desarrollo de sociedades pacíficas e inclusivas. Estudia el sector infomediario latinoamericano, en el contexto fijado por la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, mediante el análisis DEPUC (Descripción, Participación, Uso y Características) de 35 casos: el resultado es la caracterización de la aportación de estos productos a la gobernanza y a la participación y el empoderamiento de la ciudadanía como factores de desarrollo de marcada relevancia transnacional y de cooperación latinoamericana.

PALABRAS CLAVE: Datos abiertos, Agenda 2030, contenidos digitales, comunicación, Latinoamérica.

The paper values the potential of open data as an opportunity for the development of peaceful and inclusive societies. Studies the Latin American infomediary sector, in the context set by the 2030 Agenda and the Sustainable Development Goals, through the DEPUC analysis (Description, Participation, Use and Characteristics) of 35 cases: the result is the characterization of the contribution of these products to governance and the participation and empowerment of citizens as factors of development of marked transnational relevance and Latin American cooperation.

KEYWORDS: Open data, 2030 Agenda, digital content, communication, Latin America.

Cómo citar este artículo:

Álvarez García, S., Gertrudis Casado, M. C. & Gértrudix Barrio, M. (2021). Comunicación digital basada en datos abiertos y la Agenda 2030 en Latinoamérica: nuevas oportunidades. *Comunicación y Sociedad*, e7615. <https://doi.org/10.32870/cys.v2021.7615>

¹ Universidad Complutense de Madrid, España.

sergioalvarezgarcia@ucm.es

² Universidad Rey Juan Carlos, España.

carmen.gertrudis@urjc.es

³ Universidad Rey Juan Carlos, España.

manuel.gertrudix@urjc.es

Fecha de recepción: 30/09/19. Aceptación: 30/09/20. Publicado: 10/02/21.

INTRODUCCIÓN

Datos abiertos y cambio social

La apertura de datos dibuja un panorama de oportunidades en el que la información del sector público y su reutilización se convierten en un instrumento generador de igualdad al entregar nuevos derechos a los ciberciudadanos (Concha & Naser, 2012, p. 43). Esta disponibilidad de datos abiertos puede propiciar el desarrollo de factores de progreso en los ámbitos social, económico y cultural. Su valor como elemento de mejora de la calidad democrática ha sido señalado en la mayoría de las definiciones sobre los datos abiertos, desde el *Open Data Handbook*, el *Open Data Analytical Framework*, el *Memorandum OMB 2013* de la Casa Blanca, la Dbpedia o el Open Data Institute, entre otros muchos.

El desarrollo de esta esfera ha estado ligado a la creación de un marco normativo que le dé carta de naturaleza y facilite su evolución y crecimiento. En el ámbito internacional, se han ido aprobando diferentes desarrollos legales para estimular procesos de apertura, transparencia y participación ciudadana. En Europa, la Directiva 2003/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, del 17 de noviembre de 2003, o en España la Ley 11/2007 de acceso electrónico de la ciudadanía a los servicios públicos. Singularmente, Latinoamérica, más allá del primigenio Código de Organización Política y Municipal colombiano de 1888, ha sido una de las regiones que más ha avanzado en este proceso en las últimas décadas. Orientadas por la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información (Organización de los Estados Americanos, 2010), algunas de sus leyes, como la mexicana, copan los principales rankings e informes internacionales (Orme, 2017), y solo algunos países como Venezuela, Cuba o Bolivia carecen de norma.

Pero el hecho de contar con leyes de transparencia, buen gobierno y acceso a la información no garantiza ni impulsa, per se, el desarrollo de nuevas oportunidades para el sistema comunicacional. La calidad de las leyes, medida por su alcance y posibilidades reales, tal como ha sido evaluado por Access Info y el Centre for Law and Democracy a través de las sucesivas ediciones del *Global Right to Information Rating* (2011-2017), que evalúa 61 indicadores, resulta esencial. El derecho de acceso, el alcance, los procedimientos de solicitud, las excepciones

establecidas o las causas de rechazo, el modelo de apelación, o las medidas de promoción, marcan las posibilidades reales de actuación en esta materia.

Datos abiertos y e-Gobernanza para el desarrollo de la Agenda 2030

En este sentido, resulta clave el establecimiento de nuevas relaciones entre las instituciones públicas y la ciudadanía: *e-Administración, e-Democracia, e-Gobierno, e-Gobernanza* (Euskadiko Udalen Elkarte [EUDEL], 2010) basadas en la transparencia y el acceso a la información como requisito para la Gobernanza que, desde mediados de los años noventa, responde a un consenso creciente sobre que la eficiencia y la legitimidad del actuar público se fundamentan en la calidad de la interacción entre los distintos niveles de gobierno. Pero también entre estos y las organizaciones empresariales y la sociedad civil (Prats Catalá, 2005, p. 130), ya que el ciudadano se convierte en el referente último de todo el actuar público, lo que conecta con el espíritu de la agenda civilizadora que propone la *Agenda 2030* (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2018a, p. 5).

En este marco, es fundamental evaluar y medir el impacto de las iniciativas para conocer cómo la sociedad se apropia de ellas y genera beneficios tangibles para un desarrollo sostenible e inclusivo. Entre otros, a través del papel que juegan los medios de comunicación en este nuevo ecosistema informacional, el grado de innovación que son capaces de trasladar a la sociedad en su conjunto (Concha & Naser, 2012, p. 78), la fuerza con la que contribuyen a producir cambios estructurales progresivos en los procesos de innovación tecnológica, economía digital y sociedad de la información (CEPAL, 2018a, p. 11).

El *Open Data Impact: When Demand and Supply Meet* (2016) realizado por The GovLab y Omidyar Network categoriza, a través del marco de análisis taxonómico dimensional, el impacto de las iniciativas en función de una clasificación y proponen un conjunto de recomendaciones dirigidas a mejorarlo (Verhulst & Young, 2016). Atz (2014), del Open Data Monitor, plantea tres ámbitos desde los cuales analizar el impacto de los datos abiertos: a) los datos como recurso (económico, social, político...); b) la emergencia del científico y el ciudadano de datos (ejercicio democrático, participación, inteligencia colectiva); y

c) los ciudadanos monitorizados (seguridad, vigilancia y sistemas adaptativos).

Las acciones desarrolladas en esa línea están generando una mejora de la eficiencia del gobierno, de la transparencia, favoreciendo el intercambio de información entre departamentos, y el compromiso y participación de empresas y ciudadanos (Tinati et al., 2012, p. 4). Es el caso del proyecto The GovLab, radicado en Estados Unidos y que fomenta el desarrollo de estudios y proyectos sobre las oportunidades de nuevos modelos de gobernanza basados en datos alrededor del mundo; o del Open Data Research Network, que analiza el impacto de los datos abiertos en los países en desarrollo.

La dimensión administrativa y política ha sido abordada a través de los modelos de evaluación de madurez de las iniciativas de *Open Data* como el desarrollado por el Open Data Institute británico (ODI) en colaboración con el Department for Environment Food and Rural Affairs (2015), el estudio del Open Data Maturity in Europe 2015 (2015) elaborado por el Portal de datos abiertos de la Unión Europea, la *Open Government Guide*, el *Open Data Readiness Assessment* (ODRA) del *Open Government Data Toolkit* (Banco Mundial), especialmente en los bloques de indicadores 5 (*Demand for Open Data*) y 6 (*Civil Engagement and Capabilities for Open Data*), o el *Estudio de la demanda y uso de Gobierno Abierto en España* (Márquez Fernández et al., 2013) del Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (ONTSI).

La necesidad de establecer marcos comparativos sobre el alcance y las metodologías de implantación de políticas de datos abiertos ha sido puesta de manifiesto por Zuiderwijk y Janssen (2014), constatando, para el caso holandés, la diversidad de aproximaciones, la exigencia de establecer procesos de colaboración con otras organizaciones y el estadio inicial en el que se encuentra aún este proceso tanto en las formas de trabajar de las organizaciones como en la creación de una verdadera cultura de apertura de datos. Otros estudios se interesan por la eficacia real que la apertura de datos tiene en el ejercicio democrático y en la participación ciudadana, sin una cultura de uso real, desde aproximaciones como los efectos en la marginalidad y la pobreza (Gurstein, 2011), o algunos de los mitos asociados a la apertura de datos, como

que la difusión de estos traerá inmediatamente beneficios, sin que se tenga en cuenta que existe la necesidad de convertir los datos en sabiduría (Janssen, 2012) aplicando modelos que permitan escalar la pirámide *DIKW* (Zeleny, 1987).

Información digital basada en datos para el empoderamiento ciudadano

La Agenda 2030 pone de relieve la importancia que tiene mejorar el uso de la “tecnología instrumental, en particular la tecnología de la información y las comunicaciones” como un elemento fundamental del empoderamiento, específicamente de las mujeres (CEPAL, 2018a, p. 25), pero también de las comunidades de manera global. En este sentido, resulta esencial el papel que deben jugar los medios de comunicación a través del desarrollo de nuevos formatos y contenidos digitales que pongan en valor y optimicen el potencial narrativo de los datos para acercarlos a la ciudadanía al tiempo que ofrecen nuevas capas de servicio (Gértrudix Barrio, Álvarez García et al., 2016, p. 117). Más si consideramos que “el acceso a los portales de datos, y las opciones que estos permiten a los ciudadanos facilitan extender la dieta mediática y el repertorio de medios” (Gértrudix Barrio, Gertrudis Casado et al., 2016, p. 542).

El papel de los medios en el establecimiento de la agenda pública (McCombs, 2006) se ha convertido en el enfoque predominante de la investigación sobre la teoría de la Agenda Setting en América Latina (Gallego Ramos, 2017, p. 99), pero también sobre los intereses particulares de los medios como actores políticos (Califano, 2015, p. 76) y su papel en la definición de la agenda política (Rincón, 2004), lo que pone de manifiesto la necesaria “pluralidad y diversidad de los medios de comunicación social, igualdad de condiciones económicas y transparencia en la propiedad” (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [Unesco], 2020) que pueda favorecer su capacidad para promocionar los valores asociados a la democracia (Zukernik, 2008, p. 9) y el empoderamiento ciudadano.

Un empoderamiento ciudadano que es entendido como un incremento de las capacidades de las personas que va más allá del simple crecimiento económico y que capacita para la participación y toma de decisiones (Gertrudis Casado et al., 2016). Alineados con las teorías del desarrollo

humano en relación con los colectivos más vulnerables, estos nuevos modelos informativos basados en datos pueden fomentar procesos educativos y de alfabetización digital que mejoren el desarrollo y la equidad permitiendo el empoderamiento individual y colectivo que se exige en el siglo XXI mediante procesos colaborativos y participativos (Narayan, 2002). Este empoderamiento se presenta como un modelo para mejorar el bienestar y la calidad de vida, en el que el sujeto se convierte en protagonista y responsable de su propia conducta a través de la potenciación de recursos individuales, grupales y comunitarios, precisamente porque tiene la oportunidad, a través de un adecuado acceso a la información, de tomar decisiones informadas. Pero también representan una oportunidad para escapar de los modelos integradores en la concepción de la realidad que fomentan otros medios, y generar efectos tanto de primer como de segundo orden a través de los procesos de resonancia establecidos por la teoría del Análisis el Cultivo (Gerbner, 1998).

METODOLOGÍA

El objetivo de este estudio es caracterizar el ecosistema de contenidos digitales basados en datos abiertos, relacionados con el sector infomediario latinoamericano, en el contexto fijado por la Agenda 2030.

Para ello, la investigación responde a las siguientes preguntas de investigación:

- ¿Qué características informativas, formales, de propiedad y soporte tienen los productos y servicios basados en datos abiertos que se desarrollan desde el sector infomediario latinoamericano?
- ¿Cuál es el valor añadido que buscan ofrecer a la sociedad? ¿Qué temas abordan y qué relación establecen con la agenda temática?
- ¿Fomentan la colaboración y/o la participación ciudadana? ¿Cómo y en qué grado?
- ¿Qué pueden aportar a la e-Gobernanza desde el punto de vista de la calidad en la interacción gobierno, empresas y sociedad civil con el ciudadano como referente último?

La investigación se sustenta en la perspectiva interpretativa, bajo un modelo empírico-inductivo (Bermejo Berros, 2014), y un paradigma mixto cualitativo-cuantitativo (West & Turner, 2005).

Muestra de análisis

A partir de una búsqueda documental selectiva y sistematizada, se ha seleccionado una muestra inicial de conveniencia compuesta por 35 casos de estudio, de los cuales cinco fueron desestimados por errores de acceso o por insuficiencia de elementos para responder a las preguntas de investigación, obteniendo una muestra final compuesta por 30 casos objeto de estudio.⁴ Los elementos de la muestra son contenidos

⁴ La data cuenta/Data counts (Costa Rica); Métricas de guerra, de IDL Reporteros + Convoca (Perú); Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos (ILDA), de Open Data for Development (OD4D- Latinoamérica); Centro de estudios en Libertad de Expresión y Acceso a la Información, de Infotecarios (Latinoamérica); Hackathon, Repositorios de Datos Abiertos-Open Data (segunda parte), de la Universidad de Palermo (Argentina); La investigación a partir de las historias. Manual para periodistas de investigación, de Mark Lee Hunter (autor) Ediciones Unesco-Uruguay; Manual de Periodismo de Datos Iberoamericano, proyecto de Poderopedia y la Escuela de Periodismo de la Universidad Alberto Hurtado (Chile); Manual de Acceso a la información pública, de la Fundación para la Libertad de Prensa (Ecuador); La Ruta del Dinero, Hackatón regional-Latinoamérica; ¿Sabes cuánto gana tu rector?, de Escuela de datos (Perú); #Novotoaciegas Conozca a los candidatos, de La Nación (Costa Rica); InfoAmazonia Mapas y Datos (Brasil); Plataforma On TRACK (Empoderar), del Programa de Alianzas Rurales y del Proyecto de Infraestructura Urbana de la Ciudad de La Paz (Bolivia) “Programa Barrios y Comunidades de Verdad”; ¿A quién elegimos el domingo?, del Blog Infobae (Argentina); HacksLabs Open News, Open Journalism, Open Data, Data Journalism, Dataviz, DataJ, Tools, de HacksLabs (Argentina); Manual de Periodismo de Datos, de Varios autores para la Open Knowledge Foundation; OpenData Latinoamérica; Proyecto Censo, de La Nación (Argentina); Hackatons.org (Chile); Democracia em Rede, de Gabinete digital (Brasil); Atlas Político Estadão Dados (Brasil); Encuesta Nacional de Discriminación y Exclusión Social desde la Percep-

digitales online que explotan datos abiertos con carácter informativo, relacionados con el sector infomediario latinoamericano. La selección se justifica por la consonancia de los productos con los objetivos de desarrollo sostenible para América Latina y El Caribe fijados por la Agenda 2030, en especial con aquellos destinados a facilitar el empoderamiento ciudadano, la participación ciudadana y la gobernanza, por medio de información a partir de datos abiertos, con marcada relevancia transnacional y de cooperación en el contexto latinoamericano, en algunos casos, incluso internacional.

Técnicas e instrumentos de investigación

Se ha utilizado como técnica el análisis de contenido (Krippendorff, 1990; Wimmer & Dominick, 1996). En primer lugar, se ha realizado una observación de las unidades seleccionadas para la recogida sistemática de información. Para ello se ha utilizado el modelo de análisis DEPUC (Descripción, Participación, Uso y Características) (Álvarez García et al., 2014) mediante la plantilla de recogida de información (pp. 669-670) adaptando su uso a las preguntas que guían el presente estudio, con la inserción de un campo relacionado con el objetivo específico de la Agenda 2030 con el que se identifica, vincula o responde el contenido digital observado.

ción de Mujeres, del Observatorio de Género–Coordinadora de la mujer, Bolivia; Estrategias y proyectos de innovación, TIC y desarrollo: OpenData como proceso y proyecto: reflexiones y el caso de Ecuador, de Christian A. Estay Niculcar (Ecuador); Dat.ar Repositorio no oficial de datos públicos abiertos de la República Argentina, de la Open Knowledge Foundation, Argentina; Centro de Apertura de Datos de Datamx, de Codeando México A.C.; ChileCompra Datosabiertos; Mapa de medios de Chile y Colombia, de Fundación Poderopedia; Postdata.club Periodismo de datos (Cuba); Escuela de datos-School of data en español, de la Open Knowledge Foundation, P2PU, Tactical Technology Collective y colaboradores en Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, México, Perú y Paraguay; y Latinno, del Berlin Social Science Center: WZB, Open Society Foundation-Latinoamérica.

RESULTADOS

A continuación, se presentan los resultados organizados en epígrafes en función de las preguntas de investigación planteadas en la investigación. En la presentación del detalle de los datos, el primer valor es el número de casos y el segundo el porcentaje que representan sobre el total de los analizados.

Características informativas de los productos y servicios basados en datos abiertos

La primera pregunta se cuestionaba cuáles son las características informativas, formales, de propiedad y soporte que tienen los productos y servicios basados en datos abiertos que se desarrollan desde el sector infomediario latinoamericano.

Desde el punto de vista informativo, entre los casos seleccionados en la muestra se observa el protagonismo de las iniciativas destinadas a explicar, orientar, facilitar o impulsar el uso de datos abiertos (19; 63.3%); sin desestimar la publicación de productos periodísticos basados en este tipo de fuentes (6; 20%); o la creación de medios digitales caracterizados específicamente por trabajar con datos abiertos (5; 16.7%).

El análisis cualitativo de los contenidos de estas iniciativas, productos periodísticos o medios digitales dibuja un panorama en el que predominan las investigaciones (14; 46.7%), una función que está presente en todas las categorías de casos analizados. Le sigue el recurso al sitio web estándar (11; 36.7%), los reportajes (3; 10%) y los agregadores de datos (2; 6.7%), estos últimos son un formato exclusivo de las iniciativas.

En cuanto a los agentes predominantes en la puesta a disposición pública de estos contenidos y servicios, les caracteriza la naturaleza social, no gubernamental ni empresarial de los mismos (23; 76.7%): son financiados principalmente por instituciones o asociaciones no gubernamentales, profesionales y académicas e incluso por particulares, entre las que destacan los proyectos de movimientos ciudadanos, asociaciones y fundaciones (13; 43.3%) o los medios alternativos, universitarios o de tamaño reducido (9; 30%). La empresa privada está presente (5; 16.7%), a través de productos en grandes medios periodísticos, y los gobiernos (2; 6.7%) apoyando o financiando programas específicos.

En lo que se refiere al apoyo que reciben, el 63.3% del soporte proviene de instituciones/asociaciones no gubernamentales profesionales y académicas. Destaca, entre estas, el respaldo realizado por instituciones y organizaciones internacionales como el International Center for Journalists (5; 26.31%), Open Knowledge (4; 21.05%) y Open Society Foundations (3; 15.79%). Desde el ámbito gubernamental (6; 20%), cabe subrayar el apoyo realizado principalmente por instituciones de naturaleza internacional, como el Banco Mundial y la ONU.

En cuanto al ámbito geopolítico, se detecta una clara tendencia al equilibrio entre las iniciativas, productos o servicios de ámbito nacional (15; 50%) y los de ámbito transnacional (14; 46.7%), sumando interregionales (8; 26.7%) e internacionales (6; 20%). Se constata también la existencia de proyectos de ámbito local (en la muestra se ha analizado 1; 3.3%). Son muchos los países activos en la atención a los datos abiertos, con una presencia en los contenidos analizados superior al 16% en todos los casos.

Valor añadido para la sociedad

La segunda pregunta planteaba cuál es el valor añadido que buscan ofrecer a la sociedad estos productos y servicios, qué temas abordan y qué relación establecen con la agenda temática. Los casos seleccionados se enmarcan en el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible definidos por la Agenda 2030, mostrando mayoritariamente la relevancia del uso y reutilización de datos abiertos para favorecer y consolidar la “Paz, Justicia e Instituciones sólidas” (27; 90%), favoreciendo el empoderamiento de la ciudadanía latinoamericana como base para una ciudadanía activa y una gobernanza sólida, situando el acento en la transparencia y el derecho al acceso a la información (6; 20%). Objetivos para cuya consecución es requisito indispensable poner el foco informativo en el logro de otros necesarios como la conquista de una educación de calidad (3; 10%) que acabe con la brecha digital e informacional; la igualdad de género (2; 6.7%); infraestructuras y servicios ciudadanos que garanticen la salud, el bienestar y ciudades y asentamientos “inclusivos, seguros, resistentes y sostenibles” (4; 13.3%); y el respeto al Medio Ambiente (3; 10%).

Desde el punto de vista de los temas abordados en estos contenidos y servicios, en relación con la mencionada Agenda 2030, destacan como tópicos dominantes los relacionados con el desarrollo social –derechos y libertades– y el empoderamiento ciudadano (17; 56.7%), la dedicación a temas vinculados con la práctica y metodologías relacionadas con el uso de datos con carácter informativo (7; 23.3%), seguido de económicos (2; 6.7%) y medioambientales (1; 3.3%). Es relevante la dedicación monográfica del 10% de los casos estudiados a asuntos relacionados con el ejercicio democrático de la ciudadanía: elecciones, candidatos y resultados, lo que da muestra de la importancia de la transparencia de los procesos democráticos y las posibilidades que para este fin ofrece el uso y explotación de datos abiertos.

En el público objetivo identificado se encuentran mayoritariamente periodistas y comunicadores (25; 83.3%), seguido de la ciudadanía en general (17; 56.7%), los grupos o colectivos ciudadanos (12; 40%), activistas (14; 46.7%), ONGs (9; 30%), las distintas administraciones (9; 30%) y desarrolladores (8; 26.7%).

Modelos de colaboración y participación

La tercera pregunta planteaba si estos contenidos y servicios fomentan la colaboración y/o la participación ciudadana y, si lo hacen, cómo y en qué grado.

La colaboración directa –bien a través de registro por el usuario para el acopio y apertura de datos, de fórmulas de *crowdsourcing* o de la modificación catalogando, etiquetando o verificando contenidos– es la predominante en los casos estudiados (13; 43.3%) y se da fundamentalmente en los casos caracterizados como iniciativas. Le sigue en relevancia el recurso a la participación de la ciudadanía a través de peticiones o sugerencias (7; 23.3%); y de comentarios a los contenidos, directos o a través de referencias o recomendaciones desde redes sociales (5; 16.7%). No se implementan opciones para la participación o la colaboración en 5 (16.7%) de los casos analizados, entre los que hay iniciativas y productos periodísticos, pero ninguno caracterizado como medio.

Para completar la comprensión de cómo se produce la relación entre las iniciativas, medios y productos periodísticos y la participación de la ciudadanía en general, resulta oportuno mencionar qué modelos de explotación se han identificado en el análisis realizado: *hackaton* o iniciativas similares para el acopio, apertura y publicación de datos (3; 10%); catálogo o directorio web de recursos relacionados con los datos abiertos (7; 23.3%); buscadores y contenidos digitales interactivos –informes de investigación, productos periodísticos– basados en datos (16; 53.3%); o libros y manuales digitales disponibles en la red (4; 13.3%).

Aportación a la e-Gobernanza

La cuarta y última cuestión inquiría sobre qué pueden aportar a la e-Gobernanza desde el punto de vista de la calidad en la interacción gobierno, empresas y sociedad civil con el ciudadano como referente último.

El análisis realizado revela el grado en que estos casos facilitan la verificación y replicabilidad de las informaciones y contenidos que presentan, en la medida en que facilitan o no la interoperabilidad, reutilización y liberación de datos. Por tanto, permite establecer si como productos informativos no solo muestran un carácter interpretativo y finalista, sino que conforman en sí mismos nuevos datos susceptibles de ser interpretados, validados y confrontados, colaborando así al fomento de la transparencia informativa y la cultura de la reutilización de datos.

Los modelos de organización de los datos identificados son, de mayor a menor grado de acceso: herramientas o buscadores de recuperación y reutilización de datos (5; 16.7%); listados de hipervínculos a *datasets* o documentación relacionada con la información (13; 43.3%); productos finales de presentación y visualización de datos (36.7%); sin organización alguna de datos (1; 3.3%).

En lo que a la muestra de análisis se refiere, predominan los casos que permiten la reutilización de datos (15; 50%), ya sean hojas de cálculo u otros formatos de datos directamente reutilizables. La recuperación y reutilización indirectas, fundamentalmente por la integración de los datos en formatos HTML o PDF se sitúa en porcentajes similares (7; 23.3%) a los de los contenidos y servicios bajo formatos que no permiten la recuperación de los datos (8; 26.7%) porque consisten en meras referencias, porque no presentan opciones viables o porque directamente

no dan acceso alguno a los mismos. La licencia de publicación de datos utilizada guarda proporciones similares: licencias abiertas (14; 46.7%) del tipo *Creative Commons*, *OpenDataCommons* o con limitaciones o condiciones declaradas o inferidas; *copyright* (10; 33.3%); no declarada (6; 20%).

Resulta especialmente significativa la relación de las categorías de contenidos y servicios analizados con las opciones para la recepción, recuperación y reutilización de datos por parte de los usuarios, a través de los modelos de organización, de los formatos y de las licencias de publicación de los mismos. En los productos periodísticos no se percibe una intención decidida hacia la puesta a disposición de la ciudadanía de opciones de acceso y reutilización de los datos: solo se observa en la mitad de este tipo de casos analizados (3 de 6; 50%), en los que sigue vigente el carácter finalista de contenidos que presentan o interpretan datos sin ofrecer posibilidades para su consulta o tratamiento por los receptores (3 de 6; 50%). En cuanto a los categorizados como medios, la tendencia sí es clara, pues en todos ellos el papel de la ciudadanía se reserva a opciones para la redifusión de los contenidos a través de redes sociales, aunque sin posibilidad de reutilización de los datos (5 de 5; 100%). Es en el caso de las iniciativas en el que manifiesta una tendencia clara a ofrecer posibilidades de acceso y reutilización de los datos por parte de la ciudadanía (12 de 19; 63.1%), por encima de otros modelos, formatos y opciones más restrictivas en este sentido (7 de 19; 36.9%).

CONCLUSIONES Y DISCUSIÓN

El análisis del ecosistema de contenidos digitales informativos latinoamericano basado en datos revela que existe una clara predisposición hacia la puesta en marcha de iniciativas destinadas a explicar, orientar, facilitar o impulsar el uso de datos abiertos, principalmente para el desarrollo de investigaciones, caracterizadas por su naturaleza social y financiadas principalmente desde ámbitos no gubernamentales. Desde el punto de vista del origen geopolítico, destaca la actividad de algunos países, como Argentina y Chile, tanto en iniciativas de marcado carácter nacional como en otras interregionales e internacionales. Comparados estos resultados con los datos regionales de los portales catalogados

por el proyecto internacional *Open Data Inception*, no se encuentra, en el contexto de la muestra utilizada, una relación entre el número de portales de datos abiertos disponibles en un país con la actividad de producción informativa.

Es relevante el mayoritario respaldo internacional recibido, bien sea por instituciones de carácter no gubernamental como intergubernamentales, como la ONU o el Banco Mundial, cuya importancia intermediadora ha sido puesta de manifiesto por los trabajos de Van Schalkwyk et al. (2015), Davies (2014) o Rojas et al. (2014) entre otros. Según el cálculo de la cobertura promedio de cada objetivo de la Agenda 2030, en los 14 países de América Latina y el Caribe de los que se disponen métricas sobre los indicadores propuestos por Naciones Unidas para medir el desarrollo sostenible, la metas relacionadas con el objetivo 16.10 “Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales” solo han sido alcanzadas en un 36% (CEPAL, 2018b), lo que mantiene el acceso a la información como reto pendiente para alcanzar el desarrollo sostenible y la gobernanza democrática, y lo sitúa en un tercer plano respecto a la prioridad en las metas en las agendas públicas.

Esta situación tiene su respuesta en el tratamiento temático que realizan los casos analizados, en los que se observa una relación claramente prioritaria con el objetivo 16 de la Agenda 2030: “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas” (CEPAL, 2018a). En el ecosistema latinoamericano de contenidos digitales basados en datos abiertos se establece una reacción, pues, con la asunción de un modelo de agenda temática alineado con el favorecimiento del empoderamiento de sus destinatarios, como base para una ciudadanía latinoamericana activa y una gobernanza sólida en la región. Este enfoque es consecuente tanto con las dimensiones y objetivos de la Agenda 2030 como con la Declaración de Malmö (Unión Europea, 2009) a la hora de plantear cómo el acceso creciente a la información pública de una forma eficiente y comprensible puede empoderar a la ciudadanía.

Al relacionar estos temas dominantes con los públicos objetivo a los que pretenden alcanzar, se observa un marcado conjunto de rasgos

característicos. Las iniciativas se dirigen a públicos amplios y heterogéneos y predomina en sus contenidos y servicios el objetivo de hacer partícipe de la práctica informativa a la ciudadanía, en formarla y concienciarla en la práctica y exigencia del acceso a la información y la transparencia de las instituciones públicas. En los medios digitales destinados a periodistas y comunicadores predomina la orientación hacia la práctica profesional, en general, y al periodismo de datos (con mención específica a la apertura de los mismos), en particular. En cuanto a los productos periodísticos analizados, además de la información política, social o económica de interés general, se detecta la inclusión de temas relacionados con la transparencia y la participación ciudadana para la mejora de la calidad democrática, en un conjunto de contenidos dirigidos en su totalidad a la ciudadanía en general, aunque abiertos también con frecuencia a activistas y organizaciones, y en algún caso incluso explícitamente al sector gubernamental, lo que sería consecuente con los modelos de eficiencia señalados por Tinati et al. (2012), pero sin que se perciba aún una revisión crítica de la aportación real de estas iniciativas, en la línea planteada por Janssen (2012).

Los modelos de explotación de estos contenidos y servicios muestran inequívocamente la consideración que se le da a la audiencia, a la que se apunta como agente fundamental en un proceso bidireccional que entiende de diversos grados: desde eventos como el hackaton para el acopio, apertura y publicación de datos (Fumega, 2014; González-Zapata & Heeks, 2015), hasta la consulta interactiva de catálogos, directorios, buscadores, investigaciones, reportajes o manuales. Un amplio conjunto de posibilidades *para* la ciudadanía, pero también *con* la ciudadanía, a través de procesos de colaboración directa singularizados en la implantación decidida de fórmulas de una gran diversidad, pero concentradas en la recolección, apertura, puesta a disposición pública y redifusión de datos y de productos informativos basados en ellos: *crowdsourcing* para la catalogación, etiquetado, verificación de contenidos; peticiones y sugerencias relacionadas; y de comentarios y recomendaciones a través de las redes sociales.

Las aportaciones, que desde el ecosistema de contenidos digitales informativos latinoamericano basado en datos pueden hacerse a la e-Gobernanza, son muchas y de muy distinta naturaleza. Por lo obser-

vado en los medios digitales dedicados a acercar el mundo de los datos abiertos a la ciudadanía y en los productos periodísticos de grandes medios, el papel que se reserva a la audiencia es el de la redifusión y el comentario de los contenidos publicados y finalizados por los emisores; paradójicamente, la búsqueda de la apertura y transparencia informativa que se declara en estos casos contrasta con la ausencia de opciones para el trabajo de la ciudadanía con los datos en los que se basan los resultados presentados y que facilitaría su verificación y replicabilidad, generando resonancia y cultivo con efectos tanto de primer como de segundo orden (Gerbner, 1998). El camino hacia la calidad en la e-Gobernanza lo marcan las numerosas iniciativas específicas puestas en marcha en este ámbito, claramente decididas a facilitar y naturalizar la liberación, interoperabilidad y reutilización de datos: la interacción gobierno, empresas y sociedad civil con la ciudadanía, encuentra en la transparencia informativa que despliegan los datos abiertos un instrumento óptimo que crece desde y para el empoderamiento ciudadano, y asume el carácter holístico que, como señalan Gurin y Manley (2015), es fundamental para el impacto real de estas iniciativas. Especialmente porque ninguno de los elementos por separado (La Rosa Barrolleta & Sandoval Martín, 2016) han mostrado, hasta ahora, la capacidad de establecer cambios que sustancien un impulso consolidado y efectivo.

FINANCIAMIENTO

Este trabajo fue apoyado por el Proyecto S2018 / EMT-4344, financiado por la Comunidad de Madrid y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

Referencias bibliográficas

- Acces Info & Centre for Law and Democracy. (2013). *Global Right to Information Rating*. <https://www.law-democracy.org/live/rti-rating/global/>
- Álvarez García, S., Gértrudix Barrio, M. & Rajas Fernández, M. (2014). La construcción colaborativa de bancos de datos abiertos como instrumento de empoderamiento ciudadano. *Revista Latina de Comunicación Social*, (69), 661-683. <https://doi.org/10.4185/RLCS-2014-1029>

- Atz, U. (21 de octubre de 2014). Data as culture: How will we live in a data driven society? <http://labs.theodi.org/blog/2014/11/30/data-as-culture-how-will-we-live-in-a-data-driven-society/>
- Bermejo Berros, J. (2014). Evolución de los paradigmas, metodologías y campos de la comunicación en revista latina de comunicación social durante la década 2004-2013. *Revista Latina de Comunicación Social*, (69), 330-353. <https://doi.org/10.4185/RLCS-2014-1014>
- Califano, B. (2015). Los medios de comunicación, las noticias y su influencia sobre el sistema político. *Revista Mexicana de Opinión Pública*, (19), 61-78. <https://doi.org/10.1016/j.rmop.2015.02.001>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL. (2018a). *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Una oportunidad para América Latina y el Caribe*. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40155-la-agenda-2030-objetivos-desarrollo-sostenible-oportunidad-america-latina-caribe>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL. (2018b). *Segundo informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible América Latina y el Caribe*. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/41173-informe-anual-progreso-desafios-regionales-la-agenda-2030-desarrollo-sostenible>
- Concha, G. & Naser, A. (2012). *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*. CEPAL.
- Davies, T. (2014). *Open data in developing countries: Emerging insights from phase I*. World Wide Web Foundation, ODDC. <http://www.opendataresearch.org/content/2014/704/open-data-developing-countries-emerging-insights-phase-i.html>
- Euskadiko Udalen Elkartea- EUDEL. (2010). *eGobernanza, Participación Ciudadana e Innovación*. https://www.eudel.eus/es/file/libro_ficheros/eGobernanza.pdf
- Fumega, S. (2014). *Opening cities: Open data in Buenos Aires, Montevideo and Sao Paulo; report-city of Buenos Aires, Open Government Data Initiative*. <http://hdl.handle.net/10625/55359>
- Gallego Ramos, J. R. (2017). Existe... pero no se ve: Investigación de Agenda Setting en América Latina. *La Trama de la Comunicación*, (21), 87-108. <https://doi.org/10.35305/lt.v21i2.630>

- Gerbner, G. (1998). Cultivation analysis: An overview. *Mass Communication and Society*, 1(3-4), 175-194. <https://doi.org/10.1080/15205436.1998.9677855>
- Gertrudis Casado, M. C., Gértrudix Barrio, M. & Álvarez García, S. (2016). Competencias informativas profesionales y datos abiertos: Retos para el empoderamiento ciudadano y el cambio social. *Comunicar: Revista Científica Iberoamericana de Comunicación y Educación*, (47), 39-47. <https://doi.org/10.3916/C47-2016-04>
- Gértrudix Barrio, M., Álvarez García, S. & Rajas Fernández, M. (2016). Open data en aplicaciones móviles: Nuevos modelos para la información de servicio. *Fonseca, Journal of Communication*, (12), 117-131. <https://doi.org/10.14201/fjc201612117131>
- Gértrudix Barrio, F., Gálvez de la Cuesta, M. C., Said Hung, E. & Durán Medina, J. F. (2016). Alfabetización digital, competencias mediáticas y open data. *RELATEC: Revista Latinoamericana de Tecnología Educativa*, 15(2), 113-121. <https://doi.org/10.17398/1695-288X.15.2.113>
- Gértrudix Barrio, M., Gertrudis Casado, M. C. & Álvarez García, S. (2016). Consumption of public institutions' open data by Spanish citizens. *El Profesional de la Información*, 25(4), 535-544. <https://doi.org/10.3145/epi.2016.jul.03>
- González-Zapata, F. & Heeks, R. (2015). Understanding multiple roles of intermediaries in open government data [Presentación de paper]. *13th International Conference on Social Implications of Computers in Developing Countries*, Negombo, Sri Lanka.
- Gurin, J. & Manley, L. (2015). Open data for sustainable development. *World Bank*. <http://pubdocs.worldbank.org/en/999161440616941994/Open-Data-for-Sustainable-Development.pdf>
- Gurstein, M. (2011). Open data: Empowering the empowered or effective data use for everyone? *First Monday*, 16(2). <https://doi.org/10.5210/fm.v16i2.3316>
- Janssen, K. (2012). Open Government Data: Right to Information 2.0 or its Rollback Version? *ICRI Research Paper*, (8). <https://ssrn.com/abstract=2152566>

- Krippendorff, K. (1990). *Metodología de análisis de contenido: Teoría y práctica* [1a ed.]. Paidós.
- La Rosa Barrolleta, L. & Sandoval Martín, M. T. (2016). La insuficiencia de la ley de transparencia para el ejercicio del periodismo de datos en España. *Revista Latina de Comunicación Social*, (71), 1208-1229. <https://doi.org/10.4185/RLCS-2016-1142>
- Márquez Fernández, J. M., Vázquez Martínez, R., Martínez López, M. & Roldán Cruz, N. (2013). *Estudio de la demanda y uso de Gobierno Abierto en España*. <https://www.ontsi.red.es/es/estudios-e-informes/Gobierno-abierto/Estudio-de-la-demanda-y-uso-de-Gobierno-Abierto-en-Espana->
- McCombs, M. (2006). *Estableciendo la agenda: El impacto de los medios en la opinión pública y en el conocimiento*. Grupo Planeta.
- Narayan, D. (2002). *Empowerment and poverty reduction: A sourcebook*. The World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/15239>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura-Unesco. (2020). Posicionamiento. Colaboración entre la UNESCO y el Gobierno federal mexicano en materia de impulso a la libertad de expresión y al pluralismo mediático. http://www.unesco.org/new/es/media-services/single-view-tv-release/news/posicionamiento_colaboracion_entre_la_unesco_y_el_gobierno/
- Organización de los Estados Americanos-OEA. (2010). *Ley modelo interamericana sobre acceso a la información*. https://www.oas.org/dil/esp/CP-CAJP-2840-10_Corr1_esp.pdf
- Orme, B. (2017). *Acceso a la información: Lecciones de la América latina*. Unesco.
- Prats Catalá, J. (2005). Modos de gobernación de las sociedades globales. En Cerillo i Martínez, A. (Coord.), *La Gobernanza Hoy: 10 Textos de Referencia* (pp. 145-172). Instituto Nacional de Administración Pública. http://consultorestema.com/wp-content/uploads/2020/02/La_gobernanza_hoy-ConsultoresTema.pdf
- Rincón, O. (2004). *Comunicación política en América latina*. Centro de Competencia en Comunicación para América Latina.
- Rojas, L. A. R., Bermúdez, G. M. T. & Lovelle, J. M. C. (2014). Open data and big data: A perspective from Colombia. *International Con-*

- ference on Knowledge Management in Organizations* (pp. 35-41). https://doi.org/10.1007/978-3-319-08618-7_4
- Tinati, R., Carr, L., Halford, S. & Pope, C. (2012). Exploring the impact of adopting open data in the UK government. *Digital Futures 2012*. <https://eprints.soton.ac.uk/id/eprint/344808>
- Unión Europea. (2009). *Declaración ministerial de Malmö sobre administración electrónica*. https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/dam/jcr:29b2396b-a915-4f2f-a29b-d3e6403cc5bd/declaracion_ministerial_malmo.pdf
- Van Schalkwyk, F., Chattapadhyay, S., Cañares, M. & Andrason, A. (2015). *Open data intermediaries in developing countries*. World Wide Web Foundation.
- Verhulst, S. & Young, A. (2016). *Open data impact. When Demand and Supply Meet. Key Findings of the Open Data Impact Case Studies*. <https://www.thegovlab.org/static/files/publications/open-data-impact-key-findings.pdf>
- West, R. & Turner, L. H. (2005). *Teoría de la Comunicación: Análisis y aplicación*. McGraw-Hill.
- Wimmer, R. D. & Dominick, J. R. (1996). *La investigación científica de los medios de comunicación: Una introducción a sus métodos*. Bosch.
- Zeleny, M. (1987). Management support systems: Towards integrated knowledge management. *Human Systems Management*, 7(1), 59-70. <https://content.iospress.com/articles/human-systems-management/hsm7-1-08>
- Zuiderwijk, A. & Janssen, M. (2014). Open data policies, their implementation and impact: A framework for comparison. *Government Information Quarterly*, 31(1), 17-29. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2013.04.003>
- Zukernik, E. (2008). *Observador de medios de comunicación en américa latina: Prensa, ciudadanía y democracia en Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela*. KAS.