

FUNDAMENTOS DE

LA ESTRATEGIA DE DATOS ABIERTOS

DE LA COMUNIDAD DE MADRID

2021-25

- Documento de trabajo -

Dirección General de Transparencia, Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano

**VICEPRESIDENCIA, CONSEJERÍA DE DEPORTES, TRANSPARENCIA Y PORTAVOCÍA DEL GOBIERNO**

Índice

1. Introducción y marco estratégico
2. Estructura y objetivos
3. Acciones a desarrollar y hoja de ruta
4. Iniciativas de Socialización y Sensibilización

# 1 Introducción y marco estratégico

* 1. **¿Por qué y para qué esta Estrategia?**

Las políticas de datos abiertos en la Administraciones Públicas constituyen un pilar fundamental de las iniciativas de impulso de la transparencia, gobierno abierto y participación ciudadana. Un libre acceso a los datos hace posible desarrollar nuevos conocimientos e ideas innovadoras que generen valor para la ciudadanía y el territorio. Esto ofrece un gran potencial de desarrollo económico al permitir la mejora de procesos, la creación de nuevos productos y servicios y, en definitiva, la consolidación de una economía del conocimiento. Así pues, contar con una Estrategia de Datos Abiertos permite:

1. **Fortalecer la confianza en las instituciones**

La apertura de datos refuerza el vínculo con la ciudadanía, impactando directamente en su capacidad de involucración en toma de decisiones y su visión sobre el valor que les aportan las instituciones en su conjunto. La apertura permite que los ciudadanos tengan un rol más activo, incentivando y enriqueciendo su participación en el debate público, contribuyendo de este modo a reforzar el sistema democrático.

1. **Profundizar en la rendición de cuentas**

Los datos abiertos facilitan un medio idóneo para la comunicación de la gestión pública: las posibilidades de control externo de las políticas públicas se multiplican al posibilitar la gestión y consulta de cantidades ingentes de información para su reutilización, siguiendo el principio de que toda información pública debe facilitarse en formato abierto y reutilizable (‘Open by default’, o abiertos por defecto).

1. **Generar oportunidades de desarrollo socioeconómico**

En cuanto a su incidencia en la economía, y en el contexto de la crisis actual, las políticas de datos abiertos muestran múltiples facetas por sus potenciales desarrollos relacionados con la reutilización de los datos. La disponibilidad de datos genera oportunidades de empleo, negocio, innovación social y crecimiento económico. A través del uso y reutilización de datos, muchos emprendedores, empresas, investigadores y sociedad civil pueden acceder a información disponible que les permita desarrollar nuevos servicios y/o transformarla en nuevos conocimientos que permitan mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y generar valor económico.

1. **Reforzar la gestión soportada en datos**

La apertura de datos permite identificar información complementaria en otras áreas de gobierno para diseñar políticas más focalizadas en los problemas y necesidades de los ciudadanos, a partir de las conclusiones que el análisis de los datos arrojan. La estandarización de los catálogos permite enriquecer la información con la que cuentan los gestores públicos para planificar, implementar y evaluar sus políticas. La apertura de datos también contribuye a la gestión eficiente y eficaz de las administraciones al permitir eliminar redundancias administrativas, mostrar ámbitos a mejorar en la gestión y disminuir sus costes.

**1.2 Principios que rigen esta Estrategia**

Teniendo en cuenta los beneficios anteriormente mencionados, la Comunidad de Madrid pretende, mediante la elaboración de la presente Estrategia, favorecer la apertura y reutilización de datos para el periodo 2021-2025. Para ello los principios esenciales en los que se basará la Estrategia son los recogidos en la carta de datos abiertos (*Open Data Charter*).

* Los datos de la Comunidad de Madrid se entienden **abiertos por defecto**, lo cual supone que se deberá justificar la no apertura por motivos debidamente razonados tales como: protección de datos de carácter personal, documentos sujetos a propiedad intelectual, etc.
* Los datos serán **oportunos y exhaustivos**. Para publicar datos que sean considerados oportunos es necesario consultar a los potenciales usuarios de los datos tanto para identificarlos y priorizarlos como para mejorarlos
* Los datos serán **accesibles y localizables**. La liberación de datos requiere que sean fácilmente visibles y accesibles, poniéndose a disposición sin barreras burocráticas o administrativas que pueden disuadir a las personas de acceder a los datos y por tanto sin sujeción a ningún derecho de autor, patente, marca registrada o regulación de secreto comercial
* Los datos serán **comparables e interoperables**. Los datos deben ser fáciles de comparar dentro y entre sectores, a través de localizaciones geográficas y del tiempo. Así, los datos deben ser presentados en formatos estructurados y estandarizados para apoyar la interoperabilidad, trazabilidad y reutilización efectiva.
* Los datos están orientados para **mejorar la gobernanza y la participación ciudadana**. La voluntad de la Comunidad de Madrid es ir más allá de la mera publicación de un Portal de Datos Abiertos, dotándose de un Modelo de Gobernanza y de un Modelo de Participación y Socialización con la colaboración de agentes que fortalezca la confianza en la institución.
* Los datos se dirigirán al **desarrollo inclusivo y a fomentar la innovación**. El desarrollo de la economía del dato en la Comunidad de Madrid persigue estimular la creatividad y la innovación tanto en exterior como en la propia administración. Así, un enfoque analítico puede ayudar a identificar y explicar desafíos sociales y económicos que desde una visión reduccionista y sectorizada serían difícilmente explicables.

**1.3 Mapa de *stakeholders*: públicos clave para esta Estrategia**

El universo de grupos de interés hacia los que se dirige la presente Estrategia aconseja analizar y contemplar las distintas necesidades que estos tienen. Entre ellos se encuentran, además de la ciudadanía en su conjunto, otros colectivos como son la comunidad empresarial, las propias administraciones públicas, la sociedad civil y los agentes sociales o la academia y los generadores de conocimiento.

Estos grupos de interés o stakeholders tienen expectativas y necesidades diferentes, contando además con distintos niveles de información previa que hace que su acercamiento a la información y sus necesidades de contextualización no sean homogéneas. Por ello, esta Estrategia persigue diferentes objetivos con cada uno de estos públicos.

1. **Ciudadanía**

La heterogeneidad de este grupo aconseja que la Estrategia deba tener en cuenta, en primer lugar, a aquellos usuarios habituados a utilizar datasets, que son quienes suelen hacer un uso intensivo de este tipo de portales y quienes cuentan con mayores habilidades para entenderlos y manejarlos.

Sin embargo, con el objetivo de tener impacto en un número mayor de personas, esta Estrategia aspira a trasladar la información de manera entendible para la mayor parte de la población, incluyendo aquella que no está habituada a su manejo.

Para ello, se intentará en su implementación adoptar un enfoque didáctico, contextualizando la información en la medida de lo posible y haciendo un esfuerzo de pedagogía en su traslado para que pueda ser, al menos a nivel general, entendida en su conjunto por quienes se acerquen al portal de datos abiertos y que de este modo pueda efectivamente cerrarse el proceso de rendición de cuentas que supone la puesta en marcha de este tipo de iniciativas.

1. **Comunidad empresarial**

Los datos que generan las administraciones públicas son de gran valor para la comunidad empresarial, permitiéndoles contrastar la viabilidad de posibles ideas de negocio y la puesta en marcha de iniciativas, productos y servicios de valor añadido para la sociedad sustentadas en los datos que generan las administraciones.

Según señala ASEDIE (Asociación Multisectorial de la Información), las principales barreras a las que se enfrentan las empresas que hacen uso de datos públicos son la fragmentación de la información, la dificultad de acceso a los datos y la existencia de formatos poco adecuados para la reutilización. Por ello, esta Estrategia tendrá en cuenta estas dificultades transformándolas en retos a los que dar respuesta para mejorar los procesos de colaboración público-privada que redunden en beneficio de todos.

1. **Administraciones públicas**

La apertura de datos tiene, como se ha mencionado, entre sus beneficios, la posibilidad de que las políticas que surjan de la acción de gobierno estén basadas en datos y evidencias (EBP- Evidence-Based Policy).

De este modo, un stakeholder fundamental de esta esta Estrategia serán los distintos niveles y órganos de gobierno de la propia Comunidad de Madrid, fomentando la colaboración con ellos, reforzando la necesidad de hacer transversal la gestión de los datos y mejorando el conocimiento por parte de diferentes áreas de la administración de los datos actualmente disponibles para mejorar las políticas que desarrolla esta Administración.

Esta Estrategia también pretende ser una fuente de información y colaboración con administraciones de otros niveles de gobierno, como pueden ser ayuntamientos, otras comunidades autónomas, la Administración General del Estado o las instituciones europeas, así como organismos multilaterales o gobiernos de terceros países.

1. **Sociedad civil y agentes sociales**

La sociedad civil, entendida como el conjunto de entidades, asociaciones, organizaciones, movimientos que agrupan y representan los intereses, creencias y principios de los individuos que los integran, es un grupo de naturaleza heterogénea, en tanto que incluye actores como son asociaciones de consumidores, ONG de ámbito social o ambiental, organizaciones de la economía social, fundaciones, comunidades vecinales, movimientos asociativos, etc.

Todos estos actores buscan generar cambios en la sociedad, de distinto calado e índole, para los cuales acuden a portales de datos abiertos como fuente de información para legitimar y respaldar sus demandas.

Esta Estrategia de Datos Abiertos tendrá en cuenta las necesidades de información que tienen estos colectivos para facilitar, desde la neutralidad de la administración, la labor de representación de intereses legítimos que estos actores desarrollan. En este sentido, se impulsan las líneas de acción promovidas por la ONU en sus Objetivos de Desarrollo Sostenible, y en concreto el recogido dentro del ODS 17 (“Alianzas para lograr los objetivos”) en su meta 17: “Fomentar y promover la constitución de alianzas eficaces en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil, aprovechando la experiencia y las Estrategias de obtención de recursos de las alianzas”.

1. **Academia y generadores de conocimiento**

Los investigadores pertenecientes a Universidades y Escuelas de Negocios acuden con asiduidad a portales de datos abiertos para localizar información que refuerce sus estudios e hipótesis. También acuden a ellos para sus iniciativas laboratorios de innovación ciudadana y otras redes de innovación. Conscientes del beneficio que su labor tiene en el conjunto de la sociedad, esta Estrategia de datos abiertos buscará facilitar, en la medida de lo posible, la tarea a estos colectivos, proporcionándoles información rigurosa, trazable y sólida que sirva de sustento a la labor de generación de conocimiento que estos actores llevan a cabo.

# 2. Estructura y objetivos

La Estrategia de Datos Abiertos de la Comunidad de Madrid se estructura en torno a 3 objetivos estratégicos. Cada uno de estos objetivos contiene uno o más ejes de trabajo o acción y cada uno de estos ejes lleva asociadas unas líneas de actuación que concretan las acciones a desarrollar. El detalle de estas líneas se encuentra en el apartado 3, dedicado a la “hoja de ruta” de esta Estrategia.

## OBJETIVO 1: UN PORTAL DE DATOS ABIERTOS EMINENTEMENTE FOCALIZADO EN SUS USUARIOS, que facilite la búsqueda, comprensión y uso de la información.

## Para alcanzar este objetivo se pondrán en marcha una serie de medidas agrupadas en 2 ejes de trabajo:



**Datos accesibles y utilizables:** se busca garantizar que los datos sean procesables por máquina y fáciles de encontrar como forma de asegurar que tengan un mayor recorrido y capacidad de impacto positivo.

**Gobernanza y participación:** los datos se conciben como herramienta eficaz para que la ciudadanía conozca la gestión de las administraciones, por lo que es imprescindible incorporar a la política de datos abiertos la visión y aportaciones que ésta pueda realizar.

**OBJETIVO 2: SER UNA HERRAMIENTA CLAVE PARA LA TOMA DE DECISIONES BASADAS EN DATOS,** **ofreciendo los instrumentos adecuados para que los distintos agentes públicos puedan decidir usando datos.**

## Para alcanzar este objetivo se pondrán en marcha una serie de medidas organizadas en torno a 3 ejes de trabajo:

**Datos comparables e interoperables:** los datos liberados deben serlo en condiciones que permitan ponerlos en relación con otros similares publicados por otras administraciones

**Datos abiertos por defecto**: todos los datos de la Comunidad de Madrid se consideran abiertos, con la única limitación de la protección de datos de carácter personal u otras legalmente establecidas.

**Datos oportunos y completos**, desde la convicción de que para que los datos sean útiles tienen que ser relevantes y lo más completos posibles.

**OBJETIVO 3: PERDURAR EN EL TIEMPO**

El tercer objetivo de la Estrategia en sí es consolidar y mantener en el tiempo la iniciativa de datos abiertos, convirtiéndolos en un servicio que presta la Comunidad de Madrid. Para ello se pondrán en marcha una serie de medidas organizadas en torno a varios ejes:

**Definir y asentar un modelo de gobernanza** que implique al conjunto de la organización y establezca funciones y procesos de trabajo.

**Creación de una Oficina del Dato**: desde la que liderar la política de datos abiertos, se configurará como órgano que orientará las actuaciones e integrará a los actores implicados.

**Ampliar y fortalecer la colaboración con otras administraciones públicas** con la finalidad de fomentar el intercambio de experiencias, identificación de proyectos comunes, etc.

# Acciones a desarrollar y hoja de ruta

Cada uno de los ejes en los que se articulan los objetivos estratégicos se desarrollan en una serie de líneas de actuación cuya implantación y ejecución se desarrollará a lo largo de 4 años desde la aprobación de la Estrategia (en el período 2021-25), conforme al orden de priorización que se establezca durante su elaboración. Para su determinación se tendrán en cuenta cuestiones de oportunidad y posibilidad material, así como las aportaciones que realicen los stakeholders.

La redacción definitiva de la Estrategia incluirá un cronograma en el que se detalle el momento temporal y orden en el que se irán poniendo en marcha las distintas actuaciones.

A continuación se incluye detalle de las actuaciones a desarrollar, siendo necesario tener en cuenta que este listado de acciones es tentativo, pudiendo ser modificado, ampliado o reducido durante el proceso de elaboración de la Estrategia.

OBJETIVO 1: UN PORTAL DE DATOS ABIERTOS FOCALIZADO EN SUS USUARIOS

Se persigue poner en el centro del proyecto a los usuarios destinatarios facilitando la búsqueda, comprensión y uso de los datos abiertos. Para alcanzar este objetivo se pondrán en marcha una serie de medidas agrupadas en 2 ejes de trabajo:

* 1. **Datos más accesibles y utilizables,** para garantizar que los datos sean comprensibles y fáciles de encontrar se fijan las siguientes líneas de actuación:

1. **Ampliar el actual catálogo de datos abiertos** y definir los criterios para liberar nuevos conjuntos de datos. Para ello se tomará en consideración lo señalado en la Directiva (UE) 2019/1024 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, que señala seis temáticas de conjuntos de datos de alto valor, cuya reutilización está asociada a considerables beneficios para la sociedad, el medio ambiente y la economía (Geoespacial, Observación de la Tierra y medio ambiente, Meteorología, Estadística, Sociedades y propiedad de sociedades y Movilidad)
2. Mejorar la **calidad de los datasets**
3. Mejorar la **aplicación web** de código abierto para el almacenamiento y la distribución de los datos (CKAN)
4. Mejorar la **usabilidad** de las distintas plataformas a través de las cuales se accede a los datos, incrementando la velocidad del sitio web, de la plataforma móvil e incorporando elementos de visualización que faciliten su comprensión y contextualización
5. Favorecer la **autonomía de los usuarios** en la comprensión del portal en su conjunto mediante visualizaciones de autoservicio con las que los usuarios puedan obtener datos de uso del portal y otra información de relevancia.
6. Asegurar la **inclusión** de los distintos colectivos, implementando visualizaciones accesibles a personas de todas capacidades, priorizando este tipo de visualizaciones en aquellos datos de mayor relevancia e interés.
   1. **Gobernanza y participación**, para fomentar la incorporación de una visión externa a la administración en el proceso de evolución y mejora de la iniciativa se realizarán las siguientes líneas de actuación:
7. **Incorporar a los destinatarios de los datos** en el proceso de evolución del catálogo y del portal mediante una mejora del proceso de solicitud de apertura de nuevos conjuntos
8. **Incorporar mejoras a partir de procesos de co-creación**: generar espacios colaborativos en los destinatarios puedan aportar comentarios y la experiencia sobre el uso de datos y metadatos
9. **Socializar la iniciativa** para multiplicar su impacto y conocimiento por parte de los diferentes stakeholders

OBJETIVO 2: SER UNA HERRAMIENTA CLAVE PARA LA TOMA DE DECISIONES BASADAS EN DATOS

Con la finalidad de sentar los cimientos con los que se puedan generar los instrumentos adecuados para que los distintos agentes públicos puedan decidir en base a datos se pondrán en marcha una serie de medidas organizadas en torno a 3 ejes de trabajo:

1. **Datos comparables e interoperables:** para extraer todo el potencial de los datos es fundamental que estos puedan ponerse en relación con otros conjuntos similares publicados por otras entidades con esa finalidad se fijan las siguientes líneas de actuación
2. Mejorar el proceso de **estandarización** estableciendo patrones comunes recogidos en un **Libro Blanco** o guía para su uso por las unidades de la Comunidad de Madrid.
3. Consolidar la aplicación de la **Norma Técnica de Interoperabilidad u otras** para facilitar y garantizar el proceso de reutilización de la información publicada por las distintas administraciones.
4. **Datos abiertos por defecto,** bajo la premisa fundamental de que los datos de la Comunidad de Madrid se consideran abiertos por defecto, exceptuando solo los afectados por razones de protección de datos de carácter personal u otros límites legalmente establecidos, se fijan las siguientes líneas de actuación:
5. Impulsar un **cambio cultural** interno mediante la extensión del conocimiento y el uso de los datos abiertos desde una perspectiva integral (legal, tecnológica y de comunicación) e inclusiva
6. Difundir **casos de estudio** sobre cómo los datos abiertos pueden mejorar la gestión de los servicios públicos, promover la igualdad, apoyar el desarrollo de políticas públicas, etc. Ejemplificar sus posibilidades de impacto positivo a distintos niveles.
7. **Datos Oportunos y Completos:** ofreciendo los datos disponibles obtenidos de la fuente con el mayor nivel de desagregación. Para ello se fijan las siguientes líneas de actuación:
8. Adoptar y divulgar el paradigma **“Open by Design”**, integrando la apertura como elemento a tener en cuenta en la fase inicial del desarrollo de toda política o iniciativa y en el diseño de aplicaciones informáticas. Aportar documentación y herramientas prácticas para guiar e instruir la incorporación de la dimensión de datos abiertos en el diseño de políticas y aplicaciones
9. **Revisar** de manera continuada la calidad de los datasets publicados

OBJETIVO 3: PERDURAR EN EL TIEMPO

Una iniciativa de datos abiertos perdería sentido si no se mantiene y consolida en el tiempo. Con esta finalidad se persigue convertir los datos abiertos en un servicio que presta la Comunidad de Madrid, para lo cual se pondrán en marcha una serie de medidas organizadas en torno a los siguientes ejes:

1. **Definir y asentar un modelo de gobernanza:** la adecuada definición de este modelo tendrá un impacto decisivo en éxito del proyecto, por ello se abordará el modelo de gestión de los datos desde una perspectiva amplia, fijando las siguientes líneas de actuación:
2. definiendo un esquema de **roles y responsabilidades**
3. estableciendo **procesos de trabajo** y de gestión documental, etc. que busquen en todo caso la sencillez y claridad como mejor forma de alcanzar el éxito
4. mejora de las herramientas del **inventario de datasets**
5. **estandarización** de los procesos de publicación
6. **Constitución y activación de una Oficina del Dato** desde la que liderar la política de datos abiertos.

De acuerdo a lo establecido en el análisis del marco competencial de la Comunidad de Madrid, la materia objeto de la presente Estrategia se enmarca dentro de la Vicepresidencia, Consejería de Deportes, Transparencia y Portavocía del Gobierno y, más concretamente, en la Viceconsejería de Transparencia. Dentro de ésta, la competencia recae en la Dirección General de Transparencia, Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano, a través de su Subdirección General de Transparencia y Gobierno Abierto.

Desde dicha Subdirección se liderará esta Oficina del Dato, que se configura como el órgano de gobierno encargado de impulsar esta estrategia, coordinando a otros actores internos implicados en el avance de esta estrategia, como son las distintas Consejerías o la Agencia Madrileña para la Administración Digital.

Esta Oficina del Dato funcionará como un grupo de trabajo que, mediante reuniones periódicas, se encargue de las siguientes funciones:

* Seguimiento de la Estrategia y de la actuación de la Comunidad de Madrid en materia de datos abiertos.
* Valoración de propuestas y cambios a incorporar en la misma
* Priorizar o modificar los conjuntos de datos que compongan el Catálogo de Datos Abiertos.

1. **Formalización de la adhesión a la carta de datos abiertos (Open Data Charter)** como forma de reforzar el firme compromiso con los datos abiertos por parte del Gobierno de la Comunidad de Madrid.
2. **Ampliación y fortalecimiento de la colaboración con otras administraciones públicas** para fomentar el intercambio de experiencias, identificación de proyectos comunes y buscar intereses comunes que redunden en mejorar la calidad de los datos publicados.
3. **Establecer metodologías de medición que permitan conocer el grado de consecución de los objetivos planteados,** con las siguientes líneas de actuación:
4. **Interna**, que considere el nivel de ejecución de los objetivos planteados, su grado particular de éxito y la valoración global del cumplimiento
5. **Externa**, que permita cuantificar el impacto de la Estrategia en la Comunidad a través de los resultados obtenidos por los grupos de interés y agentes colaboradores implicados en la reutilización de datos y su difusión.

# 4. Iniciativas de Socialización y Sensibilización

Es requisito indispensable en la Estrategia de Datos Abiertos de la Comunidad de Madrid la potenciación de la participación ciudadana y su implicación en el modelo de gobernanza de Datos Abiertos: todas las actuaciones contempladas en esta Estrategia se hacen al amparo de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, que dedica todo su Capítulo I a la Participación y colaboración ciudadana y contempla, en su artículo 55, el Impulso y fomento de la participación y colaboración ciudadana.

Para implicar a los agentes colaboradores en la Estrategia se contemplan diversas iniciativas de socialización y sensibilización respecto a los Datos Abiertos y la Estrategia desplegada, que pueden vertebrarse conforme a tres ejes fundamentales:

1. **Difusión**

Su herramienta básica será el Portal de Datos abiertos de la Comunidad de Madrid. En el Portal, además de la descripción de sus objetivos y desarrollo de la Estrategia, se publicarán noticias de actualidad relativas a la reutilización de datos, nuevas iniciativas, metodologías empleadas, casos de éxito y todas las informaciones necesarias para permitir la colaboración entre todos los agentes implicados. Esta Estrategia de difusión tendrá como público inicialmente prioritario los empleados públicos de la Comunidad de Madrid, sin perjuicio de buscar conexión con otros públicos externos.

1. **Formación**

La formación debe implicar tanto al conjunto de trabajadores públicos implicados en unidades productoras de información (siendo indispensables como corresponsables de la Estrategia) como al resto de trabajadores públicos.

Aunque en este ámbito los empleados públicos se consideran también un público esencial en una primera fase, los programas de formación no se circunscribirán al ámbito de la Administración Pública, sino que contemplarán presentaciones en jornadas, encuentros, webinars y conferencias fomentarán la implicación de iniciativas privadas, además de:

* Participación activa en redes sociales
* Proyectos formativos conjuntos con otras administraciones

1. **Colaboración**

Finalmente, la colaboración proactiva con los diferentes agentes culminará en el cumplimiento de los objetivos definidos en la Estrategia, impulsando iniciativas de nuevos servicios que generen valor a partir de los datos y facilitando la transparencia de la Administración. Este eje de socialización se concreta en iniciativas como:

* Encuentros con programadores (por ejemplo, hackathones con datos abiertos)
* Desarrollo de talleres prácticos
* Evaluaciones de usabilidad y accesibilidad por parte de agentes colaboradores
* Colaboración en iniciativas de investigación, tanto nacionales como internacionales