

Reflexiones sobre el Modelo de Negocio para el diseño de la Estrategia de Datos Abiertos: caso El Salvador¹

Alexis Rojas

Informático | Consultor y Especialista de Soluciones Tecnológicas
alexisrojas503@outlook.com

Iris Palma

Economista | Consultora de Gobierno Electrónico
El Salvador
iris@irispalma.com

ABSTRACTO

Por mucho las iniciativas basadas en el uso intensivo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) en la gestión pública han estado ampliamente enfocadas en mejorar significativamente las relaciones estado-ciudadanía y a promover la eficiencia y automatización de trámites en la prestación de servicios gubernamentales. La evolución de los mecanismos de fortalecimiento democrático han motivado y de cierta forma demandado la demostración de la voluntad de los gobierno por hacer más fácil y transparente la gestión pública por medio de ciertas iniciativas canalizadas en el uso de redes sociales, sistemas móviles y la Internet para poner a disposición de la ciudadanía información y datos que favorezcan las tomas de decisiones y la co-creación de valor público. Así, la apertura de datos en formatos libres, sin discriminación, puros, técnica y legalmente viables se ha convertido no solo en una muestra de transparencia, sino también en un aliciente para la generación de negocios e innovación característicos de la economía digital hacia la transición a la sociedad de la información.

En este artículo hacemos referencia al caso de El Salvador en la apertura de datos gubernamentales y los desafíos y factores del entorno que bajo un modelo de negocios inhiben o posibilitan su viabilidad y disposición, concluyendo así que la mera utilización de TIC para la apertura de datos gubernamentales está condenada al fracaso si no se posibilitan

paralelamente iniciativas y acciones operativas y estratégicas, cuya base debe evolucionar hacia la utilización de un modelo de negocio que considere al usuario, las necesidades, los problemas, la información, la infraestructura, alianzas, costos y sostenibilidad.

Palabras Claves

Datos Abiertos, Modelo de Negocios Canvas, Sostenibilidad, El Salvador

INTRODUCCIÓN

El aporte de las TIC a la eficiencia y optimización de los recursos públicos es innegable en el nuevo escenario de la gestión pública en su rol como pilar para la sociedad de la información. A pesar de ello, en realidades como la de El Salvador, la priorización de las TIC en la planeación estratégica de la agenda de desarrollo sigue siendo un desafío, que se hace más evidente ante la evolución en el uso de sistemas de automatización de trámites, canales de participación ciudadana, uso de redes sociales y en la viabilidad de la apertura de datos gubernamentales. Precisamente en este último aspecto, los esfuerzos gubernamentales no han sido pocos, pero si mal enfocados y desagregados de una estrategia inclusiva a nivel interinstitucional y carente de un marco de funcionamiento institucional y normativo; así como la escasa estimulación a la demanda.

¹ Las opiniones aquí expresadas constituyen exclusivamente el criterio de los autores. Ajustado para publicación a partir del 1 de octubre de 2013.

Por ello, en este artículo hacemos una reseña del entorno que facilitar la apertura de datos gubernamentales en El Salvador y específicamente ponemos en el foco de análisis un modelo de negocios para el diseño de la estrategia (instrumental y progresiva) de Datos Abiertos en El Salvador.

Así, resaltamos que el proceso de apertura de datos debe iniciar con una reflexión sobre el público meta, los cambios esperados y la sostenibilidad de la iniciativa bajo la dinámica política, operativa y estratégica de la gestión pública.

El objetivo de este artículo es proponer una hoja de ruta para el diseño de la estrategia de Datos Abiertos considerando a la demanda de datos (ciudadanía) y a la co-creación de valor como un pilar determinante en la sostenibilidad de la estrategia.

1. Estrategias de Datos Abiertos sin estrategia: ¿por dónde empezar en El Salvador?

La Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP) de El Salvador se define en su objetivo de garantizar el derecho de acceso de toda persona a la información pública, a fin de contribuir con la transparencia de las actuaciones de las instituciones del Estado. Esta premisa reposa sobre cuatro ejes: la publicación de información oficiosa (escrita principalmente en el Art. 10), las solicitudes de información pública (Art. 66-75), la clasificación de la información (Art. 19-30) y el resguardo de la información a través de las unidades de archivo (Art. 43). Sin embargo, la Ley carece de los elementos para normar el acceso a la información a través de formato de datos abiertos. Es decir, el medio o el formato en el que están siendo puestos información y datos, a la disposición de la ciudadanía se limitan al primer principio de la filosofía de Datos Abiertos, la accesibilidad, dejando aun un campo de acción para la utilización, reutilización y redistribución, lo que indudablemente conlleva a la generación de valor.

Por ello, a diferencia de lo que es visible en otros países, en el caso de El Salvador, la Ley de Acceso a la Información Pública no representa un elemento estimulante para la apertura de datos gubernamentales, aunque claro está, no desestimamos su valor como herramienta para la transparencia. En ese sentido, consideramos a la estrategia de Datos

Abiertos per se como un insumo para la subyacente reflexión de la transparencia, y no como un fin sino como un medio para la colaboración y la cooperación que posicione al ciudadano al centro de las Políticas Públicas.

Si bien es cierto dentro de una estrategia de Datos abiertos los factores legales y normativos suelen ser los prioritarios a atender para asegurar la sostenibilidad y las relaciones de los actores dentro del entorno que da vida la estrategia, una reflexión propia nos permite asegurar que éstos deben ser además primados en la medida que sean capaces de fomentar la sostenibilidad y evaluación, a institucionalizar la iniciativa, a cambiar la voluntad de las instituciones, facilitar los procesos de generación de información y ofrecer información de interés público.

Empero, en casos como El Salvador la carencia, limitación o deficiencia de los instrumentos regulatorios y normativos no es un factor que frene el diseño y ejecución de la iniciativa de Datos Abiertos; al contrario pareciera ser que la estimulación para los cambios esperados de los instrumentos regulatorios y normativos viene de la puesta en marcha de la iniciativa. O al menos, es lo que se esperaría como un efecto en el corto plazo de la apertura de datos gubernamental, por muy mínima que esta sea.

Así, aseveramos que aunque los cambios normativos, regulatorios, legales o que mermen la dinámica Estado-Ciudadano sean limitados en la inclusión de disposición de información y/o datos en formato abierto (según lo que generalmente conocemos como Datos Abiertos), en dinámicas como las de El Salvador, la estrategia de Datos Abiertos no debe frenarse a la falta de los mismos.

No por ello, se deja de lado que toda estrategia de Datos Abiertos debe precisamente tener un carácter de estrategia y no de una simple iniciativa instrumental carente de una guía que no lleve a resultados valiosos para el desarrollo.

En el caso de El Salvador, la iniciativa de Datos Abiertos deberá tener tres elementos centrales para augurarle sostenibilidad y valor. El primero, reconocer que la implementación de un portal o soluciones tecnológicas debe sentarse sobre la reflexión adecuada, detallada, inclusiva e integral de una estrategia que recoja la visión de diversos actores.

El segundo, identificar las alianzas de alto nivel necesarias para generar la voluntad política que

conlleven a los cambios y/o adecuaciones de los marcos regulatorios y normativos que garanticen la sostenibilidad política y financiera de la iniciativa; y, el tercero, pero no menos importante, la alineación de la iniciativa de Datos Abiertos a la visión del gobierno para mejorar la calidad de la administración pública, definida en ciertas líneas estratégicas como: Gobierno Electrónico, Acceso a la Información, Generación de oportunidades, Transparencia, Modernización del Estado, Participación ciudadana, entre otras.

Para lo cual, consideramos que un análisis exhaustivo sobre las necesidades particulares de diversos sectores vale más que cualquier copia de modelos o arbitrariedad a la hora de crear una estrategia in-situ de Datos Abiertos. Para ello, una estrategia que dé respuesta a las necesidades sociales y que sea sostenible en el tiempo, debe al menos ser consecuente con estos criterios:

- ¿A quién dirigimos la estrategia de Datos Abiertos?
- ¿Qué estamos dispuestos a ofrecer y a recibir?
- ¿Cuál es el valor que esperamos de la estrategia?
- ¿Qué necesidades se solventaran en el corto, mediano y/o largo plazo?
- ¿Cuáles son las condiciones bajo las que operaran los datos en formato abierto?
- ¿Estamos dispuestos a generar datos en formato abierto?
- ¿Es la estrategia de Datos Abiertos una inversión rentable?
- ¿Qué impacto esperamos de la estrategia?
- ¿Cómo vamos a medir, evaluar y controlar la estrategia?

2. Sostenibilidad de una Estrategia de Datos Abiertos: ¿está realmente el ciudadano en el centro de la Estrategias de Datos Abierto?

Hablar de Datos Abiertos en El Salvador, es reconocer –primordialmente- a una sociedad con un alto grado de analfabetismo digital, con poca cultura sobre innovación y desarrollo y con desafíos y retos que merman la penetración de las TIC y la transición hacia una sociedad basada en la información para la generación de conocimiento. Podríamos estar frente a uno de los principales aspectos que detractan a la

iniciativa de Datos Abiertos: la exclusión de sectores menos beneficiados tecnológicamente y el beneficio hacia un reducido sector de la población con niveles elevados de conocimientos (entiéndase investigadores, analistas, emprendedores, académicos, empresarial y otros de perfil similar).

Esta asimetría de conocimientos, es precisamente una de las razones por las que consideramos que la estrategia de Datos Abiertos puede tener freno en carácter de inclusión social y de herramienta para el bien común. Sin embargo, bajo un modelo de inclusión reflexionamos que la visión del gobierno (y de los actores privados que impulsan la iniciativa de Datos Abiertos) por servir a los ciudadanos puede promover principalmente la apropiación tecnológica, la especialización y la reducción de la brecha digital focalizada. Para lo cual, es indudable mirar a la estrategia de Datos Abiertos desde el prisma del desarrollo y no solo como una mera necesidad de la administración pública, una tendencia.

Así, proponemos que la sostenibilidad de la Estrategia de Datos Abiertos considere la acción del gobierno bajo un modelo de negocios que permita principalmente la identificación, clasificación y sistematización de los usuarios. Es decir, uno de los pilares fundamentales de la estrategia es que debe contemplar, no solo la publicación de la información en formato abierto, sino también la visualización de la misma de forma libre, filtrable, exportable a tabla, grafico, mapas, diagramas o cualquier otro, para que cualquier ciudadano, bajo cualquier medio, pueda darle la interpretación de acuerdo a las necesidades específicas de sus intereses o actividades; pero principalmente en llevar el beneficio de acceso a la información en formato abierto de una forma progresiva a la mayor cantidad de población posible, trabajando en incrementar la demanda de información y la calidad de la misma. Consideramos que estos dos factores combinados auguran la sostenibilidad valiosa de la estrategia, y principalmente darán los insumos para el control y el monitoreo de los resultados esperados de la misma.

Crear las aplicaciones necesarias para los sectores específicos y desencadenar valores adicionales; ofrecer mecanismos de participación ciudadana y activar redes sociales en los cuales sean los ciudadanos los que definan que tipo de información es más valiosa, potenciar a los desarrolladores promoviendo a través de un catálogo sus aplicaciones, de permitir las votaciones y propuestas o demandas de información, hacer observaciones

sobre las mismas, para incidir y obtener esta información de las instituciones públicas, son solo unos de los aspectos adicionales que dan el carácter valioso a toda estrategia de Datos Abiertos en El Salvador.

3. Modelo de Negocios aplicado a la Estrategia de Datos Abiertos: ¿Es posible en El Salvador?

Las iniciativas gubernamentales de proyectos tecnológicos corren el riesgo de nacer exclusivamente como un apoyo a la gestión de información, llevar controles o agilizar procesos operativos, desestimando el grado estratégico de la tecnología para impulsar reformas estructurales para la eficiencia y economía al interior de la gestión pública y para la identificación de los medios más propicios para que los usuarios (internos y externos) entienden, ocuparan y resuelvan sus problemas. Con ello, reflexionamos que atender necesidades o demandas sociales, bajo la premisa de recursos limitados implica un cambio en la forma en cómo se definen e implementan los proyectos, y de la utilización de herramientas de administración como los modelos de negocios. En el caso específico de la estrategia de Datos Abierto, se reconocen cuatro factores que priman la estrategia:

- Considerar que las instituciones públicas son dueñas de la información que procesan o que esta será usada para perjudicar a la gestión pública. Esto es un cambio cultural muy grande y debemos comenzar por publicar la información que las instituciones ya entregan en las minúsculas ventanillas físicas de atención al ciudadano, solicitudes de información o en base a estadísticas que la población más solicita, las cuales no requieren ningún pago, ni impedimento de Ley.
- La dificultad de homogenizar los términos de comunicación entre el Estado-Ciudadanía y las mismas instituciones de gobierno, por lo cual es necesario realizar un proceso de ontología.
- Falta de apoyo o desconocimiento de los titulares para establecer acuerdos o normativas con las instituciones para que se publique las fuentes de información en formato abierto, de forma periódica y sobre

todo aquellas que son valiosas para sectores de la población.

- Falta de estrategias de participación ciudadana en la gestión pública, para potenciar y estimular el conocimiento colectivo.

Con lo anterior, una herramienta de interés y útil especialmente en el diseño e implementación de proyectos tecnológicos es el “Business Model Canvas” o “Lienzo de Modelos de Negocio” diseñada por Alex Osterwalder con la ayuda de Yves Pigneur. La cual ha probado ser muy efectiva en la creación de proyectos para emprendedores en la generación de nuevos productos o servicios logrando de una forma simple plantear el modelo de negocios.

Para desarrollar un “Lienzo de Modelo de Negocios de Datos Abiertos” se propone 9 segmentos de análisis dentro de la estrategia:

- Segmentar a los usuarios para poder suplir sus necesidades y resolver sus problemas, para cada sector especialmente para los académicos, investigadores, emprendedores, instituciones públicas estudiantes y desarrolladores.
- Entregando una propuesta que brinde valores agregados a lo que actualmente puede tener, entre los cuales puedan estar la reutilización de datos en formato abierto, la no interpretación de los datos, referencias y metadato de cada fuente, aplicaciones para intereses de sectores específicos;
- Definiendo los canales de comunicación o distribución a los usuarios, es decir de qué forma llegará la propuesta de Datos Abiertos a ellos, sea por medio de un Portal y redes sociales.
- Establecer relaciones con los usuarios para que utilicen el Portal de Datos Abiertos y generen retroalimentación, participación ciudadana, promover desarrolladores e instituciones que participen.
- Actividades claves a desarrollar como son la definición de grupos, principios de ontología, catálogos de fuentes de datos, establecer convenios con los aliados, crear guía para la generación de fuentes de datos, crear indicadores y métricas, definir qué tipos de

información se podría publicar en una primera etapa.

- Los recursos claves que se utilizarán tienen que ver con factores como el Portal, la infraestructura tecnológica, anchos de banda y personal clave que estará brindando soporte y dando seguimiento.
- Para que un proyecto como este tenga éxito, es necesario tener aliados estratégicos, como son las instituciones las cuales proveerán información, entidades privadas, como asociaciones y fundaciones que demandarán datos y organismos internacionales con los cuales se puedan establecer convenios.
- El retorno de la inversión en el caso de la administración pública, debe de ir enfocada en una lógica de mejora de procesos, reducción de costos de operación, satisfacción de la demanda, minimizar los tiempos de respuestas, mejorar la imagen del gobierno, cumplimiento de acuerdos internacionales, generar transparencia, apoyo a investigadores e emprendedores, satisfacción de los usuarios y otros que puedan ser medibles y cuantificables.
- Los costos de un proyecto como este se recomienda la utilización de tecnologías de software libre como DKAN, es de identificar los costos de infraestructura, desarrollo de Portal, Personal que intervendrá en el proyecto y desarrollo de aplicaciones.

Los resultados que deberíamos esperar bajo la utilización de un “Lienzo de Modelo de Negocios de Datos Abiertos” deben representarse en los objetivos y metas de la Estrategia de Datos Abiertos, que son en su esencia: la generación de nuevos y mejores servicios de información, la facilitación de la toma de decisiones, la estimulación a la economía digital, la mejora progresiva de la transparencia, y la facilitación y fomento a la innovación e investigación.

En síntesis, todo esfuerzo por abrir datos gubernamentales en El Salvador no debe basar su sostenibilidad en la mera existencia de marcos regulatorios o la adhesión a convenios internacionales, sino más bien en su potencial como un tema innovador que debe incluirse estratégicamente en la agenda de desarrollo como un complemento a otros temas de modernización del

Estado, mejora del clima de negocios, y la transición a la sociedad de la información; dirigido principalmente a sectores específicos, a la lucha contra el analfabetismo digital, al fomento de la innovación y a estimular la economía digital. Vemos que la sostenibilidad de una iniciativa de Datos Abiertos está además ligada a democratizar el conocimiento de forma paulatina y empoderar a la población en el ejercicio del acceso a la información, sin descuidar a los sectores que harán más uso de este recurso y todos sus beneficios. Como esta es una forma innovadora de afrontar este reto proponemos el Lienzo de Modelo de Negocios como marco para definir la Estrategia de Datos Abiertos en El Salvador, que nos permita no solo plantear hipótesis sino principalmente a buscar la sostenibilidad, definir métricas e indicadores, y priorizar la retroalimentación de los usuarios para instar a los ajustes necesarios de las actividades para lograr los objetivos.

CONCLUSIONES

La Estrategia de Datos Abiertos de El Salvador se basa principalmente en la identificación y atención a las necesidades no demandadas de la sociedad, pero en especial de las mismas instituciones públicas, de datos crudos, puros y que son de carácter público para aportar a los esfuerzos por la eficiencia, el gobierno electrónico y la transparencia de la gestión pública. Entendemos que todo esfuerzo por Datos Abiertos se refiere a la solución tecnológica principalmente, pero resaltamos que ésta no debe primar sobre la Estrategia. Es decir, invitamos a la evaluación del entorno para impulsar iniciativas de Datos Abiertos bajo un enfoque estratégico, para lo cual proponemos hacer uso del Lienzo de Modelo de Negocios para la valoración de diversos aspectos como: el usuario, sus necesidades, los problemas, la información, la infraestructura, alianzas, costos y sostenibilidad, más allá de la herramienta tecnológica. Exhortamos a la apertura de datos gubernamentales en un Portal único que incluya diversos tipos de visualización (tablas, gráficos, mapas y diagramas) para ampliar el número de potenciales usuarios y no solo a aquellos con un conocimiento más elevado en el uso de las TIC. Finalmente, considerado vital la generación de demanda social por información pública en formato abierto, sin menospreciar a aquella que se puede demandar en otros formatos, siempre y cuando cumplan con los objetivos de los solicitantes.