

¿Tienen ideología los datos abiertos?

Does open data have an ideology?

Antonia Ferrer-Sapena; Elena Sánchez-Arnau

Cómo citar este artículo:

Ferrer-Sapena, Antonia; Sánchez-Arnau, Elena (2023). “¿Tienen ideología los datos abiertos? [Does open data have an ideology?]”. *Infonomy*, v. 1, e23013.

<https://doi.org/10.3145/infonomy.23.013>



Antonia Ferrer-Sapena ✉

<https://orcid.org/0000-0001-6432-917X>

<https://www.directorioexit.info/ficha706>

Universitat Politècnica de València

Instituto Universitario de Matemática Pura y Aplicada (IUMPA)

Camí de Vera, s/n. Edificio 8E

46022 Valencia, España

anfesa@upv.es



Elena Sánchez-Arnau

<https://orcid.org/0000-0002-2126-5329>

Universitat Politècnica de València

Instituto Universitario de Matemática Pura y Aplicada (IUMPA)

Camí de Vera, s/n. Edificio 8E

46022 Valencia, España

elenasanchez04@gmail.com

Resumen

La iniciativa de la apertura de datos de las administraciones públicas es aparentemente independiente del sesgo ideológico de los gobiernos en los países democráticos. Sin embargo, esta práctica se justifica de forma distinta según el país donde se desarrolla, siendo en muchos casos una pieza más del sistema económico, plenamente compatible con los planteamientos del neoliberalismo. Así, los sistemas de información pueden ser diferentes dependiendo del enfoque de los gobiernos y de sus fundamentos ideológicos, y las iniciativas de apertura de datos pueden sustentarse tanto en planteamientos liberales de apoyo a las empresas como en términos de acciones de mejora social. Aunque habitualmente se asume que los proyectos de apertura de datos son apolíticos, lo cierto es que las ideologías que los justifican pueden ser muy distintas en relación a los rendimientos económicos o a los beneficios sociales que producen. La cuestión es determinar quiénes son los beneficiarios finales de la información que proporcionan.

Palabras clave

Datos abiertos; Administraciones públicas; Ideologías; Políticas; Beneficios sociales;

Transparencia; Sistemas económicos; Agricultura; Liberalismo.

Abstract

The initiative to open data from public administrations is apparently independent of the ideological bias of governments in democratic countries. However, this practice is justified differently depending on the country where it is developed, being in many cases just another piece of the economic system, fully compatible with the approaches of neoliberalism. Thus, information systems can be different depending on the approach of governments and their ideological foundations, and open data initiatives can be based both on liberal approaches to support businesses and in terms of social improvement actions. Although it is usually assumed that open data projects are apolitical, the truth is that the ideologies that justify them can be very different in relation to the economic returns or social benefits they produce. The question is to determine who are the final beneficiaries of the information they provide.

Keywords

Open data; Public administrations; Ideologies; Policies; Social benefits; Transparency; Economic systems; Agriculture; Liberalism; Liberal approaches.

Financiación

Este artículo ha sido financiado por el *Ministerio de Ciencia e Innovación (Micin) / Agencia Estatal de Investigación (AEI)* de España, /10.13039/501100011033. Proyecto ref.: PID2019-105708RB “Metodologías estables para evaluar y medir la calidad, interoperabilidad, blockchain y reutilización de los datos abiertos en el área agrícola” / *Stable methodologies to evaluate and measure quality, interoperability, blockchain and reuse of open data in the agricultural field.*

Agradecimientos

Agradecemos al *Observatori Valencià de Dades Obertes y Transparència (Generalitat Valenciana, Universitat Politècnica de València)* el apoyo técnico prestado para la realización de esta investigación.

1. Introducción

En la actualidad hay pocos campos de la actividad humana en los que el tratamiento de los datos no juegue un papel importante. La gestión de los datos permite mejorar muchos aspectos de la producción y la competitividad de las actividades económicas, científicas o de cualquier tipo. Las políticas públicas para la gestión de datos son fundamentales ya que proporcionan un marco general para el desarrollo de esas actividades. Y en concreto, la política sobre la puesta a disposición a la ciudadanía de los datos que generan las administraciones en formato abierto es del máximo interés.

En contra de lo que parece deducirse de los discursos de políticos y de los gestores públicos, los datos abiertos de la administración, incluso si son puramente técnicos, no son siempre ideológicamente neutros. Esto es hasta cierto punto natural, puesto que las instituciones encargadas de su puesta a disposición del público (institutos impulsados por las administraciones central y autonómicas, servicios de esas administraciones o ayuntamientos), están generalmente supeditadas al poder político. Aunque muchas de estas instituciones abren sus datos, no siempre es fácil comprender cuál es su justificación ideológica para hacerlo, es decir, cuál es la interpretación ideológica de su mayor o menor voluntad en facilitar el acceso de los ciudadanos.

En el contexto español (y por extensión, en el europeo), el discurso habitual al respecto de la apertura de los datos es que es en general beneficiosa, puesto que fomenta la transparencia en la gestión de los recursos públicos y pueden ser reutilizados en proyectos de todo tipo. En la realidad, es conocido que su uso directo y su reutilización es limitado (véase por ejemplo **Ferrer-Sapena et al., 2020**), y depende en gran medida de la situación socioeconómica y cultural de cada país. También, dados los prejuicios ideológicos que la rodean, la implementación de las políticas de apertura de datos es muy diversa dependiendo de los países –e incluso de las autonomías, en el caso español–, principalmente por dos motivos:

- muchos gestores públicos consideran arriesgado “airear las cuentas”, puesto que aunque el uso que se haya hecho de los recursos sea legal y justificado, siempre puede ser cuestionado por actores políticos diferentes, por ejemplo estableciendo comparaciones sobre la utilidad pública de las iniciativas financiadas frente a otros proyectos posibles que no han recibido ninguna atención;
- las infraestructuras y el personal técnico necesarios para gestionar las plataformas de datos abiertos suponen un gasto económico importante, que muchos gestores no consideran justificable.

Así, en España (y en Europa), el establecimiento o no de una política de apertura de datos depende de la relación dialéctica entre la mejora democrática que supone la posibilidad de controlar el gasto público, la posible reutilización en proyectos concretos, el coste que conlleva y el riesgo político que implican sus resultados.

Por otro lado, se suele ignorar otro aspecto básico relacionado con la apertura de datos: objetivamente, es constatable que la política de universalización de los datos abiertos no siempre es buena para la sociedad. De hecho, puede no sólo no ser neutra, sino que hasta puede ser negativa para el interés general. A continuación explicaremos este hecho analizando las consecuencias de estas políticas en un ámbito concreto, el de la agricultura.

2. Datos abiertos e intereses económicos: el caso agrícola

Dado su carácter global y fundamental para la supervivencia humana en todas las regiones del mundo, la agricultura es un buen ejemplo de cómo se desarrolla la aplicación de los datos, y de qué forma se establecen las diferencias entre los potenciales usuarios (Coble *et al.*, 2018; iniciativas de datos abiertos de FAO). Según Fairbairn y Kish (2023), la promoción de datos agroalimentarios abiertos que propone la iniciativa *Global Open Data for Agriculture and Nutrition (Godan)* se está haciendo desde unos presupuestos ideológicos neoliberales. Desde su punto de vista, la forma en la que los datos abiertos mejoran el desarrollo agrícola puede no implicar en absoluto un beneficio social, aunque sí económico para las empresas que los utilizan (Osinga *et al.*, 2022). A pesar de que en algunas regiones del mundo se considera que los datos abiertos están relacionados con la noción de transparencia gubernamental, en realidad su conceptualización y su uso no lo están necesariamente. Según Fairbairn y Kish (2023), la apertura de datos de las administraciones públicas es una iniciativa apolítica, a priori sin contenido social, y su principal objetivo es limitar la acción de los gobiernos controlándolos estrictamente, sirviendo de esa forma a las grandes empresas para mejorar su rendimiento y aumentar sus beneficios. Por lo tanto, al menos en EUA, el uso de datos abiertos es totalmente coherente con una ideología neoliberal, y no se espera ningún impacto social positivo de su utilización. Sin embargo, en Europa se entiende la apertura de datos como relacionada con la transparencia gubernamental y el control ciudadano (y no empresarial) de los gastos del Estado, así como una fuente de proyectos sociales desarrollados por iniciativas particulares, y que pueden ayudar a los gobiernos en el diseño de nuevas estrategias para mejorar la competitividad de ciertos sectores económicos estratégicos y el desarrollo de acciones sociales y culturales (Ferrer-Sapena *et al.*, 2020). En el caso de los datos agrícolas, un ejemplo de cómo se entienden los datos abiertos en Europa es el proyecto *Datause*, una iniciativa que pretende facilitar actuaciones favorables al uso de datos (Figura 1). Así, también en las políticas de apertura de datos, los países europeos se diferencian de EUA en la línea habitual, que tiene su origen en la diferencia de los sistemas económicos respectivos.



Figura 1. Proceso de reutilización de datos abiertos en un proyecto de interés en agricultura.

En principio, uno de los puntos principales de la justificación teórica de los datos abiertos, que hoy en día comparten la mayoría de los países democráticos, es que todos los datos relacionados con asuntos públicos deben ser abiertos. En un segundo nivel, pero igualmente importante, está el cumplimiento de otros requisitos necesarios que deben cumplir los datos abiertos, como la accesibilidad y otras propiedades (Jellema *et al.*, 2015). Pero éste es sólo el planteamiento inicial. Porque una vez aceptados estos principios, hay cuestiones para la puesta en marcha de proyectos de datos abiertos cuyo sentido es necesario aclarar, ya que, aunque puedan parecer asuntos de carácter práctico, condicionan tanto los planteamientos teóricos como la dinámica de su uso. Por ejemplo, la cuestión de a quién pertenecen los datos, o quién puede utilizarlos con más facilidad para fines lucrativos. Los gobiernos democráticos están obligados a luchar para que todos los ciudadanos (y no sólo las grandes empresas) puedan beneficiarse de ellos; están por lo tanto obligados a vigilar los posibles usos abusivos que puedan afectar a ciertas comunidades vulnerables. Un ejemplo: datos abiertos relacionados con la salud, que pueden alimentar los algoritmos de grandes compañías de seguros en detrimento de los usuarios.

“Los gobiernos democráticos están obligados a luchar para que todos los ciudadanos (y no sólo las grandes empresas) puedan beneficiarse de ellos; están por lo tanto obligados a vigilar los posibles usos abusivos que puedan afectar a ciertas comunidades vulnerables”

También debería evitarse, obviamente, la ocultación deliberada por parte de la administración de ciertos conjuntos de datos que pudieran ser problemáticos por la posible alarma social que pudieran producir: por ejemplo, datos sobre la contaminación industrial.

Así, los gobiernos de los países democráticos tienen que llevar a cabo análisis detallados para determinar qué aspectos ideológicos y procedimentales sobre la apertura de datos deben tener en cuenta por sus implicaciones ideológicas. Deben ser especialmente cuidadosos, cuando desarrollan sus políticas de datos abiertos, para no incurrir en prácticas discriminatorias, socialmente sesgadas o simplemente, injustas.

3. Comentarios finales

Los proyectos de datos abiertos de los gobiernos están más conectados con el trasfondo ideológico de su estrategia económica que con sus acciones políticas concretas. Su implantación debería ser apolítica, pero tiene profundas raíces en la ideología en materia económica. Así, en el país originario de esta tendencia, los EUA, los datos abiertos son un instrumento para controlar al Estado, más bien en la dirección de limitar sus competencias, así como una herramienta para facilitar el desarrollo de proyectos de las grandes empresas. Sin embargo, desde Europa se entiende que su objetivo es ofrecer un instrumento fácil para que ciudadanos, científicos y empresas puedan llevar a cabo proyectos que reviertan en beneficios directos para la sociedad.

Las grandes empresas se benefician de los datos abiertos, normalmente de una forma mucho más eficiente que los particulares y bajo un modelo competitivo mucho más agresivo. Así pues, la cuestión es quién sale más beneficiado: ¿la sociedad obtiene suficientes beneficios como para justificar el gasto público que representa poner en abierto los datos que produce? ¿se mejora el bienestar de los ciudadanos? O, más bien, ¿debería ser la función del Estado proporcionar estos datos para uso de las grandes empresas para que éstas contribuyan al desarrollo de las regiones a través de sus propios proyectos? Claramente, las respuestas a

estas preguntas son múltiples y se hacen desde planteamientos ideológicos diversos, dando como resultado un mosaico de prácticas diferentes desarrolladas en cada país según su situación política, paradójicamente contradictorias en algunos casos, y en general muy poco organizadas, a pesar de los esfuerzos de ciertas iniciativas y organismos internacionales. Los datos abiertos en sí mismos son ideológicamente neutros; es su uso el que marca la diferencia entre que se sean un recurso gratuito para su explotación económica por parte de las empresas o en uno para el desarrollo social.

4. Referencias

Jellema, A.; Meijninger, W.; Addison, C. (2015). *Open data and smallholder food and nutritional security*. CTA Working Paper 15/01.

<https://cgspace.cgiar.org/handle/10568/75490>

Coble, K. H.; Mishra, A. K.; Ferrell, S.; Griffin, T. (2018). "Big data in agriculture: A challenge for the future". *Applied economic perspectives and policy*, v. 40, n. 1, pp. 79-96.

<https://doi.org/10.1093/aep/px056>

Datause. Maximizando el valor de los datos en el área agrícola.

<https://datause.es>

Fairbairn, M.; Kish, Z. (2023). "Setting data free: The politics of open data for food and agriculture". *New media & society*, v. 25, n. 8, pp. 1935-1959.

<https://doi.org/10.1177/14614448231174520>

FAO. Food and Agriculture Organization of the United Nations.

<https://www.fao.org/faostat/en/#home>

<https://www.fao.org/food-systems/es>

Ferrer-Sapena A.; Calabuig J. M.; Sánchez-Pérez E. A.; Vidal-Cabo, C. (2020). "Govern obert i accés a la informació: un estudi de cas sobre l'impacte en l'economia local". *BiD*, n. 45.

<https://doi.org/10.1344/BiD2020.45.16>

Godan. Global Open Data for Agriculture and Nutrition.

<https://godan.info/godan-action>

<https://godan.info/research-resource>

Osinga, S. A.; Paudel, D.; Mouzakitis, S. A.; Athanasiadis, I. N. (2022). "Big data in agriculture: Between opportunity and solution". *Agricultural systems*, n. 195, 103298.

<https://doi.org/10.1016/j.agsy.2021.103298>