

Debate OSPI

El uso estratégico de los datos en el Sector Público

Febrero 2021

OSPI ■

Observatorio
del sector público

inetum ■

Resumen ejecutivo

Son muchos los retos a los que se enfrenta en la actualidad el sector público español para generar mayor valor a partir de los datos de los que dispone. Compartir los datos entre administraciones, incorporarlos a la toma de decisiones en todos los niveles de la organización, garantizar la calidad del dato o facilitar su utilización para la personalización de servicios a ciudadanos y empresas son algunos de ellos.

Si bien es cierto que llevamos escuchando mucho tiempo que “el dato es el nuevo petróleo”, también lo es que el sector público no ha logrado aún extraer el valor real de los datos de una forma completa y transversal, según afirman los ponentes reunidos en el encuentro del **Observatorio de Sector Público de Inetum**, que en esta ocasión ha debatido acerca del uso estratégico de los datos en el sector público, en una jornada vertebrada en torno a tres ejes temáticos:

- **Gobernanza del dato**
- **El valor de los datos**
- **Datos abiertos y su relación con la transparencia y el Gobierno abierto**

Ha contado con la participación de:

- **Antonio Argüeso Jiménez**, Subdirector General de Estadísticas Sociodemográficas (INE)
- **José Borja Tomé**, Director de Informática Tributaria (AEAT)
- **Andrés Pastor Bermúdez**, Gerente adjunto de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social (GISS)
- **Antonio Ibáñez Pascual**, Jefe de servicio de Transparencia y Reutilización de la Información (JCyL)
- **Andrés Iborra Martín**, Director de Business Unit Performance & Data (Inetum)

Modera **Víctor M. Izquierdo**, Presidente del OSPI.

Retos

Lo hemos visto durante la pandemia. Distintas formas de medir las variables afectan a las conclusiones obtenidas, dificultando así la toma de decisiones. La **integración de la información** aparece como primer reto destacado para el uso estratégico de los datos en el sector público. “Las diferentes competencias administrativas y territoriales deben entender que la única forma de sacar beneficio de los datos es integrando la información”, afirma uno de los expertos en un primer bloque introductorio, antes de abordar los tres ejes temáticos, dedicado a los principales retos a afrontar.

■ *“El beneficio de tomar decisiones basadas en datos es mucho mayor del que muchos gestores públicos pueden imaginar”*

Aunque queda mucho por avanzar en esta integración, opina uno de los ponentes que sí debemos ser optimistas respecto a nuestra posición como país en este campo y pone en valor que España se encuentra en muy buena posición en la apertura y reutilización de datos. Cita la Agencia Tributaria como un referente internacional en cuanto a calidad de la información. Y el caso del INE, que recientemente ha sido galardonado con el premio ASIEDIE 2020 que otorga la Asociación Multisectorial de la Información (ASIEDIE) por sus buenas prácticas en apertura de datos.

El **cambio cultural** es el segundo gran reto apuntado. Abogan los expertos por un cambio de mentalidad enfocado en tener gestores públicos que tomen decisiones mejor informadas, basadas en datos activos, integrados, en tiempo real. “Necesitamos personas que estén dispuestas a mirar los datos, tomar sus decisiones basadas en datos. Es un cambio necesario”.

■ *“Afrontamos muchos retos, pero me quedo con uno: impulsar la cultura del dato a todos los niveles de la administración”*

Esta **cultura del dato** no debe afectar únicamente a la jerarquía superior de la organización. Debe permear a todos los niveles y al conjunto de todas las organizaciones que trabajan con información. Apelan los expertos a una “búsqueda imaginativa de usos del dato, ya que, si existe esa cultura, lograremos impulsar la utilización del dato en todos los ámbitos”.

Apuntan, por otro lado, que además de tener “buenos datos” y herramientas para explotarlos, es necesaria la capacitación de los empleados públicos para el manejo de datos y también un liderazgo dentro de las administraciones que impulse el necesario cambio cultural.

El uso de **nuevas fuentes de datos** es otro reto destacado, con especial impacto en organismos que hacen un uso intensivo de la información, como el Instituto Nacional de Estadística, que afronta el cambio de paradigma que supone pasar de una estadística pública basada en encuestas a una estadística basada en fuentes integradas.

El INE ha sido pionero en el ámbito europeo en el aprovechamiento de nuevas fuentes de datos. Un caso concreto ha sido el uso de datos de los operadores de telefonía móvil a la hora de medir movilidad durante el confinamiento. Un proyecto que, a pesar de las reticencias que despertó al inicio, se ha convertido en un ejemplo de colaboración público-privada. “Un caso de éxito que hemos contado en decenas de oficinas de estadística del mundo”, explica Antonio Argüeso, Subdirector General de Estadísticas Sociodemográficas.

Andrés Iborra, desde Inetum, con la perspectiva que aportan los distintos proyectos realizados, tanto en la administración como en el sector privado, señala un último reto. Encontrar un elemento tractor dentro del sector público que impulse el necesario **liderazgo** de la administración en el uso estratégico del dato, al igual que ocurre en el sector privado con el objetivo de conocer mejor al cliente. “En este caso, medir, normalizar y entender cómo integramos los datos en los servicios públicos es posiblemente el elemento tractor que la administración necesita para avanzar”, afirma.



Bloque 1.

Gobernanza del dato

Se tratan en este bloque cuestiones referidas a gestión y calidad de los datos, su protección y seguridad, la colaboración entre administraciones y con el sector privado, regulación, disponibilidad, actores en el ecosistema de los datos. Una cuestión poliédrica, según la definen los ponentes, con múltiples caras a abordar.

La dificultad de la integración de la información

Destacan los ponentes que, si bien sí existen capacidades de integración de la información en distintos sectores, como justicia, sanidad, etc. o en entornos organizativos: comunidades autónomas, corporaciones locales, seguridad social..., la integración resulta más problemática a nivel global por las limitaciones en el uso y compartición de datos, como ocurre con la AGE, compuesta por un conjunto de organismos con normativas "más o menos comunes". En este caso, los problemas de gobernanza radican en que los datos son de cada uno de los organismos en los que se han depositado, lo que dificulta tener una visión global y realizar actuaciones conjuntas para sacar provecho y dar uso real a esos datos.

"Tenemos capacidad de actuar sobre la gobernanza de nuestros ámbitos específicos de trabajo en cada una de las entidades, pero la gobernanza global será más difícil por las limitaciones del uso y compartición de datos"

Una integración que resulta más problemática cuando existen competencias concurrentes de distintas administraciones sobre una misma materia. "A veces es más difícil ese intercambio de información que el que se produce entre distintas administraciones para fines concretos, que se suele regular mediante convenios que establecen claramente las obligaciones de las partes, incluyendo las limitaciones en el uso de los datos", apunta uno de los ponentes.

El Ingreso Mínimo Vital es un ejemplo de gobernanza dentro de los ámbitos específicos de los organismos. Una prestación que se ha conseguido poner en marcha en tiempo récord y que ha implicado la colaboración de Seguridad Social, Agencia Tributaria y el INE.

Otro ejemplo de intercambio de información dentro de la propia administración es el censo de población y vivienda del INE, construido a partir de centenares de ficheros administrativos. "Un hito que solo una decena de países consiguen, entre ellos España", según informa Antonio Argüeso.

Privacidad del dato vs explotación

Otro aspecto destacado en este bloque es el referido a la seguridad de los datos, el cumplimiento de la legislación en materia de protección de datos y el complicado equilibrio entre la privacidad y los beneficios del uso del dato.

Consideran los panelistas que es necesaria una labor de concienciación para que la sociedad comprenda que, si el uso de sus datos es muy restringido, el beneficio que de ellos se puede obtener será menor. Apuntan además a compañías privadas, como pueden ser las grandes plataformas de Internet, “que, en ocasiones, realizan un uso mucho más intensivo e intrusivo en la privacidad del que pueda realizar las administraciones”.

Liderazgo

Se aborda a continuación la cantidad y variedad de datos que manejan los distintos organismos públicos. “Muchas veces es de tal magnitud que incluso se desconoce el punto de partida para abordar las diferentes iniciativas”. Describe uno de los ponentes la infinidad de sistemas de información con los que trabajan, “con unos datos más o menos reutilizables” y pertenecientes a distintos servicios de informática. Una situación sobre la que surge, como primera gran barrera a superar, la necesidad de un liderazgo que consiga armonizar e integrar esa información con unas pautas comunes que permitan ganar eficiencia.

Más complicado aún resulta definir quién es el dueño de la información cuando esta va a ser utilizada por terceros. “En estos casos, sí existen herramientas que permiten implementar el ciclo de vida del dato y determinadas políticas de uso”, apunta Andrés Iborra, de Inetum. Un ejemplo, en su opinión, de cómo en esta y en otras cuestiones, la tecnología va por delante de las organizaciones, no solo públicas, también del ámbito privado.

Bloque 2.

Valor del dato


Se centra este bloque en el valor que los datos aportan a las Administraciones públicas y a la sociedad en general. Su contribución a la mejora de los servicios públicos, oportunidades de empleo que abren, uso en investigación o aplicaciones en la inteligencia artificial. En definitiva, su contribución a una vida mejor.

Y, efectivamente, el valor del dato se aprecia, al igual que ocurre con la tecnología, una vez que se incorpora en la organización. En el caso de los datos de la Seguridad Social son muy demandados no solo por la administración pública, también por fundaciones y organismos de investigación. En este sentido, explica Andrés Pastor, Gerente adjunto del GISS, que han habilitado dos salas, en Madrid y Barcelona, para que los investigadores trabajen con los datos anonimizados de este organismo en un entorno controlado. Un camino hacia una mayor apertura de sus datos para aportar valor, por el que, según explica el directivo, la alta dirección del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, quiere avanzar.

El valor de los datos en la lucha contra la pandemia

Un camino por el que también ha transitado el Instituto Nacional de Estadística. “Hace más de quince años que abrimos centros seguros para que los usen los investigadores”, explica Antonio Argüeso Jiménez. Subdirector General de Estadísticas Sociodemográficas.

Su intervención en este bloque se centra en el valor aportado por este organismo en la lucha contra la pandemia. Su departamento de estadísticas demográficas es responsable de las estadísticas de mortalidad. Explica cómo pusieron en marcha un proyecto experimental para la estimación del número de defunciones semanales (EDeS) durante el brote de covid-19, de modo que a partir del mes de junio de 2020 empezaron a publicar datos de defunciones semanales. Se refirió a continuación a las discrepancias observadas entre los datos del INE y los ofrecidos por el Ministerio de Sanidad.

 *“Los registros civiles son un ejemplo de disparidad en la administración española en cuanto a su nivel de digitalización”*

El INE publica datos referidos a defunciones totales, mientras que el Ministerio de Sanidad aporta las defunciones confirmadas por covid-19. Una de las dificultades a las que han tenido que enfrentarse en este proyecto, a la hora de publicar datos de defunciones con periodicidad quincenal, es la del reducido nivel de digitalización de los Registros Civiles.

El valor de los datos en la lucha contra el fraude

En el caso de la Agencia Tributaria, José Borja Tomé, Director de Informática Tributaria de AEAT, explica cómo, en su organismo, se benefician también de una cultura y capacidades de análisis de la información que permiten extraer valor de los datos en la lucha contra el fraude. En este aspecto, desde la Agencia Tributaria destacan el enfoque de “cumplimiento por diseño”. Es decir, tienen los datos suficientes para que el cumplimiento para ciudadano sea lo natural, y lo complicado sea no cumplir. Más que perseguir al incumplidor, su objetivo es lograr que la sociedad cumpla. Y aún más. Se plantean extender esta sencillez en el cumplimiento de las obligaciones fiscales a las empresas. Con ayuda de la tecnología, que ha conseguido facilitar lo que hace unos años era difícil, se plantean ofrecer a las empresas servicios parecidos a los ya proporcionados a los ciudadanos.

El tercer aspecto se dirige hacia quienes, a pesar de todo, no cumplen con sus obligaciones tributarias. El análisis de la información permite detectar los incumplimientos. Aplican inteligencia artificial en algunos casos, controlando siempre la seguridad de los datos, así como los sesgos que puedan surgir en los conjuntos de datos de entrenamiento.

La buena gestión del dato en la administración autonómica

La Junta de Castilla y León es un ejemplo de cómo esos depósitos aislados de información, sabiamente conectados, aportan valor a la sociedad. Antonio Ibáñez Pascual, Jefe de servicio de Transparencia y Reutilización de la Información, destaca los datos del portal de coronavirus o el data hub energético, en el que el análisis de más de 1.500 centros de consumo de la administración de la comunidad autónoma ha supuesto importantes ahorros y un uso más eficiente del consumo.

Aunque más allá de megaproyectos, también existen pequeños casos de uso que ponen en valor una buena gestión del dato. En su caso, la publicación en datos abiertos de información de su administración ha posibilitado que otros centros directivos sean más eficientes en su gestión. “La publicación del propio directorio corporativo puede ser útil para el área de administración electrónica; el servicio que la consejería realiza de explotación de censos agrarios, que antes se publicaba en pdf, ahora se publica en datos abiertos, los cuales, son útiles para las áreas relacionadas con la realización de informes para subvenciones europeas”. En su opinión, estos casos de uso aportan eficiencia y valor económico, ya que son muchas las empresas que usan datos públicos para enfocar mejor su plan de negocio o incluso la decisión de salir o no del mercado, gracias a la explotación de esa información.

Andrés Iborra Martín, Director de Business Unit Performance & Data de Inetum, apuesta por aprovechar el dato en tiempo útil, un cambio paradigma en la gestión de los datos y un ámbito en el que la aplicación de inteligencia artificial permita no solo anticipar, sino actuar en los condicionantes que favorezcan o impidan la ocurrencia de un determinado hecho.

Bloque 3.


Datos abiertos

Portales de datos abiertos y cómo orientarlos en el futuro, su sostenibilidad, el impacto real que están teniendo estos datos, su relación con la transparencia y con la participación ciudadana... Son los temas de este bloque: Datos abiertos y su relación con la Transparencia y el Gobierno abierto.

Consideran los panelistas que los portales de transparencia están concebidos para que las administraciones públicas publiquen información accesible para cualquier ciudadano. Es una obligación más política que administrativa, asociada a rendir cuentas por parte de los políticos y administraciones a la sociedad. En cuanto a los datos abiertos, el interés está más dirigido a aportar información en bruto a un público más especializado -empresas infomediarias, científicos de datos, desarrolladores o periodistas de datos-.

Un ejemplo de esta combinación de transparencia con datos abiertos es el portal de datos de coronavirus, el más consultado de toda la Junta de Castilla y León. Además de ofrecer transparencia en la información, publican hasta 30 conjuntos de datos que usan investigadores y medios periodísticas para obtener sus propias conclusiones.

“No lo hacemos solo en el caso del coronavirus. Cualquier información que maneje un centro directivo, si es susceptible de publicación en datos abiertos, la publicamos”, comenta Antonio Ibáñez. Desde su organismo colaboran en esta tarea, ayudando a generar una visualización que sirva para el trabajo diario de la organización. “Cerramos así el círculo, y conseguimos dar más valor a los datos, proporcionarlos a la ciudadanía y que el propio empleado público funcional sea capaz de sacar mayor valor a los datos que estaba explotando. Ayudamos no solo a ser más transparentes, también a explotar internamente esa información”

 *“Cualquier información que maneje un centro directivo, si es susceptible de publicación en datos abiertos, la publicamos. Logramos transparencia, aportar valor a la ciudadanía y explotar internamente esa información”*

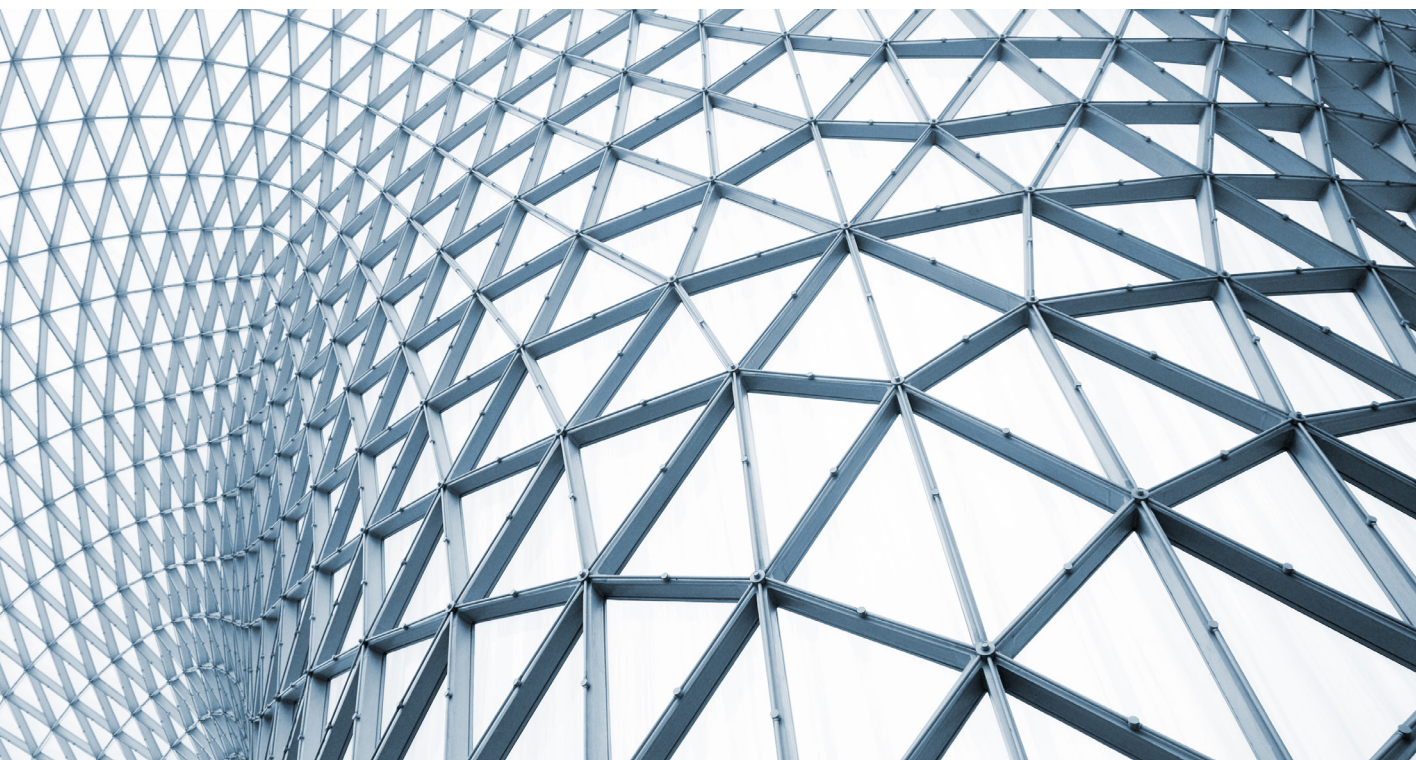
Andrés Iborra destaca ese salto necesario para hacer llegar los datos públicos a quienes los necesitan. “Que la información te persiga, al igual que ocurre con redes sociales como Twitter”. Coincide en los beneficios de publicar esa información y opina que la explotación de esos datos puede recaer en las empresas, encargadas de construir ese modelo de servicios por encima que permita a los interesados recibir la información adecuada a sus necesidades.

Los datos abiertos son una obligación para las administraciones ya que, opinan, lo natural es poner la información a disposición de los propios ciudadanos titulares de esa información. Tal como hace, por ejemplo, la GISS, compartiendo con los ciudadanos su informe de vida laboral.

En cuanto al uso por parte de los gobiernos de interacciones y conductas para que los servicios sean más personalizados, observa uno de los expertos que la forma en la que algunos ciudadanos visualizan cómo utilizan sus datos las administraciones públicas y las plataformas digitales es distinta, siendo a veces menos proclives a compartirlas con las primeras. Inciden, asimismo, en que si la sociedad pone demasiado peso en la limitación en el uso de los datos podemos acabar con los beneficios que su explotación puede aportar. “Cuando hay otras sociedades que sí están haciendo un tratamiento mucho más avanzado de los datos”, matiza otro de los invitados.

Un ejemplo del valor que se desea sacar de los datos frente a las condiciones que la sociedad demanda para el tratamiento de esos datos es apuntado como uno de los posibles factores que ha influido en que la **App Radar COVID**, ejemplo de participación ciudadana y de uso de la tecnología para contener la pandemia, no haya sido, hasta el momento, lo exitosa que se esperaba.

Opinan los expertos que el Gobierno ha hecho lo correcto, poner a disposición de todos una herramienta nacional para registrar los casos de contagio. Pero no se ha conseguido en la medida necesaria el compromiso (engagement) del ciudadano. Aunque destacan el esfuerzo técnico en ponerlo en marcha y explicar el proyecto, creen que ha fallado la puesta en marcha. “Debería haber habido un despliegue en todas las comunidades y una colaboración global entre todas las administraciones. No sé si la ha habido o no, pero no hemos conseguido el objetivo”, apunta uno de los panelistas.



Conclusiones

Se presentan a continuación las principales conclusiones y recomendaciones de la jornada:

- Actualmente las Administraciones realizan una considerable explotación de los datos que poseen. Ahora es el momento de explotar nuevas fuentes de datos que no son habituales. Es necesario ir más allá, tener la mente abierta para buscar fuentes de datos adicionales. Es aquí donde debemos poner el foco innovador.
- Debemos ser optimistas sobre el futuro de la compartición de datos en nuestro país. Aún queda mucho por recorrer, pero también hemos avanzado mucho. Además, disponemos de una legislación que favorece el intercambio de información entre administraciones.
- Las Administraciones necesitan “movilizar” los datos que custodian, Un dato que no movilizamos es un dato sobre el que no realizamos acciones. Está en nuestras manos dar el paso para movilizar esa información.
- Es necesario trabajaren que nuestras administraciones, a todos los niveles de la organización, estén enfocadas en el valor y uso de los datos, y que estas iniciativas cuenten con un liderazgo eficaz. De modo que cultura y liderazgo son requisitos clave para el éxito de cualquier iniciativa en este campo.
- Nos encontramos en una oportunidad histórica. Lo que ciudadanos y gobiernos hagamos, determinará cómo evolucionarán las economías. En este escenario los fondos europeos de Recuperación serán claves. No solo ayudarán a transformar la administración, también a empresas y profesionales.

Sobre el Observatorio del Sector Público

Con el foco puesto en la transformación digital de las Administraciones Públicas, el Observatorio del Sector Público lleva a cabo tareas de identificación, ordenación, valoración y difusión de políticas públicas, planes de acción, proyectos y servicios exitosos para la transformación digital, provenientes principalmente del ámbito internacional, a partir de los cuales se pueden efectuar propuestas aplicables al sector público español, dando lugar a un verdadero centro de conocimiento de la Administración Digital.

OTRAS PUBLICACIONES:

www.ospi.es



OSPI ■

Observatorio
del sector público

inetum 