



LA RAZÓN HISTÓRICA.

Revista hispanoamericana de Historia de las Ideas

ISSN 1989-2659

Número 48, Año 2020, páginas 67-88

www.revistalarazonhistorica.com

Covid-19: un análisis de las políticas de datos abiertos sobre la pandemia en las comunidades autónomas españolas

Nicolás González-Gallego

*Profesor de la Facultad de Ciencias
Jurídicas y de la Empresa de la Universidad
Católica San Antonio de Murcia (UCAM)*

Laura Nieto-Torrejón

*Profesora de la Facultad de Ciencias
Jurídicas y de la Empresa de la Universidad
Católica San Antonio de Murcia (UCAM)*

Resumen

España ha sido uno de los países más afectados del mundo por la crisis global de salud pública de la Covid-19. En este contexto, es necesario que la Administración sea transparente y ofrezca datos fiables sobre la evolución de la enfermedad para rendir cuentas adecuadamente y garantizar el derecho de los ciudadanos a la información pública. Pese a que el *Gobierno de España* asumió el mando único tras la declaración del estado de alarma, las comunidades autónomas han tenido un amplio margen de discrecionalidad en la ejecución de las medidas decretadas. Por tanto, este artículo se analizan las iniciativas de datos abiertos de las comunidades y ciudades autónomas españolas, uno de los pilares de la transparencia. Para ello, se estudian siete dimensiones relacionadas con características técnicas de los datos abiertos y dos niveles de desagregación adicional. Los resultados revelan que, si bien la mayoría de autonomías ofrecen datos sobre la pandemia, existe una cierta disparidad centrada, especialmente, en la reutilización de los datos y sus niveles de desagregación, lo que fomenta las desigualdades en el acceso a la información en función de la autonomía donde residen los ciudadanos.

Palabras clave: datos abiertos; información institucional; transparencia; gobierno abierto; coronavirus; covid-19; administración pública; comunidades autónomas; salud; salud pública; comunicación institucional

Título en inglés

Covid-19: a Spanish regional analysis of open data policy during the pandemic

Abstract

Spain has been one of the most impacted countries due to the global public health crisis generated by the pandemic of Covid-19. In this context, public administration must be transparent and they should release reliable data on how the disease evolves in order to promote accountability and citizens' right to public information. Although political authority was concentrated under the *Spanish Government's* single chain of command, the regional governments have preserved a notable margin of discretion to implement its decisions. Consequently, this paper analyzes open data initiatives carried out by the 19 Spanish regional governments, which are the basis for transparency. For each of the regions we studied seven variables related to open data's technical features and additional data breakdown. Our results reveal that, although most of the regional governments have offered data on Covid-19, the situation is quite heterogeneous, especially in terms of reusability and breakdown of available data. Those uneven approaches on open data lead to inequality in accessing public information depending on the region where Spanish citizens live.

Keywords: open data; institutional information; transparency; open government; coronavirus; covid-19; public administration; regional government; health; public health; institutional communication

Introducción

El 30 de enero de 2020, la *Organización Mundial de la Salud* proclamaba la enfermedad Covid-19, provocada por el coronavirus SARS-CoV-2, como una epidemia. Un día más tarde, en España se detectaba el primer caso de esta enfermedad. Ante su escalada global, ese mismo organismo acabó por declararla finalmente como una pandemia el 11 de marzo. Tres días después, el *Gobierno de España* declaró, por segunda vez en democracia, el estado de alarma. Desde entonces, y a fecha 15 de mayo de 2020, España se ha convertido en el segundo país con más casos de Europa, el cuarto si se relativiza por población, mismo puesto que ocupa tanto en el ranking de fallecidos totales como por cada 100.000 habitantes (*European Centre for Disease Prevention and Control*, 2020).

En una crisis de salud pública de esta magnitud la información por parte de las autoridades a la población es crucial. Que los gobiernos compartan los datos de forma abierta permite una mayor transparencia y que la sociedad pueda entender y contrastar el fundamento de las decisiones adoptadas, despejando las dudas acerca de que estén basadas en la arbitrariedad política y no en criterios científicos (*Open Data*

Institute, 2020). Ofrecer esos datos de forma abierta y libre es una manera de implicar a la comunidad científica y a la ciudadanía y de persuadirles sobre su fiabilidad (Ho y Vuong, 2019) y, por extensión, sobre la confianza de las acciones que se han desarrollado tomándolos como base. En definitiva, estos datos abiertos ayudan a cumplir la misión de las políticas de transparencia que, de forma global, debe permitir tanto a ciudadanos como a otros grupos de interés obtener información respecto a un área pública determinada, en este caso, la pandemia de la Covid-19 (Alt et al., 2006). En esta línea, hay países que están haciendo importantes esfuerzos por mejorar la transparencia en relación a esta enfermedad, como Italia, que desde marzo de 2020 publica diariamente en el repositorio GitHub datos abiertos desglosados por regiones y con información sobre personas aisladas, hospitalizadas y en cuidados intensivos. No obstante, hay que evitar un nivel de detalle excesivo que pueda comprometer la privacidad de los enfermos, tal y como ha sucedido en Singapur, donde se incluían datos específicos de cada afectado, incluyendo el lugar de trabajo y aquellos otros que había visitado, lo que puede dar lugar a consecuencias no deseadas sobre esos individuos (Yates et al., 2020).

En España, en lo que respecta al suministro de datos nacionales, es cierto que el *Gobierno* ha asumido el llamado mando único en materia sanitaria, por lo que es una responsabilidad que le es inherente, pero al mismo tiempo, las comunidades autónomas conservaron las competencias en la gestión ordinaria de los servicios, de acuerdo con el art. 6 del Real Decreto 463/2020 (*Gobierno de España*, 2020a). Esto les ha otorgado un amplio margen a la hora de decidir la forma en que llevar a la práctica las órdenes directas de la autoridad competente a efectos del estado de alarma. En consonancia, han articulado diferentes mecanismos de información, tanto a la ciudadanía como a la propia Administración central, dando lugar a discrepancias y contradicciones, especialmente en lo que respecta al suministro de datos estadísticos:

“Esta situación limita las posibilidades de análisis sobre la evolución de la pandemia e impide ofrecer luz acerca de la evolución de la misma y la existencia de casos graves en las distintas comunidades autónomas”, *Arganda* (2020)

Por tanto, una de las cuestiones más controvertidas durante las fases críticas de la pandemia ha sido el suministro de datos fiables sobre la evolución de la enfermedad. Se han sucedido cambios en los criterios de recogida y publicación de datos, afectando a los sistemas de información de las comunidades autónomas y del propio Estado, lo que ha revelado ciertas ineficiencias que han dificultado el seguimiento de la Covid-19.

(“Sólo en el mes de abril, Sanidad introdujo al menos siete cambios en los criterios con los que mide la evolución de la pandemia, lo que complica la interpretación de su comportamiento”, *ABC*, 09/05/2020).

Como en cualquier cuestión científica novedosa, tal y como señalan Munafó et al. (2017), los hallazgos y contribuciones dependen de la habilidad para observar patrones y comportamientos no esperados, contrastando y replicando análisis, lo que requiere de datos fiables de acceso y uso abiertos. Sin ellos, resulta complejo realizar el seguimiento temporal de la crisis de la Covid-19 y establecer relaciones entre su evolución y la adopción de medidas por parte de los gobiernos. Una potencial confusión y opacidad en torno a los datos puede generar un incremento de la desconfianza de la ciudadanía en las instituciones.

En consecuencia, el objetivo de esta investigación es realizar una primera aproximación al tratamiento de la Covid-19 por parte de los gobiernos autonómicos en España desde el punto de vista del suministro de datos abiertos, en el contexto de las estrategias de gobierno abierto. Para ello, el artículo se estructura de la siguiente forma: la Sección 1 aborda el gobierno abierto como generador de confianza y las notas específicas en relación a la Covid-19; la Sección 2 trata específicamente de la utilidad de los datos abiertos en esta crisis de salud pública; la metodología del estudio se explica en la Sección 3; los resultados del análisis de datos se recogen en la Sección 4; y, por último, la Sección 5 recoge las conclusiones del estudio.

1. El gobierno abierto como promotor de la confianza ciudadana en tiempos de Covid-19

Los ciudadanos que viven en países organizados como democracias liberales desconfían cada vez más de sus instituciones públicas y de gobierno, especialmente, a partir de la crisis económica iniciada en 2007 (*Euro Area Business Cycle Dating Committee*, 2020). Cuando se empezaban a registrar señales de mejora en los indicadores de confianza, el mundo ha sido sometido a un nuevo shock debido a la pandemia provocada por el SARS-CoV-2 que, si bien tiene una dimensión global, deja impactos diferenciados en cada país y puede traer consigo una nueva crisis de confianza en las instituciones. Esta situación podría ser especialmente grave en España, ya que la caída de la confianza de los ciudadanos en las instituciones de gobierno ha sido más profunda que en el conjunto de Europa, en línea con otras naciones periféricas (Guiso et al., 2016). Hay que tener en cuenta que este fenómeno está dejando tras de sí una continua pérdida de credibilidad de los responsables gubernamentales, figuras clave en la crisis de la Covid-19, que se sitúan como una de las fuentes menos fiables de información, por detrás de técnicos empresariales, directivos o analistas (*Edelman*, 2020).

Tras la llegada de la enfermedad a Europa, y muy especialmente tras decretarse medidas de confinamiento de la población y de severas restricciones a la actividad económica, son numerosas las voces críticas que se han alzado tanto contra las instituciones nacionales como europeas, aduciendo una falta de rapidez, eficacia y coordinación en la respuesta a la crisis. Este tipo de situaciones ponen de relieve la fragilidad de los sistemas de gobierno multinivel, como puede ser el español en relación a las comunidades autónomas, o el de la Unión Europea en la que se integra España. La información que ofrecen estas administraciones es fundamental para mantener la credibilidad en un momento en que se agranda el dilema entre democracia y legitimidad de las instituciones, lo que lleva a los ciudadanos a confiar de forma diferente en sus gobiernos respecto a los organismos supranacionales que adquieren cada vez más protagonismo (Schmidt, 2004). De esta forma, cuando la opinión pública percibe que sus gobernantes, administraciones y otros cuerpos públicos no responden

a sus demandas de forma satisfactoria, tal y como puede estar sucediendo en esta crisis, se produce una pérdida de confianza que puede tener un impacto negativo en el propio sistema democrático y en su legitimidad (Kalthenthaler et al., 2010; Hetherington, 1998).

Ante esta situación, surge la pregunta de si se puede actuar de forma efectiva para revertir este problema. Una de las estrategias que mayor impulso están recibiendo son las relacionadas con el gobierno abierto u *open government*, que se define como un proceso político y social multilateral fundamentado en la transparencia de la acción del gobierno y la Administración, la participación de los agentes claves interesados y el establecimiento de vías de colaboración con ellos (Wirtz y Birkmeyer, 2015; Evans y Campos, 2013). Emerge como concepto clave el de transparencia que, no obstante, se torna en ocasiones confuso y, tal y como señalan Hood y Heald (2006), se trata de “una noción más predicada que practicada, más invocada que definida y que, irónicamente, podría decirse que es, al menos hasta cierto punto, algo mística en esencia”. Podemos entender la transparencia como un requisito general de los gobiernos y organismos públicos que va más allá del mero acceso a la información y que obliga a que ésta se muestre en un formato entendible y procesable para el público interesado (Caamaño-Alegre et al., 2013).

Bajo el paradigma del gobierno abierto, debería existir un acceso libre a la información pública sobre la Covid-19 que hiciera posible la rendición de cuentas de los gobiernos y que facilitara a la ciudadanía el conocimiento objetivo de la situación y su labor de control al poder. En definitiva, se espera que el gobierno abierto mejore la calidad de la democracia en términos generales (Janssen et al., 2012) y, especialmente, en momentos críticos como el de esta crisis.

Uno de los pilares del gobierno abierto son los datos abiertos, entendidos como aquellos datos no sometidos a limitaciones de privacidad ni confidencialidad que las instituciones hacen públicos sin restricciones en cuanto a su uso o distribución (Janssen y Kuk, 2016). Son interesantes, además, las notas que ofrece *Open Knowledge Foundation*, que señala la necesidad de que contribuyan a resolver problemas sociales,

algo determinante en relación a la Covid-19. Esta organización incide en la necesidad de que esos datos sean gratuitos, reutilizables y redistribuibles libremente, sin más limitación que la de citar su procedencia y no alterarlos (*Open Knowledge Foundation*, 2018). De hecho, las recomendaciones en cuanto a la información sobre la Covid-19 comparten en gran medida ese enfoque, señalando la necesidad de la implicación ciudadana basada en la transparencia, la inmediatez y la accesibilidad de la información (*WHO*, 2020).

Es cierto que las iniciativas de datos abiertos son recientes y que aún hay una cierta falta de metodologías que permitan realizar comparativas a lo largo del tiempo o entre organizaciones. No obstante, existen ya evidencias que señalan que la generación de confianza es uno de los principales resultados de gobernanza de los datos abiertos (Meijer, 2014). También se ha comprobado que para los ciudadanos de la Unión Europea existe un efecto positivo entre las políticas de datos abiertos y su confianza en las instituciones (González-Gallego et al., 2019). Así pues, en momentos de crisis como la ocasionada por la Covid-19, se hace necesario avanzar en transparencia informativa, para lo cual hay que proporcionar datos abiertos que generen una proyección de honestidad y de confianza, así como para conectar con la ciudadanía y otros agentes claves, lo que debe ser un estímulo para que los gobiernos adopten estas políticas (Qiu et al., 2018; Wang y Lo, 2016). De ahí la necesidad, como pretende este artículo, de analizar las políticas de datos abiertos de las Administraciones públicas en esta pandemia.

2. Política de datos abiertos y Covid-19 en España

En 2011 España se hizo miembro de *Open Government Partnership* (OGP) y, un año más tarde, puso en marcha el *I Plan de Acción de Gobierno Abierto*, al que han sucedido dos ediciones más, estando el último vigente durante el periodo 2017-2019. Este documento se estructura en torno a cinco ejes: colaboración, participación, transparencia, rendición de cuentas y formación. Entre sus objetivos se señala: mejorar la participación de la sociedad civil y adaptarla a sus necesidades reales; fomentar la

cooperación interadministrativa para generar iniciativas conjuntas de gobierno abierto; y sentar las bases para posteriores desarrollos de gobierno abierto (*Gobierno de España*, 2017). El IV Plan está previsto que entre en ejecución a partir del segundo semestre de 2020.

La entrada en *OGP* dio pie a la aprobación del aparato legislativo en materia de gobierno abierto. La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, da cumplimiento así a los compromisos asumidos por el *Gobierno de España* en dicho organismo y en el marco del Convenio Europeo de Acceso a los Documentos Oficiales del Consejo de Europa (Sánchez-De Diego, 2014). España es, de hecho, el segundo país en cuanto a la madurez en la implantación de datos abiertos en Europa, sólo por detrás de Irlanda. Sin embargo, y aunque siempre por encima de la media, cae a la quinta posición en cuanto a políticas públicas y a la cuarta respecto a la calidad de los datos (*European Data Portal*, 2020). A nivel mundial ocupa el puesto número 11 en el ranking *Open Data Barometer*, elaborado por la *World Wide Web Foundation* por última vez en 2018 con datos de 2016.

Pese a estas iniciativas, hay autores que consideran que resulta aún complejo evaluar el grado de cumplimiento del *Gobierno de España* con los compromisos y disposiciones normativas en esta materia, especialmente en lo que respecta al Portal de Transparencia y a la Plataforma de Contratación del Sector Público (Beltrán-Orenes y Martínez-Pastor, 2016). En el ámbito regional de España hay que destacar que se han realizado ya distintos estudios de evaluación de portales y políticas de transparencia. Así, García-García y Curto-Rodríguez (2018) midieron la evolución de las webs institucionales, los portales de datos abiertos y los de transparencia de los gobiernos autonómicos. Por medio de la adaptación del esquema propuesto por Berners-Lee (2010), detectaron notables diferencias entre comunidades autónomas, con País Vasco, Navarra, Andalucía y Castilla y León a la cabeza; y otras como Asturias, Galicia o la Comunidad Valenciana con una nula o muy baja implantación. Ese mismo esquema ha sido empleado por otros autores como Abella et al. (2018), que realizaron un estudio centrado en el *Ayuntamiento de Barcelona*, sobre revisión, acceso y uso de datos

abiertos. Otras evaluaciones de las políticas de datos abiertos de las comunidades autónomas, como la de Vicente-Paños y Jordán-Alfonso (2017), revelan la relación entre la cantidad de datos y su nivel de reutilización, al tiempo que se incide en la disparidad entre los portales de datos abiertos autonómicos y en sus conjuntos de datos.

Durante la emergencia sanitaria de la Covid-19, esa falta de homogeneidad en la forma y compromiso de las Administraciones autonómicas en torno a los datos abiertos ha vuelto a ponerse de relevancia, lo que justifica la necesidad de hacer una evaluación de su comportamiento en las etapas iniciales de la pandemia. Además, los portales de transparencia se han visto en cierta medida neutralizados, debido a que los plazos para dar publicidad a determinadas operaciones o responder a las solicitudes de información de la ciudadanía, no se han contemplado como excepciones a la norma general de suspensión de plazos administrativos. Mientras, determinadas administraciones autonómicas y locales como la *Junta de Castilla y León* y el *Ayuntamiento de Valencia*, continúan garantizando el derecho a la información (*Access Info*, 2020). A este hecho hay que sumar la falta de coordinación en el suministro de datos entre el Estado y las comunidades autónomas, así como los diferentes criterios sobre los aspectos de la evolución de la enfermedad de los que se informa a los ciudadanos, lo que puede redundar en una mayor confusión y desconfianza:

“Y eso (la publicación de datos) es un problema a la hora de generar la confianza en las instituciones y en los gobernantes, es esencial siempre y más ahora. Ciertamente es que el problema de los datos sanitarios viene de antes, de la falta de coordinación y de estadísticas homologables en materia sanitaria entre CCAA que han permitido gobiernos de distinto signo; pero lo cierto es que es ahora cuando se ha puesto de manifiesto en el peor momento posible”, (De la Nuez, 2020).

A la vista de todo lo anterior, a continuación, realizamos un diagnóstico acerca de cómo de transparentes están siendo las administraciones autonómicas en el suministro de información vía datos abiertos.

3. Metodología

En este trabajo se analiza en qué medida las comunidades autónomas están proporcionando datos abiertos relacionados con la Covid-19. Para ello, se construye un índice basado en siete dimensiones: cinco de ellas evalúan las características de la información y dos más miden niveles de desagregación adicional (Tabla 1). La definición de las cinco primeras se ha realizado considerando los índices de medición de datos abiertos propuestos por Veljkovic et al. (2014) y ANÓNIMIZADO (20XX). Las dos segundas se han incluido porque, dado que la incidencia de la enfermedad es distinta según la edad y el sexo, se considera información relevante para los potenciales usuarios y analistas de la información. Además, ese nivel de desagregación no ha sido requerido dentro de las obligaciones de suministro de información que el Ministerio de Sanidad ha fijado para las comunidades autónomas hasta el 12 de mayo de 2020 en la Orden SND/404/2020, de 11 de mayo (*Gobierno de España, 2020b*). De esta forma, se introduce en el índice un elemento discriminador que permite medir el compromiso de cada administración territorial con los datos abiertos.

Tabla 1: Modelo de medición de datos abiertos sobre la Covid-19

Dimensión	Descripción
Características de la información	
Disponibilidad online (DO)	Existencia de un portal web dedicado en el que se proporcione información relacionada con la Covid-19.
Descargable (DE)	Los datos pueden ser descargados por el usuario en formato propietario (por ejemplo, xls o xlsx).
Reutilizable (RE)	Los datos están publicados en formato original con el fin de ser susceptibles de análisis. Los datos pueden ser procesados por un ordenador en formatos no propietarios (por ejemplo, csv).
Licencia abierta (LA)	Se indica explícitamente y en lugar visible que los datos sobre Covid-19 se publican bajo una licencia abierta (por ejemplo, Creative Commons).
Actualizado	Los datos se actualizan regularmente, con un retardo no superior a 24 horas.

(AC)	
Niveles de desagregación adicional	
Edad (ED)	La información está desagregada por edad
Sexo (SX)	La información está desagregada por sexo

Para la recogida de información, se ha accedido a los portales web de las 19 comunidades y ciudades autónomas a lo largo del mes de mayo de 2020 (Anexo 1) y se ha comprobado el cumplimiento de las dimensiones definidas en la tabla anterior. Las puntuaciones se han asignado a cada dimensión conforme a la Tabla 2.

Tabla 2: Puntuación

Dimensión	Puntuación
Características de la información	0 = No cumple con la característica evaluada 1= Sí cumple con la característica evaluada
Transparencia	0 = No existe información desglosada por edad y/o sexo 0,5 = La información está desglosada por edad y sexo pero no es posible descargarla 1 = La información está desglosada por edad y sexo y, además, es posible descargarla.

El índice de datos abiertos sobre la Covid-19 se construye como el promedio de las puntuaciones obtenidas a partir de las 7 dimensiones ya definidas. La formulación del índice queda expresada del siguiente modo:

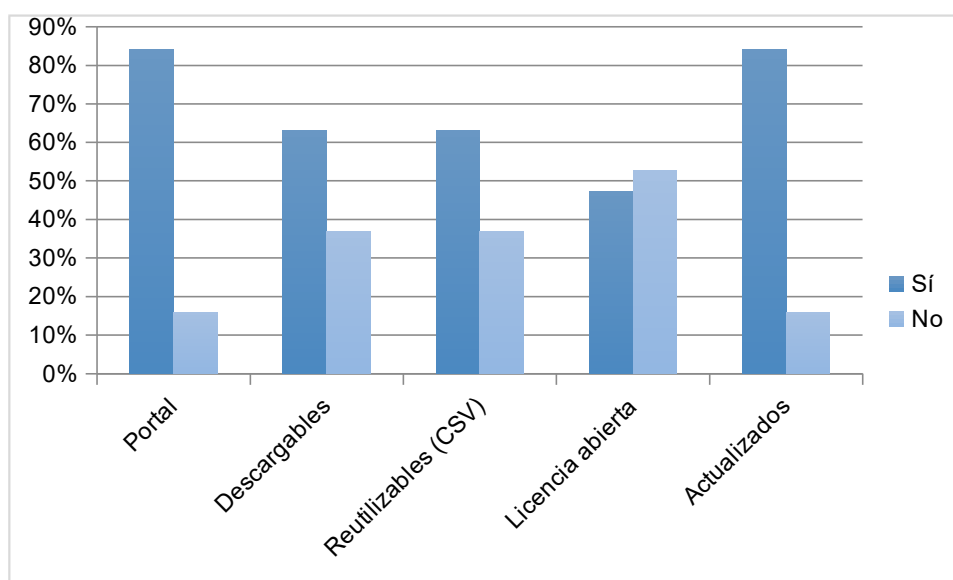
$$\text{Índice de datos abiertos Covid-19} = \frac{DO+DE+\mathfrak{R}+LA+AC+ED+SX}{7}$$

4. Resultados

En primer lugar, se evalúa el grado de cumplimiento de las dimensiones básicas que deben cumplir los datos abiertos sobre Covid-19 (Gráfico 1). El 84% de las

comunidades autónomas disponen de un portal web en el que ofrecen datos cuantitativos de la evolución y situación actual de la enfermedad. Ese porcentaje cae al 63% cuando la dimensión analizada es que los datos puedan descargarse en algún formato que permita que sean procesados por un ordenador. La práctica totalidad (89%) actualiza adecuadamente los datos históricos sobre la enfermedad, pero sólo el 42% de ellas incluyen de manera visible y explícita que esos datos puedan usarse bajo licencia abierta, lo que convierte a esta dimensión en la menos satisfecha por el conjunto de comunidades y ciudades autónomas. Respecto al detalle de los datos, tan solo el 42% de las comunidades autónomas permiten la descarga desglosada por edad y sexo. Además, un 16% ofrece esta información, pero no es posible descargarla.

Gráfico 1. Dimensiones de datos abiertos, grado de cumplimiento en porcentaje



Los resultados revelan notables diferencias entre comunidades y ciudades autónomas (Tabla 3) que, de forma agregada, pueden observarse en la representación radial del índice (Gráfico 2). Así, Andalucía, Aragón, Castilla y León, Cataluña, la Comunidad Valenciana y País Vasco cumplen con las 7 dimensiones que conforman el índice, siendo por tanto las que mayor transparencia presentan en estadísticas relacionadas con la Covid-19. Cantabria cumple con todas las dimensiones excepto con la manifestación explícita de la licencia abierta. Frente a las anteriores, se encuentran las comunidades de Extremadura, Galicia y Ceuta, que no cumplen con ninguno de los

ítems evaluados, careciendo por tanto de datos abiertos sobre la enfermedad. En una zona de cumplimiento intermedio se encuentran las Islas Baleares, Canarias, La Rioja y la Región de Murcia, pese a contar con un portal web con estadísticas sobre la Covid-19 y desagregar los datos por sexo y edad (excepto en el caso de la Región de Murcia), no facilitan la descarga y tratamiento de los datos. El Gráfico 3 ofrece un mapa que ofrece al lector la comparativa entre comunidades autónomas.

Tabla 3. Índice de datos abiertos sobre Covid-19 por comunidades y ciudades autónomas

	Portal	Descargables	Reutilizables (CSV)	Licencia abierta	Actualizados	Edad	Sexo	Total
Andalucía	1	1	1	0	1	1	1	6
Aragón	1	1	1	1	1	1	1	7
Asturias, Principado de	1	1	1	0	1	1	1	6
Baleares, Islas	1	0	0	1	1	0,5	0,5	4
Canarias	1	0	0	0	1	0,5	0,5	3
Cantabria	1	1	1	0	1	1	1	6
Castilla-La Mancha	1	1	1	0	1	0	0	4
Castilla y León	1	1	1	1	1	1	1	7
Cataluña	1	1	1	1	1	1	1	7
C. Valenciana	1	1	1	1	1	1	1	7
Extremadura	0	0	0	0	0	0	0	0
Galicia	0	0	0	0	0	0	0	0
Madrid, Comunidad de	1	1	1	1	1	0	0	5
Murcia, Región de	1	0	0	0	1	0	0	2
Navarra, Comunidad Foral de	1	1	1	1	1	0	0	5
Pais Vasco	1	1	1	1	1	1	1	7
La Rioja	1	0	0	0	1	0,5	0,5	3
Ceuta	0	0	0	0	0	0	0	0
Melilla	1	1	1	0	1	0	0	4
<i>Promedio</i>	0,84	0,63	0,63	0,47	0,84	0,50	0,50	442
<i>Frecuencia igual a 1, en %</i>	84,21%	63,16%	63,16%	47,37%	84,21%	42,11%	42,11%	-
<i>Frecuencia igual a 0, en %</i>	15,79%	36,84%	36,84%	52,63%	15,79%	42,11%	42,11%	-

Gráfico 2. Representación del índice de datos abiertos Covid-19 por comunidades autónomas

Tabla 1. Índice de datos abiertos sobre Covid-19 por comunidades y ciudades autónomas

	Portal	Descargables	Reutilizables (CSV)	Licencia abierta	Actualizados	Edad	Sexo
Andalucía	1	1	1	0	1	1	1
Aragón	1	1	1	1	1	1	1
Asturias, Principado de	1	1	1	0	1	1	1
Baleares, Islas	1	0	0	1	1	0,5	0,5
Canarias	1	0	0	0	1	0,5	0,5
Cantabria	1	1	1	0	1	1	1
Castilla-La Mancha	1	1	1	0	1	0	0
Castilla y León	1	1	1	1	1	1	1
Cataluña	1	1	1	1	1	1	1
C. Valenciana	1	1	1	1	1	1	1
Extremadura	0	0	0	0	0	0	0
Galicia	0	0	0	0	0	0	0
Madrid, Comunidad de	1	1	1	1	1	0	0
Murcia, Región de	1	0	0	0	1	0	0
Navarra, Comunidad Foral de	1	1	1	1	1	0	0
País Vasco	1	1	1	1	1	1	1
La Rioja	1	0	0	0	1	0,5	0,5
Ceuta	0	0	0	0	0	0	0
Melilla	1	1	1	0	1	0	0
<i>Promedio</i>	0,84	0,63	0,63	0,42	0,84	0,50	0,50
<i>Frecuencia igual a 1, en %</i>	0,84	0,63	0,63	0,42	0,84	0,42	0,42
<i>Frecuencia igual a 0, en %</i>	0,16	0,37	0,37	0,58	0,16	0,42	0,42

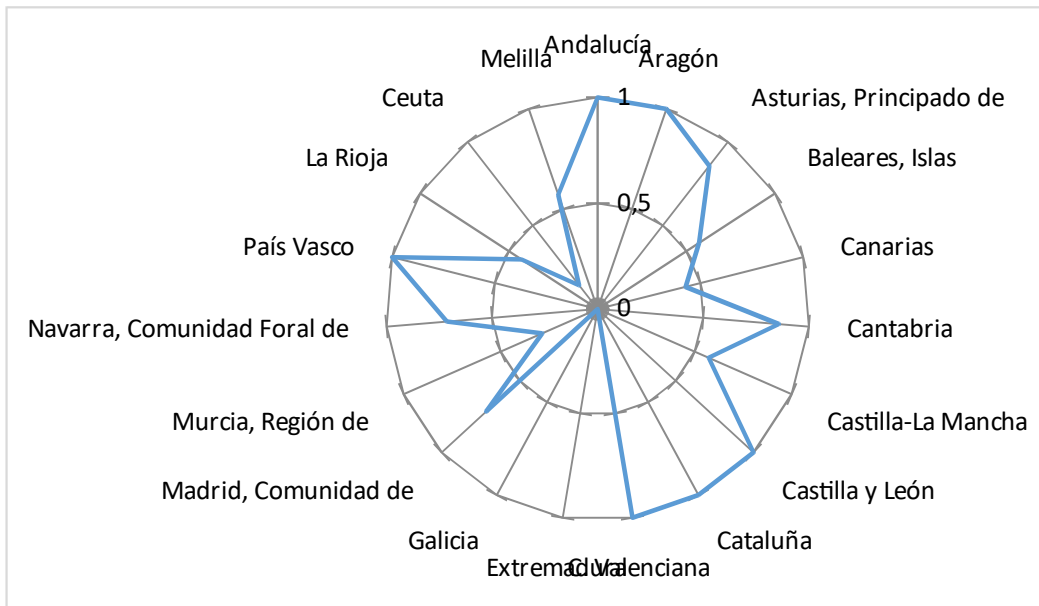
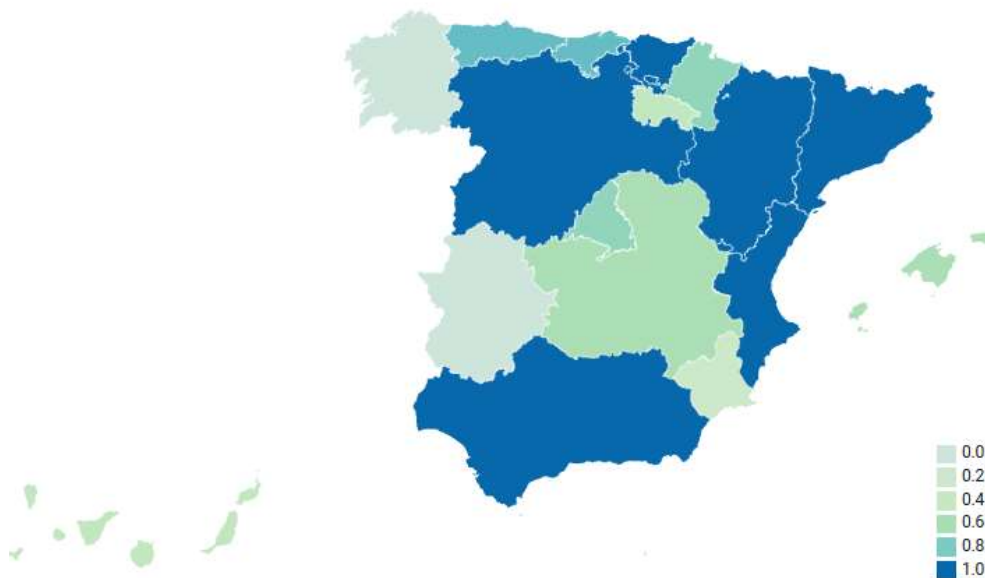


Gráfico 3. Mapa según puntuación del índice de datos abiertos Covid-19



Por último, con el fin de corroborar la consistencia del índice propuesto en este trabajo, se calcula la correlación de Pearson con el índice de García-García y Curto-Rodríguez (2018). La correlación se sitúa en 0,60 y presenta un nivel de significatividad del 0,05. Esto implica, con las cautelas propias de comparar distintas herramientas de medidas en diferentes momentos del tiempo, que el índice específico sobre datos abiertos de la Covid-19 es una medida coherente con otras de carácter generalista testadas anteriormente.

5. Conclusiones

En este artículo se ha analizado el grado y calidad de la información suministrada por las Administraciones autónomas españolas durante la fase crítica de la pandemia de la Covid-19. Para ello, se ha creado un índice a partir de otras herramientas de medida de la literatura, que consta de siete dimensiones que han sido comprobadas para las diecisiete comunidades autónomas y las dos ciudades autónomas en el mes de mayo de 2020. Para apreciar mejor el compromiso con la transparencia de estas entidades, esas dimensiones tienen no sólo un carácter técnico vinculado a la información exigida por el *Ministerio de Sanidad*, sino que se añaden variables relacionadas con la desagregación por sexo y edad. Esto resulta de utilidad para analizar el impacto de la enfermedad aunque, hasta el 12 de mayo de 2020, ninguna de ellas formaba parte de las obligaciones de suministro de datos a las comunidades autónomas, al tiempo que aporta un mayor margen de variabilidad.

Los datos abiertos son un pilar de la transparencia de los organismos públicos que ayudan a inferir confianza a la ciudadanía. Además, promueven la rendición de cuentas de los gobiernos y, en consecuencia, facilitan el control de la acción pública. Estos aspectos cobran especial relevancia en situaciones como la pandemia de Covid-19. Las comunidades autónomas, pese al mando único ejercido por el *Gobierno de España* durante el estado de alarma, siguen teniendo una responsabilidad decisiva en la organización de los recursos y servicios públicos sanitarios y de otra índole, lo que hace surgir el interés en las políticas de datos de abiertos que han llevado a cabo en relación a la Covid-19.

Los resultados de este estudio arrojan diversas conclusiones de utilidad tanto para gestores públicos como para profesionales y académicos en el área de datos abiertos. En primer lugar, hay que señalar que la heterogeneidad entre autonomías fomenta la desigualdad en el ejercicio del derecho a la información pública sobre la Covid-19. En línea con trabajos anteriores, se confirma la disparidad entre la oferta de datos abiertos entre comunidades autónomas, también sobre la Covid-19. En términos globales, se identifica un grupo de comunidades referentes que cumplen con todas las dimensiones estudiadas: Andalucía, Aragón, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana y País Vasco. En el extremo contrario se encuentran Ceuta,

Extremadura y Galicia, para las que no se observa ninguna de las variables estudiadas. Otro grupo no supera el cumplimiento del 60% de los criterios: Baleares, Islas Canarias, Castilla La Mancha, Región de Murcia y La Rioja. Por tanto, existe una gran diversidad entre los sistemas de datos abiertos.

En segundo lugar, la mayoría de comunidades autónomas hace públicos datos sobre la enfermedad, pero aún se limita su reutilización. Se observa que un alto porcentaje (84,21%) dispone de un portal con datos actualizados sobre la enfermedad, a excepción de Ceuta, Extremadura y Galicia. Pese a ello, más de un tercio de las autonomías (36,84%) no contempla la descarga de datos, aunque aquellas que sí lo hacen (63,16%) permiten en todos los casos reutilizarlos mediante software libre a partir de su descarga en formato csv o similar. Además, algo más de la mitad (52,63%) no ofrece los datos con licencia abierta o no está visible fácilmente para los usuarios, lo que limita la reutilización de los datos. Esto pone de relieve que, si bien se extiende la filosofía de que los datos abiertos están íntimamente ligados al software libre con el fin de universalizar su acceso y explotación, aún hay comunidades autónomas que se resisten a hacer más accesible su información.

En tercer lugar, la Administración autonómica incumple la obligación legal de ofrecer los datos de la Covid-19 desagregados por sexo. La *Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres* recoge que los poderes públicos deberán incluir en sus estadísticas, sistemáticamente, la variable sexo en las recogidas de datos que lleven a cabo (art. 20, LO 3/2007). Este mandato se extiende explícitamente para el área de salud, debiendo obtener y tratar los datos desagregados por sexo en los registros, estadísticas y otros sistemas de información médica y sanitaria (art. 27, LO 3/2007). Solo un 42,11% permite al usuario descargar los datos desagregados por sexo y edad, lo que limita la capacidad para analizar la incidencia entre hombres y mujeres.

En base a lo anterior, hay que reconocer el avance y compromiso de un número destacado de comunidades autónomas por suministrar datos abiertos a la población de forma actualizada, si bien hay un amplio espacio para la mejora de estas iniciativas, especialmente por parte de aquellas con más recursos. En concreto, se echa en falta una mayor apuesta por la reutilización de los datos,

facilitándolos en formatos y bajo licencias que permitan una mayor libertad. No obstante, este análisis se ha centrado en analizar la situación hasta mayo de 2020, por lo que recomendamos en un futuro volver a realizar este análisis disponiendo ya de datos históricos consolidados. En cualquier caso, este artículo contribuye a estudiar cuál ha sido la capacidad de reacción inmediata de la Administración autonómica en España a la hora de proporcionar datos abiertos sobre la Covid-19 y, con ello, a entender mejor el nivel de transparencia de estos gobiernos durante los momentos álgidos de la pandemia.

Referencias

ABC (2020). "Sanidad cambia siete veces los criterios para medir la evolución del coronavirus", 9 de mayo de 2020.
<https://bit.ly/36CHqWR>

Abella, Alberto; Ortiz-De Urbina-Criado, Marta; De Pablos-Heredero, Carmen (2018). "Indicadores de calidad de datos abiertos: el caso del portal de datos abiertos de Barcelona". *El profesional de la información*, v. 27, n. 2, pp. 375-382.
<https://doi.org/10.3145/epi.2018.mar.16>

Access Info (2020). España: la Coalición Pro Acceso pide al Gobierno que garantice el derecho de acceso a la información durante la crisis de la Covid-19.
<https://www.access-info.org/es/blog/2020/04/27/espana-acceso-informacion-covid19/>

Alt, James E.; Lassen, David Dreyer (2006). "Fiscal transparency, political parties, and debt in OECD countries". *European Economic Review*, v. 50, n. 6, pp. 1403-1439.
<https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2005.04.001>

Arganda, Carlos (2020). "Los datos que aportan las CCAA, ni homogéneos ni comparables". *Diariofarma*, 5 de abril.
<https://www.diariofarma.com/2020/04/05/covid-19-los-datos-que-aportan-las-ccaa-ni-homogeneos-ni-comparables>

Beltrán-Orenes, Pilar; Martínez-Pastor, Esther (2016). "Grado de cumplimiento de las leyes de transparencia, acceso y buen gobierno y de reutilización de los datos de contratación de la administración central española". *El profesional de la información*, vol. 25, n. 4, pp. 557-567.
<http://dx.doi.org/10.3145/epi.2016.jul.05>

Berners-Lee, Tim (2010). *Linked data*. World Wide Web Consortium.
<http://www.w3.org/DesignIssues/LinkedData.html>

Caamaño-Alegre, José; Lago-Peñas, Santiago; Reyes-Santías, Francisco; Santiago Boubeta, Aurora (2013). "Budget transparency in local governments: An empirical analysis". *Local government studies*, v. 39, n. 2, pp. 182-207.
<https://doi.org/10.1080/03003930.2012.693075>

De la Nuez, Elisa (2020). "Transparencia, libertad de información y Covid-19". *El Español*, 21 de abril.
https://www.lespanol.com/invertia/opinion/20200421/transparencia-libertad-informacion-covid-19/484071595_12.html

Edelman (2020). *Edelman Trust Barometer 2020*.
<https://bit.ly/2WBHpit>

Euro Area Business Cycle Network (2020). *Recession indicators*.
<https://eabcn.org/dc/recession-indicators>

European Centre for Disease Prevention and Control (2020). *Coronavirus disease COVID-19*. Solna, Suecia: ECDC.
<https://qap.ecdc.europa.eu/public/extensions/COVID-19/COVID-19.html>

European Data Portal (2020). Spain's country factsheet.
https://www.europeandataportal.eu/sites/default/files/country-factsheet_spain_2019.pdf

Evans, Angela; Campos, Adriana (2013) "Open government initiatives: Challenges of citizen participation". *Journal of Policy Analysis and Management*, v. 32, n. 1, pp. 172-185.
<https://doi.org/10.1002/pam.21651>

García-García, Jesús; Curto-Rodríguez, Ricardo (2018). "Divulgación de información pública de las comunidades autónomas españolas (2013-2017): portal de datos abiertos, portal de transparencia y web institucional." *El profesional de la información*, v.27, n. 5, pp. 1051-1060.
<https://doi.org/10.3145/epi.2018.sep.09>

Gobierno de España (2020a). "Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19". *Boletín Oficial del Estado*, n. 67, pp. 25390-25400.
<https://boe.es/boe/dias/2020/03/14/pdfs/BOE-A-2020-3692.pdf>

Gobierno de España (2020b). "Orden SND/404/2020, de 11 de mayo, de medidas de vigilancia epidemiológica de la infección por SARS-CoV-2 durante la fase de transición hacia una nueva normalidad". *Boletín Oficial del Estado*, n. 133, pp. 32133-32140.
<https://www.boe.es/boe/dias/2020/05/12/pdfs/BOE-A-2020-4933.pdf>

Gobierno de España. (2017). *III Plan de Acción de España 2017-2019 de la Alianza para el Gobierno Abierto*.
<https://bit.ly/2XiUex2>

Gobierno de España (2007). "Ley 3/2007, de 22 marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres". *Boletín Oficial del Estado*, n. 71, pp. 12611-12645.
<https://www.boe.es/eli/es/lo/2007/03/22/3>

González-Gallego, N., Nieto-Torrejón, L., & Pérez-Cárceles, M. C. (2019). Is open data an enabler for trust? Exploring the link and the mediating role of citizen satisfaction. *International Journal of Public Administration*, publicado online.
<https://doi.org/10.1080/01900692.2019.1668412>

Guiso, Luigi; Sapienza, Paula; Zingales, Luigi (2016). "Monnet's error?". *Economic policy*, v. 31, n. 86, pp. 247-297.
<https://doi.org/10.1093/epolic/eiw003>

Hetherington, Marc J. (1998). "The political relevance of political trust". *American political science review*, v. 92, n.4, pp. 791-808.
<https://doi.org/10.2307/2586304>

Ho, Manh-Tung; Vuong, Quan-Hoang (2019). "The values and challenges of 'openness' in addressing the reproducibility crisis and regaining public trust in social sciences and humanities". *European Science Editing*, v. 45, n. 1; pp. 14-16.
<https://bit.ly/2AN2z4D>

Hood, Christopher; Heald David (2006). *Transparency: The key to better governance?*. Oxford University Press for The British Academy, 2006.

Janssen, Marijn; Charalabidis, Yannis; Zuiderwijk, Anneke (2012). "Benefits, adoption barriers and myths of open data and open government". *Information Systems Management*, v. 29, n. 4, pp. 258-268.
<https://doi.org/10.1080/10580530.2012.716740>

Janssen, Marijn; Kuk, George (2016). "Big and open linked data (BOLD) in research, policy, and practice". *Journal of Organizational Computing and Electronic Commerce*, v. 26, nn.1-2, pp. 3-13.
<https://doi.org/10.1080/10919392.2015.1124005>

Kalthenthaler, K., Anderson, C. J., & Miller, W. J. (2010). Accountability and Independent Central Banks: Europeans and Distrust of the European Central Bank. *Journal of Common Market Studies*, v.48, n.5, pp. 1261-1281
<https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2010.02112.x>

Meijer, Albert (2015). "Government transparency in historical perspective: from the ancient regime to open data in the Netherlands". *International Journal of Public Administration*, v. 38, n. 3, pp. 189-199.
<https://doi.org/10.1080/01900692.2014.934837>

Open Data Institute (2020). *Covid-19: Making data and models open is part of the fight against it – governments must act now*. Londres: ODI.
<https://bit.ly/3bCzZj0>

Open Knowledge Foundation. (2018). *El manual de open data*.
<http://opendatahandbook.org/guide/es/>.

Munafó, Marcus R., et al (2017). "A manifesto for reproducible science". *Nature human behaviour*, v. 1, n. 1, pp. 1-9.
<https://www.nature.com/articles/s41562-016-0021%2%A0>

Qiu, Wuqi; Chu, Cordia; Hou, Xiaohui; Rutherford, Shannon; Zhu, Bin; Tong, Zhendong; Mao, Ayan (2018). "A comparison of China's risk communication in response to SARS and H7N9 using principles drawn from international practice". *Disaster Medicine and Public Health Preparedness*, v.12, n.5, pp.587-598.
<https://doi.org/10.1017/dmp.2017.114>

Sánchez de Diego, Manuel (2014). "El 'día después' de la Ley de transparencia". *Revista Jurídica de Castilla y León*, n. 33, pp. 12-20.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4701088&orden=1&info=link>

Schmidt, Vivien (2004). "The European Union: Democratic legitimacy in a regional state?". *JCMS: Journal of common market studies*, vol. 42, n.5, pp. 975-997.

<https://doi.org/10.1111/j.0021-9886.2004.00537.x>

Veljković, Nataša; Bogdanović-Dinić, Sanja; Stoimenov, Leonid (2014). "Benchmarking open government: An open data perspective". *Government Information Quarterly*, v. 31, n. 2, pp. 278-290.

<https://doi.org/10.1016/j.giq.2013.10.011>

Vicente-Paños, Adrián; Jordán-Alfonso, Aurea (2017). "Acceso a la información pública y su reutilización en las comunidades autónomas: evaluación de la reutilización de datos abiertos". *El profesional de la información*, v. 26, n. 3, pp. 381-391.

<https://doi.org/10.3145/epi.2017.may.04>

Wirtz, Bernd; Birkmeyer, Steven (2015). "Open government: Origin, development, and conceptual perspectives". *International Journal of Public Administration*, v. 38, n.5, pp. 381-396.

<https://doi.org/10.1080/01900692.2014.942735>

Wang, Hui Ju.; Lo, Jin (2016). "Adoption of open government data among government agencies". *Government Information Quarterly*, v. 33, n. 1, pp. 80-88.

<https://doi.org/10.1016/j.giq.2015.11.004>

World Health Organization (2020). *Risk Communication and Community Engagement (RCCE) Action Plan Guidance COVID-19 Preparedness and Response*.

[https://www.who.int/publications-detail/risk-communication-and-community-engagement-\(rcce\)-action-plan-guidance](https://www.who.int/publications-detail/risk-communication-and-community-engagement-(rcce)-action-plan-guidance)

Yates, Deborah; Tarrant, Dave; Tennison, Jane; Thereaux, Olivier (2020). Publishing open data in times of crisis.

<https://theodi.org/article/publishing-open-data-in-times-of-crisis/>

ANEXO 1

Portales web de datos sobre la Covid-19, por comunidad autónoma

Andalucía	http://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadisticaycartografia/salud/COVID19.html
Aragón	https://www.aragon.es/coronavirus
Asturias, Principado de	https://coronavirus.asturias.es/
Baleares, Islas	https://covid19ib.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/c1cde29b86bd431287fd4225bb4193a4
Canarias	https://grafcan1.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/156eddd4d6fa4ff1987468d1fd70efb6

Cantabria	https://www.icane.es/covid19/dashboard/home/home
Castilla-La Mancha	https://sanidad.castillalamancha.es/ciudadanos/enfermedades-infecciosas/coronavirus/evolucion-de-coronavirus-covid-19-en-castilla-la-mancha
Castilla y León	https://analisis.datosabiertos.jcyl.es/pages/coronavirus/
Cataluña	http://governobert.gencat.cat/es/dades_obertes/dades-obertes-covid-19/
C. Valenciana	https://dadesobertes.gva.es/va/dataset?tags=COVID-19
Extremadura	https://saludextremadura.ses.es/web/
Galicia	https://coronavirus.sergas.es/
Madrid, Comunidad de	https://datos.comunidad.madrid/catalogo/dataset/covid19_tia_muni_y_distritos
Murcia, Región de	https://www.murciasalud.es/pagina.php?id=455585
Navarra, Comunidad Foral de	https://coronavirus.navarra.es/es/situacion-actual
País Vasco	https://opendata.euskadi.eus/catalogo/-/evolucion-del-coronavirus-covid-19-en-euskadi/
La Rioja	https://actualidad.larioja.org/coronavirus/datos
Ceuta	http://www.areasanitariaceuta.es/
Melilla	https://covid19melilla.es/