

Guía de Apertura

Usar Datos Abiertos para Combatir la Corrupción

Este recurso práctico identifica conjuntos de datos prioritarios, estándares abiertos y casos de uso que los gobiernos, la sociedad civil y otras partes interesadas pueden usar para hacer frente a las redes de corrupción.

Reconocimientos

La Guía de Apertura Anticorrupción fue apoyada por el programa Open Data for Development (OD4D), una alianza financiada por el International Development Research Centre (IDRC) de Canadá, el Banco Mundial, el Department for International Development (DFID) del Reino Unido, y Global Affairs Canada (GAC).

Autores principales: Eduardo Bohórquez y Rafael García Aceves

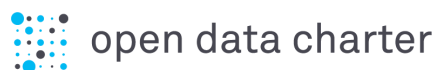
Contribuyentes: Tim Davies, Maria Zilli, Zainab Harrak, Eduardo Bohórquez, Piper Hart, Karolis Granickas, Lindsey Marchessault, Ania Calderón, Enrique Zapata, Fabrizio Scrollini, Arturo Munte y Nicolás Dassen.

Editor de serie (2016): Tim Davies

Con el agradecimiento a todos los que participaron en talleres, compartieron comentarios en los borradores y aportaron a la primera versión de la Guía de Apertura Anti-Corruption.

Primera edición: 17 de mayo del 2017

Una iniciativa de:



Producto colaborativo de:



Coordinado por:



Antecedente: Guías de Apertura

La Carta de Datos Abiertos

La **Carta de Datos Abiertos** es un movimiento de gobiernos y organizaciones comprometidos con lograr un mundo en donde la información gubernamental se usa con el objetivo de empoderar a las personas para construir sociedades más prósperas, equitativas y justas. La Carta fue fundada en 2015 y se basa en seis principios sobre cómo los gobiernos deben publicar información. Son:

1. Abierto por defecto
2. Oportuno y completo
3. Accesible y utilizable
4. Comparable e interoperable
5. Para mejorar la gobernanza y la participación ciudadana
6. Para el Desarrollo Inclusivo y la Innovación

Hoy, la Carta de Datos Abiertos cuenta con más de 70 miembros, entre los cuales se encuentran gobiernos y organizaciones de todas partes del mundo. El objetivo de la Carta es integrar una cultura y práctica de apertura en los gobiernos de manera que sean resistentes al cambio político e impulsadas por la demanda de los usuarios.

Guías de Apertura

Una Guía de Apertura de la Carta es un recurso curado, que proporciona ideas y orientación sobre cómo hacer disponibles y utilizar los datos abiertos para generar impacto en un sector en particular.

Las guías están diseñadas para apoyar acciones estratégicas y la interoperabilidad de los datos. Identifican conjuntos de datos clave, normas y prácticas comunes que los interesados pueden implementar.

Las guías son revisadas por pares y se desarrollan mediante un proceso colaborativo que involucra tanto a los generadores de datos como a los usuarios. Están diseñadas también, para ser relevantes a nivel global al abordar diferentes necesidades y capacidades de los aliados de la Carta.

Proceso de desarrollo

El desarrollo de la Guía de Apertura Anticorrupción comenzó en la Cumbre de Gobierno Abierto 2015 en la Ciudad de México. Una consulta inicial estableció la forma y el enfoque de la guía y en enero de 2016, Transparencia Mexicana fue la encargada de coordinar la autoría del primer borrador. Se sostuvieron talleres en Londres, Washington D.C. y Lagos, los cuales ayudaron a informar el proceso de redacción, teniendo como resultado una versión beta, la cual se presentó en la Conferencia Internacional de Datos Abiertos en Madrid en octubre de 2016.

Resumen

La corrupción tiene un impacto devastador en la vida de las personas en todo el mundo. Cuando el dinero que se debe gastar en escuelas, hospitales y otros servicios públicos termina en manos de funcionarios deshonestos, todos sufrimos.

Un amplio entendimiento de la corrupción reconoce que no solo se trata de actos aislados entre dos agentes: el que ofrece un soborno y el que lo recibe. En cambio, la corrupción es un crimen complejo impulsado por redes de funcionarios, intermediarios profesionales y empresas. Para abordar eficazmente la corrupción, es necesario comprender y dismantelar estas redes. Esto requiere información y la capacidad de detectar patrones.

Muchas de las actividades dentro de una red de corrupción, y muchas de las personas y organizaciones involucradas, dejan su huella en los conjuntos de datos que son mantenidos por el gobierno. Paradójicamente, los esquemas de corrupción recurren frecuentemente a la ley para asegurar la propiedad de las empresas, la tierra y los bienes utilizados para el lavado de sus ingresos. Los contratos públicos, el gasto y otras transacciones se registran en las bitácoras de contabilidad del gobierno y algunas políticas pueden exigir que se registren declaraciones patrimoniales y conflictos de intereses. Si toda esta información permanece en silos, identificar, seguir y confrontar las redes de corrupción seguirá siendo una tarea laboriosa.

Aquí es donde los datos abiertos pueden intervenir. Los datos abiertos son información que cualquiera puede acceder, usar y compartir. Deben estar disponibles con las características técnicas y legales necesarias para que sean libremente utilizados, reutilizados y redistribuidos por cualquier persona, en cualquier lugar y en cualquier momento. Publicar la información gubernamental de esta manera tiene el potencial de permitir a los funcionarios públicos, periodistas y ciudadanos seguir los flujos financieros, entender quién está proporcionando servicios gubernamentales y detectar comportamientos sospechosos. Hay un impulso político detrás de esto, y en 2015, el G20 acordó un enfoque común para usar datos abiertos para combatir la corrupción¹.

Casos de uso

Ejemplos en dónde se han utilizado datos abiertos para combatir la corrupción:

- En 2015, Global Witness publicó una investigación revelando a poderosos actores militares, gubernamentales y narcotraficantes que se beneficiaban de la riqueza de jade de Myanmar, y la forma en que estaban utilizando una red de compañías anónimas para ocultar sus ganancias, a expensas del resto de la población. La investigación se basó, en parte, en el uso de datos accesibles como datos abiertos, a través de OpenCorporates.com.
- El sistema de adquisiciones públicas de Ucrania era notorio por su corrupción e ineficiencia. Desde que se lanzó [ProZorro](#), el sistema de contrataciones públicas de código abierto y datos abiertos, el gobierno ha ahorrado un 14% en su gasto planeado (más de 300 millones de euros) y se ha registrado un aumento del 50% en licitaciones de empresas lo cual ayudó a construir confianza ciudadana y del sector privado en el proceso.
- En América Latina, la red PODER ha construido la plataforma "QuiénEsQuién.Wiki" que combina la información de adquisiciones y de la propiedad de las empresas para apoyar investigaciones periodísticas.
- Open Contracting Partnership ha identificado 150 indicadores de comportamiento sospechosos, o "banderas rojas", que los gobiernos o la sociedad civil pueden utilizar para identificar posible corrupción en la contratación pública.

¹ www.g20.utoronto.ca/2015/G20-Anti-Corruption-Open-Data-Principles.pdf

¿Cuáles son las condiciones necesarias?

La premisa inicial de que los datos abiertos solos generarían un cambio radical para los gobiernos y los ciudadanos ha resultado demasiado optimista. Como lo demuestra un reciente informe de Transparency International/Web Foundation, a menudo los países no realizan el primer paso de poner en práctica las políticas adecuadas para cumplir sus compromisos y mucho menos asegurar que están dando resultados. Cuando se publica información, hay algunas cosas importantes que deben ser consideradas en la implementación si se busca que los datos abiertos tengan un impacto en la corrupción. Estas son:

- La existencia de información en formatos digitales y compartibles. Muchos procesos del gobierno usan formularios en papel o generan archivos PDF, los cuales pueden ser difíciles para que las computadoras los utilicen.
- La información debe publicarse como datos abiertos de acuerdo con los seis principios de la Carta de Datos Abiertos. La Carta establece las mejores prácticas para que los gobiernos publiquen datos: éstos deben ser abiertos por defecto, interoperables y oportunos.
- Es necesario publicar los datos correctos. Dado que la corrupción a menudo sucede a través de redes complicadas, se necesitan múltiples conjuntos de datos para construir una imagen de lo que está sucediendo. La guía incluye una lista de 30 conjuntos de datos clave que se pueden utilizar para combatir la corrupción.
- Los conjuntos de datos deben ser capaces de hablar entre sí para construir una imagen de lo que está sucediendo. La lista de conjuntos de datos de esta guía incluye información sobre las características que los conjuntos de datos deben cumplir para ser interoperables. La Guía ayuda a los gobiernos a entender qué conjuntos de datos deben priorizar para su recopilación y publicación y qué estándares de datos existen para seguir.
- Los ciudadanos, periodistas y miembros de la sociedad civil tienen las habilidades y la certeza legal para analizar los datos que se publican, compartir los resultados públicamente y buscar una respuesta a sus conclusiones. Es probable que los usuarios directos de datos crudos sean un pequeño número de organizaciones especializadas y personas físicas comprometidas, que puedan actuar como intermediarios entre los conjuntos de datos y el público en general.
- La publicación y análisis de datos deben ir acompañados de otros métodos de investigación, tales como entrevistar fuentes. El análisis derivado del uso de datos a menudo son sólo el primer paso para combatir la corrupción.
- Es necesario que existan estructuras para que los gobiernos y las procuradurías de justicia respondan a los indicios de una posible actividad corrupta.

¿Qué hay en esta guía?

Esta Guía de Apertura busca ser parte de un creciente acervo laboral sobre el uso de datos abiertos para combatir la corrupción. Incluye:

- Casos de uso y metodologías. Una serie de casos de estudio que resaltan los enfoques actuales y futuros del uso de datos abiertos.
- 30 conjuntos de datos prioritarios y los atributos clave necesarios para que puedan hablar entre sí². Para dismantelar las redes de corrupción es particularmente importante que se puedan establecer y seguir conexiones entre conjuntos de datos, fronteras nacionales y diferentes sectores.
- Estándares de datos. Los estándares describen lo que se debe publicar y los detalles técnicos de cómo se deben estructurar. El informe incluye algunas de las normas relevantes para el trabajo contra la corrupción y destaca las áreas donde actualmente no existen.

Próximos pasos

La Carta de Datos Abiertos trabajará con varios gobiernos para probar la hipótesis detrás de la Guía que afirma que los datos abiertos pueden ayudar a combatir la corrupción. El equipo de la Carta está en conversaciones con el Gobierno de México para el desarrollo de una metodología que ponga a prueba la guía en campo y fundamentar este trabajo para abordar desafíos en la vida real.

Esta Guía es un documento vivo que será actualizado. Por favor, ayúdanos a mejorar la guía al agregar tus comentarios a este documento o escribe directamente al equipo de la Carta a: info@opendatacharter.net.

² See the full list of datasets here: <http://bit.ly/2qGiEBP>.

Sección 1: *Marco Analítico*

Esta guía toma como punto de partida la definición de corrupción de **Transparencia Internacional** como "el abuso del poder para el beneficio privado"³. Esta definición corta, pero ampliamente aceptada, contrasta con la amplia gama de formas que puede adoptar un acto de corrupción: desde sobornos a funcionarios locales a esquemas financieros sofisticados para la manipulación de los precios de transferencia o la evasión de impuestos.

Con frecuencia, las descripciones de la corrupción son simplificadas, reducidas a actos aislados entre dos agentes: el que ofrece un soborno y el que lo recibe. Sin embargo, en la realidad, la corrupción es un crimen complejo. Cometer un acto de corrupción requiere la complicidad y el secreto de un grupo de individuos y organizaciones; en otras palabras, una red de corrupción.

Las diferentes etapas de la lucha contra la corrupción forman el ciclo anticorrupción,⁴ que se puede dividir en cuatro etapas: prevención, detección, investigación y sanción. La implementación de estas cuatro etapas permite analizar diferentes políticas a pesar de las diferencias gubernamentales, lo que es esencial para mantener una perspectiva global. Algunos países pueden tener marcos institucionales más desarrollados en ciertas etapas del ciclo anticorrupción. Por ejemplo, el Reino Unido tiene fuertes procesos de prevención, mientras que el énfasis en Estados Unidos o Brasil es a menudo en términos de sanción. Sin embargo, todos los países comparten estas cuatro etapas de acción anticorrupción. Incluso cuando los organigramas de las instituciones gubernamentales son diferentes, este ciclo permite identificar a los usuarios potenciales de este recurso en cada etapa sobre la base de sus funciones o actividades anticorrupción.

Datos abiertos y Anticorrupción

Muchas de las actividades de una red de corrupción, y muchas de las personas y organizaciones involucradas, dejan su huella en los conjuntos de datos mantenidos por el gobierno. Paradójicamente, los esquemas de corrupción recurren frecuentemente a la ley para asegurar la propiedad de las empresas, tierras y activos utilizados para lavar sus ganancias, aunque buscan el secreto mediante el uso de empresas fachada y redes de propiedad complejas. Los contratos públicos, el gasto y otras transacciones se registran en las bitácoras de contabilidad del gobierno. Algunas políticas pueden exigir que se registren declaraciones patrimoniales y conflictos de intereses.

³ Transparency International. Available at: <https://www.transparency.org/what-is-corruption#define>

⁴ Consultation for the Anti-Corruption Sector Guide. Available at: The Consultation of the Anti-Corruption Package is Launched at G20 Summit <https://goo.gl/GLtvFt>.

Si bien toda esta información permanece en silos, la identificación, seguimiento y confrontación de las redes de corrupción seguirá siendo una tarea laboriosa. Si se dispone de más datos interoperables (aumentando la capacidad de comparar los conjuntos de datos entre sí), debería ser posible detectar patrones sospechosos y fortalecer así las iniciativas anticorrupción implementadas por gobiernos o por organizaciones de la sociedad civil.

En 2014, el Grupo de Trabajo Anticorrupción del G20 (ACWG) reconoció la importancia de **los datos abiertos como un recurso emergente para abordar la corrupción**, destacando su potencial para seguir los flujos financieros, abrir contratos y adquisiciones públicas y permitir una colaboración intersectorial. Cuando los **datos son abiertos por defecto**, las posibilidades de involucrar a un mayor número de actores en los distintos esfuerzos contra la corrupción aumentan.

Tabla 1. Principales usos de los datos a lo largo del ciclo anticorrupción			
Fase del ciclo anticorrupción	Potencial usuario de datos	Principal uso de datos	Objetivo anticorrupción
Prevención	Diseñadores de política pública, organismos reguladores, instituciones de supervisión (auditores, contralor) y las OSC	Liberación y publicación de datos abiertos	Aumentar la transparencia , apertura y supervisión
		Identificar posibles riesgos de corrupción	Mitigar los posibles riesgos de corrupción y modificar o mejorar las políticas públicas o la regulación
Violación de la integridad: cometer un acto de corrupción			
Detección	Implementadores de políticas, OSC, periodistas de investigación, instituciones de supervisión (auditores, contralorías, parlamento)	Generar alertas sobre actos de corrupción. Identificar redes de corrupción.	Activar instituciones y mecanismos de investigación anticorrupción
Investigación	Periodistas de investigación, OSC	Exponer casos de corrupción aumentando la comprensión pública de un esquema de corrupción.	Aumentar la demanda social de investigación formal, sanción, reforma legal o política
	Instituciones de	Reunir evidencia sobre	Fortalecer el proceso

	supervisión (auditores, contralorías, parlamento), instituciones penales.	una red de corrupción, sus arreglos y esquemas.	de enjuiciamiento y activar los canales administrativos o penales de acción judicial.
Sanción	Integración de registros legales y documentos judiciales.	Lograr sanciones efectivas y recuperación de activos.	Castigo a la corrupción y recuperación de los activos para su gasto en las prioridades gubernamentales

Guía de Apertura Anticorrupción

Sección 2: *Datos Abiertos* *Anticorrupción*

Reconociendo la forma en que funciona la corrupción, hemos identificado 30 conjuntos de datos que forman una base principal que los países deben esforzarse por hacer disponibles e interoperables.⁵ El enfoque es general ya que los datos disponibles y en qué formatos se publican, varían de país a país y entre caso y caso. Esta lista no es definitiva: hay muchos otros conjuntos que pueden ser relevantes para los esfuerzos específicos contra la corrupción. Sin embargo, estos forman la base de una sólida **infraestructura de datos anticorrupción**.

Estos conjuntos de datos toman muchas formas diferentes. Los datos pueden extraerse de **registros públicos** creados para servir a funciones públicas amplias, o desarrollados con objetivos específicos de transparencia y anticorrupción. Pueden ser **datos transaccionales** generados durante las operaciones diarias del gobierno, liberados lo más cercano posible a tiempo real o pueden ser capturados por declaraciones públicas mandadas por ley.

En muchos países, los datos abiertos siguen siendo una agenda política reciente. Desde el 2009, un número creciente de países, regiones e instituciones han puesto en marcha portales de datos abiertos, aunque pocos de los conjuntos de datos cruciales para combatir la corrupción están actualmente abiertos por defecto. El Barómetro de Datos Abiertos de la Web Foundation, en su edición más reciente, encontró una preocupante

⁵ See the full list here: <http://bit.ly/2qGiEBP>.

tendencia de que el 93% de los datos del gobierno aún no están abiertos, y algunos gobiernos líderes en la materia están frenando el progreso o incluso retrocediendo. El Barómetro destacó el hecho de que algunos de los conjuntos de datos que son clave para combatir la corrupción, por ejemplo, el presupuesto del gobierno y la información de contrataciones, raramente están disponibles como datos abiertos.

Imagen 1: *Airtable* Guía de Apertura Anticorrupción



*Para ver la descripción completa de los conjuntos de datos prioritarios acceder a esta [tabla](#).

Tabla 2. 30 conjuntos de datos prioritarios para construir una infraestructura de datos anticorrupción		
Conjunto de datos	Categoría Anticorrupción	Tipo de conjunto
Registro de cabilderos	Individuos y organizaciones	Registro
Declaración de Intereses	Individuos y organizaciones	Registro
Registro de compañías	Individuos y organizaciones	Registro
Registro de organizaciones benéficas	Individuos y organizaciones	Registro
Servidores públicos que intervienen en procesos de contratación	Individuos y organizaciones	Registro
Personas políticamente expuestas	Individuos y organizaciones	Registro
Registro servidores públicos	Individuos y organizaciones	Registro
Lista de contratistas de gobierno	Individuos y organizaciones	Registro
Consejos consultivos de gobierno	Individuos y organizaciones	Registro

Financiamiento a partidos políticos	Recursos públicos	Divulgación pública
Presupuesto	Recursos públicos	Divulgación pública
Procesos de Adquisición	Recursos públicos	Divulgación pública
Licencias	Recursos públicos	Transacción
Asociaciones público privadas	Recursos públicos	Transacción
Gasto	Recursos públicos	Transacción
Subsidios de gobierno	Recursos públicos	Transacción
Cooperación internacional	Recursos públicos	Transacción
Contratos de gobierno	Recursos públicos	Registro
Datos de auditorias	Regulación, procesos administrativos y registros	Transacción
Votaciones	Regulación, procesos administrativos y registros	Divulgación pública
Decisiones judiciales	Regulación, procesos administrativos y registros	Transacción
Registro de obras de infraestructura prioritarias	Regulación, procesos administrativos y registros	Registro
Record de reuniones	Regulación, procesos administrativos y registros	Divulgación pública
Cambios en regulaciones	Regulación, procesos administrativos y registros	Divulgación pública
Promesas de campaña	Regulación, procesos administrativos y registros	Registro
Contratistas sancionados	Regulación, procesos administrativos y registros	Registro
Quejas a procesos de adquisición	Regulación, procesos administrativos y registros	Registro
Registro público de la propiedad	Extracción de rentas	Registro
Impuestos	Extracción de rentas	Transacción
Declaración patrimonial	Extracción de rentas	Divulgación pública

Para descripción completa acceder al [airtable](#).

Registros: Every Politician

EveryPolitician.org es una base de datos mantenida independientemente con el objetivo de proporcionar "datos sobre cada legislatura nacional en el mundo, disponible libremente para su uso". Usando el estándar Popolo para administrar los datos, reúnen conjuntos de datos bajo una combinación de extracción de datos de recursos oficiales y con el *crowdsourcing* de información.

Si los gobiernos proporcionan registros oficiales de figuras políticas, entonces el [Bot EveryPolitician](#) puede mantener la plataforma actualizada más fácilmente.

Guía de Apertura Anticorrupción

Datos transaccionales: Portal de transparencia de Brasil

El Portal de Transparencia de Brasil ofrece datos detallados sobre cinco categorías clave de transacciones:

1. "Gasto directo por agencias del gobierno federal a través de contratos y licitaciones;
2. Todas las transferencias financieras a los estados, municipios y el distrito federal;
3. Transferencias financieras a los beneficiarios de programas sociales;
4. Gastos administrativos, incluidos los salarios, gastos de viaje y comida y gastos de oficina del personal; e
5. Información sobre todos los gastos oficiales de las tarjetas de crédito del gobierno."

Algunos datos transaccionales se actualizan cada noche. El portal tiene más de 900,000 visitas únicas por mes.

Fuente: <http://odimpact.org/case-brazils-open-budget-transparency-portal.html>.

Guía de Apertura Anticorrupción

Entrelazar datos y estándares para luchar contra la corrupción

Una sólida infraestructura de datos contra la corrupción sólo puede construirse cuando los conjuntos de datos pertinentes puedan comunicarse entre sí, de acuerdo con el principio 4 de la Carta el cual dice que los datos deben ser comparables e interoperables. Cuanto mayor sea el número de conexiones, mejor será la posibilidad de usar los conjuntos de datos para detectar posibles banderas rojas de corrupción. Sobre la base de los 30 conjuntos de datos prioritarios para la creación de una infraestructura de datos anticorrupción, se han identificado una serie de elementos básicos de datos que se han relacionado con los **estándares de datos abiertos** disponibles.

Un estándar de datos es un estructura que define el formato en el que ciertos datos se deben recopilar y publicar, incluyendo cómo describir a individuos y organizaciones, cómo registrar eventos específicos o transacciones y cómo organizar los datos para cumplir con requisitos mínimos de calidad. El uso de un enfoque estandarizado significa que diferentes conjuntos de datos pueden comunicarse entre sí. Además, la adhesión a estándares de

datos abiertos contribuye a que un mayor número de usuarios puedan beneficiarse de los datos disponibles y facilita la comparabilidad entre países.

Es deseable que tanto los gobiernos como la sociedad civil revisen la disponibilidad de datos existente y convengan en un mapa de ruta para ser publicados como datos abiertos. Al mismo tiempo, es importante revisar cómo se estructuran los datos y evaluar si es necesario reestructurar para cumplir con los estándares de datos abiertos.

Tabla 3. Resumen de estándares de datos prioritarios		
Nombre del estándar de datos	Descripción	Creador
Estándar de Datos de Contrataciones Abiertas	<p>Guía para la publicación de datos de contratación pública en formatos abiertos sobre los procesos de contratación desde la planificación hasta la fase de ejecución. Se están desarrollando extensiones para otros tipos de contrataciones, tales como asociaciones público-privadas y concesiones.</p> <p>Más información: http://standard.open-contracting.org/</p>	Open Contracting Partnership (OSC)
Paquete de Datos Fiscales	<p>Esquema para publicar y consumir datos fiscales, especialmente datos generados durante la planificación y ejecución de presupuestos. Incluye datos sobre gastos e ingresos.⁶</p> <p>Más información: http://specs.frictionlessdata.io/fiscal-data-package/</p>	Open Knowledge Foundation (OSC)
Popolo	<p>Popolo es una iniciativa sobre especificaciones para datos abiertos gubernamentales. Su objetivo es "definir formatos de intercambio de datos y modelos de datos para que las organizaciones puedan pasar menos tiempo transformando y modelando datos y más tiempo aplicándolo a los problemas que enfrentan". Permite la estandarización de datos relacionados con personas, organizaciones, movimientos y votaciones, eventos, discursos, entre otros.</p> <p>More information: http://www.popoloproject.com/</p>	Múltiples organizaciones
Registro Global de Beneficiario Final	<p>Un esquema abierto en desarrollo para recolectar y publicar datos de beneficiarios reales a nivel global. Permitirá a los usuarios registrar de manera estandarizada datos sobre el beneficiario final o propietario de un bien determinado (como un terreno) o una organización o entidad (como empresas) en diferentes países.</p>	Open Ownership (Global Coalition)

⁶ Open Knowledge Foundation

	Más información: http://openownership.org/get-involved/	
Open Corporates Schema	Esquema para publicar y consumir datos de empresas de todo el mundo, incluyendo datos sobre jurisdicción, fecha de constitución, accionistas y filiales. Recientemente incorporó datos sobre beneficiarios finales publicados por el Gobierno del Reino Unido. Más información: https://github.com/openc/openc-schema	Open Corporates (Private firm)
Guía de Apertura Anticorrupción		

Sección 3: *Uso de datos abiertos*

Muchos de los pioneros del trabajo anticorrupción basado en datos no han podido acceder a conjuntos de datos abiertos proactivamente. En cambio, han tenido que reunir los datos que necesitan a través de solicitudes de acceso a la información, extrayendo datos de sitios web inaccesibles y, en algunos casos, trabajando con datos filtrados. Cuando se disponen datos, a menudo son de baja calidad, lo que requiere inversiones considerables de tiempo y esfuerzo para que se puedan utilizar y limitan la medida en que las herramientas de un país se puedan utilizar en otro.

En esta sección veremos cómo diferentes actores están trabajando con los conjuntos de datos descritos anteriormente, ya sea a partir de datos abiertos o utilizando datos que se han reunido manualmente.

Prevención

La prevención implica acciones, mecanismos y herramientas que reducen los riesgos de corrupción o aumentan los costos de la corrupción de manera que disuaden la actividad corrupta. Los datos abiertos pueden utilizarse para la prevención en una amplia gama de sectores.

En el sector financiero, los gobiernos alrededor del mundo han introducido regulaciones "**Conoce a tu Cliente**" (KYC, por sus siglas en inglés) que requieren que los bancos y otras instituciones financieras lleven a cabo debidos procesos de consulta sobre la aceptación de un nuevo cliente o el procesamiento de fondos. Las empresas que celebran nuevos acuerdos también pueden ejercer debida diligencia con sus posibles socios comerciales.

En la actualidad, estos controles se llevan a cabo utilizando servicios de debida diligencia privados de "caja negra". Estos servicios suelen ser caros (los bancos pueden pagar por búsqueda) y a menudo dependen de una gama limitada de fuentes, como la cobertura de los medios, para señalar posibles riesgos de los clientes. Existe un margen considerable para que los datos abiertos mejoren este proceso.

Caso de estudio: Open Ownership

El proyecto OpenOwnership.org busca construir una base de datos global de información sobre beneficiarios finales, basándose en datos públicos existentes y en la información presentada por las empresas y los beneficiarios reales.

El beneficiario real o final se refiere a "la persona física o personas que en última instancia posee o controla a un cliente y/o una persona natural en cuyo nombre se está llevando a cabo una transacción. También incluye a aquellas personas que ejercen un control efectivo último sobre una persona jurídica o un arreglo".

Conocer a los beneficiarios finales de un activo es vital para poder seguir el dinero y ver a través de las empresas fachada y estructuras de propiedad complejas. Algunas jurisdicciones ahora están introduciendo registros de beneficiario final, exigiendo que las empresas y los registros de tierras proporcionen detalles de sus beneficiarios finales.

Mediante la combinación de datos de diferentes registros nacionales, utilizando una Norma de Datos de Beneficiario Final común (actualmente en desarrollo) y permitiendo la auto-publicación de datos, OpenOwnership tiene como objetivo proporcionar una fuente de información lista para usar para la debida diligencia.

Fuente:

[Guidance on Transparency and Beneficial Ownership, Financial Action Task Force, October 2014](#)

Entrevista con Chris Taggart, from OpenCorporates
OpenOwnership.org

Guía de Apertura Anticorrupción

Los datos abiertos también pueden ayudar al sector público a prevenir la corrupción, por ejemplo, haciendo más difícil que las personas conspiren para elevar los precios durante un proceso de licitación gubernamental.

Caso de estudio: ProZorro

El sistema de adquisiciones públicas de Ucrania era notorio por su corrupción e ineficiencia. Desde que se lanzó **ProZorro**, el sistema de contrataciones públicas de código abierto y datos abiertos, el gobierno ha ahorrado un 14% en su gasto planeado (más de 300 millones de euros) y se ha visto un aumento del 50% en las licitaciones de empresas lo cual ayudó a construir confianza ciudadana y del sector privado en el proceso.

DetECCIÓN

Con miles de procesos de compras que se llevan a cabo cada mes y cientos de transacciones gubernamentales todos los días, es efectivamente imposible auditar cada uno de ellos manualmente para detectar indicios de corrupción. Sin embargo, con conjuntos de datos abiertos estructurados, el análisis a gran escala puede llevarse a cabo de forma continua.

Un enfoque común es el "Análisis de Bandera Roja". Aquí, se definen una serie de indicadores que pueden evaluarse utilizando un conjunto de datos único (por ejemplo, datos de adquisición) o una colección de conjuntos de datos combinados (por ejemplo, registros de empresas, registros de activos y datos de gastos). Se crea o configura un software para leer automáticamente los datos entrantes y analizar las actividades contra los posibles indicadores de corrupción. Cuando un determinado umbral es alcanzado, los usuarios del sistema serán notificados por alertas, o a través de un tablero, señalando que hay casos que requieren de una investigación más profunda. Este enfoque de banderas rojas no demuestra que la corrupción está ocurriendo, pero resaltan áreas que pueden estar estadísticamente sujetas a un mayor riesgo de corrupción. Esto puede ayudar a focalizar los escasos recursos de investigación y sanción.

La Alianza de Contrataciones Abiertas ha liderado el trabajo para desarrollar un marco común de banderas rojas, y para evaluar qué campos del Estándar de Datos de Contratación Abierta (OCDS) son necesarios para poder detectar ciertos riesgos de corrupción.

Caso de estudio: Marco de alertas rojas en Contrataciones Abiertas

En "Banderas Rojas para la Integridad: Dando luz verde para abrir soluciones de datos", la Open Contracting Partnership ha identificado una serie de métricas que se pueden calcular a partir de datos del Estándar de Datos de Contrataciones Abiertas (OCDS, por sus siglas en inglés). El estudio identifica "un conjunto de más de 150 indicadores de comportamiento sospechoso, o "banderas rojas" [que] ocurren en cada punto de toda la cadena de contratación pública, desde la planificación hasta la licitación hasta el contrato, no sólo durante la fase de adjudicación, que tiende a ser el enfoque principal en muchos procesos de adquisiciones."

Construyendo sobre datos abiertos estandarizados, las herramientas construidas alrededor de estas métricas pueden aplicarse más fácilmente a conjuntos de datos de diferentes países.

Fuente:

<http://www.open-contracting.org/2016/11/30/red-flags-integrity-giving-green-light-open-data-solutions/>

Guía de Apertura Anticorrupción

Investigación

Existen varias ventajas en el uso de datos abiertos como parte de las investigaciones anticorrupción, ya sean realizadas por periodistas, o por auditores y agentes de la ley. Los datos abiertos son disponibles a través de las fronteras nacionales: lo que significa que los ciudadanos, periodistas o funcionarios de un país pueden basarse fácilmente en datos de otros países, sin tener que pasar por diversos procesos administrativos para acceder a la información. Esto puede ayudar a los investigadores que trabajan en contextos de riesgo, permitiendo que las investigaciones procedan sin interferencia política o poniendo un foco en el investigador. También puede facilitar una investigación de las redes transnacionales de corrupción.

Caso de estudio: Construyendo herramientas de investigación

En Eslovaquia, la Alianza Fair Play creó Datanest, una plataforma que recopila información sobre el gasto público de diversas fuentes. Los periodistas de investigación, los analistas, las organizaciones de vigilancia y los ciudadanos pueden consultar esta información, que abarca gastos gubernamentales, incluidos los subsidios, contratos gubernamentales y las elecciones, para explorar historias potenciales o buscar pruebas para respaldar una investigación.

Proyectos similares existen en América Latina, donde la red PODER ha construido la plataforma "QuiénEsQuién.Wiki" para combinar la información de adquisiciones y la información de propiedad de las empresas para apoyar las investigaciones periodísticas.

Guía de Apertura Anticorrupción

Caso de estudio: Descubriendo el comercio ilícito del jade

En octubre de 2015, Global Witness publicó un reportaje sobre la industria multimillonaria de jade en Myanmar. El informe se enfocó en los poderosos actores militares, gubernamentales y narcotraficantes que se benefician de la riqueza de jade de Myanmar y la forma en que están usando una red de compañías anónimas para ocultar sus ganancias a expensas del resto de la población. El informe fue cubierto en el Wall Street Journal, Guardian, BBC, New York Times, Reuters, Wired, ABC, AP y AFP.

Los investigadores de Global Witness se basaron en gran medida en los datos de la empresa de la Dirección de Inversiones y Administración de Empresas (DICA), que fue accesible como datos abiertos a través de OpenCorporates.com. Estos datos incluían campos clave como nombres de empresas, directores y números de identificación únicos de esos directores. Aunque algunos datos de origen fueron retirados del registro DICA durante el período de la investigación de Global Witness, permanecen accesibles en la copia de datos abiertas, lo que permitió a los investigadores continuar el seguimiento de las pistas combinando técnicas de análisis digital con prácticas convencionales de entrevistas periódicas.

Fuente: [How open company data was used to uncover the powerful elite benefiting from Myanmar's multi-billion dollar jade industry](#)

Guía de Apertura Anticorrupción

Sanción

Existen tres casos de uso principales para los datos abiertos cuando se trata del cumplimiento de la ley. En primer lugar, el análisis de tendencias con datos abiertos puede utilizarse para orientar los escasos recursos de las instancias judiciales: resaltar los problemas emergentes o sugerir áreas en las que existe una buena posibilidad de procesamientos exitosos. En segundo lugar, los datos abiertos pueden ser parte de la evidencia en un caso alrededor de la actividad corrupta. En tercer lugar, los datos abiertos sobre los tribunales, los procedimientos de ejecución y sanción pueden utilizarse para examinar la eficacia del propio sistema de procuraduría de justicia y para resaltar las áreas que necesitan mejoras sistémicas.

Sección 4: Conclusión

Esta primera versión de la Guía de Apertura Anticorrupción resalta una gama de datos que se pueden utilizar para hacer frente a las redes de corrupción.

En algunas áreas, como las contrataciones y el beneficiario final, se está avanzando hacia datos estandarizados, interoperables y abiertos. En otras áreas, como la propiedad de la tierra o la divulgación de intereses, hay menos estándares o iniciativas globales para crear estos conjuntos de datos.

Esto refleja la necesidad de que los gobiernos vayan más allá de los compromisos de alto nivel para los datos abiertos y centrarse en la implementación y publicación de conjuntos de datos específicos.

También resalta la necesidad de una colaboración entre múltiples partes interesadas en torno a estándares para conjuntos de datos clave. Esta es una área importante de trabajo para la red de la Carta de Datos Abiertos.

Las Guías de Apertura de la Carta son documentos vivos. En el próximo año esperamos que este documento se actualice con más detalles y estudios de casos, mostrando los impactos que surgen cuando los activistas, los gobiernos, los periodistas y el sector privado pueden enfocarse en el uso de datos, en lugar de tener que reunirlos.

Participa en el desarrollo de esta guía en www.opendatacharter.net o ponte en contacto con el equipo de la Carta en: info@opendatacharter.net.