

Transparencia Proactiva y Datos Abiertos: Conceptos, casos y herramientas

Alejandro González Arreola

8vo Seminario Internacional RRC
Octubre de 2019



Objetivos del Taller

01

Antecedentes

Ofrecer los antecedentes y sustentación teórico-conceptual de los movimientos de Transparencia Proactiva y Datos Abiertos en el marco del paradigma de Gobierno Abierto.



02

Valor Público de la Transparencia Proactiva

Ilustrar, a partir de casos internacionales y nacionales, el valor público de las prácticas de Transparencia Proactiva y Datos Abiertos, así como sus alcances y límites.



03

Herramientas Metodológicas

Ofrecer herramientas metodológicas para desplegar prácticas robustas de Transparencia Proactiva y Datos Abiertos .



Estructura del Taller

Antecedentes y sustentación teórico-conceptual de los movimientos de Transparencia Proactiva y Datos Abiertos en el marco del paradigma del Gobierno Abierto

01

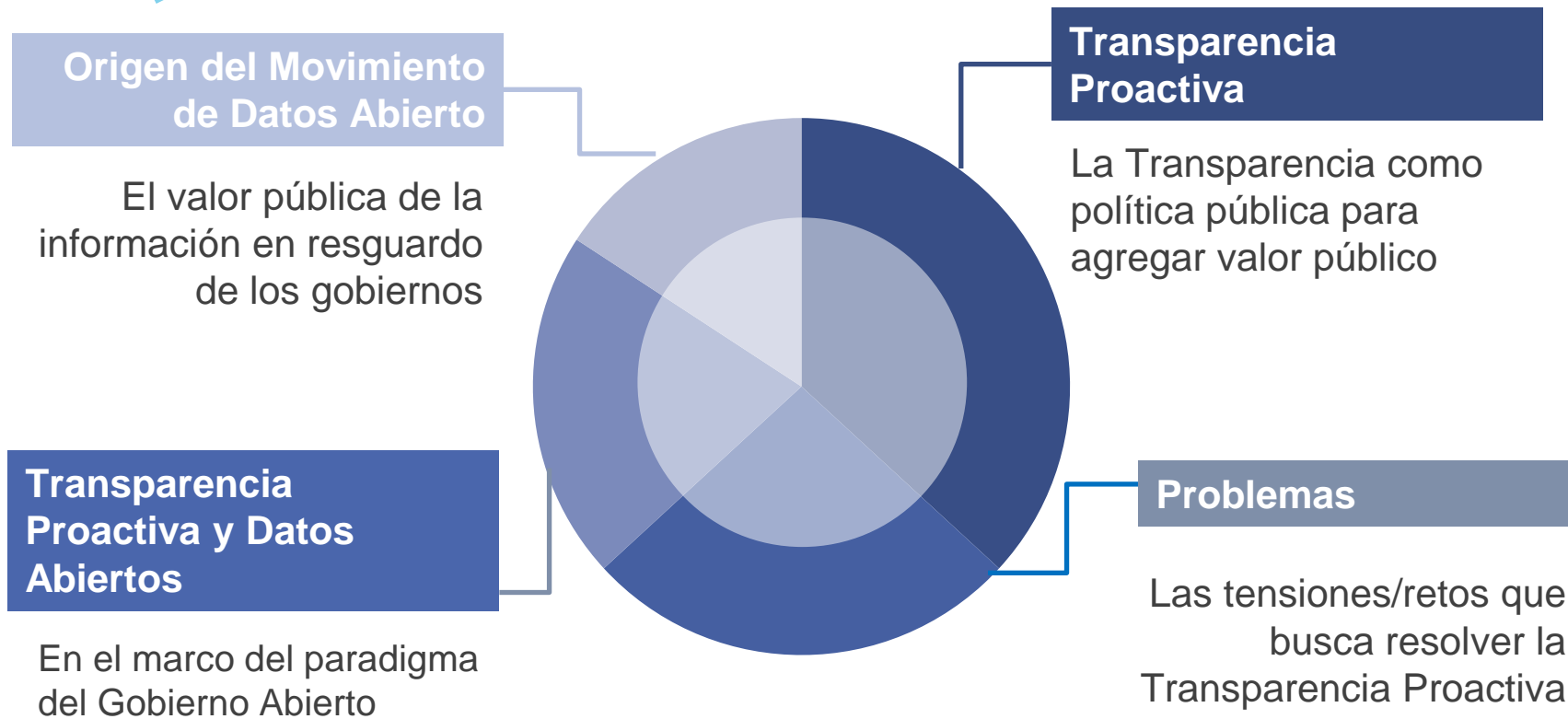
Acercamientos metodológicos para desplegar prácticas robustas de Transparencia Proactiva y Datos Abiertos.

03

Casos nacionales e internacionales para ilustrar el valor público, alcances y límites de las prácticas de Transparencia Proactiva y Datos Abiertos

02

1. Antecedentes y sustentación teórico-conceptual





Origen y racionalidad del movimiento de Datos Abiertos

- ◊ **Década de los 70's:** La NASA reconoce que ha agregado y estructurado datos (como los de condiciones atmosféricas) **para su mandato y fines particulares**, pero que poseen un gran potencial de uso y valor público para la comunidad científica. Decide crear un **conjunto de estándares para facilitar el acceso** a la comunidad científica a sus datos “duros” para impulsar investigación científica **con fines distintos a los suyos**.
- ◊ **Las TICs aceleran la oferta y demanda** por *sets* de datos para ser utilizados con otros fines, pero no la originan.
- ◊ **Datos Abiertos:** Conjunto de estándares técnicos orientados a facilitar el acceso de la comunidad de práctica a información que anteriormente se encontraba en forma de datos duros, dispersos y carentes de procesamiento alguno, con la finalidad de facilitar su reutilización por los particulares para agregar algún tipo de valor (económico, social, científico, etc.).




Origen y Racionalidad del movimiento de los Datos Abiertos

Tres lecciones relevantes del movimiento de Datos Abiertos



Su emergencia es **previa** a las TIC's



Su enfoque es **proactivo** (más allá de las obligaciones legales de transparencia de los sujetos obligados), aunque **no persigue un propósito específico** de agregación de valor público (lo definen los usuarios potenciales)



En su origen, el movimiento de Datos Abiertos **carece de toda vocación transformacional de la vida pública**: concentración en información políticamente incontrovertible

Transparencia proactiva: el enfoque tradicional de transparencia como antecedente

Transparencia Gubernamental

Atributo de la administración pública que permite al público conocer con claridad el conjunto de reglas, regulaciones y procedimientos que la sustentan, así como las decisiones que se toman al cobijo de éstas y sus respectivas consecuencias.

La garantía del Acceso

De cualquier persona a los documentos es la condición de la transparencia.

Supuesto Principal

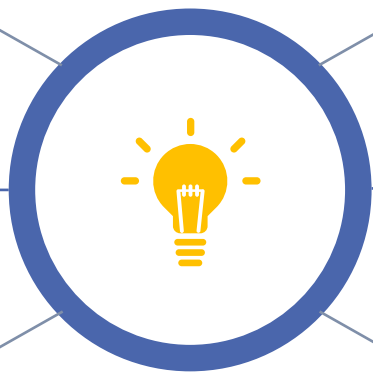
La compleja realidad de la AP es plasmada en documentos que al ser estructurados, organizados y resguardados reflejan la realidad de la AP

El DAI ha sido el núcleo de largas y complejas batallas cívicas: primero su reconocimiento formal, después la construcción de instituciones, procedimientos y prácticas de gestión que lo garantizan.

G. Majone

“Las burocracias no nacieron transparentes” es un atributo que debe ser cuidadosa y deliberadamente desarrollado en la AP

La transparencia es una cuestión de poder y de gestión: busca reducir las asimetrías de información (y de poder) del ciudadano *bis a bis* el gobierno, y eventualmente, mejorar su integridad y eficiencia.



Transparencia Proactiva: La transparencia como política pública para agregar valor público



» La Transparencia Proactiva emerge ante las limitaciones de los enfoques tradicionales de transparencia para realizar los horizontes de transformación de la AP y de redistribución del poder entre gobierno y ciudadanía.



Recepción inicial de la transparencia por parte de la AP: bajo enfoque procesal-pasivo-minimalista:

Dime que necesitas para darte lo que considero que más se acerca y solamente en la cantidad necesaria

Coloca sobre el ciudadano la responsabilidad de “saber” que información posee el gobierno y hasta su nombre en la jerga burocrática

Se debe esperar tiempo para acceder y se obtiene en formatos cerrados

Surge lo que Jonathan Fox llama como la “Transparencia opaca”, información gubernamental que:

No es sustantiva, no se vincula a procesos de rendición de cuentas, es proporcionada de forma unidireccional, sin diálogo, sin retroalimentación, en lenguaje burocrático y complejo, de forma inoportuna, en formatos cerrados y/o carente de valor para su reutilización.



Transparencia Proactiva: La transparencia como política pública para agregar valor público

» La transparencia que requerimos es bajo un enfoque proactivo, dialógico y maximalista:

- ◇ Trascender la transparencia como un “mandato legal”.
- ◇ Abordarla como una política pública instrumental para resolver tanto problemas público-sociales como las limitaciones y taras propias de la AP con el involucramiento ciudadano.

» Transparencia proactiva:


- ◇ Conjunto de actividades que promueven la identificación, generación, publicación y difusión de información (independientemente si es o no una “obligación de transparencia”), que posee un alto potencial de utilidad para contribuir a la resolución de problemas público-sociales específicos (incluidas la propias taras de la AP), si ésta es conocida y utilizada por la sociedad, en el marco de un gobierno abierto.



Transparencia Proactiva: La transparencia como política pública para agregar valor público

Las prácticas de transparencia proactiva resultan útiles para resolver cuatro tipos de problemas/retos/tensiones:

- a) *Vacíos/asimetrías de información* entre sujetos interesados en un área de política pública o regulación gubernamental que resultan en *desapego a los principios de trato imparcial/igualitario* por parte del gobierno.
- b) *Vacíos/fragmentación de información* que impactan negativamente la *calidad decisional de gobiernos y ciudadanos* en asuntos de interés público o particular.
- c) *Vacíos de información* que limitan la *accesibilidad, calidad y/o efectividad* de los bienes y servicios públicos.
- d) *Vacíos/fragmentación de información* que limitan el *control ciudadano y/o la rendición de cuentas* gubernamental sobre su desempeño.



Casos nacionales e internacionales para ilustrar el valor público de la transparencia proactiva, sus alcances y límites

» **Caso A: Vacíos/asimetrías de información entre sujetos interesados en un área de política pública o regulación gubernamental que resultan en desapego a los principios de trato imparcial/igualitario por parte del gobierno:**


♦ Son dos microempresarios que quieren poner un negocio en Nuevo León y otro en Nueva York, ¿qué acciones deben llevar a cabo? ¿cuáles son los requisitos y el procedimiento con el que debo cumplir para registrar mi micro empresa?

♦ **México:** Instituto Nacional del Emprendedor <https://www.inadem.gob.mx/>

Secretaría de Economía y Trabajo de Nuevo León http://www.nl.gob.mx/economia_y_trabajo ,
<http://www.nl.gob.mx/servicios/negocios-e-inversion-extranjera/empresas-nuevas-y-registro-de-marcas>


EEUU: NY Business, <https://www1.nyc.gov/nycbusiness/>

Visitemos sus respectivas páginas de internet y valoremos su enfoque en el usuario y la utilidad potencial de la información que proveen para sus audiencias interesadas



Casos nacionales e internacionales para ilustrar el valor público de la transparencia proactiva, sus alcances y límites


- » **Caso A: Vacíos/asimetrías de información entre sujetos interesados en un área de política pública o regulación gubernamental que resultan en desapego a los principios de trato imparcial/igualitario por parte del gobierno:**
 - ◇ Soy un productor de tomate de Culiacán, voy a incursionar en la producción de puré y quiero conocer los requisitos para el empaquetamiento, etiquetado, información nutricional que debo cumplir en México y EEUU.
 - ◇ ¿Cuáles requisitos y estándares debo cumplir en México y EEUU?
 - ◇ Autoridad responsable en México: Comisión Federal de Riesgos Sanitarios (COFEPRIS) <https://www.gob.mx/cofepris>
 - ◇ Autoridad responsable en EEUU: US Food & Drug Administration (FDA) <https://www.fda.gov/default.htm>
 - ◇ Visitemos sus respectivas páginas de internet y valoremos su enfoque en el usuario y la utilidad potencial de la información que proveen para sus audiencias interesadas.



Casos nacionales e internacionales para ilustrar el valor público de la transparencia proactiva, sus alcances y límites

» **Caso B: Vacíos/fragmentación de información que impactan negativamente la calidad decisional de gobiernos y ciudadanos en asuntos de interés público o particular:**

- ♦ Dos secretarios de Desarrollo Social recién han sido nombrados en los Municipios de Pénjamo Guanajuato y Tepeyanco en Tlaxcala. Ambos podemos acceder a recursos federales y estatales para abatir el rezago de infraestructura en zonas marginadas y debemos iniciar nuestras gestiones.
- ♦ ¿Qué recursos de información tengo a mi alcance en cada Estado para sustentar mi proyecto e iniciar mis gestiones?
- ♦ En Guanajuato: Entrar al portal de SEDESHU, <https://portalsocial.guanajuato.gob.mx/cedulas-estadisticas>, Secretaría de Finanzas <http://sed.guanajuato.gob.mx/CuentaPublica/public/main>
- ♦ En Tlaxcala: Entrar al portal de Tlaxcala Transparente <http://tlaxcalatransparente.gob.mx/> Portal de Desarrollo Social Tlaxcala <https://www.tlaxcala.gob.mx/index.php/desarrollo-social>
<http://www.finanzastlax.gob.mx/spf/index.php/transparencia-areas-de-la-spf/direccion-de-desarrollo-social>



Casos nacionales e internacionales para ilustrar el valor público de la transparencia proactiva, sus alcances y límites

» **Caso B: Vacíos/fragmentación de información que impactan negativamente la calidad decisional de *gobiernos* y ciudadanos en asuntos de interés público o particular:**

Los Secretarios de Seguridad de la CDMX y Reino Unido deben comenzar a generar su estrategia de seguridad ¿con qué recursos de información cuentan para sustentar su plan para combatir delitos e iniciar gestiones?


♦ **En Reino Unido:** Police UK <https://www.police.uk/> que está vinculada con Crime Stoppers

<https://crimestoppers-uk.org/> y Neighbourhood watch <https://www.ourwatch.org.uk/>

♦ **En CDMX:** Secretaría de Seguridad Ciudadana, <https://www.ssc.cdmx.gob.mx/> Portal de Datos de la CDMX,


<https://datos.cdmx.gob.mx/pages/home/> Consejo Ciudadano para la Seguridad y Justicia de la CDMX,

<https://www.consejociudadanomx.org/>



Casos nacionales e internacionales para ilustrar el valor público de la transparencia proactiva, sus alcances y límites

- » **Caso D: Vacíos/fragmentación de información que limitan el control ciudadano y/o la rendición de cuentas gubernamental sobre su desempeño:**
 - ◊ Dos adolescentes son alumnas de Telesecundarias en comunidades rurales, una en Veracruz y otra en Sinaloa. La primera asiste a la Telesecundaria Leona Vicario en Mesa de la Yerba, Veracruz y la segunda a la Federalizada 88 en el Varal, Guasave. Las tres aulas de ambas escuelas estaban construidas con madera y techos de lámina. Sus respectivos Directores comunicaron a padres/madres de familia que, por fin, aprobaron los fondos para la construcción de las aulas en 2018, pero que fueron un poco más de 500 mil pesos y eso sólo alcanza para dos aulas.
 - ◊ ¿Será cierto? ¿A poco construir un aula cuesta 250 mil pesos? ¿Cómo puedo saberlo?
 - ◊ Para Veracruz, entrar a: <http://sistemas.orfis.gob.mx/SIMVERP/Home/Municipios>
 - ◊ Para Sinaloa entrar a: <http://www.isife.gob.mx/>



Casos nacionales e internacionales para ilustrar el valor público de la transparencia proactiva, sus alcances y límites

- » **Caso D: Vacíos/fragmentación de información que limitan el control ciudadano y/o la rendición de cuentas gubernamental sobre su desempeño.**
- ◊ **La pobreza en el estado de Chiapas en el periodo 2016-2018 aumentó 1.47% y la pobreza extrema 8.32% ¿Qué explica este bajo desempeño?**
- ◊ ¿Cómo utilizó GESOC la provisión de información fragmentada por parte de las distintas entidades federativas para contribuir a responder ésta y otras preguntas sobre el desempeño de las entidades federativas en su política social?
- ◊ GESOC utilizó esta información para conformar el IDES, Índice que refleja, a partir de información de fuentes oficiales, la capacidad institucional de cada una de las entidades federativas para la implementación de una política de Desarrollo Social Efectiva, abierta y participativa.

¿Qué es el IDES?

El IDES refleja, a partir de información de fuentes oficiales, la capacidad institucional de cada una de las entidades federativas para la implementación de una política de Desarrollo Social efectiva, abierta y participativa



01

Un ranking que clasifica a las 32 entidades federativas de mayor a menor nivel de desarrollo de capacidades institucionales para implementar una política social efectiva, abierta y participativa.

Una tipología de capacidades, que clasifica a las 32 entidades federativas en cinco categorías según su Nivel de Desarrollo de Capacidades:

- (1) Nivel Óptimo
- (2) Nivel Intermedio
- (3) Nivel Básico
- (4) Nivel Bajo
- (5) Nivel Escaso

02



03

Un informe individualizado para cada entidad federativa que establece sus principales fortalezas y debilidades, y propone un conjunto de recomendaciones de mejora, concretas y realizables.

¿Qué mide el IDES?

El IDES se basa exclusivamente en información pública proveniente de fuentes oficiales para evaluar las capacidades de cada gobierno estatal en cuatro dimensiones clave para la eficacia de su política social

Metodología completa disponible en www.ides.gesoc.org.mx





Ranking General IDES 2019



Óptimo

Intermedio

Básico

Bajo

Escaso

Óptimos:

- Guanajuato (88.76)
- Jalisco (87.52)

Intermedios:

- CDMX (81.92)
- Chihuahua (78.42)

Básicos:

- Aguascalientes (70.95)
- Tabasco (66.83)
- Zacatecas (66.83)

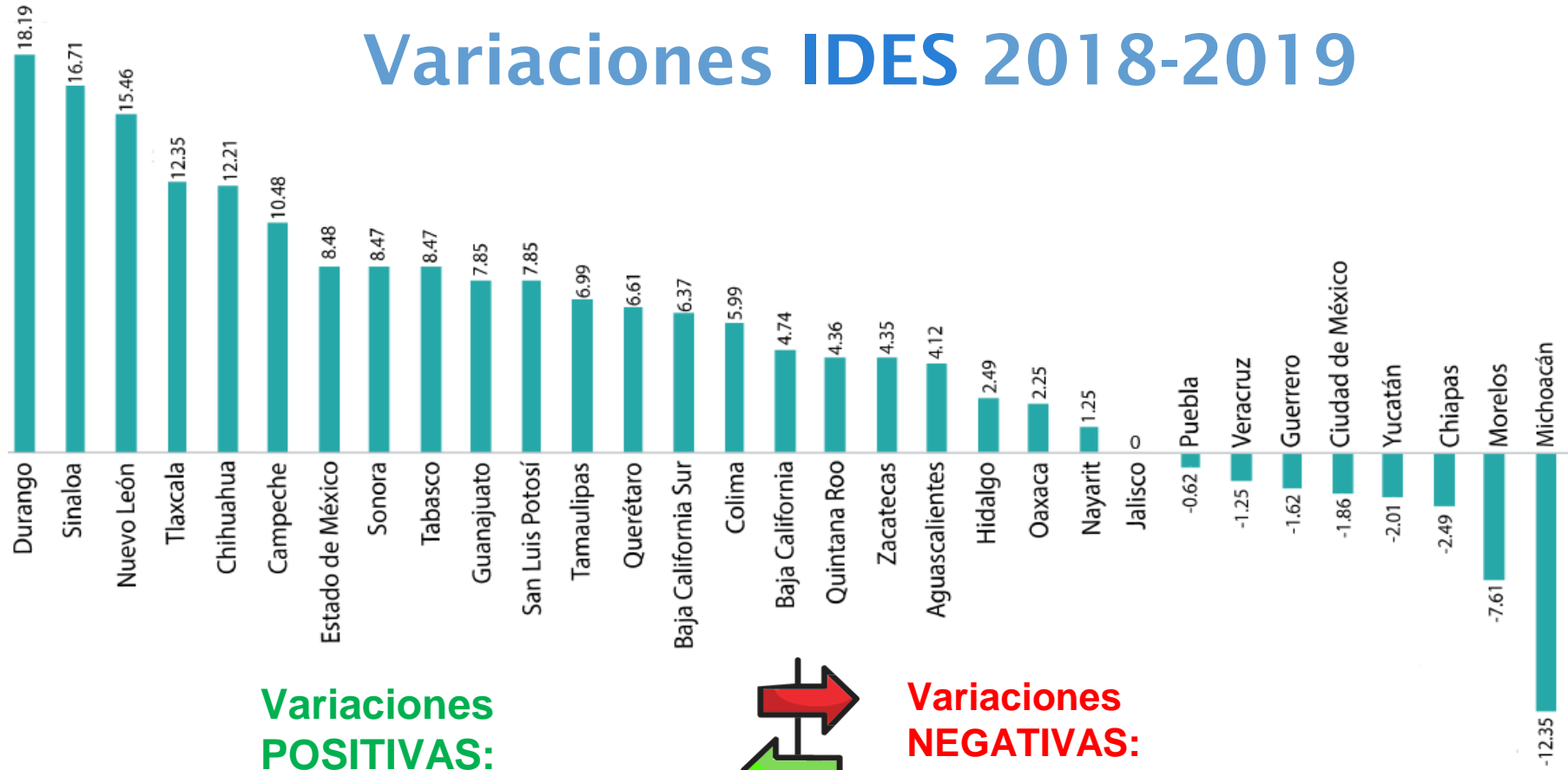
Bajos:

- Querétaro (63.1)
- Tamaulipas (58.36)
- Michoacán (54.87)

Escasos:

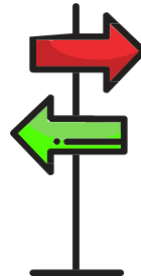
- Chiapas (51.13)
- Nayarit (50.13)
- Morelos (49.12)

Variaciones IDES 2018-2019



Variaciones POSITIVAS:

- Tlaxcala (+12.35puntos)
- Chihuahua (+12.21

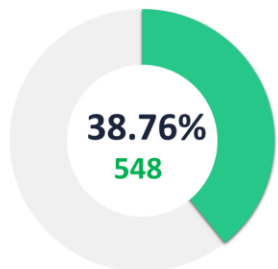


Variaciones NEGATIVAS:

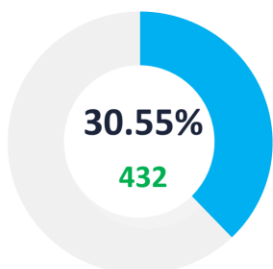
- Morelos (-7.61 puntos)
- Chiapas (-2.49 puntos)

Nivel de Institucionalidad de los Programas de Desarrollo Social

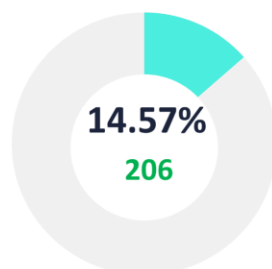
En el **IDES 2019**: 1, 414 programas y acciones estatales de desarrollo social fueron evaluados. Gran parte, carece de elementos básicos de institucionalidad como:



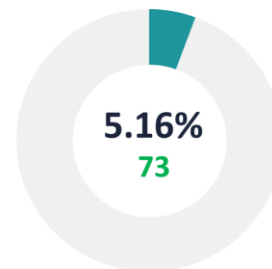
Presupuesto de Egresos



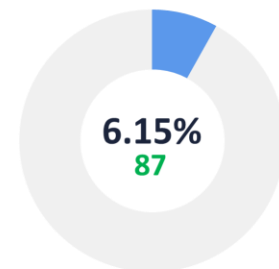
Cuenta Pública



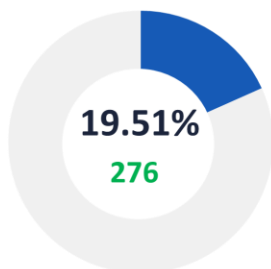
Evaluaciones de Diseño



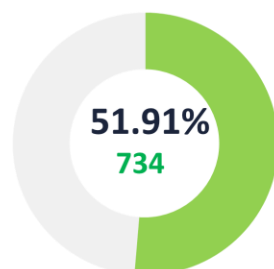
Evaluaciones de Procesos



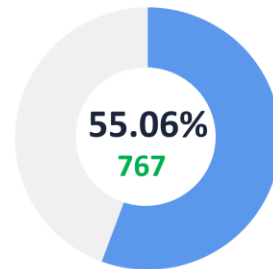
Evaluaciones de Resultados



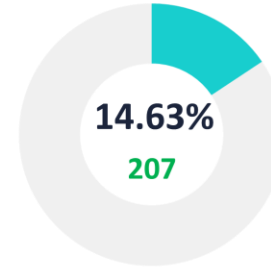
Indicadores de Gestión y Estratégicos



Reglas de Operación



Padrón de Beneficiarios



Definición y cuantificación de la población potencial, objetivo y atendida

2016-2018

Variación de la pobreza: de 4,114.0 personas a 4,174.6 (+1.47%)

Variación de la pobreza extrema: de 1,498.6 personas a 1,623.3 (+8.32%)

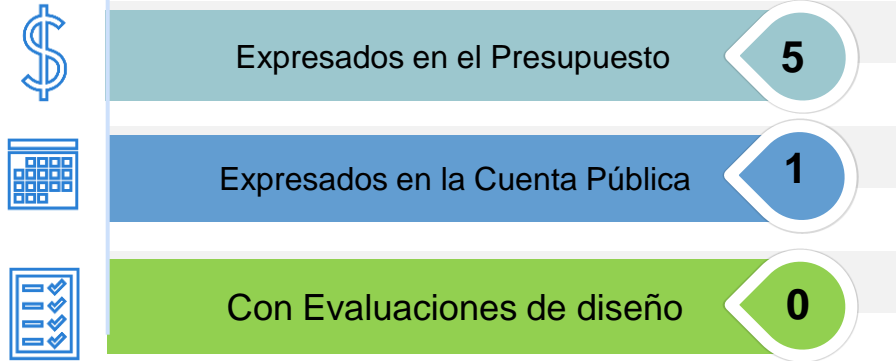
Número Total de Programas

Sociales de **Chiapas**

identificados en la
sistematización de Resultados del

IDES 2019: 10

De los cuales....



Con Evaluaciones de procesos

0



Con Evaluaciones de resultados

0



Indicadores de gestión y estratégicos

(Sólo 1 con indicador de gestión)

0



Reglas de Operación

5



Padrón de beneficiarios


5



Definición y cuantificación de
Poblaciones (Sólo 5 definen y cuantifican su
población objetivo y atendida)

0

Consulta el reporte completo en: www.ides.gesoc.org.mx



Casos nacionales e internacionales para ilustrar el valor público de la transparencia proactiva, sus alcances y límites

» **Caso C: Vacíos de información que limitan la accesibilidad, calidad y/o efectividad de los bienes y servicios públicos:**

◊ Dos ciudadanas, una en Veracruz y otra en Sinaloa, desean consultar información y también reportar una queja sobre una obra que se está construyendo en su localidad ¿cómo lo pueden hacer?

◊ **Veracruz:** Sistema de Consulta de Obras y Acciones Municipales de Veracruz, <http://sistemas.orfis.gob.mx/SIMVERP/>

◊ **Sinaloa:** Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas <http://www.denunciaciudadana.sinaloa.gob.mx/> Sistema Estatal de Denuncia Ciudadana <http://www.denunciaciudadana.sinaloa.gob.mx/> Auditoría Superior del Estado de Sinaloa <https://www.ase-sinaloa.gob.mx/> Secretaría de Obras Públicas <https://sinaloa.gob.mx/p/secretaria-de-obras-publicas>

Marco metodológico básico para desarrollar prácticas de TP robustas:

4. Estructurar una Propuesta de Provisión

- Bajo los parámetros deseados por mis usuarios potenciales

5. Pilotear

- Poner a disposición, recibir retroalimentación, ajustar e implementar

1. Identificar en cuál tipo de reto se ubica el problema que enfrenta mi dependencia pública

- Desapego a principios de trato imparcial/igualitario
- Precaria calidad de decisional de los gobiernos y/o ciudadano
- Limitada accesibilidad, calidad y/o efectividad de bienes y servicios
- Precario Control ciudadano y/o rendición de cuentas sobre el desempeño institucional

2. Identificación de la población

- Que se encuentra bajo el supuesto del problema público-social descrito

3. Establecer un Procedimiento Estructurado

- Para conocer sus necesidades de información, atributos y formas de disposición de las mismas, que le resulten más pertinentes

Nota

- Revisar los lineamientos del SNT en materia de TP



La Transparencia Proactiva en el Marco del Paradigma de Gobierno Abierto

» El GA es una cuestión de poder:

○ Paradigma relacional gobierno-sociedad que favorece esquemas más horizontales de interacción con base en principios de transparencia, participación, colaboración y rendición de cuentas

» El GA es una cuestión de gestión:

○ Como esquema de producción de políticas públicas más eficaces, legítimas (democráticamente) y sostenibles al aprovechar los cuantiosos recursos, capacidades e información en manos privadas en el tiempo para mejorar la definición de los problemas públicos, su priorización, se abordaje para resolución y la valoración de sus efectos.

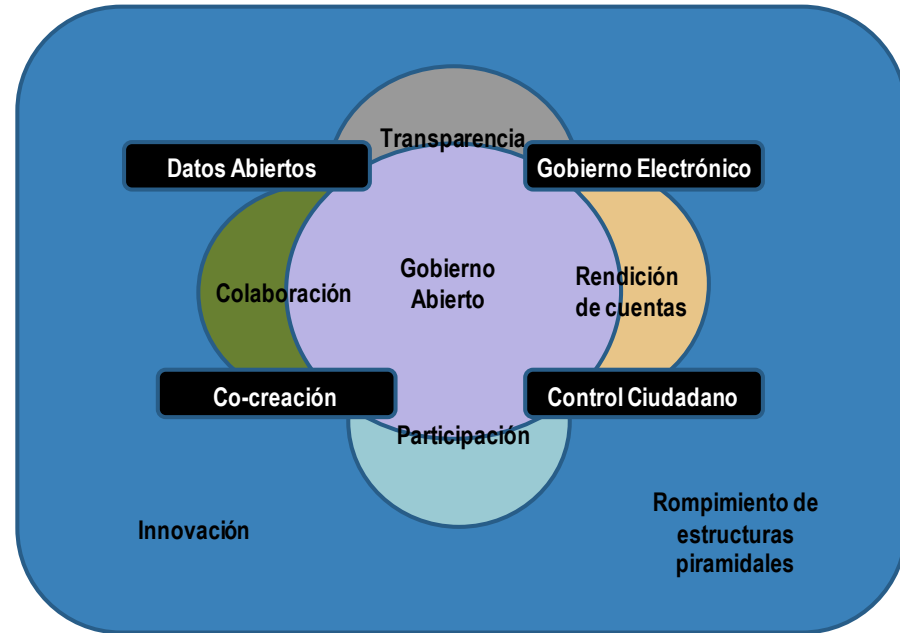


La Transparencia Proactiva en el Marco del Paradigma de Gobierno Abierto

» El GA es un paradigma *gubernativo-administrativo*, que busca:

- ◊ Re-orientar la actuación del gobierno en la resolución de los problemas públicos en favor de esquemas más horizontales, dialógicos y deliberativos con los ciudadanos.
- ◊ A partir de la producción y provisión proactiva de información y la apertura de espacios y prácticas de interacción, colaboración e innovación (animados por el uso de las TICs)
- ◊ Orientados a aprovechar los cuantiosos recursos, información y capacidades en manos sociales y privadas.
- ◊ Para alcanzar soluciones más eficaces y sostenibles a los problemas de la vida asociada.
- ◊ A la vez que revitalizar la legitimidad y confianza de la acción pública en contextos democráticos.

Mientras que la transparencia consiste en abrir las ventanas del gobierno, el Gobierno Abierto se trata de abrir también las puertas





A manera de conclusión...

- » Las burocracias no nacieron transparentes, es un atributo que deber ser deliberada y cuidadosamente construido: se requiere acercarse a la transparencia no sólo como un derecho, sino como una política pública.
- » La Transparencia Proactiva (TP) surge antes las limitaciones de los acercamientos tradicionales para lograr los horizontes de transformación de la AP y de empoderamiento ciudadano.
- » La TP busca de forma deliberada resolver un problema público concreto y, por tanto, agregar un valor público-social específico.
- » Se analizaron casos nacionales e internacionales que ilustran el valor público-social de las prácticas de TP, a partir de cuatro tipos de problemas/retos/tensiones que pueden ser potencialmente resueltos a partir de prácticas de TP.
- » Se ofreció un marco metodológico básico para el desarrollo de prácticas de TP robustas en dependencias públicas.



¡Gracias!

