

Transparencia Proactiva y Datos Abiertos: Conceptos, casos y herramientas

Alejandro González Arreola, WJP

9o Seminario Internacional RRC-PIRC-CUCEA
Diciembre de 2020

Objetivos del Taller

01

Antecedentes

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

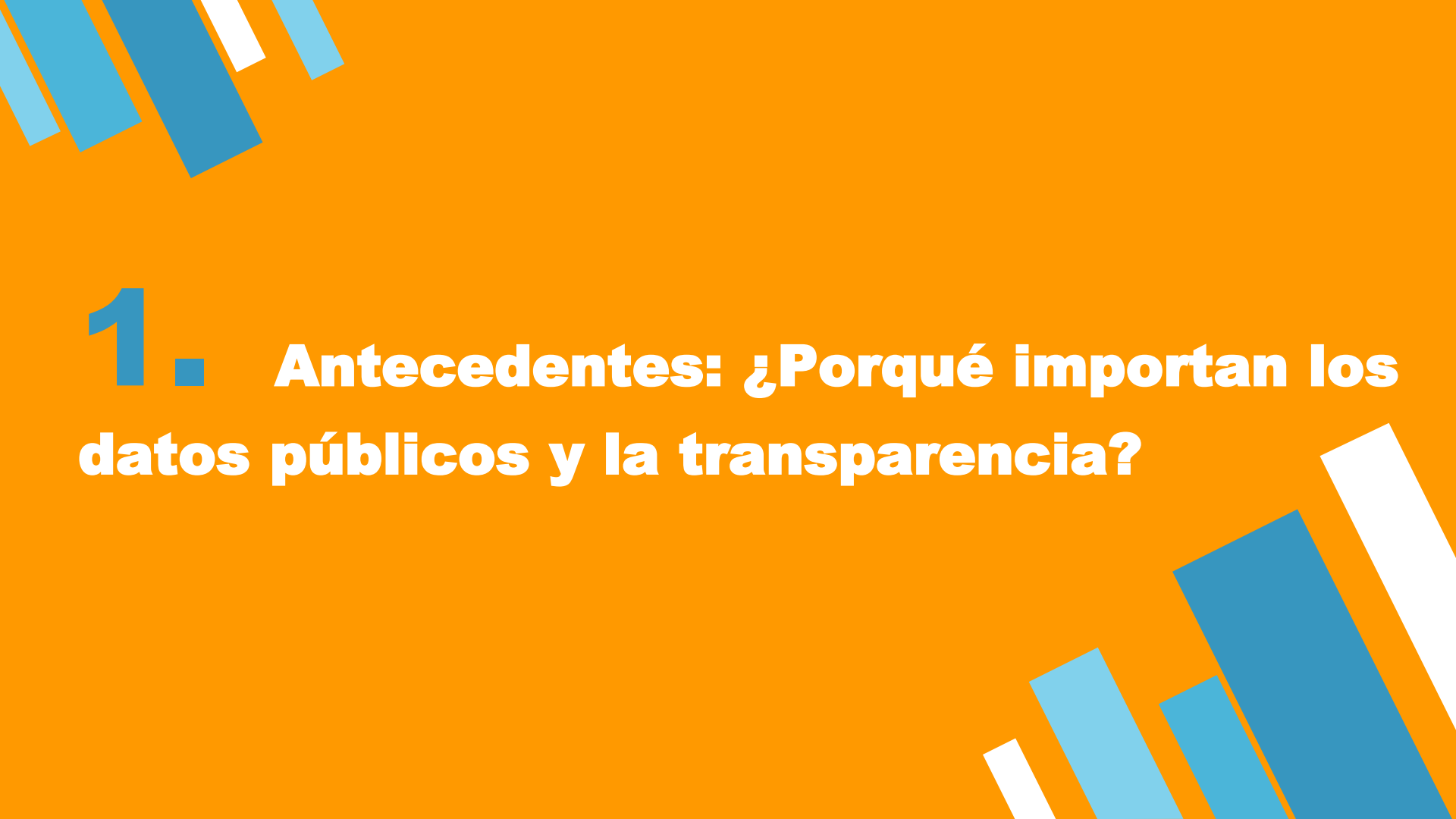
01

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: ¿Porqué importan los datos públicos y la transparencia?



» **Mejores prácticas de registro, reporte y apertura de información se relacionan con mayor ausencia de corrupción y mejor estado de derecho.**



World Justice Project

Organización independiente y multidisciplinaria que trabaja para avanzar el Estado de Derecho en el mundo.

En México publica anualmente el Índice de Estado de Derecho que analiza a las 32 entidades federativas

- (i) Límites al poder gubernamental
- (ii) Ausencia de corrupción
- (iii) Gobierno abierto
- (iv) Derechos fundamentales
- (v) Orden y seguridad
- (vi) Cumplimiento regulatorio
- (vii) Justicia civil
- (viii) Justicia penal

Índice de Estado de Derecho MX

Promedio de las 32 entidades

Puntaje general

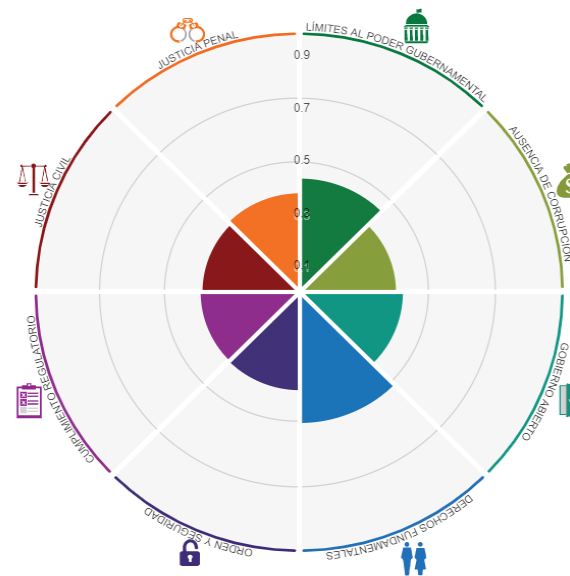
0.39

Posición

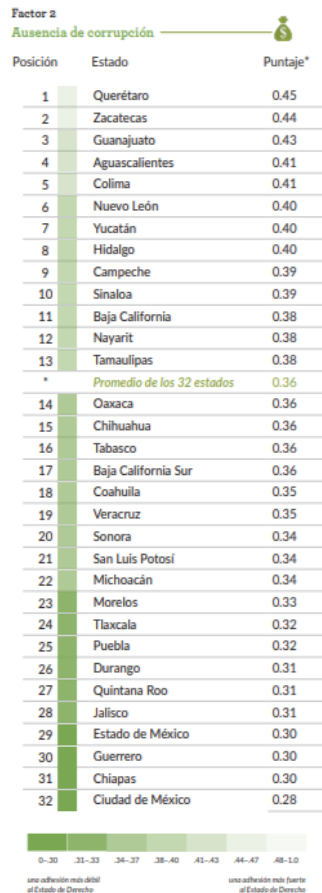
--

Ver todos

Seleccionar



» **Mejores prácticas de registro, reporte y apertura de información se relacionan con mayor ausencia de corrupción y mejor estado de derecho.**




World Justice Project

Organización independiente y multidisciplinaria que trabaja para avanzar el Estado de Derecho en el mundo.

En México publica anualmente el Índice de Estado de Derecho que analiza a las 32 entidades federativas

- (i) Límites al poder gubernamental
- (ii) Ausencia de corrupción**
- (iii) Gobierno abierto
- (iv) Derechos fundamentales
- (v) Orden y seguridad
- (vi) Cumplimiento regulatorio
- (vii) Justicia civil
- (viii) Justicia penal



» **Mejores prácticas de registro, reporte y apertura de información se relacionan con mayor ausencia de corrupción y mejor estado de derecho.**



ICI

Publica el Índice de Calidad de Información sobre Recursos Federales Transferidos a las Entidades Federativas (ICI).

Analiza calidad y completitud con la que los estados reportan ejercicio, destino y resultados de recursos transferidos.

Se construye con base en tres variables

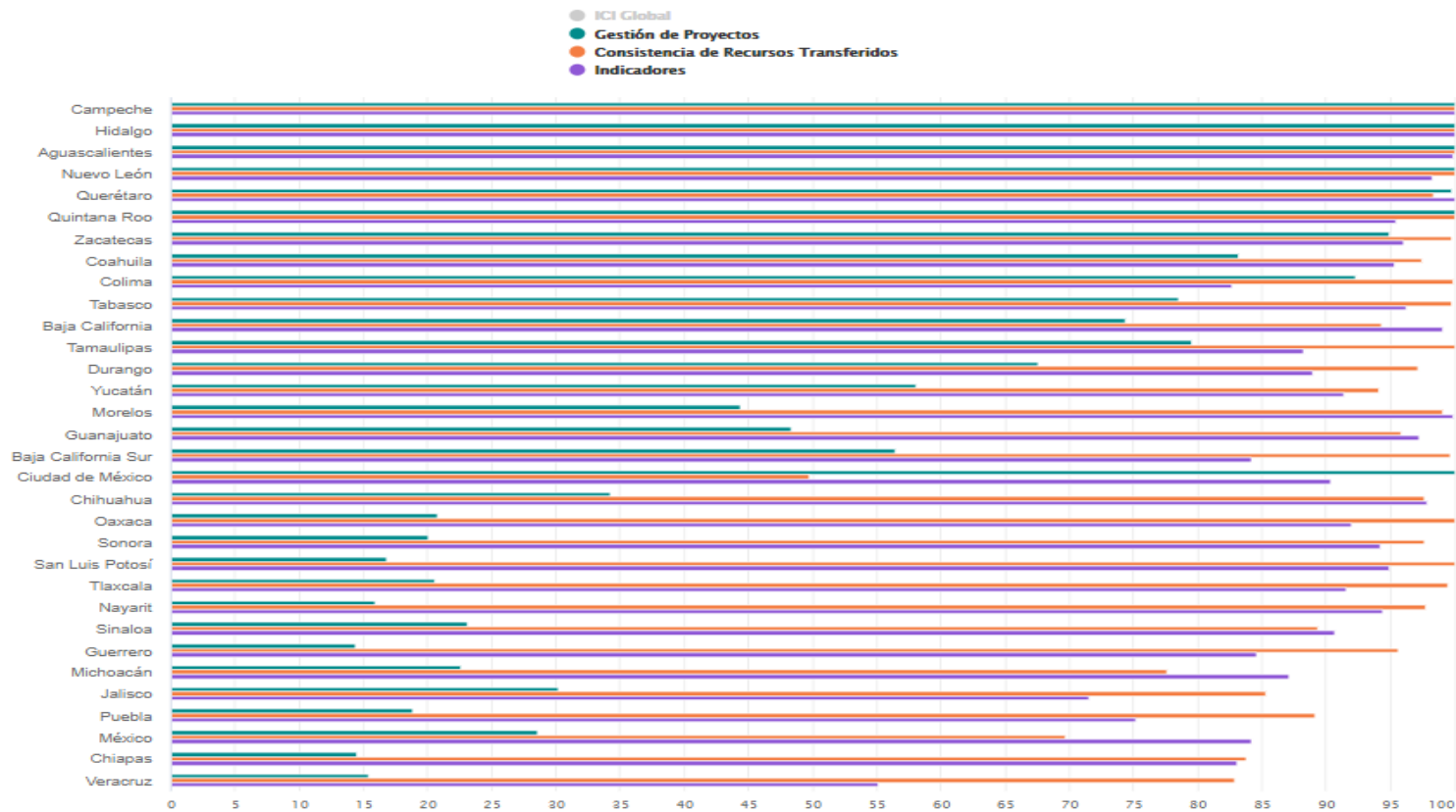
- (i) Consistencia en recursos transferidos
- (ii) Gestión de programas y proyectos
- (iii) Cumplimiento de indicadores

Índice de Calidad en la Información

Segundo trimestre de 2020

(Calificación más cercana a 100 = mayor calidad en la información reportada)

* Oprime las leyendas para seleccionar otras series:



Las entidades federativas están ordenadas conforme a la calificación en el ICI global

- » **Mejores prácticas de registro, reporte y apertura de información se relacionan con mayor ausencia de corrupción y mejor estado de derecho.**

Puntaje global del Índice de Calidad 2019 (4 trimestres) vs Puntaje en corrupción del Índice de Estado de Derecho en México 2019-2020
Correlaciones

		Factor 2: Ausencia de corrupción	Subfactor 2.1 Ejecutivo	Subfactor 2.2 Judicial	Subfactor 2.3 Seguridad	Subfactor 2.4 Legislativo
ICI_global_1T2019	Correlación de Pearson	0.326	0.249	.385(*)	0.245	0.25
	Sig. (bilateral)	0.069	0.169	0.030	0.177	0.16
	N	32	32	32	32	32.00
ICI_global_2T2019	Correlación de Pearson	.351(*)	0.293	0.335	0.282	0.32
	Sig. (bilateral)	0.049	0.103	0.061	0.117	0.07
	N	32	32	32	32	32.00
ICI_global_3T2019	Correlación de Pearson	.468(**)	.380(*)	.440(*)	.400(*)	.409(*)
	Sig. (bilateral)	0.007	0.032	0.012	0.023	0.02
	N	32	32	32	32	32.00
ICI_global_4T2019	Correlación de Pearson	.462(**)	.396(*)	.474(**)	.362(*)	.368(*)
	Sig. (bilateral)	0.008	0.025	0.006	0.042	0.04
	N	32	32	32	32	32.00

** La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

* La correlación es significativa al nivel 0,05 (bilateral).

Existe una correlación estadística positiva y significativa entre el ICI y el Factor Ausencia de Corrupción del IED MX

En México publica anualmente el Índice de Estado de Derecho que analiza a las 32 entidades federativas

Existe una probabilidad muy cierta de que un estado que haya tenido un mejor desempeño en el ICI también lo muestre en ausencia de corrupción

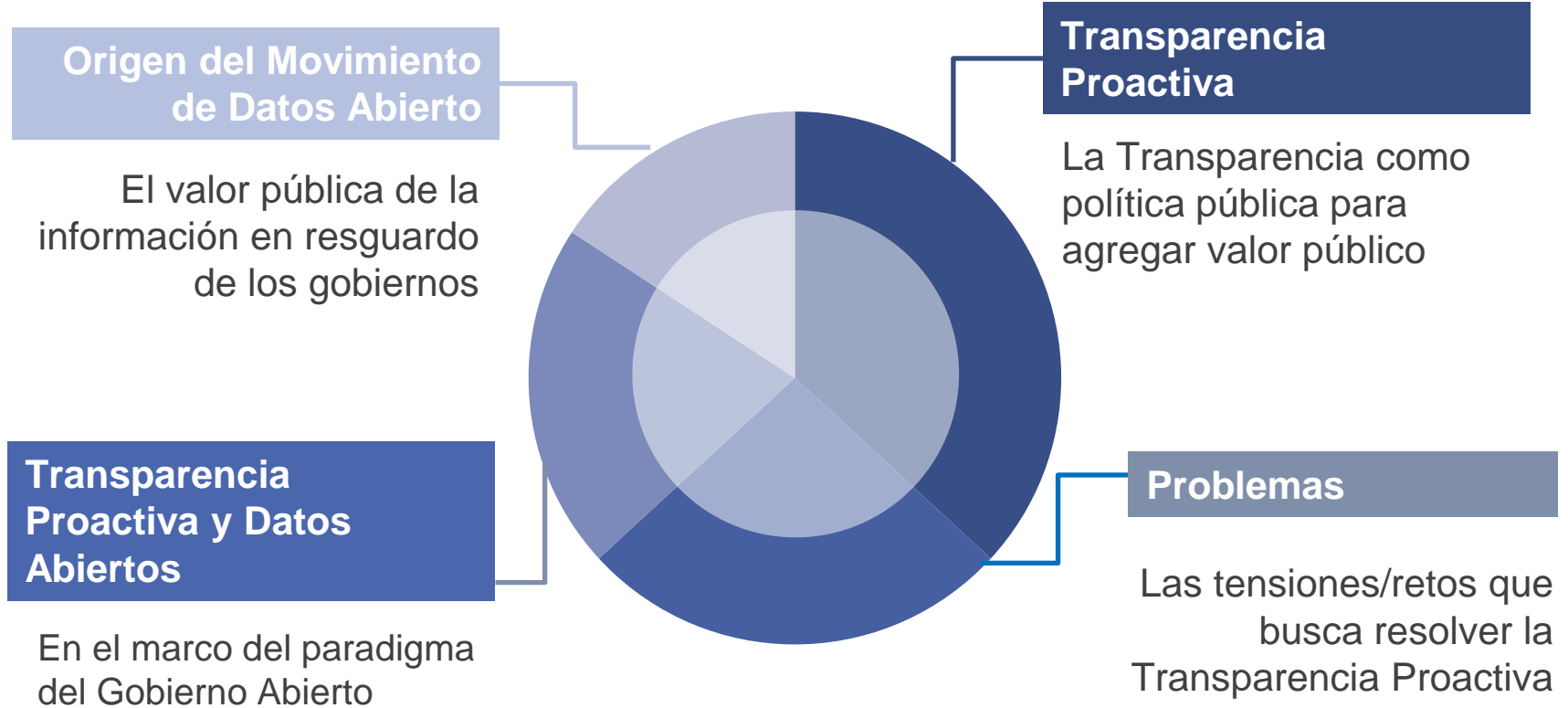
Mejores prácticas de gestión, de registro, de reporte y apertura de información, mejores resultados en control de la corrupción



1. Antecedentes y Sustentación conceptual Datos Abiertos



1. Antecedentes y sustentación conceptual



Origen y racionalidad del movimiento de Datos Abiertos




- ♦ **Década de los 70's:** la NASA crea un conjunto de estándares para facilitar el acceso a la comunidad científica a datos “duros” en resguardo de la NASA para facilitar investigación.
- ♦ **Las TICs aceleran la demanda** por sets de datos para ser utilizados con otros fines.
- ♦ **Datos Abiertos:** Conjunto de estándares técnicos orientados a facilitar el acceso de la comunidad 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 con la finalidad de agregar algún valor a los mismos, ya sea para fines económicos, sociales, científicos o culturales.
- ♦ **Dos lecciones relevantes del movimiento de Datos Abiertos:**
 - Su emergencia *es previa* a las TICs
 - **Carece de toda vocación transformacional de la vida pública:** suele concentrarse en información políticamente incontrovertible; prioriza datos con alto potencial de reutilización no de transformación de la gestión pública.




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

¿Porqué importan los Datos Abiertos?

- **Caso: Datos abiertos para cambiar el paradigma de atención a las enfermedades crónico-degenerativas en el IMSS: de la atención paliativa a la prevención**

- IMSS gastó en 2019, 110 mil millones de pesos en la atención de 4 enfermedades: diabetes, cardiovasculares, cáncer de mama y próstata

- Todas son prevenibles.

- IMSS tiene la información de perfil y riesgos epidemiológicos de todos sus afiliados, pero estaba en formatos “duros” y dispersa.

- Ordenó, digitalizó, integró los datos y los puso a disposición de analistas de *Big Data* para identificar con gran precisión quiénes de sus afiliados están en riesgo de contraer dichos padecimientos si no se hace algo pronto.

- Generó programa piloto en Nuevo León, en donde el IMSS va directamente a cada empresa a atender preventivamente a los trabajadores con dichos riesgos; crea tableros electrónicos de seguimiento por paciente.

- Con este programa, el IMSS podría reducir a la mitad el costo de atención a cuatro enfermedades...hasta el momento no se ha retomado por la actual administración.



No es lo mismo *Datos Abiertos* que *Gobierno Electrónico*



- » **Gobierno Electrónico:** Uso intensivo y exclusivo de las TICs en el sector público para mejorar su **eficiencia** tanto en sus transacciones internas (intra e intergubernamentales), como externas (con los ciudadanos)
- » El Gobierno Electrónico consiste en la adaptación y apropiación de nuevos mecanismos de interacción que, mediante sistemas informáticos cada vez más desarrollados, responden de manera más eficiente las crecientes demandas de una sociedad cada vez más informatizada.
- » Instrumento de gestión: Prioriza eficiencia transaccional independientemente si ello no implica cambio alguno del conjunto de valores más amplios que rigen al sector público y su relación con los ciudadanos.
- » Contribuye a reducir espacios a la discrecionalidad y la corrupción pero no es su propósito central.



Ejemplos ilustrativos de Gobierno Electrónico?

- » ¿Puede haber gobierno electrónico sin GA?
- ◇ Pasaportes: <https://citas.sre.gob.mx/citas.webportal/pages/public/login/login.jsf>
- ◇ Pago de multas, predial, tenencia, agua:
<https://www.finanzas.cdmx.gob.mx/servicios/servicio/consulta-de-pagos-y-adeudos>
- ◇ **EEUU:** NY Business, <https://www1.nyc.gov/nycbusiness/>
- ◇ Secretaría de Economía y Trabajo de Nuevo León, <http://www.nl.gob.mx/servicios/negocios-e-inversion-extranjera/empresas-nuevas-y-registro-de-marcas>



1. Antecedentes y Sustentación conceptual Transparencia Proactiva

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

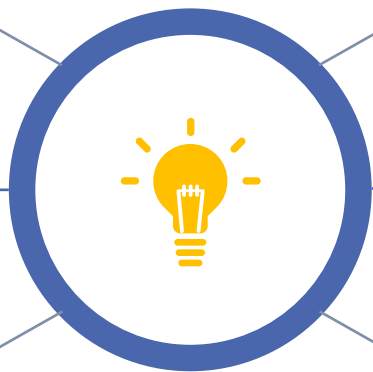
La compleja realidad de la AP es plasmada en documentos que al ser estructurados, organizados y resguardados reflejan la realidad de la AP

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 B: Vacíos/fragmentación de información que impactan negativamente la calidad decisonal de gobiernos y *ciudadanía* en asuntos de interés público o particular:**

Soy una madre de familia afectada financieramente por el COVID y no puedo pagar mi renta ¿existe un programa de gobierno que me ayude?

- ◊ **En Canadá:** Introducir en Google: “Canada website COVID 19” y seguir primera opción
- ◊ **En México:** Introducir en Google: “Sitio de internet COVID México”
- ◊ **En México:** Introducir en Google: “Sitio de internet COVID República Dominicana”




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

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


¿Cómo me puedo proteger del contagio, cómo saber si estuve expuesto al COVID-19?

- ◊ **En Canadá:** Introducir en Google: “Canada website COVID 19” y seguir primera opción
- ◊ **En México:** Introducir en Google: “Sitio de internet COVID México”
- ◊ **En México:** Introducir en Google: “Sitio de internet COVID República Dominicana”



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 uniformes para trabajo y, debido a la pandemia quiero producir mascarillas faciales, ¿puedo hacerlo?, ¿qué requisitos debo cumplir?
 - ♦ 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 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 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/economiaytabajo> ,
<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 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 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 decisión 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.

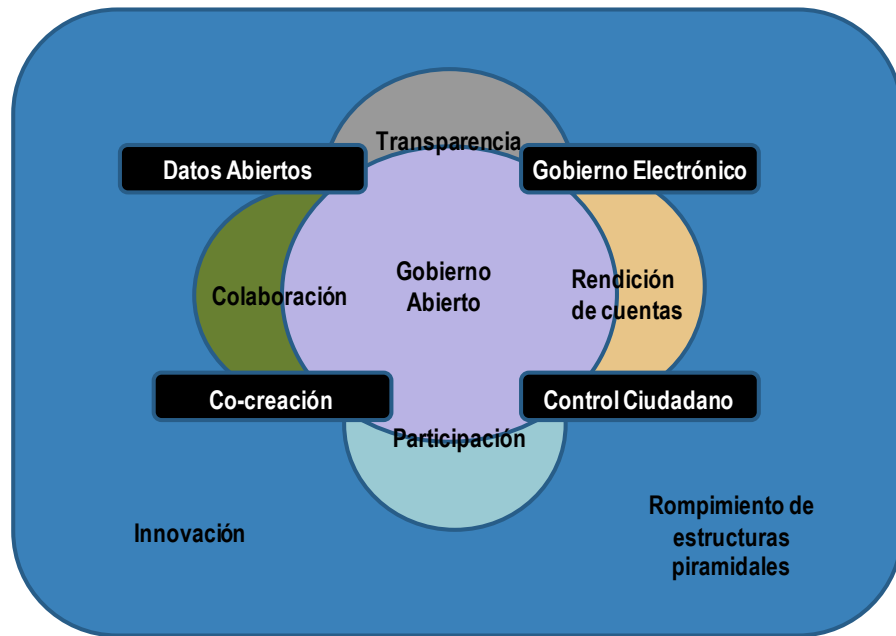


La Transparencia Proactiva en el Marco del Paradigma de Gobierno Abierto

» 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!

agonzalez@worldjusticeproject.org

