



Programa en Auditoría Gubernamental

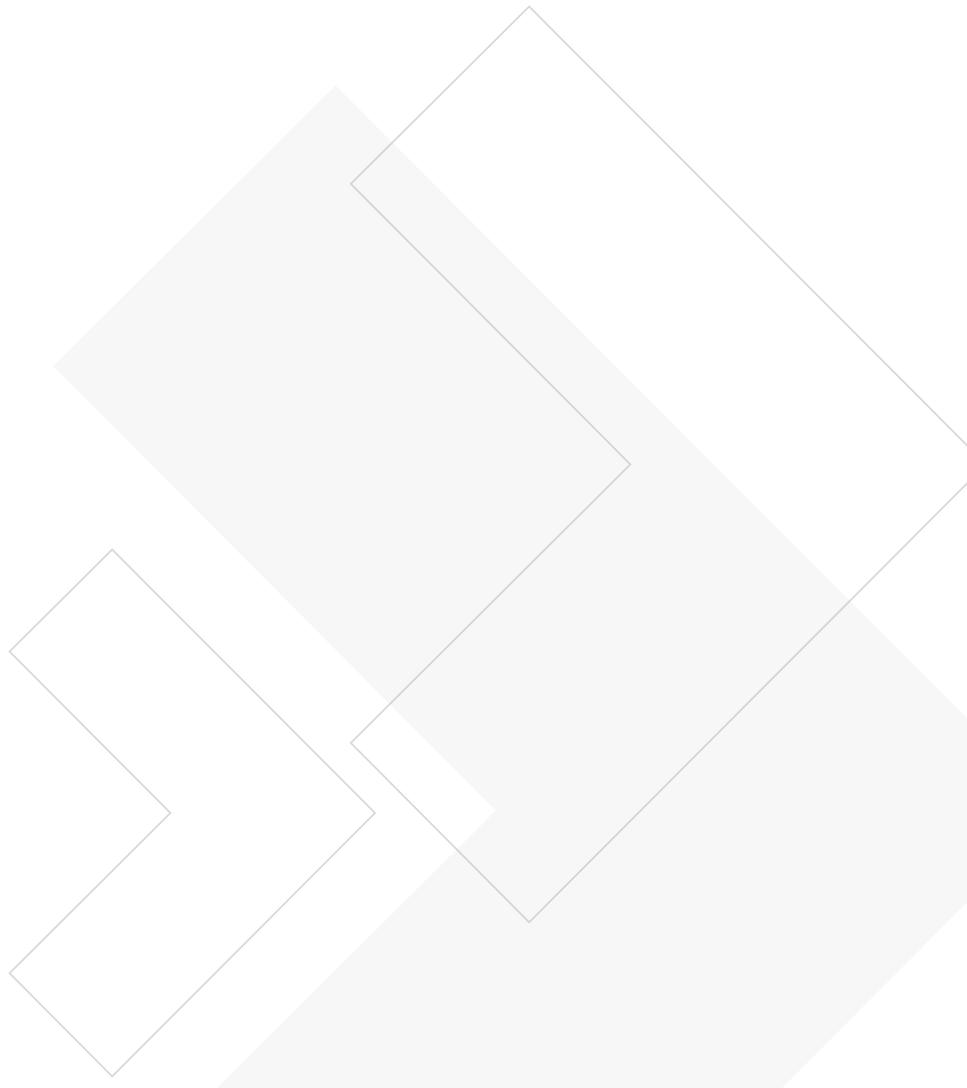
Gobierno Abierto y
Transparencia Proactiva

Sesión 6.
Gobierno Abierto,
¿cómo medirlo?



Contenido

Objetivo general	3
1 Datos Abiertos (Big Data)	4
1.1. ¿Qué son los Datos Abiertos?	
1.2. Principios de los Datos Abiertos	
2 Métrica de Gobierno Abierto	8
2.1 Resultados de la Métrica de Gobierno Abierto 2019	
Referencias	10



Objetivo general

Examinar la medición del gobierno abierto en nuestro país a través de los mecanismos empleados por diversas instituciones y organismos con el fin de implementar medidas para mejorar en las puntuaciones correspondientes.

1

Datos Abiertos (Big Data)

Para lograr que el modelo de Gobierno Abierto logre concretarse en las administraciones públicas y en las instituciones que la conforman, es necesario apoyarse de prácticas innovadoras a través de las cuales los ciudadanos tengan mayor acceso a la información que está en poder de los sujetos obligados de los gobiernos, así como de toda la información pública que estos recopilan y/o generan.

Dicha información no debe estar solo al alcance de la ciudadanía, sino que para su correcta lectura y para su total aprovechamiento debe contar con características que permitan que todos aquellos ciudadanos que quieran consultarla puedan hacerlo; es decir, los gobiernos deberán asegurar que no existan barreras tanto para su acceso como para su libre consulta.

Toda esta información apoya a construir el modelo de Gobierno Abierto pues es el insumo básico para que las organizaciones de la sociedad civil especialistas en diversos temas de interés social, así como la población en general, participen en la construcción de mejores políticas públicas para el desarrollo del país; de la misma manera esta información constituye una herramienta de importancia para el desarrollo del ejercicio de rendición de cuentas.

Sin embargo, hay que tomar en cuenta que Datos Abiertos no es sinónimo de Gobierno Abierto, los Datos Abiertos son una herramienta fundamental para concretar el modelo de Gobierno Abierto, mismo que representa un esquema integral en donde la transparencia, el acceso a la información, la rendición de cuentas y la colaboración entre sociedad y gobierno están presentes. Asimismo, las bases para el Gobierno Abierto están establecidas en la Declaración de la Alianza para el Gobierno Abierto, mientras que el marco conceptual de Datos Abiertos proviene de los Principios de la Carta Internacional de Datos Abiertos.

1.1. ¿Qué son los Datos Abiertos?

De acuerdo con la Carta Internacional de Datos Abiertos propuesta y aceptada en septiembre de 2015 en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas, los datos abiertos son “datos digitales que son puestos a disposición con las características técnicas y jurídicas necesarias para que puedan ser usados, reutilizados y redistribuidos libremente por cualquier persona, en cualquier momento y en cualquier lugar” (ODC, 2015).

De la misma manera, en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en el Artículo 3 fracción VI, se menciona que los datos abiertos son “los datos digitales de carácter público que son accesibles en línea y que pueden ser usados, reutilizados y redistribuidos por cualquier interesado”.

¿SABÍAS QUÉ?



Adopción de la Carta Internacional de Datos Abiertos

En México, en octubre de 2015, se firmó la solicitud para la adopción de la Carta Internacional de Datos Abiertos, con la finalidad de “impulsar el crecimiento económico, fortalecer la competitividad y promover la innovación, incrementar la transparencia y rendición de cuentas, fomentar la participación ciudadana, así como detonar una mayor eficiencia gubernamental y mejora de los servicios públicos”.

Como ejemplo de las prácticas implementadas en la materia en dicha solicitud, se expuso que en febrero de 2015, en México, se expidió el Decreto que establece la Regulación en Materia de Datos.

Además, que en junio de 2015 se publicó la Guía de Implementación de la Política de Datos Abiertos, misma que fue actualizada en 2017. (SFP, 2015).

1.2. Principios de datos abiertos

Asimismo, la Carta Internacional de Datos Abiertos (2015), establece seis principios de los datos abiertos, los cuales fueron creados por gobiernos, por la sociedad civil y por expertos de todo el mundo, siendo tomados como referencia a nivel mundial respecto de cómo se deben publicar los datos.

El primer principio establecido en la Carta Internacional de Datos Abiertos es que los datos deben ser “abiertos por defecto”. Es decir, existe el reconocimiento que en el término datos gubernamentales se deberá considerar a aquellos datos en poder de los gobiernos de cualquier orden, a los datos de organismos gubernamentales internacionales y a aquellos que tengan en su poder otras instituciones del sector público.

De la misma manera también podrán ser considerados como datos gubernamentales aquellos que son creados por las organizaciones (externas) para los gobiernos y a los datos que proporcionan beneficios al público pero que se encuentra en poder de organizaciones externas. Este principio establece además que el libre acceso a estos datos gubernamentales y su uso dotan de valor a la sociedad, por lo que, por defecto deben ser abiertos.

En este principio es fundamental que los gobiernos cuenten con normas y políticas para el uso, intercambio y armonización de los datos abiertos; así como proporcionar seguridad a los usuarios de la información de manera tal de garantizar que no será comprometido su derecho a la privacidad (ODC, 2015).

El segundo principio establecido en la Carta Internacional de Datos Abiertos es que los datos deben ser “oportunos y exhaustivos”. En este principio se reconoce que se requiere de insumos humanos y técnicos para identificar y publicar datos; además se necesita de tiempo para establecer lazos de comunicación a fin de determinar los principales datos de interés para la población con el fin de priorizar los datos que serán “liberados” de primera instancia.

Reiterando que para que estos datos sean “valiosos” para los diversos actores estos deben ser exhaustivos, precisos y de alta calidad. Por lo que a través de este principio “se trabajará en mantener y publicar listas exhaustivas de datos para apoyar consultas en relación con la priorización, publicación y fecha de lanzamiento de los datos” (ODC, 2015).

Siendo fundamental en este principio que los datos sean liberados de manera oportuna y de ser posible en su forma original y sin modificaciones; así como de la manera más desagregada posible, es decir, incluir tantas categorías como sea posible. Además de brindar a los usuarios claridad respecto de la forma en que se recopilaron dichos datos.

El tercer principio establecido en la Carta Internacional de Datos Abiertos es que los datos deben ser “accesibles y utilizables”. En este principio es fundamental la apertura de los datos, ya que de esta manera los diversos actores políticos pueden tomar mejores decisiones. Para ello, los datos que se publican deben ser “fácilmente visibles y accesibles”, es decir, no deben publicarse en ambientes con barreras que impidan ser consultados.

Para ello se buscará contar con un portal en donde se publiquen los datos y que sea de fácil localización. Los datos que se encuentren en dicho portal deberán estar en formatos abiertos, con la finalidad de que estén disponibles para todos. Es decir, la consulta de estos datos deberá ser universal, de modo que cualquier computadora pueda procesarlo y cualquier persona pueda ser usuario de estos.

Siendo así que un formato de datos abiertos significa que los datos deberán ser liberados de manera gratuita (licencia o términos de libre uso) y en formato de archivos que no impida su reproducción en cualquier dispositivo.



PARA SABER UN POCO MÁS

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública

En la Ley General se establecen las características de los Datos Abiertos, siendo así que los datos abiertos deberán ser:

- a) Accesibles:** Los datos están disponibles para la gama más amplia de usuarios, para cualquier propósito.
- b) Integrales:** Contienen el tema que describen a detalle y con los metadatos necesarios.
- c) Gratuitos:** Se obtienen sin entregar a cambio contraprestación alguna.
- d) No discriminatorios:** Los datos están disponibles para cualquier persona.
- e) Oportunos:** Son actualizados periódicamente conforme se generen.
- f) Permanentes:** Se conservan en el tiempo (incluidas versiones históricas).
- g) Primarios:** Provienen de la fuente de origen con el máximo nivel de desagregación posible.

h) Legibles por máquinas: Deberán estar estructurados, total o parcialmente, para ser procesados e interpretados por equipos electrónicos de manera automática.

i) En formatos abiertos: Los datos estarán disponibles con el conjunto de características técnicas y de presentación que corresponden a la estructura lógica usada para almacenar datos en un archivo digital.

j) De libre uso: Citan la fuente de origen como único requerimiento para ser utilizados libremente.

(Artículo 3, fracción VI).

El cuarto principio establecido en la Carta Internacional de Datos Abiertos es que los Datos deben ser “comparables e interoperables”. El establecimiento de este principio es fundamental para establecer diversas métricas de comparación, pues reconoce que para que los datos sean más eficaces y sean considerados de utilidad, estos deben ser “fáciles de comparar”, además esta comparación debe ser dentro y entre sectores, los datos deben ser comparables entre países y estados, así como a través del tiempo, mismo que permite una evaluación del impacto logrado contra el esperado (ODC, 2015).

Para que esto sea posible, los datos deben presentarse de manera estructurada y homologada, siendo necesaria la creación de estándares para la publicación de datos los cuales deberán incluir metadatos, mismos que describan en su totalidad el origen, fuentes, notas y/o aclaraciones respecto de los datos publicados.

El quinto principio establecido en la Carta Internacional de Datos Abiertos es que los Datos deben ser “para mejorar la Gobernanza y la Participación Ciudadana”. Teniendo en cuenta que el acceso a datos y las prácticas de transparencia fortalecen la confianza en las instituciones gubernamentales, así como la legitimidad del actuar de los mismos, ya que apoya a los mecanismos de rendición de cuentas; es con el acceso a más información y transparencia que los ciudadanos pueden activamente participar en la creación de políticas de una manera colaborativa.

A través de los datos abiertos, esta práctica de mejor gobierno y participación se ve favorecida, sin embargo, se deben implementar mecanismos que de manera periódica informen a la población respecto de los avances y resultados de los compromisos de los gobiernos. Dichos mecanismos deberán asegurar que la información que transparentan los gobiernos sea publicada como “datos abiertos” (ODC, 2015).

Por último, el sexto principio establecido en la Carta Internacional de Datos Abiertos es que los datos deben ser “para el Desarrollo Incluyente y la Innovación”. Teniendo en cuenta que los datos abiertos son de vital importancia para la construcción de políticas que propongan soluciones efectivas para atacar problemas sociales, económicos, de desarrollo, entre otros; pues con los datos se puede contar con más información que permita focalizar áreas de oportunidad en beneficio de los habitantes de una determinada región.



REFERENCIA OBLIGATORIA



Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)

El INEGI es “un organismo público autónomo responsable de normar y coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, así como de captar y difundir información de México en cuanto al territorio, los recursos, la población y economía, que permita dar a conocer las características de nuestro país y ayudar a la toma de decisiones”.

En la página oficial del INEGI podrás encontrar información que te será de utilidad para la investigación y análisis de temas como empleo y ocupación, hogares y vivienda, población, educación, pobreza, diversos sistemas de indicadores, censos de gobierno, entre otros.

Es de destacar que dicha información se encuentra en formatos de libre acceso, presentando actualizaciones de manera oportuna, además que integra información desagregada, así como varias formas de acceso a los microdatos.

No obstante, en este principio se reconoce que no todos los gobiernos están equipados con las mismas tecnologías que otros, generando así una brecha importante que inhibe la capacidad real con la que pueden ser aprovechados los datos. Por ello se buscará en primera instancia que cada vez más personas y organizaciones “abran” o pongan a disposición información que generan, buscando que los datos abiertos no solo sean los puestos en “línea” por el gobierno.

De la misma manera se buscará crear programas que “promuevan el desarrollo de bases de datos y demás herramientas basadas en datos abiertos”, a fin de reducir las brechas actuales (ODC, 2015).

2

Métrica de Gobierno Abierto

El modelo de Gobierno Abierto es el resultado de múltiples cambios globales, entre los cuales están la presencia de economías globalizadas, un incremento exponencial del desarrollo de tecnologías y de herramientas para la comunicación digital, así como el incremento de las exigencias de la sociedad, pues los modelos de gobierno tradicionales no brindaban las soluciones a problemas cada vez más latentes que propiciaron la fractura de la confianza de la población hacia los gobiernos.

Siendo así que con la finalidad de reestructurar los lazos de confianza y recuperar la legitimidad, las administraciones de los gobiernos fueron avanzando, dejando atrás modelos de gobierno tradicionales y gerenciales hacia la búsqueda de modelos de gobernanza en donde el ciudadano, además de ser el centro del modelo, también es partícipe y cocreador de herramientas de política.

Sin embargo, para conocer los impactos que este modelo ha generado en los pilares de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y colaboración, es importante contar con instrumentos que permitan analizarlo, medirlo, compararlo y por lo tanto evaluarlo.

En este orden de ideas, en México, en 2017, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), de manera conjunta con el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), realizó el primer ejercicio para medir el modelo de Gobierno Abierto que llevaba en nuestro país apenas dos años de constitución.

Este ejercicio se denominó Métrica de Gobierno Abierto, misma que permitió conocer el estado de la transparencia y de la participación, puesto que mide el nivel de apertura de los sujetos obligados por la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y así poder crear estrategias para su mejora. Dicha Métrica se realiza de manera bienal, teniendo su segunda edición para los resultados del año 2019.

La Métrica de Gobierno Abierto permite conocer los resultados ponderados del Índice de Gobierno Abierto, el cual está compuesto por dos dimensiones o subíndices, transparencia y participación ciudadana, mismos que se analizan desde la perspectiva gubernamental y ciudadana.

El subíndice de transparencia evalúa el “grado en el que los sujetos obligados ponen a disposición de las personas la información que les es requerida, la calidad de la información que otorgan, así como la medida en la que cumplen sus obligaciones de transparencia y generan datos en formatos abiertos” (INAI, 2019). Mientras que el subíndice de participación evalúa tanto “la existencia y funcionamiento de mecanismos formales de participación en cada sujeto obligado y qué tanto las personas pueden incidir en las decisiones de los gobiernos haciendo uso de métodos tradicionales para proponerles que lleven a cabo alguna acción” (INAI, 2019).

2.2. Resultados de la Métrica de Gobierno Abierto 2019

Para 2019, el resultado global a nivel nacional del Índice de Gobierno Abierto en una escala del 0 al 1, en donde 1 es mayor apertura, fue de 0.52 puntos, siendo 13 puntos mayor que el resultado de dicha medición en 2017.

Con respecto al subíndice de transparencia mismo que obtuvo un valor de 0.64 puntos significa que, si bien los sujetos obligados sí publicaron lo que corresponde por Ley y atendieron las solicitudes de información, estos no cumplen con la publicación de información en formatos abiertos o bien no publican información de manera proactiva, ya que si se analiza este subíndice desde la perspectiva ciudadana tiene un valor menor (0.56) que si lo comparamos con la transparencia visto desde la perspectiva gubernamental (0.72).

Por su parte el subíndice de participación ciudadana obtuvo un resultado a nivel nacional de 0.41, en donde el resultado, desde la perspectiva gubernamental, fue de 0.19 puntos mucho menor que el valor obtenido desde la perspectiva ciudadana cuyo valor fue de 0.58; es decir, que existen mecanismos de participación ciudadana, pues este componente tuvo un valor de 0.36 puntos; sin embargo, el funcionamiento de estos y su seguimiento reportaron valores muy bajos siendo estos de 0.23 y 0.04 puntos respectivamente.

Finalmente se puede concluir que a pesar de tener avances en la materia de Gobierno Abierto aún existe un camino largo que recorrer, pues es necesaria la adopción de la cultura de este modelo, desde la generación de información y de datos abiertos, la publicación de información basada en la transparencia proactiva, así como de mayores mecanismos de participación ciudadana, en donde no solo se consulte a la población como requisito sino que esas ideas se plasmen y se concreten en ejercicios plenos de participación y colaboración.

Referencias

- INAI (2019). Métrica de Gobierno Abierto 2019. Resumen ejecutivo. México: INAI y CIDE.
- ODC (2015). Carta Internacional de Datos Abiertos. Recuperado de <https://opendatacharter.net/principles-es/>
- SFP (2015). Adopción de la Carta Internacional de Datos Abiertos. Secretaría de la Función Pública, Coordinación de Estrategia Digital Nacional.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Última Reforma DOF 20-05-2021. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP_200521.pdf