



El uso de la información pública a través de datos abiertos para la generación de una gobernanza

Paola Flores Trujillo

Academia de Innovación Política

Resumen

PALABRAS CLAVES:

Gobernanza, Datos
Abiertos, Información
Pública, Gobierno
Abierto, Tecnología
Digital

La Gobernanza plantea un reto para transformar la forma de gobernar y hacer política a través del involucramiento de las personas en la toma de decisiones, y así, generar cambios y soluciones a los problemas públicos. Al utilizar medios tecnológicos como herramientas de mejora y optimización de la información que posee el gobierno, se puede generar un ecosistema de flujo e interacción constante entre gobernantes y gobernados. El propósito de este artículo es compartir una reflexión con la ciudadanía sobre el impacto que tiene el uso y aprovechamiento de la información pública a través de Datos Abiertos, ya que ésta puede ser utilizada como herramienta para generar Gobernanza y con ello, ayudar a fomentar la confianza en las Instituciones.

Introducción

Hoy en día, nos encontramos ante un panorama político y social en donde la velocidad en el desarrollo de nuevas tecnologías ha permitido el involucramiento de cada vez más personas en la vida política de nuestro país, convirtiendo a la sociedad civil en un actor clave para la interlocución informada entre ciudadanos y el gobierno, explorando nuevas oportunidades para transformar el modo tradicional de gobernar y ayudando a generar confianza en nuestras instituciones.

El Gobierno, como agente necesario pero insuficiente para brindar soluciones a las problemáticas tan complejas de una comunidad, requiere poner a disposición de las personas no solo sus capacidades gubernativas (fiscales, analíticas y administrativas) sino la posibilidad de emprender y promover en forma eficiente acciones de interés colectivo utilizando todas las herramientas e información pública que dispone. Una aproximación de lo anterior, involucra el concepto de Gobernanza la cuál es definida por el Dr. Luis F. Aguilar Villanueva (2016) como:

Un nuevo nivel conceptual y práctico que niega, conserva y rebasa la forma gubernamental (ista) anterior de dirigir a la sociedad, (...) el proceso de gobierno o de dirección de la sociedad mediante el cual una sociedad se dirige, gobierna y gestiona a sí misma. (p. 57 - 74)

En Jalisco, existen diversos casos en donde la sociedad civil ha aprovechado las tecnologías digitales como herramientas para obtener información pública que posee el gobierno con el fin de lograr una efectiva incidencia institucional que les ayude a encontrar soluciones a problemáticas de su entorno, ejemplos concretos son el equipo de #NuestroPresupuesto con la fiscalización del Presupuesto de Egresos del Estado, así como el Observatorio Permanente del Sistema Estatal Anticorrupción encargado de observar y proponer recomendaciones para el adecuado funcionamiento del Sistema.

Por lo anterior, el afirmar que nos encontramos ante una sociedad apática y sin interés de involucrarse en asuntos que le afectan día con día, sería negar la posibilidad para la construcción de acciones colectivas y de co-responsabilidad entre ambos actores a fin de ayudar a solucionar los problemas de interés público. El objetivo principal de este artículo será entonces, lograr reflexionar y entender las causas que permiten contar con casos de éxito de generación de una Gobernaza (o intentos de) entre sociedad civil organizada y el gobierno mediante el uso y aprovechamiento de la información pública a través de la tecnología digital en el Estado de Jalisco.

Para lograrlo, se analizará el concepto de la tecnología digital para entender su impacto en la llamada *Revolución de los Datos*, posteriormente, se hablará sobre los datos que pueden (o no) ser utilizados para cruzar y comparar información pública a través del concepto de Datos abiertos y por último, se expondrá un caso de éxito en el Estado de Jalisco en donde la sociedad civil hizo uso de la información pública para generar incidencia política y por ende, proponer mejoras a su Gobierno en el uso y distribución del dinero público.

Sírvase este artículo como un aliento a nuevas generaciones para impulsar su participación activa en los asuntos públicos, así como una muestra de responsabilidad ante el uso y manipulación de la información a beneficio de la sociedad.

La Tecnología Digital y la Revolución de los Datos

La Tecnología Digital (TD) vino a revolucionar el uso de los datos para la generación de una *sociedad de la información*¹ capaz de impulsar novedosos medios para la creación y divulgación de los mismos, lo cual nos permite desarrollar nuevas formas de organización social y productiva (Tello, 2007).

La TD especialmente el internet, ha sido una valiosa herramienta para que las personas logren tejer una red de conectividad capaz de, entre muchas otras cosas, modernizar al Estado, acortar las brechas de comunicación entre comunidades, empoderar a los ciudadanos, manipular datos para fines colectivos, etc. Sin duda, y citando a Carolina Botero (2019) investigadora, abogada y consultora en temas relacionados a la tecnología en Colombia, la TD se trata de tecnologías disruptivas con potencial para el cambio social al que estamos dando forma rápidamente; el rol de la ciudadanía es lograr que esta revolución permanezca como un proceso positivo y constructivo. Para lograr lo anterior, se vuelve fundamental partir de posiciones informadas que permitan proponer políticas públicas a beneficio de todas las personas. A esta “revolución” varios organismos internacionales la denominan la *Revolución de los datos* ya que, al abrir información relevante y útil para la sociedad, permite la consolidación de una comunidad informada y con capacidad de incidencia.

Identificar quiénes cuentan con éstos datos, el uso que les brindan, los medios por donde se distribuyen y lo que estos datos pueden llegar a generar, provoca un gran reto tanto para la ciudadanía, como para el Gobierno, ya que ambos deben asegurar que éstos sean utilizados de la mejor manera. A nivel nacional, se ha desarrollado reglamentación que delimita qué datos deben y pueden ser públicos (información pública) pero, sobre todo, la forma y formatos en cómo deberían de ser publicados, ya que no basta sólo con tener la información, sino que su publicación tiene que ser a través de bases abiertas para que

las personas puedan hacer cambios y alteraciones a las mismas, con el fin de cruzar y analizar los datos.

Por lo anterior, resulta fundamental saber claramente qué datos pueden ser aprovechados para lograr consolidar una Gobernanza a través del uso de las TD y, sobre todo, saber hasta qué punto el Gobierno es el principal proveedor de los mismos. La *información pública* generada, obtenida y en posesión de los sujetos obligados gubernamentales que resulte relevante o beneficiosa para la sociedad, es un primer gran avance en el tema. Para analizarlo mejor, el concepto que se podría desprender para lograr responder a esta pregunta sería el de los *Datos Abiertos* (DA), en donde *la transparencia, la participación y la colaboración* son principios rectores y están íntimamente relacionados con nuestro tema sujeto de estudio.

Datos ¿Abiertos?: la Información Pública como herramienta de la Gobernanza

Hablar de los datos en la era digital es entender que el tema no es sólo una cuestión técnica, sino un recurso político, crítico y valioso para las personas, el gobierno y las empresas. Desde la perspectiva del combate a la corrupción, la apertura de los datos surge a partir de dos principales vías: la legislación para permitir y hacer valer el derecho al acceso a información pública y la apertura de datos desde los gobiernos y entidades públicas (León & Perini, 2019). Sin embargo, el simple hecho de abrir información no significa, necesariamente, el que ésta pueda ayudar a generar una Gobernanza, ya que la información brindada por los entes gubernamentales debe corresponder a temas estratégicos y relevantes para el interés público.

Existen varias formas para definir lo que son los DA; para la Open Knowledge Foundation (OKF) los datos abiertos son: “datos que pueden ser utilizados, reutilizados y redistribuidos libremente por cualquier persona, y que se encuentran sujetos, cuando más, al requerimiento de atribución y de compartirse de la misma manera en que aparecen” (para una definición más detallada por la OKF se puede consultar <http://opendatahandbook.org/>

¹ Castells prefiere el término de sociedad informacional ya que ésta “indica el atributo de una forma específica de organización social en la que la generación, el procesamiento y la transmisión de información se convierten en las fuentes fundamentales de la productividad y el poder, debido a las nuevas condiciones tecnológicas que surgen en este periodo histórico” (1999).

guide/es/what-is-open-data/). Así mismo, Cruz – Rubio (2015) en su documento titulado *¿Qué es (y qué no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual* afirma que los DA son: “un conjunto de prácticas y tendencias de reformas estatales orientadas a transformar de una forma sustantiva (e irreversible tal vez) al sector público, su aparato administrativo, sus productos y las formas de interactuar con la sociedad a la que sirve” (p. 2). Actualmente, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en su artículo 3, fracción VI, define a los DA como los datos digitales de carácter público que son accesibles en línea que pueden ser usados, reutilizados y redistribuidos por cualquier interesado y que tienen las siguientes características: accesibles, integrales, gratuitos, no discriminatorios, oportunos, permanentes, primarios, legibles por máquinas, en formatos abiertos y de libre uso.

Entonces, ¿qué tipo de datos realmente si son importantes para lograr una Gobernanza? Depende de ciertas condiciones. Open Data Charter publicó en su página la *Carta Internacional de Datos Abiertos*, la cual muestra una lista de características técnicas y jurídicas para que los datos sí puedan ser usados, reutilizados y redistribuidos libremente por cualquier persona. Quienes la firman reconocen que el sector público posee grandes cantidades de datos que pueden ser de uso e interés de los ciudadanos por lo que abrirlos a través de ciertos principios, promoverá la construcción de sociedades más conectadas para asegurar la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones de su gobierno. Los principios manifestados en la Carta son:

- Abiertos por Defecto
- Oportunos y Exhaustivos
- Accesibles y Utilizables
- Comparables e Interoperables
- Para mejorar la Gobernanza y la Participación Ciudadana
- Para el Desarrollo Incluyente y la Innovación

Estos principios buscan ser adoptados por parte de los gobiernos de todos los niveles, por lo que tomarlos en cuenta para este análisis es de gran relevancia por el impacto que pueden llegar a tener.²

Lo valioso de entender el concepto y uso de los DA es darnos cuenta que éstos no son exclusivos o únicos de las Tecnologías Digitales (o las tecnologías de la Información en general) sino que éstas son sólo herramientas facilitadoras del proceso, por lo que hacer buen uso de ellas y lograr trabajarlas con la sociedad, co-creará valor público (Concha & Naser, 2012). Es decir, la clave del éxito de los DA conlleva un gran reto para poder cruzar bases de datos públicas; lograr manipularlas y compartirlas, ya que los datos tienen sentido si sólo si, puedes enlazar su información.

#NuestroPresupuesto, la fiscalización del dinero público desde la sociedad civil

A finales del año 2016, la ex organización civil en Jalisco llamada Wikipolítica³ en colaboración con el Instituto Nacional Demócrata para los Asuntos Internacionales (NDI), establecieron contacto con el equipo de la Diputación del representante del Distrito 10 en Jalisco, para que les permitiera tener una copia del Proyecto de Presupuesto de Egresos del año 2017 que el Poder Ejecutivo había hecho llegar al Congreso del Estado de Jalisco, para su análisis y desarrollo de propuestas de modificación .

Esta colaboración surgió de la necesidad por saber la manera en cómo el Gobierno de Jalisco distribuía y asignaba el dinero público; cuáles eran sus prioridades y con base a qué resultados lo hacía. En total, el equipo de la Diputación entregó a los colectivos 7 tomos con aproximadamente más de mil hojas en dónde se detallaba el procedimiento para su elaboración y los montos propuestos para el próximo ejercicio fiscal, todo en formato escaneado. Las organizaciones al tener en sus manos

² Para una descripción puntual de cada principio, puede consultarse su página oficial: <https://opendatacharter.net/principles-es/>

³ Wikipolítica fue una red de personas en Jalisco que buscaron, por más de 4 años, nuevas formas de hacer política en colectivo a través de uso de la tecnología digital y ocupando espacios de gobierno, para mayor información sobre la red, se puede consultar su página web: www.wikijal.mx

la información y al percatarse de que ésta no venía en datos abiertos (y por consiguiente resultaría difícil su análisis) a finales de octubre de ese mismo año, dichas organizaciones convocaron a especialistas, académicos, estudiantes y a la sociedad civil en general, para conocer e incidir de manera colaborativa en las propuestas de modificación del presupuesto, a través de imágenes digitales que circulaban por las redes sociales de las mismas (Gráfico 1).

Gráfico 1. Convocatoria publicada en redes sociales para el análisis del Presupuesto



Fuente: Imagen publicada en la página oficial de la organización de Wikipolítica Jalisco, recuperado en <https://www.facebook.com/WikipolíticaJalisco/>

Derivado de la favorable asistencia e interés de las personas que participaron en la actividad, se creó un equipo especializado entre los integrantes de Wikipolítica para la transcripción del Proyecto de Egresos en datos abiertos utilizando una hoja de datos en Excel y las herramientas digitales de la plataforma Google Drive para hacerlo de manera simultánea. Transcribir el Proyecto de Presupuesto (el cuál es información pública) tardó poco más de semana y media.

Al contar con la base de datos en formato abierto, desarrollaron una metodología para el análisis de los montos propuestos por el Ejecutivo, a través de la elaboración de solicitudes de información a las Dependencias y Organismos Públicos Descentralizados para saber en qué se habían gastado el monto de sus partidas presupuestarias el año anterior y, sobre todo, si había evidencia de su impacto y resultados. Gracias a este análisis, se identificó el incremento excesivo en partidas referentes al gasto en publicidad en más del 50% de las dependencias, así como el escaso dinero destinado a medicamentos básicos en salud y protocolos de atención a víctimas de violencia.

De los resultados que surgieron de los análisis, se pueden rescatar tres importantes logros:

1. La entrega de poco más de 40 propuestas de modificación al Proyecto de Presupuesto del año 2018 (a través de un análisis detallado que hicieron las organizaciones y que fue entregado al Congreso del Estado de Jalisco para que fuera tomado en cuenta previo a su votación y aprobación por el mismo).
2. El reconocimiento público del Gobernador en ese entonces, del gasto excesivo en publicidad y su compromiso por reducirlo y,
3. La consolidación del grupo que surgió desde Sociedad civil y que ahora se dedica a la fiscalización del dinero público año tras año (cobijados por el nombre de #NuestroPresupuesto).

Este ejemplo de incidencia y Gobernanza, marcó un precedente importante sobre la necesidad de que los gobiernos brinden de manera oportuna, completa y de fácil acceso, toda aquella información que poseen y que pueda ser utilizada para fines colectivos.

Conclusiones

Las nuevas tecnologías digitales han marcado la manera en cómo aprovechar la información pública que poseen y generan nuestras instituciones de Gobierno. Sin duda, esta situación puede propiciar un avance considerable en la manera en cómo se crean nuevas políticas públicas y la consolidación de mecanismos de participación ciudadana que sean realmente vinculantes dada la consolidación de una comunidad informada y con capacidad de incidencia.

Si la pregunta se tornara en responder a la incógnita de si, *¿la tecnología hace mejores ciudadanos?*, la respuesta definitivamente sería no, ya que la tecnología en sí misma no es la respuesta a los desafíos para la difusión y conservación de la información pública, sin embargo, sí tiene el potencial de ser un facilitador de procesos que re-dibujen la relación entre nuestros gobiernos y la sociedad en general.



Paola Flores Trujillo

Licenciada en Administración Gubernamental y Políticas Públicas por la Universidad de Guadalajara con especialización en temas de participación social, innovación política y combate a la corrupción. Tutora en la Academia de Innovación Política de la organización Asuntos del Sur, red en Latino América para el desarrollo de democracias paritarias, inclusivas y participativas.

Referencias

- Aguilar, Luis F. (2006). *Gobernanza y Gestión Pública*. Recuperado de <https://marcelagonzalezduarte.files.wordpress.com/2018/01/aguiar-villanueva-gobernanza-y-gestion-publica.pdf>
- Castells, Manuel. *La Era de la Información: Economía, Sociedad y Cultura: La sociedad Red*, México, Siglo XXI, 1999. Pág. 47
- Tello, Edgar. (2007, enero). Las tecnologías de la información y comunicaciones (TIC) y la brecha digital: su impacto en la sociedad de México. *Revista de Universidad y Sociedad del Conocimiento*. Recuperado de <https://www.raco.cat/index.php/Rusc/article/viewFile/78534/102611>
- Botero, Carolina. (2019). *Cursos Academia de Innovación Política*. Colombia: Diplomado de Innovación Política. Recuperado de <https://cursos.academaiinnovacionpolitica.org/course/view.php?id=18>
- León & Peroni, Cristian y Antonella. (2019). *Cursos Academia de Innovación Política*. Bolivia y Argentina: Diplomado de Innovación Política. Recuperado de <https://cursos.academaiinnovacionpolitica.org/course/view.php?id=18§ion=4>
- Open Data HandBook. (S/A). *Open Data Handbook*. Inglaterra: Open Knowledge International. Recuperado de <http://opendatahandbook.org/guide/es/what-is-open-data/>
- Cruz – Rubio, César. (2015, marzo). ¿Qué es (y que no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual. *Revista en Cultura de la Legalidad*. Recuperado de <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2475/1359>
- Open Data Charter. (S/A). *Carta Internacional de Datos Abiertos*. Open Data Charter. Recuperado de <https://opendatacharter.net/who-we-are/>
- Concha & Naser, Gastón y Alejandra. (2012). *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3969/S2012004_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y