



Tecnología digital y transparencia en los niveles de apertura gubernamental

Juan Manuel Casanueva Vargas

Director y fundador de SocialTIC A.C.

Desde las corrientes de apertura gubernamental vinculadas a la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), se han identificado cuatro elementos básicos para el gobierno Abierto: transparencia, rendición de cuentas, tecnología digital y participación ciudadana. Esa identificación inicial de elementos ha permitido diversas interpretaciones sobre qué aspectos predominan en las iniciativas (políticas públicas, compromisos gubernamentales, iniciativas, proyectos, etc.) de apertura gubernamental. No obstante, a medida que la agenda de apertura crece en planos nacionales y subnacionales a través de una amplitud de acciones, va quedando claro que estos elementos tienen roles distintos y complementarios. A lo largo de este texto, se describirán las características y rol de las nuevas tecnologías digitales y los datos abiertos en acciones de apertura gubernamental.

PALABRAS CLAVES:

Gobierno Abierto,
Participación
Ciudadana, Tecnología
Digital, Co-Creación,
Transparencia

La apertura gubernamental se compone de prácticas congruentes con sus principios básicos, así como de mecanismos estructurados de participación ciudadana con la finalidad de solucionar problemas públicos. Al sumarse a iniciativas existentes o iniciar acciones propias de apertura, los gobiernos se comprometen a fomentar principios y acciones en aras de mejorar su vínculo con la ciudadanía y su labor como gobierno. Por ejemplo, en la declaratoria de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), los gobiernos se comprometen a:

- Aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales.
- Apoyar la participación ciudadana
- Aplicar los más altos estándares de integridad profesional en todos nuestros gobiernos
- Aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas

Open Government Partnership (2011). Declaración de Gobierno Abierto. Recuperado de <https://www.opengovpartnership.org/declaracion-de-gobierno-abierto>

Un gobierno que declara públicamente ante la ciudadanía, alianzas internacionales o mecanismos nacionales para ser abierto, se compromete a trabajar estructuralmente y también impulsar acciones concretas de apertura con la finalidad de resolver problemas públicos puntuales.

Los mecanismos de gobierno abierto adoptados en México, tanto a nivel nacional bajo el marco de la AGA, como a nivel estatal bajo el marco de la agenda de gobierno abierto impulsada por el INAI, se identifican espacios de co-creación de compromisos de apertura gubernamental que busquen resolver diversas problemáticas públicas¹. Siendo congruentes con los principios y declaratorias de Gobierno Abierto, estos espacios se estructuran cumpliendo con características de apertura que habiliten espacios de gobernanza y toma de decisiones horizontales entre sociedad civil y gobierno durante

todo el proceso, abarcando desde la fase del diseño de la metodología pasando por la selección, implementación y evaluación de acciones que resuelvan la problemática correspondiente.

Un compromiso o acción de gobierno abierto es distinto a otra iniciativa de atención o solución de una problemática pública, esencialmente porque la información pública está abierta y es accesible, permitiéndole a la ciudadanía participar de manera informada contribuyendo así a la solución del problema. Es decir, se llega a acciones, iniciativas o proyectos de gobierno abierto cuando es la ciudadanía quien juega un papel esencial y activo en la solución de los problemas públicos. Distintas problemáticas requieren distintos tipos de soluciones, por lo tanto la información y participación variará dependiendo de cada caso. Consecuentemente, para cada acción de gobierno abierto el rol de cada uno de los cuatro elementos antes identificados (transparencia, rendición de cuentas, tecnología digital y participación ciudadana) llegan a ser distintos.

Por ejemplo, podría buscarse una solución a la calidad de atención médica en las unidades de salud meramente desde el estado, enviando personas inspectoras de calidad o implementando tecnología de verificación de inventarios, niveles y demás indicadores de calidad. Ante el mismo reto, bajo una óptica de apertura gubernamental, se requiere que exista la información de manera abierta y fácil de comprender para saber cuáles son los niveles de distintas mediciones de calidad de atención médica en una unidad de salud incorporando la evaluación de sus usuarios, siendo estos principalmente la ciudadanía ahí atendida y las personas empleadas o vinculadas a los servicios de salud. Un ejemplo es el proyecto uruguayo “A Tu Servicio” que transparenta información sobre indicadores de calidad en centros de salud y tiene un mecanismo de reporte ciudadano². De esta manera, la calidad es monitoreada por la ciudadanía, los datos sirven al gobierno para mejorar su servicio y el portal público permite a la población tomar decisiones sobre dónde acudir dependiendo de la información vinculada a cada centro de salud.

¹ Ver declaratorias de AGA <https://www.opengovpartnership.org/countries/mexico> e INAI <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/Transparencia/GobiernoAbierto.aspx>

² La información sobre el proyecto A Tu Servicio está disponible en <https://atuser-vicio.msp.gub.uy/>

Las iniciativas, proyectos o compromisos de gobierno abierto deben de ir acorde con la madurez y proactividad de sus contextos institucionales y sociales. Habrá contextos en donde no existan normativas o instituciones que garanticen la transparencia y por lo mismo, las iniciativas de apertura estarán vinculadas a procesos legislativos que den pie a que exista normatividades de transparencia, acceso a la información y/o apertura de datos. Aquellas iniciativas que se den en contextos en donde existen incipientes instituciones de transparencia y acceso a la información posiblemente buscarán impulsar iniciativas de transparencia proactiva y un uso cívico de la información pública que habilite a la ciudadanía en sus acciones para atender sus necesidades. Y cuando en un país, estado o ciudad cuenta con garantía plena en acceso a la información y transparencia, el reto de apertura gubernamental está en que existan mecanismos estructurados de co-creación entre ciudadanía y gobierno que exploren, decidan y atiendan las necesidades públicas de manera conjunta.

Con base en la experiencia de apertura gubernamental vivida desde la sociedad civil en el ámbito nacional mexicano, se ha llegado a la siguiente tabla que resume aquellos elementos básicos de apertura que los compromisos de gobierno abierto pueden contener dependiendo del nivel de la madurez institucional y nivel de ambición apertura.

Niveles de apertura en un Gobierno Abierto

Nivel Innovador			
Transparencia	Rendición de cuentas	Participación Ciudadana	Tecnología (Innovación)
<ul style="list-style-type: none"> • Portales de transparencia con insumos ciudadanos • Mecanismos de uso de datos por la ciudadanía 	<ul style="list-style-type: none"> • Portales y mecanismos de controlaría ciudadana • Mecanismos de seguimiento y retroalimentación a acciones de gobierno 	<ul style="list-style-type: none"> • Co-creación multi-actor • Deliberación ciudadana • Co- implementación 	<ul style="list-style-type: none"> • Plataforma o medio digital que habilita la participación ciudadana • Información para especialistas y ciudadanía
Nivel Proactivo			
Transparencia	Rendición de cuentas	Participación Ciudadana	Tecnología (Innovación)
<ul style="list-style-type: none"> • Portales de transparencia • Transparencia proactiva • Datos abiertos 	<ul style="list-style-type: none"> • Seguimiento y visualización de casos de corrupción • Monitoreo de la información de acciones de gobierno 	<ul style="list-style-type: none"> • Insumos y argumentación ciudadana • Deliberación ciudadana • Monitoreo ciudadano 	<ul style="list-style-type: none"> • Portal o medio digital informativo
Nivel Estructural			
Transparencia	Rendición de cuentas	Participación Ciudadana	Tecnología (Innovación)
<ul style="list-style-type: none"> • Reportes, información y datos de acciones de gobierno 	<ul style="list-style-type: none"> • Reportes, información y datos de acciones de gobierno 	<ul style="list-style-type: none"> • Consultas ciudadanas 	<ul style="list-style-type: none"> • Portal o medio digital informativo



Tabla 1 - Niveles de apertura en un Gobierno Abierto. Núcleo de la Sociedad Civil para el Gobierno Abierto en México (2019). Niveles de apertura en un Gobierno Abierto. Recuperado de <https://gobiernoabierto.mx.org/blog/2019/05/03/guia-de-implementacion-de-gobierno-abierto/>

Lograr participación ciudadana informada y activa es un reto muy complejo, pues estructural y culturalmente nuestras sociedades no se han formado cívicamente para participar; y tampoco el gobierno se ha diseñado para habilitar a la ciudadanía para que participe o inclusive conozca plenamente aquello que realiza el gobierno. De ahí que es comprensible que los esfuerzos de transparencia de las últimas décadas hayan sido la base para lograr un elemento fundamental para la participación ciudadana, el acceso a la información. Gracias al acceso a la información, grupos ciudadanos activos han logrado conocer información sobre el quehacer gubernamental para fines sociales, rendición de cuentas, periodísticos y académicos. Este proceso se ha fortalecido a medida que se utiliza la tecnología digital para gestionar (de preferencia eficiente e intuitivamente) las solicitudes de acceso emitidas y recibidas así como para, desde las instituciones públicas, contar con bases de datos, archivos digitales y categorización de la información almacenada de manera ordenada y sistematizada.

A medida que incrementa la proactividad en la transparencia gubernamental, pasando de basarse en la recepción de solicitudes de acceso de información como mecanismo para hacer la información pública disponible a la ciudadanía a la construcción de sitios o plataformas web con información pública disponible y actualizada permanentemente, el potencial de uso cívico de esa información por parte de la ciudadanía aumenta. Generalmente, estos sitios son consultados por personas especializadas que conocen del tema y tienen la capacidad para llegar a conclusiones, generar reflexiones y establecer acciones cívicas basadas en datos e información pública. Los portales “Transparencia Presupuestaria” y “Obra Pública Abierta” son principalmente consumidos por personas en el ámbito académico, sociedad civil, gobierno y periodístico³. Desde sociedad civil (preferiblemente en alianza con instituciones públicas) se pueden hacer esfuerzos basados en información pública que lleguen a profundizar en un tema específico como es el caso de los análisis del paquete económico elaborados por el Centro de Inves-

tigación Económica y Presupuestaria (CIEP)⁴. Y también es posible involucrar a públicos no-especializados a través de acciones online-offline como es el caso del Rally de Obra Pública impulsado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y SocialTIC desde 2017⁵.

A medida que los esfuerzos de transparencia proactiva se complementan con la apertura de los datos, las opciones para detallar, ampliar e innovar productos tecnológicos amplían la oferta de espacios digitales que acercan la información a la ciudadanía.

La tecnología digital permite organizar, almacenar y analizar la información dentro del gobierno y ser el medio para llevarla a la ciudadanía en distintos niveles: sitios web, descarga de archivos y hasta acceso a los datos a través de sus servicios web). En la Ciudad de México, el uso de datos abiertos del sistema Ecobici ha generado que a través de una aplicación móvil, una persona usuaria pueda identificar la disponibilidad de bicicletas o espacios en cada ciclo estación, mientras que especialistas en movilidad pueden analizar los datos de traslados por cada viaje en mecanismo de transporte para realizar recomendaciones de política pública en el ámbito de movilidad urbana⁶.

El uso de tecnología digital tiene el potencial de hacer más eficiente al gobierno y resolver algunas necesidades ciudadanas transaccionales, tales como el que la ciudadanía identifique la disponibilidad de bicicletas públicas o sepa a qué hora pasa su transporte público más próximo. No obstante, debemos recordar que la eficiencia de los servicios públicos no son la representación más ambiciosa de la apertura gubernamental. Cuando existen contextos institucionales y regulatorios que habilitan el acceso a la información, la transparencia proactiva y los datos abiertos, el reto está en que se establezcan mecanismos de participación estructurada tanto en espacios digitales como físicos que permitan que la ciudadanía no sólo tenga acceso fácil y comprensible a información pública

³ El portal “Transparencia Presupuestaria” está disponible en <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx> y el portal “Obra Pública Abierta” en https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Obra_Publica_Abierta

⁴ El portal “Paquete Económico” está disponible en <https://paqueteeconomico.ciep.mx>

⁵ Para más información sobre el “Rally de Obra Pública” entrar a https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/ConvocatoriaRally_2019

⁶ Para conocer más sobre los datos abiertos del sistema EcoBici, consultar <https://www.ecobici.cdmx.gob.mx/es/informacion-del-servicio/open-data>



relevante sino que tenga un rol en la solución de problemas públicos que le atañen directamente.

El Toolkit de Participación y Co-creación de la AGA identifica 5 niveles de participación ciudadana⁷:

- Informar: se informa a la ciudadanía sobre el quehacer del gobierno
- Consultar: se escuchan opiniones como parte de la definición de políticas públicas
- Involucrar: se escuchan opiniones y retroalimentación sobre acciones de gobierno
- Colaborar: se contemplan propuestas y sugerencias directas o en espacios co-creación de políticas públicas
- Empoderar: se implementa lo decidido por la ciudadanía como política pública

Open Government Partnership (2018). OGP Participación y Co-creación Toolkit. Recuperado de https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_Participation-CoCreation-Toolkit_20180509.pdf

Estos niveles de participación tienen lógicas distintas y en contextos de apertura gubernamental generalmente obedecen a la disposición y voluntad de apertura de los gobiernos y espacios colegiados para establecer acciones de apertura gubernamental. Para cada tipo de participación, existen soluciones tecnológicas que habilitan cada proceso.

Los sitios web, plataformas de información, medios de comunicación directa y redes sociales, son la base para almacenar y acercar información a las personas. Cuando se busca alcanzar objetivos de participación más ambiciosos, como el involucrar a la ciudadanía, se contemplan sitios y aplicaciones web con funcionalidades que permitan a las personas usuarias acceder a información pero también proponer, opinar y priorizar por las pro-

⁷ Basado en OGP Participation Toolkit: https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_Participation-CoCreation-Toolkit_20180509.pdf

puestas ciudadanas. Y los niveles de participación que involucran la colaboración y co-creación, existen actualmente herramientas de creación colectiva de documentos, deliberación/votación y construcción colectiva de consensos. La siguiente tabla describe ejemplos de usos de herramientas basadas en tecnología digital para habilitar acciones de participación ciudadana.

Nivel de participación	Objetivos de la participación bajo perspectiva de gobierno abierto	Herramientas digitales
Informar	<p>Proveer al público información objetiva y balanceada para asistirlos en el entendimiento de problemas, alternativas y/o soluciones. Ejemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hojas de hechos • Documentos técnicos • Boletines informativos 	<ul style="list-style-type: none"> • Sitios web • Redes sociales • Boletines electrónicos
Consultar	<p>Obtener retroalimentación pública sobre análisis, alternativas y/o decisiones. Ejemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Consultas online • Focus groups • Encuestas • Debates públicos • Audiencias públicos 	<ul style="list-style-type: none"> • Sitios web • Foros de discusión • Boletines electrónicos • Grupos de emails • Chats en línea
Involucrar	<p>Trabajar directamente con el público a través de procesos que garanticen que sus necesidades y aspiraciones son entendidas y consideradas. Ejemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Talleres • Encuestas deliberativas • Paneles de asesores expertos 	<ul style="list-style-type: none"> • Webinar • Transmisiones en línea • Chats en línea • Formularios en línea • Chatbots • Foros de discusión • Peticiones en línea
Colaborar	<p>Alianzas con el público en cada elemento de la toma de decisiones incluyendo el desarrollo de alternativas y la identificación de soluciones preferidas. Ejemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Comités asesores ciudadanos • Consensos • Decisiones participativas • Asambleas ciudadanas 	<ul style="list-style-type: none"> • Plataformas, apps y chatbots para el diálogo estructurado, consenso y deliberación • Plataformas colaborativas (wikis)
Empoderar	<p>Poner la decisión final en la ciudadanía. Ejemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Jurados ciudadanos • Referéndums y elecciones • Decisiones delegadas 	<ul style="list-style-type: none"> • Plataformas, apps y chatbots para el diálogo estructurado, consenso y deliberación • Sistemas de votación electrónica

Tabla 2 - Niveles de participación y herramientas tecnológicas

Elaboración propia basada parcialmente en IAP2 Spectrum of Public Participation contenido en Open Government Partnership (2018). OGP Participación y Co-creación Toolkit. Recuperado de https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_Participation-CoCreation-Toolkit_20180509.pdf

Un ejemplo de una iniciativa innovadora de gobierno abierto habilitada por tecnología digital es “Decide Madrid”. Este proyecto retoma elementos de métodos de presupuestación participativa, para que desde espacios físicos y digitales las personas habitantes de Madrid, tengan la posibilidad de proponer proyectos para su barrio que posteriormente son priorizados por la misma ciudadanía y, en caso de ser aprobados, les son asignados presupuesto y ejecutados por parte de la alcaldía. La ejecución financiera y operativa de los proyectos es publicada en el portal del proyecto permitiendo a la ciudadanía realizar acciones de vigilancia y rendición de cuentas.

Existen múltiples lecciones nacionales e internacionales que motivan y comparten lecciones para poder impulsar tanto a la ciudadanía, sociedad civil y gobierno, para romper los paradigmas de apertura tradicionales y ambicionar a utilizar la transparencia y la tecnología digital para habilitar acciones de apertura gubernamental. Para conocer más sobre estas iniciativas y lecciones se recomienda revisar <https://www.opengovpartnership.org/resources/skeptics-guide-open-government>



Juan Manuel Casanueva Vargas

Juan Manuel es director y fundador de la ONG SocialTIC A.C. dedicada al habilitamiento de actores de cambio a través del uso estratégico de la tecnología digital y la información. Juan Manuel ha liderado y asesorado proyectos de uso de TIC con diversos organismos internacionales y organizaciones locales latinoamericanas en temáticas de TIC para la transparencia, rendición de cuentas, incidencia cívica, participación ciudadana, datos abiertos y seguridad digital. Con SocialTIC, ha co-impulsado los procesos de datos abiertos, Gobierno Abierto (AGA), Parlamento Abierto y controles democráticos para el uso de tecnología de vigilancia estatal en México así como las comunidades de Escuela de Datos y Desarrollando América Latina. Juan Manuel cuenta con estudios de maestría en ciencias en Gestión e Implantación de Proyectos de Desarrollo por la Universidad de Manchester con especialidad en Innovación Social y licenciatura en Ingeniería Industrial y de Sistemas por el Tecnológico de Monterrey Campus Estado de México. Fue ICFJ Knight Fellow 2014-2015 y consultor de estrategia corporativa, operaciones e inteligencia de negocio para Accenture 2002-2006.

SocialTIC A.C.

juan.casanueva@socialtic.org