



Métrica de
Gobierno
Abierto

Reporte de Resultados 2017

Reporte de Resultados 2017

Métrica de Gobierno Abierto 2017

Elaborado por Guillermo Cejudo (coordinador), Cynthia Michel, Armando Sobrino, Marcela Vázquez, Víctor Aguilar y Roberto Zedillo (investigadores), y Rha-bel Pérez, Ana Laura Ortiz, Ana Estudillo, Elena Rivero, Roberto Castillo, Alejandro Ornelas, Cristian Cortés, Carlos Ramos, Michelle Castillo, Meztli Moncada del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.

2017

Índice

Resumen Ejecutivo	1
Introducción.....	12
La Métrica de Gobierno Abierto	15
Resultados	26
Hallazgos generales.....	39
Conclusiones.....	58
Anexo 1: Operacionalización del concepto de Gobierno Abierto.....	60
Anexo 2: Metodología para calcular el Índice de Gobierno Abierto.....	66
Anexo 3: Estrategia para el levantamiento de la Métrica	71
Anexo 4: Metodología para el levantamiento piloto de la Métrica de Gobierno Abierto.....	80
Anexo 5: Índice de Gobierno Abierto en los estados.....	86

Resumen Ejecutivo

En pocos años, México ha construido un conjunto de normas, instituciones y mecanismos que han transformado la manera en que los ciudadanos pueden obtener la información pública que generan y resguardan sus gobiernos. Desde 2007, diversos estudios, incluidas tres Métricas de Transparencia (2007, 2010, 2014), han dado cuenta de esta trayectoria y de los avances y desafíos en el sistema de transparencia. Gobierno Abierto es un concepto novedoso que recientemente ha sido incorporado a esta agenda y que ha llevado a complementar la transparencia con la participación ciudadana (bajo diversas modalidades, desde consulta hasta cocreación).

El ejercicio de Métrica de Gobierno Abierto (en adelante, Métrica) se hace cargo de estos cambios al utilizar una metodología novedosa para medir qué tanto puede un ciudadano conocer lo que hacen sus gobiernos y qué tanto puede incidir en sus decisiones. La Métrica está pensada como la línea base que documenta el estado actual del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (SNT) y de las políticas de gobierno abierto y transparencia proactiva que lo conforman. No es una medición de la actualización normativa en materia de transparencia. Tampoco mide sólo el cumplimiento de normas o la existencia de procesos. No es una evaluación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), ni del desempeño de los organismos garantes en materia de transparencia y acceso a la información. Es una radiografía del punto de partida de la política de gobierno abierto del Estado mexicano.

La Métrica parte de una definición operacionalizable de gobierno abierto que considera que un gobierno, para ser abierto, requiere que la información que transparenta sea realmente útil para el ciudadano, y que los mecanismos de participación permitan efectivamente involucrarse en las decisiones de sus gobiernos. El instrumento de medición del gobierno abierto se compone de dos dimensiones (véase la figura 1): transparencia y participación ciudadana, así como por dos perspectivas: la del gobierno y la del ciudadano.

Figura 1. Dimensiones y perspectivas para la medición del gobierno abierto.

	Transparencia	Participación ciudadana
Perspectiva del gobierno	<p><i>¿El gobierno hace pública la información relativa a sus decisiones y acciones? ¿En qué medida lo hace?</i></p> <p><i>¿De qué calidad es dicha información?</i></p>	<p><i>¿Mediante qué formas pueden los ciudadanos incidir en la toma de decisiones públicas?</i></p>
Perspectiva ciudadana	<p><i>¿Qué tan factible es que un ciudadano obtenga información oportuna y relevante para tomar decisiones?</i></p>	<p><i>¿Qué posibilidad tienen los ciudadanos para activar un mecanismo que les permita incidir en las decisiones públicas?</i></p>

Fuente: elaboración propia.

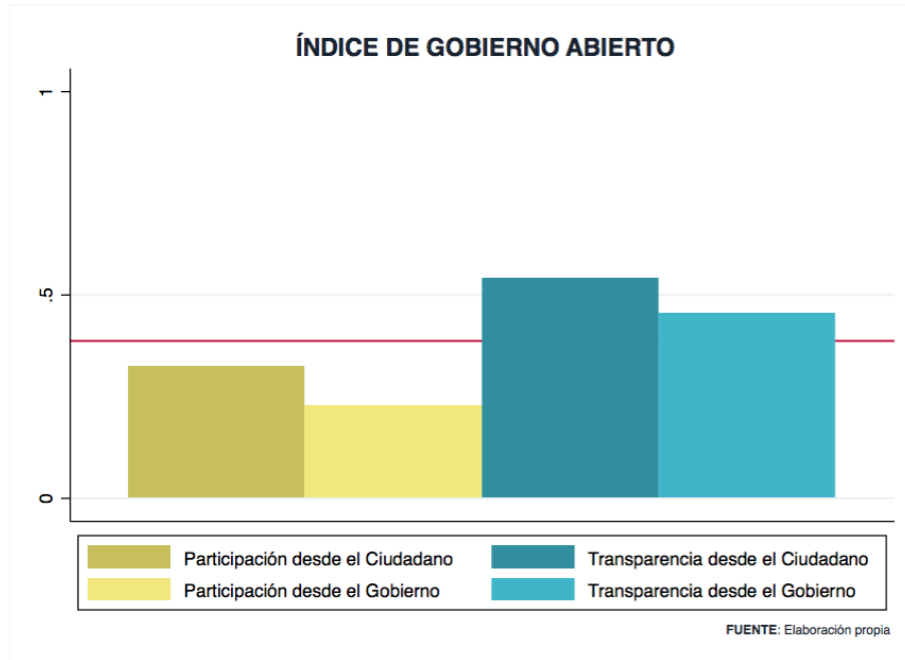
De la combinación de estas perspectivas y dimensiones se desprende el instrumento de medición de gobierno abierto, que incluye nueve índices: El índice general es el *Índice de Gobierno Abierto (GA)*, el cual es el resultado del promedio de los subíndices de gobierno abierto desde la perspectiva gubernamental y de gobierno abierto desde la perspectiva ciudadana. A su vez, cada uno de estos índices resulta del promedio de los subíndices de transparencia y participación ciudadana para cada perspectiva.

La medición de cada uno de estos índices y subíndices implicó un análisis de las normas aplicables a los sujetos obligados, la revisión de sus portales de internet y un ejercicio de usuario simulado. Tras probar preliminarmente los instrumentos de medición, en mayo de 2016 inició el levantamiento de la Métrica, en una muestra de 908 sujetos obligados, que supuso la revisión de 754 portales y el envío de 3,635 solicitudes de información.

Como resultado de la Métrica, se calculó el Índice de Gobierno Abierto en México, que obtuvo un puntaje de 0.39 (en una escala de 0 a 1). Como se mencionó antes, este índice se compone de la medición de la transparencia y de la participación, observadas tanto desde la perspectiva gubernamental como desde la ciudadanía (véase la gráfica 1). El índice muestra que la dimensión de transparencia tiene un valor muy superior (0.50) a la de participación (0.28). Esto puede deberse, por una parte, a los avances de los últimos años en la construcción de normas, instituciones y procedimientos de transparencia en nuestro país y,

por otra, a que no existe un marco normativo ni institucional equivalente en materia de participación ciudadana.

Gráfica 1



Se trata de calificaciones bajas, que muestran el largo camino por recorrer (más largo en materia de participación que en transparencia) para contar con gobiernos que permitan al ciudadano conocer e incidir en su desempeño cotidiano. Estas calificaciones reflejan también un estándar más alto que el utilizado para valorar la transparencia en las anteriores *Métricas de Transparencia* elaboradas por el CIDE, pues no sólo se ha agregado la participación ciudadana como un componente de gobierno abierto, sino que se han añadido elementos (como el de datos abiertos), y se han incluido en la medición a los nuevos sujetos obligados de la LGTAIP, que están apenas arrancando en la creación de procedimientos de acceso a la información pública.

En términos de transparencia, hay un mejor desempeño cuando se analiza desde la perspectiva ciudadana (0.54) que desde la gubernamental (0.46). Esto significa que cuando una persona hace una pregunta sobre una actividad de interés ciudadano a algún sujeto obligado, es más probable que encuentre una respuesta con información completa y en un formato claro, que cuando lo hace sobre una actividad administrativa de la dependencia.

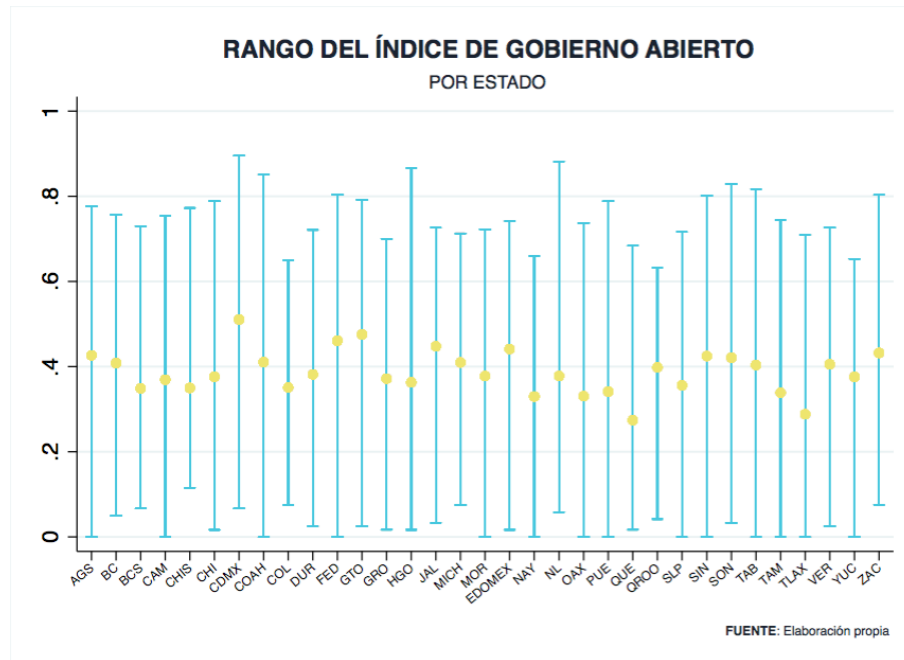
Este patrón de comportamiento se replica en los estados y en los diversos tipos de sujetos obligados y ámbitos de gobierno.

La Métrica evidencia que los gobiernos no suelen contar con mecanismos formales para la participación y sólo en muy pocas ocasiones los ciudadanos logran activar un mecanismo para incidir en la toma de decisiones. De hecho, sólo 16% de los sujetos obligados a los que se contactó para hacer una propuesta de política activó algún mecanismo para presentar y discutir la propuesta. Hay valores más altos en el componente de participación desde el ciudadano (0.33) que en el de participación desde el gobierno (0.23).

El análisis del gobierno abierto en los estados refleja un desempeño promedio deficiente generalizado. El hallazgo más notable es que la variación en las calificaciones entre los sujetos obligados dentro de un mismo estado es más de tres veces mayor que la diferencia entre los estados. Como se puede observar en la gráfica 2, en promedio, la distancia entre el sujeto obligado con el mejor desempeño en gobierno abierto y el que tiene el índice más bajo es de 0.89. En cambio, las calificaciones del Índice de Gobierno Abierto de los estados se encuentran entre 0.51 y 0.27.

Esto significa que independientemente del estado donde se encuentre, un ciudadano debe recorrer un accidentado camino para obtener información útil sobre su gobierno, o para poder abrir un espacio mediante el cual pueda incidir en sus decisiones. No obstante, existen estados que aunque en promedio muestran un desempeño relativamente bueno, están conformados por sujetos obligados con comportamientos muy variados.

Gráfica 2



La grafica 2 evidencia lo anterior. En todos los estados existen sujetos obligados con un desempeño tal, que los hizo acreedores a calificaciones muy cercanas a cero. Pero también en todos los estados existen sujetos obligados que tienen un desempeño que les permitió obtener una calificación aprobatoria e incluso satisfactoria, esto es, superior a 0.8. El que un estado tenga una calificación alta en el Índice de Gobierno Abierto no garantiza que cada vez que se acerquen al gobierno, sus ciudadanos tendrán garantizado su derecho a la transparencia y acceso a la información de la misma forma, ni que sus posibilidades de participar e incidir en la toma de decisiones será siempre la misma. Esto dependerá del sujeto obligado de que se trate. Por eso, el estudio de la Métrica sólo tiene sentido si se realiza tomando como unidad de análisis a los sujetos obligados, y no a los estados, pues esto no sólo permite comparar dependencias con funcionamientos de la misma naturaleza, sino los retos que cada estado enfrenta para ofrecer a sus ciudadanos un gobierno abierto. De los resultados de la Métrica se desprenden ocho hallazgos:

1. Los gobiernos han institucionalizado e internalizado la transparencia, no así la participación.

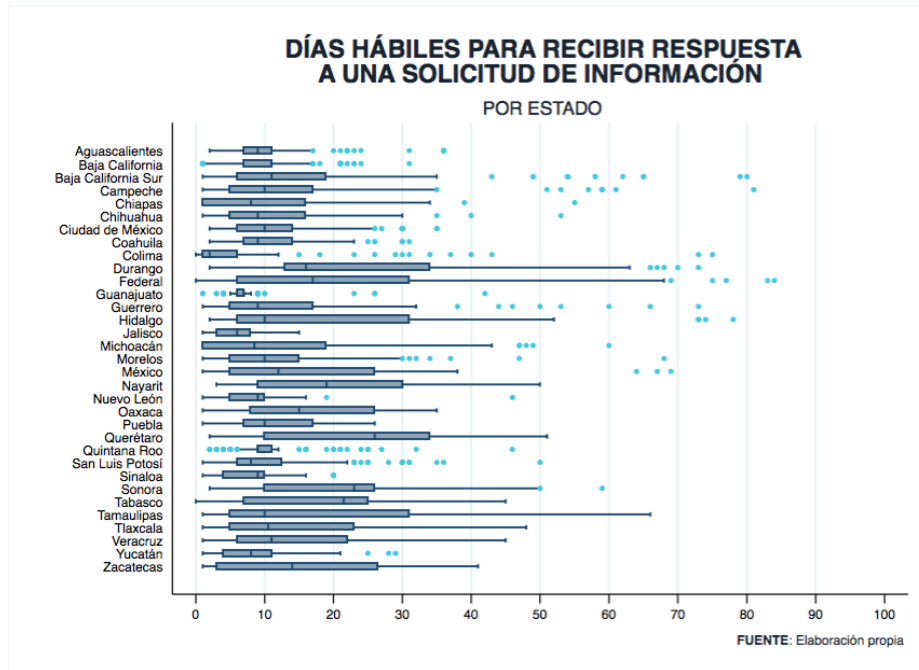
En casi cualquier sujeto obligado, salvo los nuevos, es posible encontrar una forma de hacer una solicitud de información: habrá un mecanismo para hacerlo, un responsable de procesarla, tiempos establecidos que debe cumplir y, al final del proceso, el ciudadano recibirá información clara y completa. El proceso de acceso a la información pública es la principal fortaleza del sistema de transparencia y es el elemento más sólido de gobierno abierto en México.

En cambio, la participación no está institucionalizada ni sus mecanismos plenamente formalizados. En muchos casos, la normatividad en la materia suele referirse a mecanismos de democracia directa que no permiten la incidencia cotidiana del ciudadano en el ejercicio de gobierno. Al momento de presentar ante ciertos sujetos obligados propuestas sobre asuntos relacionados con un tema sustantivo de política pública, el proceso resultó muy complicado, principalmente porque no hay claridad sobre los mecanismos de contacto, éstos no suelen funcionar y, cuando lo hacen, no siempre culminan en la activación de un mecanismo para que los ciudadanos puedan incidir en la toma de decisiones de los gobiernos.

2. Persisten prácticas de opacidad que obstaculizan el ejercicio del derecho de acceso a la información.

De las solicitudes de información realizadas, 83.24% obtuvo una respuesta. Esto muestra la fortaleza de los mecanismos para procesar y responder las solicitudes de acceso a la información. Pese a ello, subsisten prácticas de opacidad que no necesariamente ocurren al margen de la Ley, sino que las previsiones normativas son utilizadas como estrategias contrarias a la transparencia. Con prevenciones y prórrogas, es posible que, cumpliendo el marco legal, los tiempos efectivos de respuesta sean mucho más largos del ideal previsto en la Ley. En no pocas ocasiones, esas figuras se utilizan no para mejorar la respuesta, sino para dilatar su entrega. Estas prácticas no son poco frecuentes: sólo en 43% de los estados el promedio de días para recibir una respuesta a una solicitud de información (incluyendo sólo aquellas solicitudes que sí fueron respondidas) es menor a diez días hábiles. En tres estados, el tiempo promedio de respuesta fue superior a 20 días hábiles y, en la Federación, una de cada cuatro solicitudes de información se respondió en 30 días hábiles o más (véase la gráfica 3).

Gráfica 3



Nota: En este diagrama podemos observar la media de cada entidad como una línea en medio de cada caja; los límites de la caja representan el percentil 25 y percentil 75 respectivamente; los brazos llegan hasta dos veces la desviación estándar al lado izquierdo y derecho de la media; finalmente, los puntos representan los valores extremos (valores que están más allá de dos veces la desviación estándar midiendo desde la media).

3. *Los canales que tiene el gobierno para incorporar a los ciudadanos en la toma de decisiones (PG) son mínimos, dispersos y poco eficaces.*

Cuando se pregunta a las oficinas de gobierno sobre la participación ciudadana, los sujetos obligados suelen identificar alguna normatividad que les es aplicable, y señalar mecanismos de participación —formales o informales— en funcionamiento, pero hay poca o nula evidencia de su seguimiento, principalmente respecto a la incidencia real de dicha participación en decisiones de los gobiernos.

Durante el trabajo de campo, se encontró que los gobiernos de los tres ámbitos desarrollan iniciativas de participación de formas muy variadas, pero generalmente desarticulada de los procesos sustantivos de cada oficina, con procedimientos poco claros para los potenciales participantes y para los funcionarios que deben darles seguimiento. Muchas de las prácticas más efectivas no están institucionalizadas. Por ejemplo, los ejercicios de con-

traloría social carecen de mecanismos para dar seguimiento a las irregularidades identificadas y reportadas por los ciudadanos, de forma que este seguimiento sólo ocurre cuando existe voluntad de los funcionarios públicos responsables.

4. La política de gobierno abierto parte de un piso mínimo que funciona razonablemente bien: los ciudadanos pueden obtener información básica para tomar decisiones sobre su vida cotidiana.

La Métrica de Gobierno Abierto también incluyó una revisión de la forma en que los sujetos obligados responden a preguntas simples sobre áreas de política de su competencia, para valorar la posibilidad de que el ciudadano disponga de la información necesaria y oportuna para la toma de decisiones. El desempeño de los sujetos obligados en este rubro es superior a la calificación global de gobierno abierto, ya que en promedio obtuvieron un índice de 0.63. Esto significa que cuando los ciudadanos requieren información útil para su vida cotidiana, la mayoría de las veces obtienen respuestas claras y completas en un tiempo más o menos razonable.

Estos resultados representan un hallazgo positivo: el acceso a la información es un mecanismo efectivo para que los ciudadanos obtengan la información que necesitan para tomar decisiones que contribuyan a su bienestar. Si bien aún hay áreas de mejora, por ejemplo, para que la información sea proporcionada con mayor rapidez, este atributo de la transparencia es el piso mínimo de una política de transparencia y de cualquier iniciativa de gobierno abierto. Sin este piso mínimo —que significa la posibilidad de que los ciudadanos puedan obtener información básica que les ayude a tomar decisiones sobre su vida cotidiana— cualquier otro elemento (desde los datos abiertos hasta iniciativas sofisticadas de co-creación) carecería de sentido.

5. Los nuevos sujetos obligados deben cerrar una brecha muy amplia frente a los demás sujetos obligados.

Los datos muestran que los nuevos sujetos obligados, —con la excepción parcial de los partidos políticos—, son quienes consistentemente presentan las calificaciones más bajas en cualquiera de las dimensiones o perspectivas de la Métrica. Sólo 58.92% tiene mecanismos electrónicos de acceso a la información; la mitad tiene sitio web (51.03%); y ninguno tiene datos abiertos.

Esto se debe, en primer lugar, a que son los sujetos más recientemente incorporados a las obligaciones de transparencia y están, por tanto, generando apenas los instrumentos para cumplirlas. Pero hay una segunda razón, que no es exclusiva de los nuevos sujetos obligados, y que se refiere a la tensión entre, por un lado, la lógica transversal de la LGTAIP y del SNT y, por otro, las características administrativas de las organizaciones y las peculiaridades de las tareas que lleva a cabo cada tipo de sujeto obligado. Los fideicomisos, los partidos y los sindicatos no son equivalentes a una secretaría de estado o a un ayuntamiento en las tareas que llevan a cabo, en la estructura administrativa que los sostienen, ni en el tipo de información que generan y que puede ser solicitada.

6. Los municipios son gobiernos menos opacos y tienen mejores mecanismos de participación que los estados.

Los ayuntamientos del país, frecuentemente considerados el ámbito de mayor precariedad institucional, han logrado avanzar en mecanismos de transparencia y de participación, tanto o más que los sujetos obligados de otros ámbitos de gobierno. No obstante, esto no significa que su desempeño en materia de gobierno abierto sea el deseado. En efecto, el Índice de Gobierno Abierto de los municipios es apenas de 0.41, mientras que el de los estados y la Federación es de 0.38 y 0.46, respectivamente. Estas calificaciones se basan en una muestra de 155 municipios en los 31 estados y cinco demarcaciones territoriales de la Ciudad de México¹.

En términos de transparencia, el ámbito municipal presenta mayores avances que el estatal: el primero obtuvo una calificación de 0.52, mientras que la calificación del ámbito estatal fue de 0.49. Con respecto a la dimensión de participación, los municipios presentan mejor desempeño (0.30) que los estados (0.27), y un desempeño muy similar al de la Federación (0.31). Si bien en ningún caso se puede considerar que los municipios han institucionalizado a cabalidad la participación ciudadana, sí se puede afirmar que tienen un desempeño superior a sujetos obligados con muchos mayores presupuestos y capacidades institucionales.

¹ La muestra de municipios analizada estuvo conformada por el municipio capital y cuatro municipios adicionales. Estos últimos se seleccionaron, cuando fue posible, con base en dos criterios: tamaño de la población (dos con menos de 70 mil habitantes y dos con más de 70 mil habitantes), y partido en el poder (que fueran gobernados por diferente partido político).

7. La mayoría de los sujetos obligados cuenta con portales de internet, pero éstos no cubren aún las obligaciones de transparencia legales, ni contienen información orientada al ciudadano.

Si bien 94% de los sujetos obligados analizados tienen su propio portal de internet, en general éstos no cuentan aún con la información mínima prevista en la LGTAIP². Los sujetos obligados del ámbito federal obtuvieron una calificación de 0.30 en el subíndice que mide la completitud de la información que, según lo dispuesto en el artículo 70 la LGTAIP, deberá estar disponible en los portales en los próximos meses. En este sentido, la calificación de los sujetos obligados de los ámbitos estatal y municipal fue de 0.30 y 0.38, respectivamente. Estas calificaciones reflejan el enorme trabajo que queda aún por hacer para que los sujetos obligados cumplan con las obligaciones que la LGTAIP les exige.

Más importante aún, los portales de internet no suelen contener información que le sea útil al ciudadano para su vida cotidiana. El subíndice de transparencia proactiva, que mide tanto que los portales de los sujetos obligados hagan pública información adicional a la prevista en la LGTAIP, como que ésta pueda tener una utilidad para un público particular, obtuvo una calificación de 0.15. Esto significa que los sujetos obligados en general no publican en sus portales información adicional a la prevista en la LGTAIP, o por lo menos no bajo la etiqueta de transparencia proactiva, (0.22) y no está focalizada (0.08), es decir, no es información que esté agrupada o presentada de manera que pueda sugerir un uso o utilidad para un público específico. El mayor avance en términos de transparencia proactiva lo presentan los sujetos obligados del ámbito federal, quienes obtuvieron una calificación de (0.35), particularmente las dependencias del poder ejecutivo, que tienen la calificación más alta (0.88).

8. El Sistema Nacional de Transparencia enfrenta una agenda compleja, diferenciada y con disyuntivas.

En los próximos años, el SNT tendrá el desafío de la implementación de un mandato ambicioso definido en la LGTAIP, en un contexto heterogéneo (con nuevos sujetos obligados

² Si bien el plazo inicial para que los sujetos obligados cumplieran con dichas obligaciones de transparencia (5 de noviembre de 2016) fue prorrogado (hasta el 4 de mayo de 2017), con esta medición se pretende generar una línea base frente a la cual se puedan observar los avances en la materia en años posteriores.

y con capacidades diferenciadas), en el que todas las entidades federativas y el ámbito federal tienen ejemplos de calificaciones altas y bajas, por lo que ninguna puede suponer que hay desafíos básicos superados.

En efecto, los datos de la Métrica muestran que, hacia adelante, el SNT debe tratar asuntos de vanguardia y de gran sofisticación, al mismo tiempo que se atiende una agenda más básica de arranque en la construcción de capacidades para la transparencia. Esta agenda incluye el reto que enfrentan los nuevos sujetos obligados de desarrollar sus procedimientos, crear sus primeros portales y empezar a participar en los procesos y mecanismos ya existentes. Tanto sujetos obligados nuevos como viejos, enfrentan también el desafío de combatir prácticas de opacidad que dejan a los ciudadanos sin una respuesta clara y completa a sus solicitudes. En el mismo sentido, hay una tarea fundamental respecto a la preservación y gestión eficaz de los archivos, condición indispensable para que la información esté disponible cuando un ciudadano la solicite. Estos desafíos, que podríamos llamar de primera generación, están presentes todavía en todos los sujetos obligados.

La línea base presentada en esta Métrica, que muestra avances importantes pero también desafíos formidables para el conjunto del Estado mexicano, mide precisamente los atributos de gobierno abierto que, se espera, comenzarán a modificarse con la operación plena del SNT. Más allá de normas y procedimientos actualizados, de portales modificados, de sistemas informáticos complejos y de mecanismos formales de participación ciudadana, es fundamental no perder la perspectiva ciudadana que debe guiar estos esfuerzos. Sólo si al final de la ruta los ciudadanos pueden, efectivamente, acceder a la información pública e incidir en las decisiones de sus gobiernos, podremos afirmar que todas estas iniciativas han tenido éxito y que los gobiernos mexicanos son más abiertos.

Introducción

En pocos años, México ha construido un conjunto de normas, instituciones y mecanismos que han transformado la manera en que los ciudadanos pueden obtener la información pública que generan y resguardan sus gobiernos. Desde 2007, diversos estudios, incluidas tres Métricas de Transparencia (2007, 2010, 2014)³ han dado cuenta de esta trayectoria, de los avances en la garantía del derecho a la información, la actualización normativa, los ajustes en los portales de transparencia, el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los organismo garantes, las características de las unidades de enlace en los sujetos obligados y en la experiencia de los usuarios de los sistemas de acceso a la información. También han servido para documentar los desafíos y rezagos y señalar la marcada heterogeneidad entre estados, sujetos obligados y ámbitos de gobierno.

Tras un proceso acelerado de reformas legales, ajustes institucionales y cambios organizacionales, hoy se cuenta con un texto constitucional que garantiza el derecho de acceso a la información; un Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (SNT); una Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (en adelante, LGTAIP); un ente garante, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (en adelante, INAI), que es un organismos constitucional autónomo de carácter nacional, y con 32 organismo garantes locales. Hay un nuevo conjunto de obligaciones legales tanto sobre los procedimientos de acceso a la información como de la información que debe ser publicada en los portales de los sujetos obligados; se ha lanzado una Plataforma Nacional de Transparencia (en adelante, PNT) y se han desarrollado, desde el INAI, directrices, formatos y capacitaciones para asegurar el cumplimiento de estas nuevas obligaciones. Hay, también, nuevas expectativas técnicas del acceso a la información (por ejemplo, en materia de datos abiertos) y una agenda ampliada hacia la transparencia proactiva.

En paralelo, a la agenda sobre transparencia se ha incorporado un concepto novedoso: el gobierno abierto. La participación de México en la Alianza Global de Gobierno Abierto, la creación de un Secretariado Técnico de Gobierno Abierto, la elaboración de planes de acción, la realización de la Cumbre Global de Gobierno Abierto en la Ciudad de México en 2015, el lanzamiento de iniciativas de gobierno abierto en los espacios locales, y

³ Véase <http://www.metricadetransparencia.cide.edu>.

la inclusión de gobierno abierto como principio, como política y como mecanismo en la LGTAIP⁴ muestran la importancia que el concepto ha adquirido para esta agenda y que ha llevado a complementar la transparencia con la participación ciudadana (bajo diversas modalidades, desde consulta hasta cocreación).

El ejercicio de Métrica de Gobierno Abierto (en adelante, Métrica) se hace cargo de estos cambios al utilizar una metodología novedosa que, a diferencia de métricas anteriores, se concentra menos en la homogeneización normativa o en el cumplimiento de obligaciones legales en materia de transparencia y acceso a la información, y adopta una noción más amplia de gobierno abierto y una perspectiva ciudadana. Así, la Métrica busca medir qué tanto puede un ciudadano conocer lo que hacen sus gobiernos y qué tanto puede incidir en sus decisiones. En este reporte, antes de presentar los resultados y hallazgos de la Métrica, se presenta la conceptualización de gobierno abierto, realizada a partir de una revisión de la literatura, un análisis de otras mediciones nacionales e internacionales y un sondeo entre especialistas, que permitió identificar una práctica observable, común a todas las oficinas de gobierno, verificable y comparable en el tiempo. A partir de esa conceptualización, se muestra el método de cálculo del Índice de Gobierno Abierto y de sus subíndices e indicadores.

La Métrica abarca 908 de sujetos obligados, observados a partir de 3,635 solicitudes de información, la revisión de sus portales de internet, búsquedas en internet, revisión de normas y ejercicios de usuario simulado. Tras una prueba piloto realizada a inicios de 2016, entre mayo y octubre de ese año se recabó información sobre transparencia y participación en todo el Estado mexicano. Los resultados se presentan de forma agregada en la tercera sección del documento, con gráficas y figuras que ilustran los principales resultados y los valores del índice y sus componentes. Se trata de calificaciones bajas, que muestran el largo

⁴ En efecto, ya desde la LGTAIP se establecen responsabilidades en materia de gobierno abierto (las cursivas son propias):

Artículo 42. Fracción XX. Los organismos garantes, en el ejercicio de sus atribuciones y para el cumplimiento de los objetivos de la presente Ley, fomentarán los principios de *gobierno abierto*, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana, la accesibilidad y la innovación tecnológica;

Capítulo III. Del Gobierno Abierto. Artículo 59. Los organismos garantes, en el ámbito de sus atribuciones, coadyugarán con los sujetos obligados y representantes de la sociedad civil en la implementación de mecanismos de colaboración para la promoción e implementación de políticas y mecanismos de *apertura gubernamental*.

camino por recorrer (más largo en materia de participación que en transparencia) para contar con gobiernos que permitan al ciudadano conocer e incidir en su desempeño cotidiano. Estas calificaciones reflejan también un estándar más alto que el utilizado para valorar la transparencia en las anteriores *Métricas de Transparencia* elaboradas por el CIDE, pues no sólo se ha agregado la participación ciudadana como un componente de gobierno abierto, sino que se han añadido elementos (como el de datos abiertos), y se han incluido en la medición a los nuevos sujetos obligados⁵, que están apenas arrancando en la creación de procedimientos de acceso a la información pública. A partir de esos resultados, y con ayuda de información recabada en trabajo de campo en cuatro estados (Morelos, Sonora, Jalisco y Oaxaca), se presentan hallazgos generales sobre el gobierno abierto en México. Se presentan también fichas estatales para mostrar el estado del gobierno abierto en cada entidad federativa.

La Métrica está pensada como la línea base que documenta el estado actual del SNT y de las políticas de gobierno abierto y transparencia proactiva que lo componen. No es una medición de la actualización normativa en materia de transparencia. Tampoco mide sólo el cumplimiento de normas o la existencia de procesos. No es una evaluación de la LGTAIP, ni del desempeño de los organismos garantes. Es una radiografía exhaustiva del punto de partida de la política de gobierno abierto en el Estado mexicano.

⁵ Los nuevos sujetos obligados considerados en la Métrica de Gobierno Abierto 2016 fueron los siguientes: fideicomisos, partidos políticos y sindicatos. No se incluyeron a las personas físicas y morales previstas en la Ley debido a la inexistencia de criterios para identificarlas con precisión.

La Métrica de Gobierno Abierto

En los últimos años, dos agendas han avanzado en paralelo en materia de gobierno abierto. Por un lado, se han realizado numerosos esfuerzos para definir qué es un gobierno abierto. Por otro, se han hecho intentos por medir dicho concepto. Estas agendas no necesariamente se han complementado, pero es claro que cualquier medición de gobierno abierto tiene implícita una definición.

Con el objetivo de generar una definición operacionalizable de gobierno abierto que permita medirlo, se llevaron a cabo tres ejercicios. El primero consistió en una revisión de literatura a partir de la cual se buscó identificar los conceptos más frecuentemente mencionados en las definiciones de gobierno abierto. El segundo ejercicio consistió en una revisión de índices y métricas de gobierno abierto o conceptos relacionados (tales como transparencia o datos abiertos), para observar la forma en que han sido operacionalizados. Finalmente, se realizó un sondeo a expertos en la materia para conocer cuáles son los atributos que, desde su perspectiva, deberían ser observados en un gobierno abierto.

Con base en lo anterior, se determinó que un gobierno abierto requiere que la información sobre sus acciones sea transparente y útil para el ciudadano, y que los mecanismos de participación creados por el gobierno para incluir la opinión de los ciudadanos sobre los asuntos públicos realmente permitan que esto ocurra. Por eso, se decidió que el instrumento de medición del gobierno abierto estaría compuesto por dos dimensiones (véase la figura 1): transparencia y participación ciudadana, así como por dos perspectivas: la del gobierno y la del ciudadano (para conocer los detalles de esta conceptualización, consúltese el anexo 1).

Figura 1. Dimensiones y perspectivas para la medición del gobierno abierto.

	Transparencia	Participación ciudadana
Perspectiva del gobierno	<i>¿El gobierno hace pública la información relativa a sus decisiones y acciones? ¿En qué medida lo hace? ¿De qué calidad es dicha información?</i>	<i>¿Mediante qué formas pueden los ciudadanos incidir en la toma de decisiones públicas?</i>
Perspectiva ciudadana	<i>¿Qué tan factible es que un ciudadano obtenga información oportuna y relevante para tomar decisiones?</i>	<i>¿Qué posibilidad tienen los ciudadanos para activar un mecanismo que les permita incidir en las decisiones públicas?</i>

Fuente: elaboración propia

De la combinación de estas dimensiones y perspectivas se desprende el diseño del instrumento de medición de gobierno abierto, el cual incluye nueve índices que permiten generar una radiografía completa de la apertura del gobierno en nuestro país (véase la tabla 1).

Tabla 1. Índices y subíndices de la Métrica de Gobierno Abierto.

Nombre del índice	Cálculo del índice	Nombre de las variables
Índice de Gobierno Abierto (GA)	$GA = \frac{GAg + GAc}{2}$	GAg = Subíndice de Gobierno Abierto desde la perspectiva gubernamental GAc = Subíndice de Gobierno Abierto desde la perspectiva ciudadana
Subíndice de Gobierno Abierto desde la perspectiva gubernamental	$GAg = \frac{TG + PG}{2}$	TG = Subíndice de Transparencia desde la perspectiva del gobierno PG = Subíndice Participación desde la perspectiva del gobierno
Subíndice de Gobierno Abierto desde la perspectiva ciudadana	$GAc = \frac{TC + PC}{2}$	TC = Subíndice de Transparencia desde la perspectiva del ciudadano PC = Subíndice de Participación desde la perspectiva ciudadana
Subíndice de Transparencia	$T = \frac{TG + TC}{2}$	TG = Subíndice de Transparencia desde la perspectiva del gobierno TC = Subíndice de Transparencia desde la perspectiva del ciudadano
Subíndice de Transparencia desde la	$TG = AI (.5) + TR (.2) + TP (.2) + DA (.1)$	AI = Acceso a la información TR = Transparencia reactiva

Nombre del índice	Cálculo del índice	Nombre de las variables
perspectiva del gobierno		TP = <i>Transparencia proactiva</i> DA = <i>Datos abiertos</i>
Subíndice de Transparencia desde la perspectiva ciudadana	$TC = \frac{Disp + Clar + Comp + Cel}{4}$	Disp = <i>información disponible</i> Clar = <i>información clara</i> Comp = <i>información completa</i> Cel = <i>velocidad de respuesta a la solicitud de información</i>
Subíndice de Participación	$P = \frac{PG + PC}{2}$	PG = <i>Subíndice Participación desde la perspectiva del gobierno</i> PC = <i>Subíndice de Participación desde la perspectiva ciudadana</i>
Subíndice de Participación desde la perspectiva del gobierno	$PG = Mec (.2) + Act (.1) + Fun (.3) + Form (.1) Seg (.3)$	Mec = <i>Existencia de mecanismos de participación</i> Act = <i>Tipo de actores que se involucran en el mecanismo de participación</i> Fun = <i>Evidencia de que al menos uno de los mecanismos de participación está en funcionamiento</i> Form = <i>Formato de la participación</i> Seg = <i>Seguimiento a acuerdos, opiniones o decisiones</i>
Subíndice de Participación desde la perspectiva ciudadana	$PC = Met (.2) + Recep (.3) + Act (.3) + Cel (.2)$	Met = <i>La existencia de algún método de contacto para el envío de una propuesta de política</i> Recep = <i>Acuse de recepción de la propuesta de política, ya sea vía telefónica o por correo electrónico</i> Act = <i>Activación de un mecanismo, ya sea mediante correo electrónico o vía telefónica</i> Cel = <i>Velocidad con la que el sujeto obligado da respuesta a la propuesta del ciudadano</i>

Fuente: elaboración propia.

El índice general es el *Índice de Gobierno Abierto (GA)*, que es el resultado del promedio de los subíndices de gobierno abierto desde la perspectiva gubernamental (GAg) y de gobierno abierto desde la perspectiva ciudadana (GAc). A su vez, cada uno de estos subíndices resulta del promedio de los subíndices de transparencia y participación ciudadana. El subíndice de GAg parte de la medición de la transparencia y la participación ciudadana desde la perspectiva gubernamental (TG y PG, respectivamente), mientras que el de GAc lo hace desde la perspectiva ciudadana (TC y PC, respectivamente). Lo anterior se expresa en las siguientes fórmulas:

$$GA = \frac{GA_g + GA_c}{2}$$

Donde,

$$GA_g = \frac{TG+PG}{2} \quad \text{y} \quad GA_c = \frac{TC+PC}{2}$$

El subíndice de transparencia desde la perspectiva gubernamental (TG) evalúa el grado en el que el sujeto obligado proporciona a los ciudadanos información de la que dispone, y parte de la medición de cuatro variables: *acceso a la información, transparencia reactiva, transparencia proactiva y datos abiertos*. El subíndice de transparencia desde la perspectiva ciudadana (TC) mide la facilidad con la que los ciudadanos pueden conocer información relevante para su vida cotidiana. Se conforma de las siguientes variables: *información disponible, información clara, información completa y celeridad*.

El subíndice de participación desde la perspectiva gubernamental (PG) mide la existencia de mecanismos de participación (formales e informales) en los sujetos obligados, así como su funcionamiento. Se conforma de las siguientes variables: *mecanismo de participación, actores involucrados, funcionamiento del mecanismo, formato de la participación y seguimiento de los acuerdos*. El subíndice de participación desde la perspectiva ciudadana (PC) evalúa las posibilidades de activación de un mecanismo de participación con que cuentan los ciudadanos, y se mide a través de cuatro variables: *métodos de contacto, recepción, activación de un mecanismo y celeridad* (véase el anexo 2).

El método de cálculo de cada uno de los subíndices se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 2. Método de cálculo de los subíndices del Índice de Gobierno Abierto.

Componente	Transparencia desde el Gobierno
VARIABLES	$TG = AI (.5) + TR (.2) + TP (.2) + DA (.1)$
Método de cálculo de variables e indicadores	<p>$AI = (\text{Normatividad} + \text{Mecanismo} + \text{Celeridad} + \text{plazo} + \text{Compleitud}) / 5$</p> <p>Normatividad = <i>La ley contempla un método para realizar solicitudes de información</i> 1: Existe un mecanismo de acceso a la información en la normatividad del sujeto obligado 0: No existe</p> <p>Mecanismo = <i>Existe un mecanismo electrónico para enviar la información.</i> 1: Existe un mecanismo electrónico para enviar una solicitud de información 0: No existe</p>

	<p>Plazo = <i>La información se entregó dentro de un plazo de 30 días hábiles</i> 1: La información se proporcionó dentro del plazo legal que establece la LGTAI. 0: La información no se proporcionó dentro del plazo legal que establece la LGTAI</p> <p>Celeridad = <i>velocidad con la que el sujeto obligado da respuesta a la propuesta del ciudadano</i> 1 - (número de días hábiles /30)</p> <p>Compleitud = <i>La información se encontró completa</i> 1: La respuesta proporciona la información solicitada 0,5: La respuesta proporciona la información solicitada parcialmente 0: La respuesta no proporciona la información solicitada</p>
	<p>TR = (Fracciones + Accesibilidad + Ruta + Legibilidad + Motor + <i>Plug-ins</i>) / 6</p> <p>Fracciones = <i>El sitio posee la información que requiere el artículo 70 de la LGTAI en las fracciones II, XI, XIII, XVI, XXI, XXIII, XXIV, XXXII, XXXIV, XXXVII, XXXIX, XLII</i> 1: Si la información está completa 0,5: Si la información está parcialmente 0: Si la información es inexistente Fracciones es el promedio simple de las sub-variables</p> <p>Accesibilidad = <i>El sitio es accesible desde al menos dos navegadores</i> Si es posible acceder al sitio por medio de al menos dos de los navegadores seleccionados (Google Chrome, Internet Explorer y Firefox), asignar 1; de lo contrario asignar 0</p> <p>Ruta = <i>Todos los apartados del sitio cuentan con una ruta de navegación</i> 1: El sitio cuenta con ruta de navegación 0: El sitio no cuenta con ruta de navegación</p> <p>Legibilidad = <i>Todos los apartados del sitio cuentan con una herramienta para aumentar o disminuir el tamaño de letra</i> 1: El sitio cuenta con una herramienta para modificar el tamaño de la letra 0: El sitio no cuenta con una herramienta para modificar el tamaño de la letra</p> <p>Motor = <i>El sitio cuenta con un motor de búsqueda</i> 1: El sitio cuenta con un motor de búsqueda interno 0: El sitio no cuenta con un motor de búsqueda interno</p> <p>Plug-ins = <i>El sitio no requiere plug-ins para poder funcionar</i> 1: El sitio no requiere <i>plug-ins</i> 0: El sitio requiere <i>plug-ins</i></p>
	<p>TP = (Disponibilidad + Focalizada) / 2</p> <p>Disponibilidad = <i>Existe información en un apartado denominado transparencia proactiva</i> 1: En el sitio de se encuentra información adicional a la legalmente requerida bajo un apartado llamado transparencia focalizada o transparencia proactiva 0: En el sitio no se encuentra información adicional a la legalmente requerida</p> <p>Focalizada = <i>La información dentro del apartado transparencia proactiva está enfocada a un grupo acorde al público del sitio web</i> 1: Hay información adicional agrupada o presentada de manera que pueda sugerir un uso/utilidad específico 0: Hay información adicional pero no está agrupada o presentada de manera que pueda sugerir un uso/utilidad específico 0: Si disponibilidad equivale a 0</p>

	<p>DA = (Existe + Digital + Máquina + Gratuito + Licencia + Actualización + URL + Encontrar) / 7</p> <p>Existe = Existen datos abiertos del sujeto obligado 1: En el sitio de datos.gob.mx, el sitio web del sujeto obligado o en la primera página de búsqueda de google se encuentran datos abiertos del sujeto obligado 0: No se encontraron datos del sujeto obligado</p> <p>Digital = Los datos fueron generados por un programa enfocado en tablas o bases de datos 1: Si el conjunto de datos se generó como archivo digital 0: Si el conjunto de datos no se generó como archivo digital</p> <p>Máquina = Los datos son leídos y modificados fácilmente por una computadora 1: El conjunto de datos puede ser leído por un procesador de texto, hoja de cálculo o programa estadístico 0: El conjunto de datos no puede ser leído por un procesador de texto, hoja de cálculo o programa estadístico</p> <p>Gratuito = Los datos no tienen ningún costo 1: La base de datos es gratuita 0: La base de datos tiene un costo</p> <p>Licencia = La licencia de los datos es abierta 1: La base de datos tiene una licencia abierta 0: La base de datos no tiene una licencia abierta</p> <p>Actualización = Los datos son de al menos 2015 1: Los datos son de enero de 2015 en adelante 0: Los datos no son de enero de 2015 en adelante</p> <p>URL = Los datos se pueden acceder a través de una URL clara y disponible 1: La URL es clara 0: La URL no es clara</p> <p>Encontrar = Los datos pueden encontrarse a través de una búsqueda en Bing 1: Los datos se pueden encontrar en la primera página de resultados de Bing 1: Los datos no se pueden encontrar en la primera página de resultados de Bing</p>
Componente	Transparencia desde el Ciudadano
Variables	$TC = \frac{Disp + Clar + Comp + Cel}{4}$
Método de cálculo de variables e indicadores	<p>Disp= información disponible 1: El SO se declara incompetente y señala quién es competente 1: El SO proporciona la información en el plazo legal 0: Todos los demás casos</p> <p>Clar= información clara 1: Información proporcionada está bien organizada y se encuentra en lenguaje ciudadano 0,5: Información proporcionada está organizada de forma confusa, pero se encuentra en lenguaje ciudadano 0,5: Información proporcionada está bien organizada pero no se encuentra en lenguaje ciudadano 0: Información proporcionada está organizada de forma confusa y no se encuentra en lenguaje ciudadano</p> <p>Comp= información completa 1: La respuesta proporciona la información solicitada 0,5: La respuesta proporciona la información solicitada parcialmente 0: La respuesta no proporciona la información solicitada</p> <p>Cel= velocidad de respuesta a la solicitud de información 1 - (número de días hábiles/30)</p>

Componente	Participación desde el Gobierno
Variables	$PG = Mec (.2) + Act (.1) + Fun (.3) + Form (.1) Seg (.3)$
Método de cálculo de variables e indicadores	<p>Mec = Existencia de mecanismos de participación 1: La normatividad contempla al menos un mecanismo de participación 0: La normatividad no contempla mecanismos de participación 0: El sujeto obligado no entregó normatividad</p> <p>Act = Tipo de actores que se involucran en el mecanismo de participación 1: Existe al menos un mecanismo con convocatoria abierta con base en la normatividad 0: No existen mecanismos de convocatoria abierta 0: El sujeto obligado no entregó normatividad 0: La normatividad no contempla mecanismos de participación</p> <p>Fun = Evidencia de que al menos uno de los mecanismos de participación está en funcionamiento 1: Existe un mecanismo en funcionamiento con base en minutas o evidencia de mecanismos de participación 0: No existe un mecanismo en funcionamiento 0: El sujeto obligado no proporcionó evidencia de mecanismos de participación 0: La normatividad no contempla mecanismos de participación</p> <p>Form = Formato de la participación 0.33: si la participación implica informar a la ciudadanía 0.66: si la participación implica consultar a la ciudadanía 1: si la participación es deliberativa 0: el sujeto obligado no proporcionó evidencia de mecanismos de participación 0: La normatividad no contempla mecanismos de participación</p> <p>Seg = Seguimiento a acuerdos, opiniones o decisiones 1: Existe evidencia de que por lo menos una de las decisiones/ opiniones/ propuestas/ observaciones vertidas en el mecanismo de participación sean consideradas dentro del proceso de toma de decisiones o detonan alguna acción por parte del sujeto obligado</p>
Componente	Participación desde el Ciudadano
Variables	$PC = Met (.2) + Recep (.3) + Act (.3) + Cel (.2)$
Método de cálculo de variables e indicadores	<p>Met = La existencia de algún método de contacto para el envío de una propuesta de política Sumar 0.33 por cada uno de los métodos de envío con los que se cuente: 1) teléfono; 2) dirección postal; 3) buzón o correo electrónico</p> <p>Recep = Acuse de recepción de la propuesta de política, ya sea vía telefónica o por correo electrónico 1: se responde el correo electrónico anterior a la llamada en antes de una semana natural posterior al envío 1: se responde el correo electrónico posterior a la llamada antes de una semana natural posterior al envío 1: se responde el correo antes de dos semanas naturales posteriores al envío. 0: no se responde correos o correos electrónicos a tiempo 0: no se pudo contactar al sujeto obligado</p> <p>Act = Activación de un mecanismo, ya sea mediante correo electrónico o vía telefónica 1: dicen que no razonadamente 1: llaman a cita 1: piden una propuesta más concreta 0: remiten a otro mecanismo de los identificados</p>

	0: no contestan Cel = <i>velocidad con la que el sujeto obligado da respuesta a la propuesta del ciudadano</i> 1 - (número de días hábiles/30)
--	---

Fuente: elaboración propia

Para la medición de cada uno de estos índices se utilizó alguno de los siguientes tres métodos (véase el anexo 3):

1. **Análisis de la normatividad**: revisión y análisis de las leyes correspondientes para determinar la existencia de procedimientos para solicitar información pública.
2. **Usuario simulado**: fue el método más utilizado; consiste en generar un personaje ficticio para realizar solicitudes de acceso a la información, enviar correos electrónicos y hacer llamadas telefónicas. El objetivo de este método es analizar cómo se atiende realmente a las personas en materia de transparencia y participación ciudadana.
3. **Revisión de portales**: revisión de información en los sitios web de los sujetos obligados. Se realizaron también búsquedas en repositorios de datos abiertos, y búsquedas generales en Internet (mediante el navegador Bing).

Para validar los instrumentos de medición, se llevó a cabo un levantamiento piloto durante los meses de marzo a junio de 2016 (véase el anexo 4). El piloto implicó cuatro actividades distintas: el envío de solicitudes de información, la revisión de portales institucionales de los sujetos obligados, el envío de propuestas para incidir en la toma de decisiones gubernamentales y el desarrollo de entrevistas con autoridades federales, estatales y municipales, así como con miembros de distintas organizaciones de la sociedad civil.

A partir del levantamiento piloto se identificaron algunas áreas de mejora del instrumento de medición, en particular en lo referente a la selección de la muestra, los criterios para el diseño de preguntas o propuestas, la definición de las variables de medición y decisiones sobre las fechas y secuencia del levantamiento de la Métrica (véase el anexo 4).

Estrategia de levantamiento⁶

La selección de la muestra para el levantamiento de la Métrica de Gobierno Abierto fue doble: desde la perspectiva del gobierno (tanto para la dimensión de transparencia como

⁶ Para mayor detalle, véase el anexo 3.

de participación), la unidad de análisis fueron los sujetos obligados. Desde la perspectiva del ciudadano, en cambio, la unidad de análisis fueron áreas de política. La muestra estuvo comprendida por sujetos obligados de todos los ámbitos de gobierno, incluidos todos los estados⁷ y cinco municipios en cada uno de ellos⁸. En total, la muestra de sujetos obligados para transparencia y participación desde el gobierno fue de 908.

Para medir el gobierno abierto desde la perspectiva gubernamental, se incluyeron nueve tipos de sujetos obligados en el ámbito federal y estatal, y cinco municipios de cada uno de los estados del país (incluidas las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México) (véase la tabla 3).

Tabla 3. Sujetos obligados observados en la Métrica de Gobierno Abierto.

Ámbito de gobierno	Tipo de sujeto obligado	Sujetos obligados	Número de sujetos obligados
Federal	Ejecutivo federal	Oficina de la Presidencia	1
		Secretarías de estado	7
		Procuraduría General de la República	1
		Organismo descentralizados	5
	Autónomo	Organismo constitucionales autónomos	5
	Fideicomiso	Fondos o fideicomisos federales	3
	Judicial	Consejo de la Judicatura	1
		Suprema Corte de Justicia de la Nación	1
		Tribunales federales	2
	Legislativo	Cámara de Diputados	1
		Cámara de Senadores	1
		Auditoría Superior de la Federación	1
	Partido político	Partidos políticos	11
Sindicato	Sindicatos federales	3	
Universidades	Universidades federales	3	
Estatal	Ejecutivo estatal	Oficina del gobernador	32
		DIF estatal	32
		Secretarías de Estado	224
	Autónomo	Instituto Electoral Estatal	32
	Fideicomiso	Fondos o fideicomisos estatales	64

⁷ Se utiliza el término de estados para hacer referencia a los 31 estados y a la Ciudad de México.

⁸ La muestra de municipios analizada estuvo conformada por el municipio capital y cuatro municipios adicionales. Estos últimos se seleccionaron, cuando fue posible, con base en dos criterios: tamaño de la población (dos con menos de 70 mil habitantes y dos con más de 70 mil habitantes), y partido en el poder (que fueran gobernados por diferente partido político). Para el caso de la Ciudad de México se seleccionó a cinco demarcaciones territoriales favoreciendo en lo posible la representación de todos los partidos políticos que las gobiernan.

	Judicial	Tribunal Superior de Justicia Estatal	32
	Legislativo	Auditoría Estatal	31
		Congreso Estatal	32
	Partido político	Partido político	96
	Sindicato	Sindicatos estatales	64
	Universidades	Universidades estatales	63
Municipal	Ayuntamiento	Ayuntamientos	160

Fuente: elaboración propia.

Sin embargo, no fue posible hacerles llegar las solicitudes de información a todos, ya que no se encontró algún mecanismo electrónico (portal institucional, de transparencia o correo electrónico) para tal fin. En total, se encontraron 805 de los 908 sujetos obligados para envío de solicitudes de información. La mayoría de los sujetos obligados no encontrados fueron sindicatos, partidos políticos o fideicomisos, es decir, los nuevos sujetos de la ley. Se hizo la revisión de 754 portales, ya que para el resto de los 154 sujetos obligados no fue posible localizar algún sitio de internet.

La medición de gobierno abierto desde la perspectiva ciudadana implicó, en la dimensión de transparencia, hacer una pregunta general a los sujetos obligados para valorar un área de política de interés común. Adicionalmente, a cada sujeto obligado se le hizo una solicitud de información con una pregunta específica, vinculada con algún área de política de su competencia. Respeto a la dimensión de participación, se utilizó un área de política para intentar contactar y presentar a los sujetos obligados una propuesta ciudadana.

El levantamiento de la línea base de la Métrica inició a mediados del mes de mayo de 2016. El calendario original preveía iniciar el envío de solicitudes de información en esa fecha y continuar de manera ininterrumpida por treinta días, para posteriormente continuar con su seguimiento y la revisión de portales de internet. Sin embargo, las fechas originalmente consideradas fueron afectadas por la transición de los diversos sistemas de acceso a la información (Infomex estatales e institucionales, y sistemas internos de congresos y universidades, por ejemplo) a la PNT. Las fallas técnicas asociadas a esta transición afectaron la posibilidad de ingresar a los sistemas, enviar solicitudes de información a ciertos sujetos obligados, atender en tiempo y forma a prevenciones, así como visualizar acuses de envío y archivos de respuesta. Esto, a su vez, implicó cambios en el cronograma original, por lo que las primeras solicitudes se enviaron a mediados de mayo, y hubo un periodo de suspensión de su envío con la expectativa de normalización del nuevo sistema. Mientras tanto, se inició

la revisión de portales de internet. Una vez reiniciado el envío de solicitudes, se continuó con su seguimiento y de manera paralela, se continuó con la revisión de portales. En total, se realizaron 3,635 solicitudes de información.

Hacia el final del levantamiento, durante los meses de agosto y septiembre, se realizó un ejercicio de usuario simulado para valorar la posibilidad que tienen los ciudadanos para activar algún mecanismo de participación en los gobiernos, a partir de correos electrónicos para todos aquellos sujetos obligados que tenía uno disponible. En caso de que no lo tuvieran, no funcionara o no respondieran, se hicieron hasta tres intentos de contacto vía telefónica. El levantamiento de información concluyó el 30 de octubre de 2016.

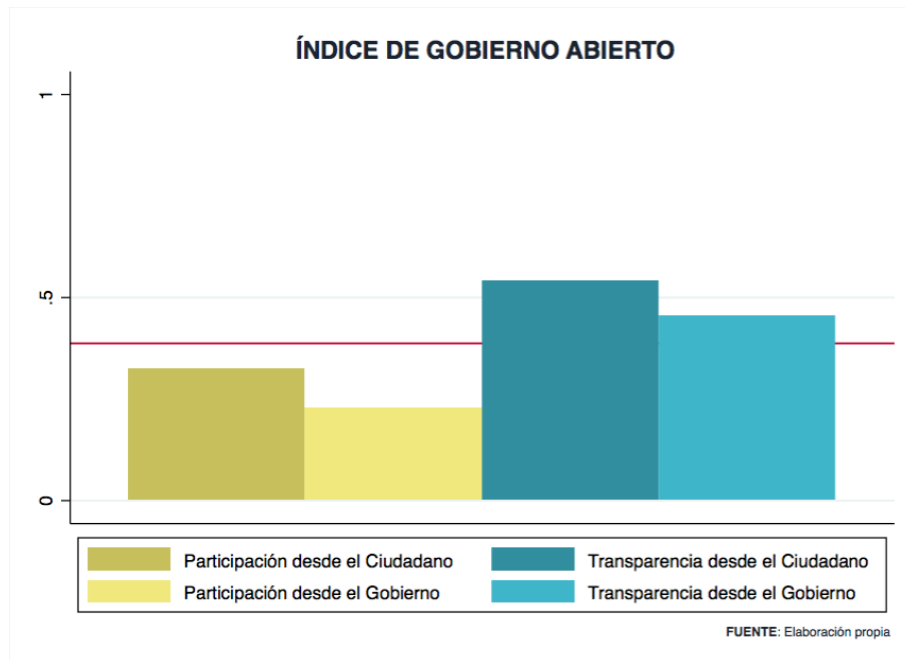
Resultados

El Índice de Gobierno Abierto en México es de 0.39 (en una escala de 0 a 1). Como se mencionó antes, este índice comprende la medición de la transparencia, donde la calificación es de (0.50), y de la participación (0.28), observadas tanto desde la perspectiva gubernamental como desde la ciudadana. Así, este índice es el promedio simple de los valores obtenidos en los subíndices de transparencia desde el gobierno (0.46), transparencia desde el ciudadano (0.54), participación desde el gobierno (0.23) y participación desde el ciudadano (0.33). Este índice refleja calificaciones con variaciones importantes entre los estados.

Las bajas calificaciones obtenidas son indicativas del camino que todavía los sujetos obligados tienen por recorrer. Con todo, como puede observarse en la gráfica 1, la dimensión de transparencia tiene un valor muy superior al de participación. Esto, como se explicará más adelante, se puede deber a los avances de los últimos años en la construcción de normas, instituciones y procedimientos de transparencia en nuestro país, evidentes en la existencia de una legislación sobre transparencia y acceso a la información que establece pisos mínimos, un lenguaje común entre todos los sujetos obligados sobre aspectos relacionados con la transparencia, así como en una estructura burocrática en cada uno de los sujetos obligados, encargada de dar cauce a las obligaciones que marca la ley. No existe un marco normativo ni institucional equivalente en materia de participación ciudadana.

El valor más alto de estos cuatro subíndices es el correspondiente al de transparencia desde el ciudadano. Esto se debe a que en este subíndice se califica la eficacia de los mecanismos de acceso a la información y éstos son el componente más sólido del sistema de transparencia. Este hallazgo es reforzado por un ejercicio paralelo en el que se hicieron preguntas básicas sobre ciertas áreas de política (véase el anexo 3) a partir de solicitudes de acceso a la información a una submuestra de sujetos obligados. Las preguntas fueron sobre información útil para la toma de decisiones en la vida cotidiana de las personas (sobre hospitales, escuelas o recolección de basura, por ejemplo). Los resultados arrojaron calificaciones equivalentes (para más detalles, véase la sección de hallazgos).

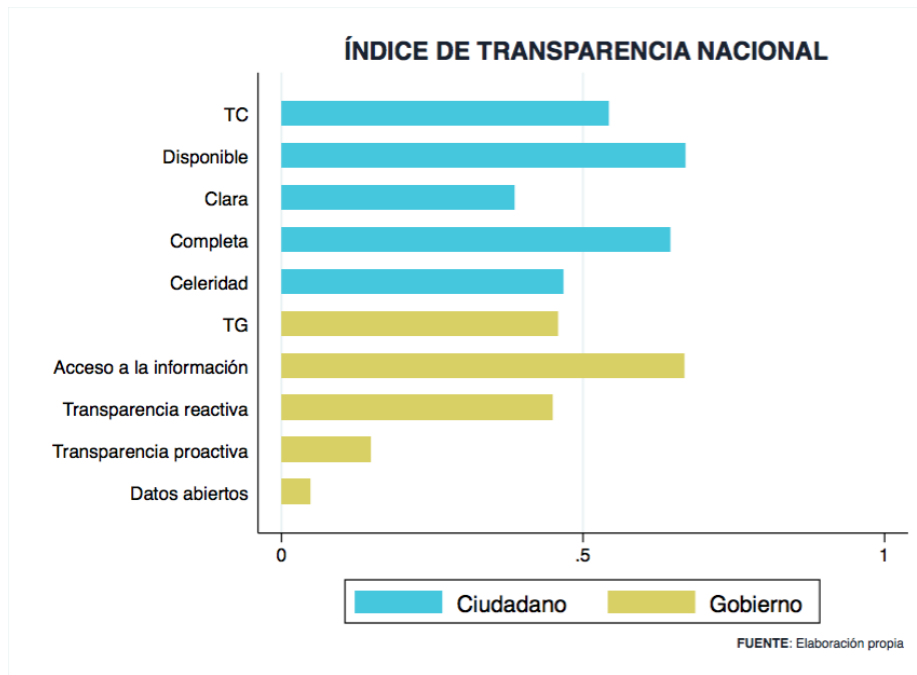
Gráfica 1



Dimensión de transparencia

Para entender el resultado de la dimensión de transparencia de la Métrica de Gobierno Abierto, en la gráfica 2 se desagregan los elementos que la integran. En el componente de transparencia desde el ciudadano —el componente con el valor más alto— puede observarse que, en general, cuando un ciudadano hace una pregunta sobre una actividad sustantiva a los sujetos obligados, en dos terceras partes de los casos, encontrará una respuesta con información completa y en un formato claro. Claridad en la respuesta es el atributo con la calificación más baja.

Gráfica 2



En cambio, en el componente de transparencia desde el gobierno, los diversos elementos que se utilizaron para medirlo tienen comportamientos muy diferenciados. El funcionamiento de los mecanismos de acceso a la información tiene el valor más alto, lo que significa que las solicitudes fueron procesadas de acuerdo a un procedimiento normado, a través de mecanismos electrónicos y las respuestas, en general, se recibieron completas y oportunamente. En cambio, los portales de transparencia de todos los sujetos obligados están aún lejos de cumplir con lo previsto por la LGTAIP⁹ (tanto en el contenido como el formato en que se debe presentar la información), y muy pocos de ellos cumplen con lo esperado en materia de transparencia proactiva (es decir, sólo 21.5% tienen alguna información identificada como de transparencia proactiva, distinta de la información pública de oficio y útil para los ciudadanos). Más notable aún es que, en materia de datos abiertos, apenas 5% de los sujetos obligados observados cuentan con algún conjunto de datos presentados como tales.

⁹ El “Acuerdo del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, por el que se aprueban los Lineamientos técnicos generales para la publicación, homologación y estandarización de la información de las obligaciones establecidas en el título quinto y en la fracción IV del artículo 31 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que deben de difundir los sujetos obligados en los portales de Internet y en la Plataforma Nacional de Transparencia”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2016, prevé un periodo para que los sujetos obligados cumplan con la publicación de las obligaciones de transparencia. Al momento del levantamiento de la Métrica este periodo estaba en curso.

Como ya se mencionó, el componente que presenta mayores avances en el sistema de transparencia es el acceso de la información pública por vía de solicitudes. De hecho, de las 3,635 solicitudes de información enviadas para el levantamiento de la Métrica, 83.24% fueron respondidas. Los avances en materia de acceso a la información son notables incluso en los municipios: 83.67% de los municipios con más de 70 mil habitantes y 54.64% de los que tienen menos de 70 mil habitantes respondieron con información completa al menos a una de las solicitudes.

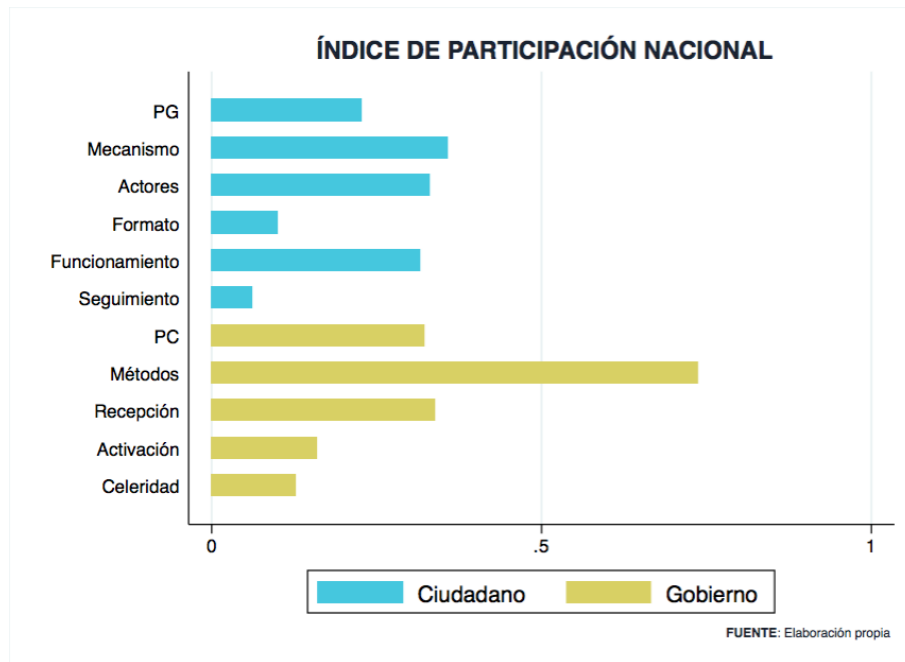
Esta calificación fue afectada negativamente por dos factores: el funcionamiento deficiente de la PNT y la inclusión de los nuevos sujetos obligados, que están apenas desarrollando mecanismos para procesar esas solicitudes y que en muchos casos no han sido incluidos en la PNT.¹⁰ En efecto, muchas solicitudes no pudieron realizarse por fallas en la PNT o tuvieron que ser enviadas por métodos alternos (incluyendo correos electrónicos y los sistemas estatales); hubo solicitudes a las que, una vez enviadas, ya no fue posible darles seguimiento ni, por tanto, obtener respuestas. En algunos casos, los sujetos obligados no recibieron las solicitudes enviadas mediante la PNT; en otros, no pudieron cargar sus respuestas o éstas nunca llegaron al solicitante; y, finalmente, en varios casos, el formato de los archivos no permitía su descarga o visualización.

Dimensión de participación

Al analizar los componentes que integran la dimensión de participación, se vuelven evidentes los rezagos en la materia (véase la gráfica 3). Son pocos los sujetos obligados que tienen mecanismos formales para que los ciudadanos participen en la toma de decisiones. No obstante, aunque sólo 35.90% de los sujetos obligados tienen mecanismos formalmente establecidos, existen otros mecanismos informales que permiten la participación ciudadana. Sin embargo, en 95% de los casos no se les da seguimiento a las decisiones que ahí se toman.

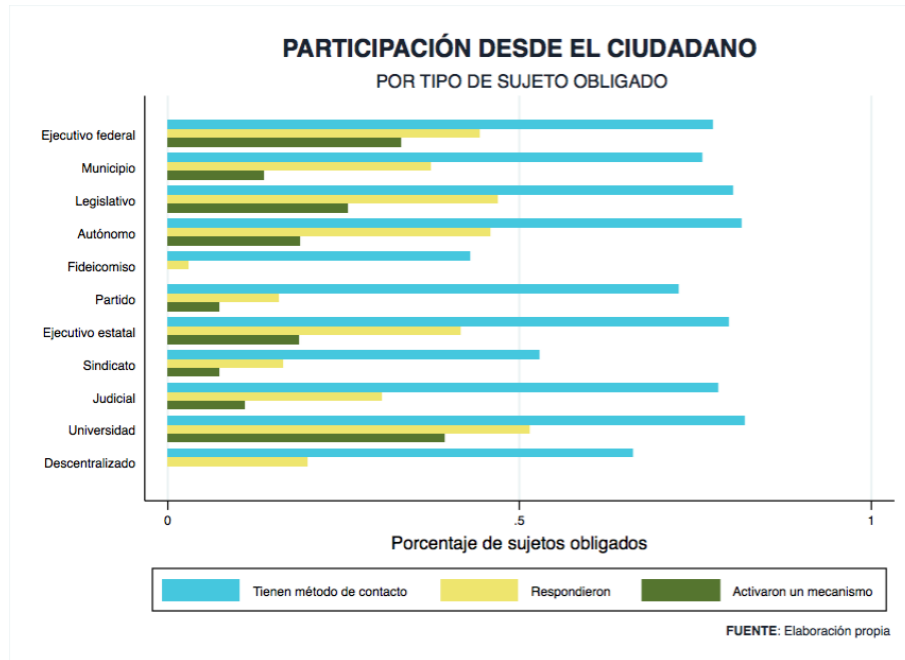
¹⁰ El envío de solicitudes de información para el levantamiento de la Métrica inició el 16 de mayo de 2016, cuando ya se había puesto en marcha la Plataforma Nacional de Transparencia.

Gráfica 3



Por otra parte, cuando se utiliza la perspectiva del ciudadano para analizar la dimensión de participación, el resultado es similar: si bien la mayoría de los sujetos obligados cuenta con algún método para ser contactado (correo electrónico, buzón o teléfono), cuando el ciudadano hace uso de éstos para proponerle a sus funcionarios alguna política o acción, sólo en 16% de los casos logra activar un espacio para poder plantear su propuesta formalmente (véanse las gráficas 3 y 4). Hay valores más altos en el componente de participación desde el ciudadano (0.33) que en el de participación desde el gobierno (0.23).

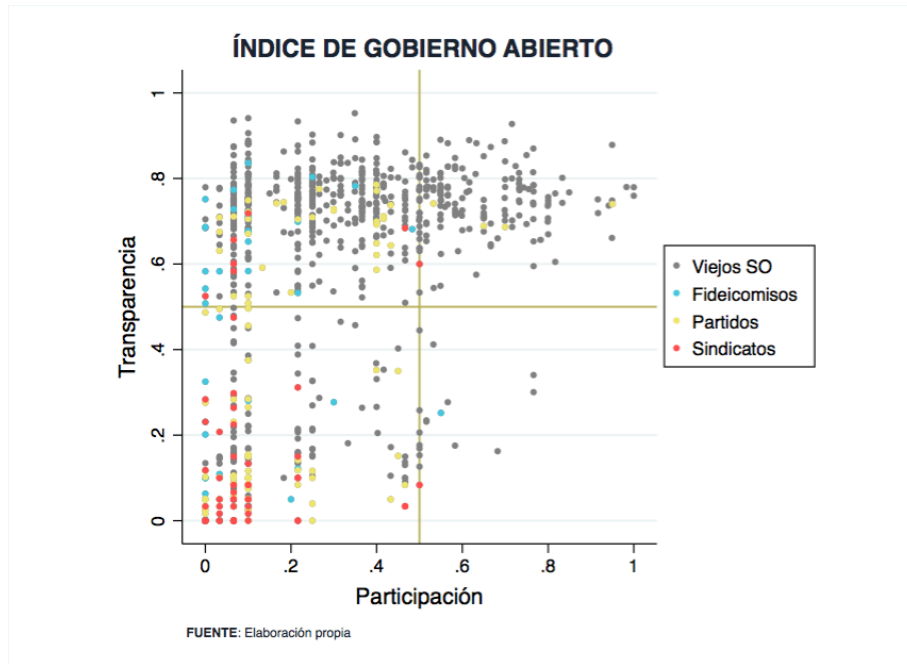
Gráfica 4



Variaciones por tipo de sujeto obligado

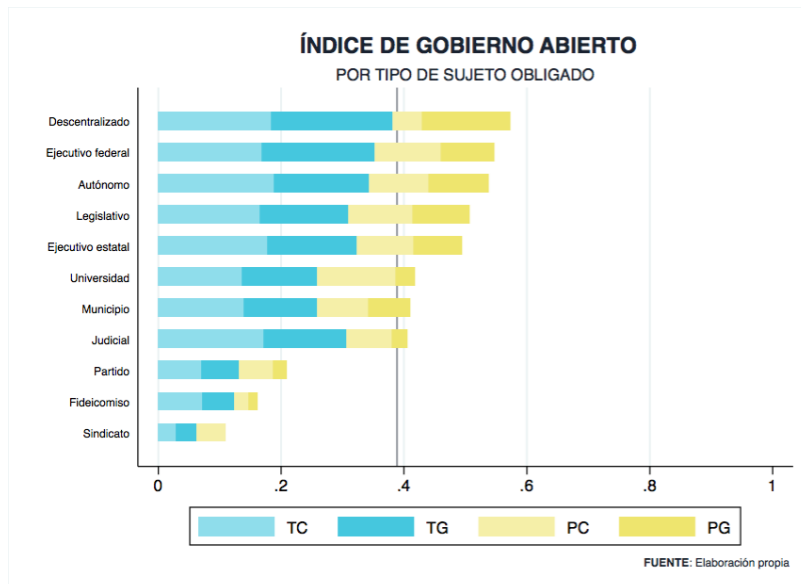
Por otra parte, como se muestra en la gráfica 7, en general, el desempeño de los nuevos sujetos obligados es inferior al del resto. Dentro de los nuevos sujetos obligados, los partidos políticos son quienes presentan mayor variación, mientras que los sindicatos son quienes, en promedio, recibieron las calificaciones más bajas (véanse las gráficas 5 y 6). De hecho, si se excluyeran de la Métrica a los nuevos sujetos obligados, el Índice de Gobierno Abierto aumentaría 20% (con una calificación de 0.46 en comparación con la de 0.39 obtenida); los índices de transparencia desde el gobierno y desde el ciudadano aumentarían, cada uno, 17% y, finalmente, los índices de participación desde el gobierno y desde el ciudadano aumentarían en 28% y 17%, respectivamente.

Gráfica 5



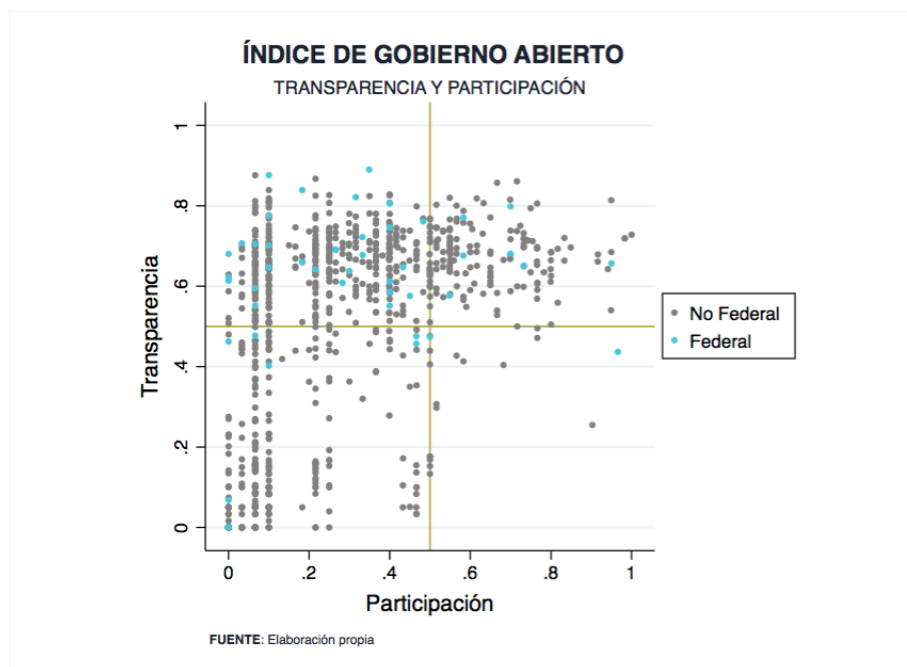
Al desagregar el Índice de Gobierno Abierto por tipo de sujeto obligado (véase la gráfica 6), se refuerza el argumento que indica que los nuevos sujetos obligados presentan mayores rezagos que el resto. Sólo 58.92% de los nuevos sujetos obligados tienen mecanismos electrónicos de acceso a la información, y únicamente 51% tienen sitio web.

Gráfica 6



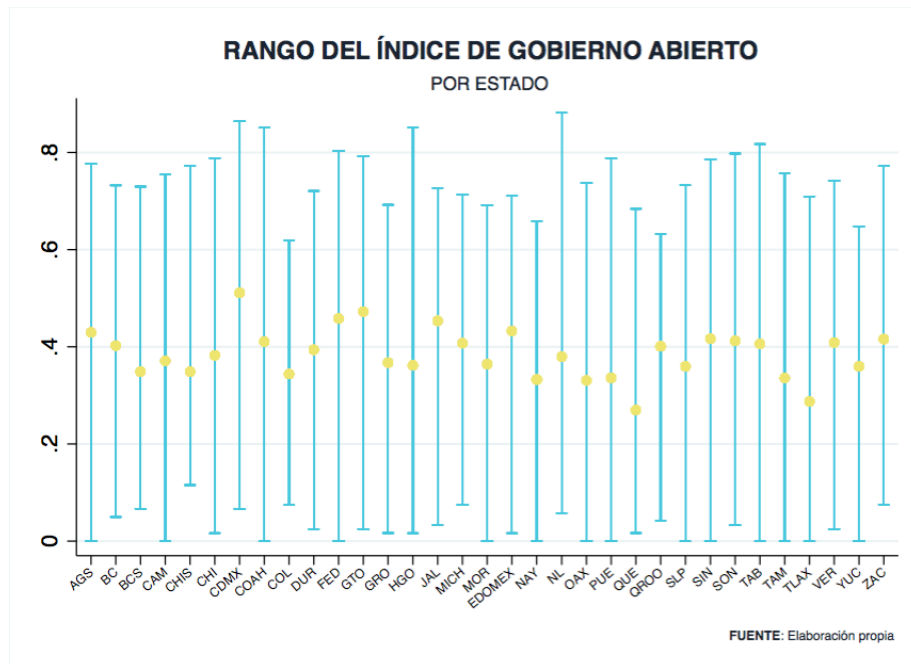
Cuando en la Métrica se distingue a los sujetos obligados por el ámbito de gobierno al que pertenecen, los de la Federación son quienes mejor desempeño presentan, particularmente en términos de transparencia (véase la gráfica 7).

Gráfica 7



El análisis del gobierno abierto en los estados refleja un desempeño promedio deficiente generalizado (véase anexo 5). El hallazgo más notable es que la variación en las calificaciones entre los sujetos obligados dentro de un mismo estado es más de tres veces mayor que la diferencia entre los estados. Como se puede observar en la gráfica 8, en promedio, la distancia entre el sujeto obligado con el mejor desempeño en gobierno abierto y el que tiene el índice más bajo es de 0.89. En cambio, las calificaciones del Índice de Gobierno Abierto de los estados se encuentran entre 0.51 y 0.27.

Gráfica 8



En términos de transparencia desde el gobierno, la diferencia entre el estado con la calificación más alta y el que obtuvo la calificación más baja implica, por ejemplo, que los sujetos obligados del primero respondieron las solicitudes de información en un promedio de 4.23 días, mientras que los del segundo lo hicieron en un promedio de 18.97. Para esta misma dimensión, el sujeto obligado con la calificación más alta fue de 0.91 mientras que el sujeto obligado con la calificación más baja obtuvo 0. Desde la perspectiva del ciudadano, la diferencia de calificaciones quiere decir, por ejemplo, que los sujetos obligados del estado con mejor calificación respondieron 64% de sus solicitudes de forma clara, mientras que los del estado con la calificación más baja sólo lo hicieron en 24%. La diferencia entre los sujetos obligados con la calificación más alta y baja fue de 1, es decir obtuvieron 0 y 1 respectivamente.

Desde la dimensión de participación desde el gobierno, las diferencias en las calificaciones implican que 69.23% de los sujetos obligados del estado con el resultado más alto tienen mecanismos en funcionamiento, en contraste con 14.81% que funcionan en los del estado con el resultado más bajo. Por tipo de sujetos obligados, el más bajo obtuvo 0 mientras que el más alto 1. Finalmente, las diferencias en las calificaciones en el subíndice de participación desde la perspectiva ciudadana en los estados significan, por ejemplo, en el

estado con mejor desempeño, 37.03% de los sujetos obligados permitieron activar un mecanismo a través del cual el ciudadano pudiera incidir en la toma de decisiones, mientras que en el estado con el desempeño más deficiente sólo ocurrió con 3.7% de sus sujetos obligados. Al igual que en el caso de participación desde el gobierno y transparencia desde el ciudadano, el sujeto mejor calificado obtuvo 1 mientras que la calificación del peor fue de 0.

Esto significa que independientemente del estado donde se encuentre, un ciudadano debe recorrer un accidentado camino para obtener información útil sobre su gobierno, o para poder abrir un espacio mediante el cual pueda incidir en sus decisiones. No obstante, estos promedios no necesariamente implican que todos los sujetos obligados de un estado garantizan el derecho de acceso a la información significativamente mejor que todos los sujetos obligados de otro estado. Lo mismo puede decirse sobre la posibilidad que tienen los ciudadanos de participar e incidir en la toma de decisiones de sus gobiernos.

En efecto, existen estados que, aunque en promedio muestran un desempeño relativamente bueno, están conformados por sujetos obligados con comportamientos muy variados. La grafica 8 es evidencia de esto. En todos los estados existen sujetos obligados con un desempeño tal, que los hizo acreedores a calificaciones muy cercanas a cero. Pero también en todos los estados existen sujetos obligados que tienen un desempeño que les permitió obtener una calificación aprobatoria.

Por ejemplo, la Ciudad de México tiene una calificación alta en el Índice de Gobierno Abierto (0.51) en comparación con el resto de los estados, no obstante, existen tres sujetos obligados en ese territorio cuyo Índice de Gobierno Abierto es menor a 0.2, incluido un sujeto obligado que obtuvo una calificación inferior a 0.1. De hecho, en la Ciudad de México el sujeto obligado con la calificación más alta en el Índice de Gobierno Abierto obtuvo 0.71, 0.86, 1 y 1 en las dimensiones de TG, TC, PG y PC, respectivamente, mientras que el sujeto obligado con la calificación más baja fue evaluado con 0.06, 0, 0 y 0.2. Lo mismo ocurre en el sentido contrario: Chiapas, por ejemplo, obtuvo una calificación relativamente baja en el Índice de Gobierno Abierto (0.34), pero cuatro de sus sujetos obligados obtuvieron una calificación por arriba de 0.5 y, uno, una calificación muy cercana a 0.8. Este último obtuvo 0.61 en TG, 0.77 en TC, 0.69 en PG y 1 en PC mientras que el sujeto obligado con la calificación más baja fue evaluado con 0.2, 0.25, 0 y 0 respectivamente.

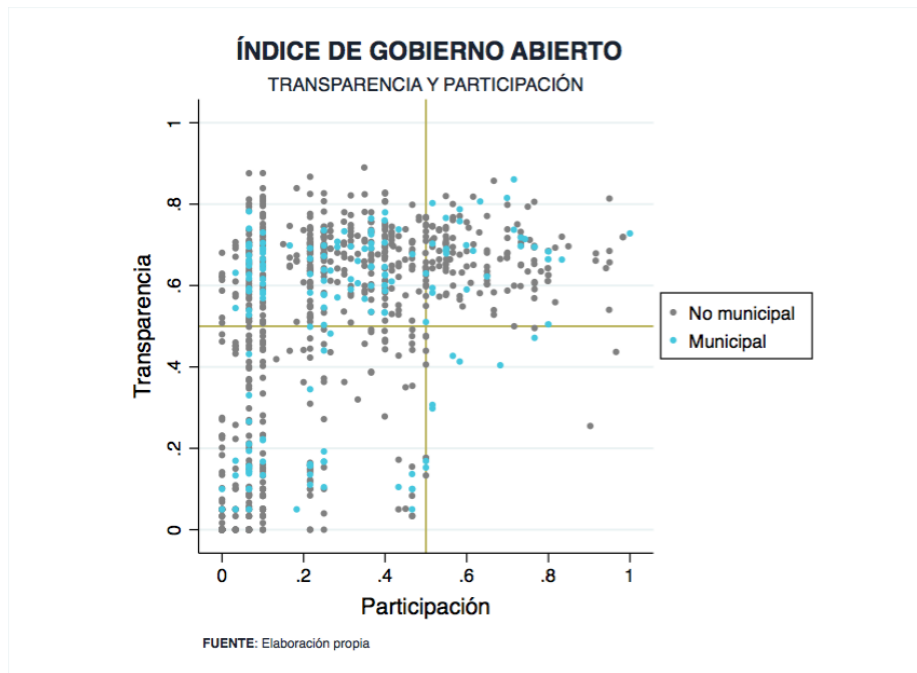
Finalmente, Chihuahua (0.37) es el estado con sujetos obligados que presentan mayor diferencia entre ellos: el sujeto obligado con la calificación más alta en el Índice de Gobierno Abierto obtuvo calificaciones de 0.56, 0.75, 0.9 y 0.93 en las dimensiones de TG, TC, PG y PC, respectivamente; el sujeto obligado con la calificación más baja obtuvo 0.06 en PC y 0 en el resto de las dimensiones.

En pocas palabras, el que un estado tenga una calificación alta en el Índice de Gobierno Abierto no garantiza que cada vez que se acerquen al gobierno, sus ciudadanos tendrán garantizado su derecho a la transparencia y acceso a la información de la misma forma, ni que sus posibilidades de participar e incidir en la toma de decisiones será siempre la misma. Esto dependerá del sujeto obligado de que se trate. Por eso, el estudio del Índice de Gobierno Abierto sólo tiene sentido si se realiza tomando como unidad de análisis a los sujetos obligados, y no a los estados, pues esto no sólo permite comparar dependencias con funcionamientos de la misma naturaleza, sino los retos que cada estado enfrenta para ofrecer a sus ciudadanos, siempre, un gobierno abierto.

Por eso, el reto para cada uno de los estados es doble: por una parte, aumentar la calificación promedio del Índice de Gobierno Abierto y, por la otra, disminuir el número de sujetos obligados con calificaciones cercanas a cero, con lo que se reducirían las brechas en el desempeño entre ellos. Para lograrlo, los organismos garantes nacional y estatales, los gobiernos de los tres ámbitos de gobierno y, en general, los sujetos obligados requieren contar con una agenda diferenciada que se haga cargo de estas variaciones.

Al contrastar el Índice de Gobierno Abierto de los ayuntamientos con los sujetos obligados analizados en los estados y la Federación, resalta que su desempeño no sigue un patrón en particular, sino que en general presentan un comportamiento que no se distingue del resto de los sujetos obligados (véase la gráfica 9).

Gráfica 9



Como se muestra en la gráfica 10, el desempeño de los ayuntamientos en términos de gobierno abierto es superior en municipios con una población superior a los 70 mil habitantes que en aquéllos cuya población está por debajo de los 70 mil habitantes.¹¹ Destaca también que, en algunos casos, el desempeño de los ayuntamientos es mejor en participación que en transparencia, lo cual refleja un patrón de comportamiento opuesto al observado a nivel nacional. En efecto, 59.18% de los municipios con menos de 70 mil habitantes analizados cuentan con un mecanismo de participación en funcionamiento, mientras que esto ocurre sólo en 37.5% de los sujetos observados de otros ámbitos de gobierno.

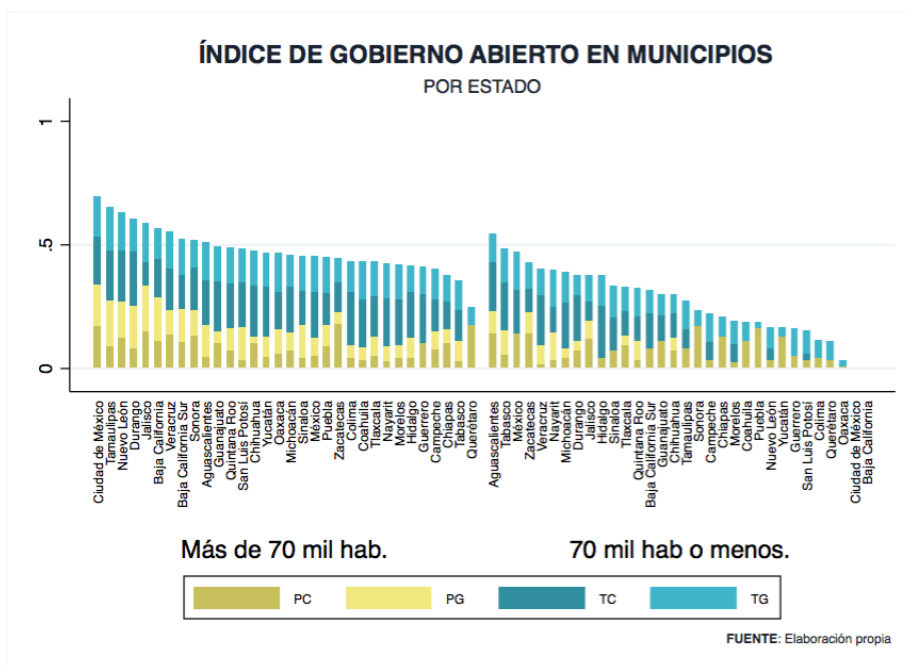
Con todo, cuando un ciudadano trata de incidir en el proceso de políticas de un gobierno, en los ayuntamientos con más de 70 mil habitantes sólo lo logra en 15.3% de las veces, en los que tienen menos de 70 mil habitantes en 11.29%¹² de las ocasiones, cuando el promedio nacional es de 16.57%. Esto puede significar que aunque los ayuntamientos

¹¹ Esta diferenciación se basa en el artículo décimo transitorio de la LGTAIP.

¹² Estas cifras (12.9% y 14.2%) no son estadísticamente significativas.

son los sujetos obligados que en general cuentan con mecanismos y estructuras para involucrar al ciudadano en la toma de decisiones, la capacidad que tienen para procesar la participación es menor que la de los sujetos obligados de otros ámbitos de gobierno.¹³

Gráfica 10



¹³ Estas cifras no capturan la participación que puede ocurrir mediante la asistencia de los ciudadanos a las oficinas de sus autoridades, pues como ya se dijo antes, la medición del componente de participación desde la perspectiva del ciudadano consistió en contactar a los sujetos obligados por algún medio electrónico o mediante una llamada telefónica.

Hallazgos generales

A partir de los resultados de la Métrica de Gobierno Abierto, a continuación se explican ocho hallazgos generales.

1. Los gobiernos han institucionalizado e internalizado la transparencia, no así la participación.

En el levantamiento de la Métrica fue posible localizar fácilmente el medio para enviar solicitudes de información a la mayoría de los sujetos obligados observados. En general, el trámite a las solicitudes se apegó a la normatividad aplicable y los plazos fueron respetados. En total, de las más de tres mil solicitudes realizadas, 83.24% fueron respondidas y 70.64% fueron respondidas de forma completa. Puede afirmarse que, en casi cualquier sujeto obligado, es posible encontrar una forma de hacer una solicitud, que habrá un responsable de procesarla, que conocerá el mecanismo para hacerlo y los tiempos que debe cumplir y que, al final del proceso, el ciudadano recibirá información completa.

Estos resultados se refuerzan con lo observado en el ejercicio —no incluido en el índice— en el que un usuario simulado realiza preguntas simples en lógica ciudadana sobre temas relacionados con ciertas áreas de política, que responden a necesidades concretas e inmediatas de las personas. Estas preguntas buscaban valorar si el ciudadano común puede obtener información útil y relevante para sus decisiones cotidianas, más allá de conocer la manera en que se estructura y administra el gobierno. Los resultados son positivos: los sujetos obligados responden con eficacia a preguntas útiles para los ciudadanos. Hay múltiples desafíos aún (que se discuten más adelante), pero hay evidencia de que el proceso de acceso a la información pública es la principal fortaleza del sistema de transparencia y es el elemento más sólido de gobierno abierto en México.

En cambio, la participación no está institucionalizada ni sus mecanismos plenamente formalizados. No hay siquiera un lenguaje común: cuando se realizaron solicitudes de información sobre mecanismos de participación, se recibieron prevenciones solicitando aclarar el concepto de “participación ciudadana”. En la perspectiva desde el gobierno, en la que se preguntó sobre mecanismos de participación (normatividad aplicable, funcionamiento y evidencia de su seguimiento), apenas 35.9% de los sujetos obligados identificaron

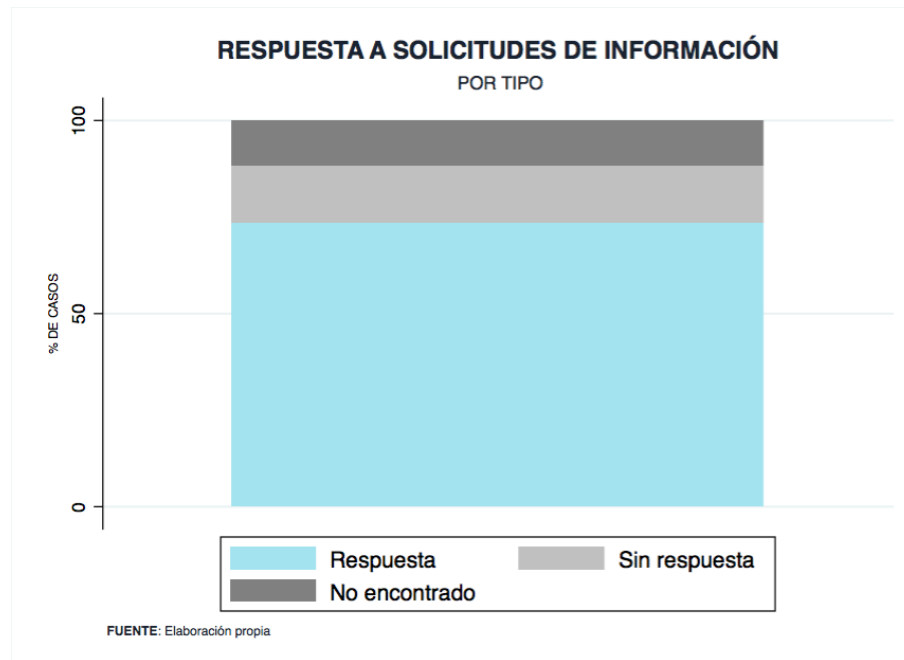
la normatividad que les aplica en materia de participación. En muchos casos, la normatividad suele referirse a mecanismos de democracia directa que no permiten la incidencia cotidiana del ciudadano en el ejercicio de gobierno. 31.71% de los sujetos obligados declara tener algún mecanismo de participación ciudadana en funcionamiento (consejos consultivos, comités, asambleas vecinales, iniciativa legislativa ciudadana, entre otros), y sólo 6.2% mostró evidencia de que da algún tipo de seguimiento a los acuerdos alcanzados en los mecanismos de participación. Es decir, los mecanismos de participación existen en la norma, pero en la práctica su funcionamiento no queda registrado o no ocurre.

En la perspectiva desde el ciudadano, en la que bajo el enfoque de usuario simulado se buscó presentar ante ciertos sujetos obligados propuestas sobre asuntos relacionados con un tema sustantivo de política pública, el proceso es más complicado. Como se detalla más adelante, no hay claridad sobre los mecanismos de contacto, éstos no suelen funcionar y, cuando lo hacen, no siempre culminan en la activación de un mecanismo para que los ciudadanos puedan incidir en la toma de decisiones de los gobiernos.

2. Persisten prácticas de opacidad que obstaculizan el ejercicio del derecho de acceso a la información.

Como se explicó ya, de las solicitudes que pudieron realizarse (pues algunos sujetos obligados, sobre todo entre los nuevos, no fueron encontrados), 83.24% obtuvieron una respuesta (véase la gráfica 11). Esto muestra la fortaleza de los mecanismos para procesar y responder las solicitudes de acceso a la información.

Gráfica 11



Pese a los buenos resultados en el rubro de acceso a la información, el levantamiento de la Métrica permitió detectar prácticas de opacidad que subsisten a pesar de la actualización normativa y la consolidación de procesos para responder a solicitudes de acceso a la información. Destacan dos: la inexistencia de información y el formato de respuesta de la solicitud.

En lo que respecta a la inexistencia de la información, en muchos casos no se obtuvo respuesta a las solicitudes, no por resistencias de los sujetos obligados a entregar la información, sino por la imposibilidad de obtenerla porque no hay buena gestión de archivos. Los archivos deberían ser la memoria institucional en un país cuya rotación de personal público es muy frecuente en cada cambio de gobierno. Sin embargo, a pesar de los avances normativos en la materia, los archivos se siguen percibiendo como propiedad del funcionario o la administración que los generó y no se les trata con el cuidado debido. Durante el levantamiento de la Métrica, se obtuvieron respuestas de inexistencia de información (parcial o total), en virtud de que no se contaba con los archivos de administraciones pasadas, o incluso, por haberse extraviado durante cambios de sede del sujeto obligado (en una ocasión esto ocurrió, debe señalarse, no en un municipio de menos de 70,000 habitantes, sino en una Secretaría de Gobierno del ámbito estatal).

En segundo lugar, la forma en que algunas veces se presentan las respuestas a las solicitudes de información afectan también el derecho a la información. Por ejemplo, se entregan respuestas satisfactorias pero bajo folios correspondientes a otras solicitudes de información, o bien, respuestas bajo el folio correcto pero que atienden a una solicitud diferente a la que presentó el peticionario; en una misma respuesta se mezcla información de dos solicitudes realizadas por personas diferentes; las respuestas se dirigen a personas cuyo nombre no corresponde al del peticionario; algunas respuestas violan la protección de datos personales al no testarlos o hacerlo de manera inadecuada; y algunas respuestas incluyen texto o imágenes ilegibles, entre otros aspectos.

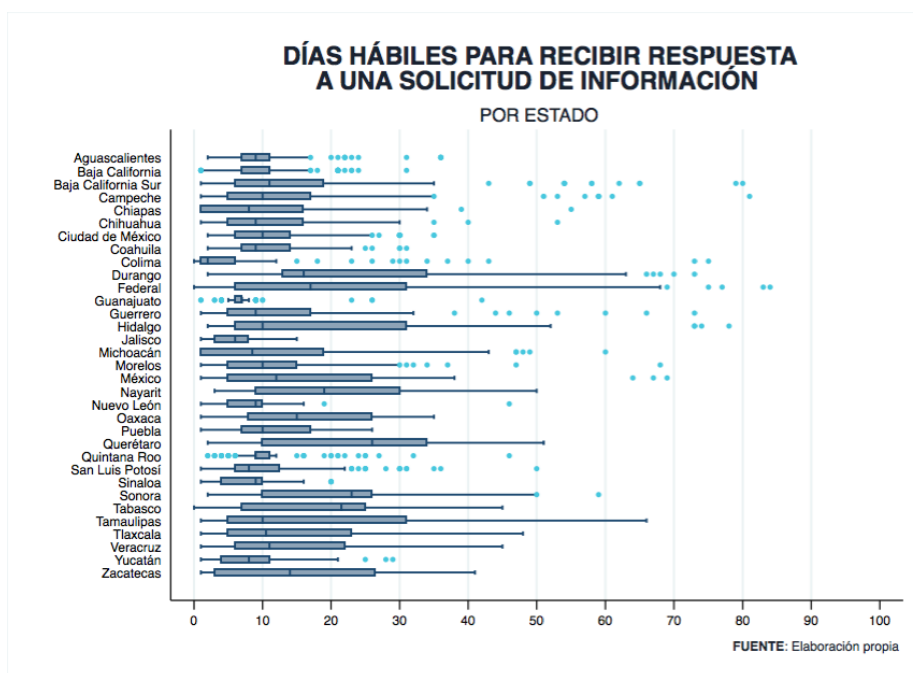
Pero existen prácticas de opacidad que no necesariamente ocurren al margen de la Ley, sino que las disposiciones normativas son usadas para resistir la transparencia. Son cuatro las utilizadas con más frecuencia.

La primera tiene que ver con prevenciones que resultan en solicitudes declaradas improcedentes. Durante el desarrollo de la Métrica fue común recibir peticiones de aclaración a las solicitudes (prevenciones) sin que el sujeto obligado especificara qué parte de la solicitud no resultaba clara o requería de mayor explicación, lo que dificultaba que el solicitante pudiera atender efectivamente la solicitud de aclaración. Esto resultó algunas veces en solicitudes declaradas improcedentes.

Otra práctica es la interposición recurrente de prórrogas que culminan en solicitudes que se responden en plazos muy por encima a los establecidos en la Ley. El uso excesivo de la prórroga, si bien no evita que la información sea proporcionada, sí es utilizado sistemáticamente por ciertos sujetos obligados, principalmente en el ámbito federal, lo cual hace que de facto, los plazos estándar de respuesta sean superiores a los contemplados por la ley y hace que se corra el riesgo de que la información deje de ser oportuna para el solicitante para el momento en que la recibe. También puede propiciar que el peticionario pierda interés en el seguimiento a su solicitud y lo desincentive a seguir ejerciendo su derecho de acceso a la información. Sobre todo, si se considera que, una vez enviada una solicitud, el peticionario debe estar atento ante la posible recepción de una prevención, que deberá atender en los plazos definidos para ello, mientras que el plazo para dar respuesta es suspendido. Una vez contestada en tiempo y a satisfacción del sujeto obligado, podría serle notificada una prórroga, lo que alargaría más el tiempo para recibir la información.

Este no es un escenario poco común: como puede verse en la gráfica 12, sólo en 43% de los estados el promedio de días para recibir una respuesta a una solicitud de información (incluyendo sólo aquellas solicitudes que sí fueron respondidas) es menor a diez días hábiles. En tres estados, el tiempo promedio de respuesta fue superior a 20 días hábiles y, en la federación, 1 de cada 4 solicitudes de información se respondió en 30 días o más.

Gráfica 12



Nota: En este diagrama podemos observar la media de cada entidad como una línea en medio de cada caja; los límites de la caja representan el percentil 25 y percentil 75 respectivamente; los brazos llegan hasta dos veces la desviación estándar al lado izquierdo y derecho de la media; finalmente, los puntos representan los valores extremos (valores que están más allá de dos veces la desviación estándar midiendo desde la media).

Otra práctica que vulnera la transparencia es el uso inadecuado de la protección de datos personales. Se recibieron respuestas a solicitudes de información en las cuales se negó el acceso a la misma arguyendo la protección de datos personales contenidos en la información requerida, cuando éstos bien hubieran podido ser omitidos o testados en una versión pública de la respuesta sin que se afectara el fondo de la misma.

Finalmente, una práctica de opacidad recurrente en las respuestas a las solicitudes de información es el cambio de modo de entrega de la misma justificado por el tamaño de los

archivos de respuesta, dándole al solicitante la única opción de pagar por su reproducción física (ya sea en fotocopias o disco compacto) o consultarla directamente. Esto crea limitantes obvias para la transparencia, no sólo al imponerle un costo monetario, sino barreras geográficas. Por ejemplo, durante el desarrollo de la Métrica se tuvo un caso en el que a los 50 días hábiles de haberse enviado la solicitud, se recibió una notificación de información parcial ya que parte de la misma estaba clasificada como reservada o confidencial, sin que se recibiera ni siquiera la información parcial a la que se hacía referencia, ya que ésta se puso a disposición del solicitante para consulta directa.

Pero también destacaron casos con prácticas favorables a la transparencia. Hubo respuestas en archivos de gran tamaño alojados en los servidores de los sujetos obligados, o incluso en cuentas de Dropbox o Google Drive, que se pudieron visualizar a través de hipervínculos. Hubo sujetos obligados que, pese a no estar aún incorporados en la PNT o tener sistemas internos poco sofisticados, o incluso, contar sólo con correo electrónico, contestaron satisfactoriamente a las solicitudes de información en un tiempo razonable.

3. Los canales que tiene el gobierno para incorporar a los ciudadanos en la toma de decisiones (PG) son mínimos, dispersos y poco eficaces.

Cuando se pregunta a las oficinas de gobierno sobre la participación ciudadana, aunque algunos sujetos obligados identifican alguna normatividad que les es aplicable, y hay ciertos mecanismos de participación formales o informales en funcionamiento, existe poca o nula evidencia de su seguimiento, principalmente respecto a la trascendencia de las opiniones, decisiones o acuerdos derivados de ellos. La atención suele estar en la forma, es decir, en cumplir con la obligación legal de constituir algún mecanismo de participación ciudadana (como consejos consultivos o contralorías sociales), por lo que las evidencias de seguimiento se concentran en listas de asistencia, fotografías de la constitución del mecanismo en cuestión, o la elaboración de actas o minutas que no necesariamente reflejan los resultados sustantivos de la participación. También existe la idea de que la participación ciudadana es una actividad circunscrita a ciertos temas, generalmente de competencia de los institutos estatales electorales o incluso del nuevo Sistema Nacional Anticorrupción.

Durante el trabajo de campo, se encontró que los gobiernos de los tres ámbitos desarrollan iniciativas de participación de formas muy variadas, pero generalmente desarticuladas de los procesos sustantivos de cada oficina, con procedimientos poco claros para

los potenciales participantes y para los funcionarios que deben darles seguimiento. Estas iniciativas, además, no suelen tener expectativas compartidas: los ciudadanos y los funcionarios no están esperando lo mismo de esos mecanismos; los tiempos y las formas de la participación no corresponden con lo que los ciudadanos querrían para poder incidir en las decisiones de los gobiernos, ni con lo que los funcionarios pueden efectivamente procesar. La mayoría de experiencias exitosas de participación se relacionan con voluntad política para aceptarlas, procesarlas e incluirlas en la toma de decisión, y con liderazgos políticos y ciudadanos que las empujan, lo que las hace poco estables. Muchos sujetos obligados, aunque reconocen los mandatos legales en materia de participación, se declaran incompetentes (incluso en estados donde sujetos similares se declaran competentes y responden sobre los mecanismos en funcionamiento).

En el trabajo de campo realizado se analizaron distintos esquemas formales de participación, y se observó que, en la mayoría de los casos, presentan resultados distintos a lo esperado. Por ejemplo, los ejercicios de contraloría social carecen de mecanismos para dar seguimiento a las irregularidades identificadas y reportadas por los ciudadanos, de forma que este seguimiento sólo ocurre cuando existe voluntad de los funcionarios públicos responsables. Existen consejos municipales que, pese a estar constituidos formalmente con base en su respectivo Reglamento de Participación Ciudadana, no pueden ejercer sus funciones porque no tienen procedimientos claros para actuar. Algunos de los Comités de Vigilancia Ciudadana crean estrategias para evaluar la seguridad, pero estas son prácticas cuya implementación y éxito dependen de la capacidad de interlocución que puedan lograr con las autoridades. Finalmente, existen ciertos mecanismos que se han mantenido en el tiempo, pero que sus espacios de incidencia están acotados a los espacios que en este sentido abre el gobierno.

Al igual que en el tema de transparencia, en el levantamiento de la Métrica, para estudiar la participación desde la perspectiva ciudadana, se realizó un ejercicio de usuario simulado para intentar activar un proceso que pudiera incidir en la toma de decisiones de los sujetos obligados. En contraste con la experiencia en acceso a la información, donde la gran mayoría de solicitudes obtuvieron respuesta, en los intentos por activar un mecanismo de participación se enfrentaron obstáculos serios: 7.4% de los sujetos no tienen un método para contactarlos; 71% de los sujetos tiene medios de contacto pero no funcionan (ya fuera

por buzones electrónicos que no llevaban a ninguna persona en el gobierno, cuentas de correo electrónico saturadas o que nadie revisa, o teléfonos que nadie responde). Con todo, cuando se logró superar estos obstáculos (es decir, cuando el punto de contacto generó una respuesta), en la mayoría de los casos al primer intento se pudo activar un mecanismo de participación.

4. La política de gobierno abierto parte de un piso mínimo que funciona razonablemente bien: los ciudadanos pueden obtener información básica para tomar decisiones sobre su vida cotidiana.

La Métrica de Gobierno Abierto también incluyó una revisión de la forma en que los sujetos obligados responden a preguntas simples sobre áreas de política de su competencia, para valorar la posibilidad de que el ciudadano disponga de la información necesaria y oportuna para la toma de decisiones (estos resultados no son incluidos en el índice). En los ámbitos federal y estatal se incluyeron las siguientes áreas de política: educación, desarrollo social, seguridad, proceso legislativo y salud, y se hicieron igual número de solicitudes de información a los sujetos obligados competentes, respectivamente. En el ámbito municipal se incluyeron dos áreas de política: desarrollo urbano y servicios públicos, y se hizo una pregunta sobre cada uno de estos temas a todos los municipios estudiados. La formulación de las preguntas específicas respondió a la lógica de que fueran relevantes para la vida cotidiana de un ciudadano, de planteamiento sencillo y lenguaje común. Principalmente, se buscó que el contenido de su respuesta —atención médica, oportunidades educativas, programas sociales, acceso a servicios públicos, entre otros— pudiera ser información potencialmente útil para que el ciudadano pudiera tomar alguna decisión al respecto. En la siguiente tabla se muestran cada una de las preguntas realizadas por área de política.

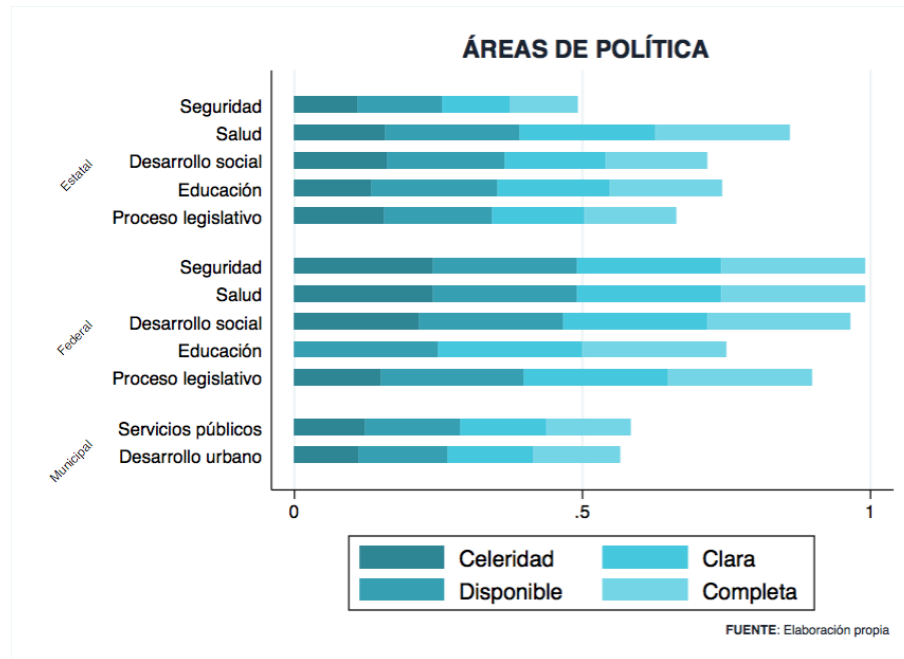
Tabla 4. Preguntas realizadas desde la perspectiva del ciudadano, por área de política.

Área de política	Ámbito de gobierno	Pregunta
Desarrollo urbano	Municipal	¿A quién se han otorgado las últimas diez licencias de construcción para qué propósito?
Servicios públicos	Municipal	¿Cuáles son los horarios y rutas de recolección de basura en el municipio?
Seguridad	Estatal	¿En qué colonia hubo menos asaltos en 2015?
	Federal	¿Cuál fue la marca (ejemplo: Volkswagen), línea/ tipo (ejemplo: Jetta) y modelo (ejemplo: 2013) de carro más robada en 2015?
Salud	Estatal	¿Qué hospital tiene el menor porcentaje de partos por cesárea en este estado?
	Federal	¿Qué día de la semana es menor el tiempo de espera para consultas en la UMF 2 del IMSS en la CDMX?
	Federal	¿Quiénes fueron los beneficiarios de los programas del programa de "Atención a la salud pública" en 2015 en el estado de Querétaro?
Educación	Estatal	¿Qué escuelas primarias tienen a los profesores con el mejor desempeño en la capital del estado?
	Federal	¿Cuáles son las becas disponibles para estudiar el bachillerato tecnológico en Veracruz?
Desarrollo Social	Estatal	Mi vecina recibe doble apoyo de un programa social del estado y no lo necesita ¿dónde puedo reportarla?
	Federal	¿Quiénes fueron los beneficiarios de los programas de Adultos Mayores y de FONART en 2015 en Ahumada, Chihuahua?
	Federal	Estoy por cumplir 65 años ¿Qué tengo que hacer para ser beneficiario del programa de 65 y más? ¿Quién es el personal de contacto (nombre y teléfono) en el municipio de Atil en Sonora?
Proceso legislativo	Estatal	Solicito la asistencia a las sesiones y el sentido del voto del diputado del distrito 2 en las iniciativas presentadas en el segundo periodo de sesiones de 2015
	Federal	Solicito la asistencia a las sesiones y el sentido del voto de mi diputado (Nombre) en las iniciativas presentadas en el segundo periodo de sesiones de 2015

Fuente: elaboración propia.

Como es posible observar en la gráfica 13, el desempeño de los sujetos obligados en este rubro es mejor que la calificación a nivel nacional de gobierno abierto, ya que en promedio obtuvieron un índice de 0.63, el cual está compuesto por las variables de celeridad, disponibilidad, claridad y completitud de la información.

Gráfica 13



Este resultado es consistente con el de transparencia desde el ciudadano, que también se valoró a través de dos solicitudes de información sobre temas de interés ciudadano y que obtuvo un índice general de 0.53. Esto significa que cuando los ciudadanos requieren información útil para su vida cotidiana, la mayoría de las veces obtienen respuestas claras y completas en un tiempo más o menos razonable.

Estos resultados representan un hallazgo positivo: el acceso a la información es un mecanismo efectivo para que los ciudadanos obtengan la información que necesitan para tomar decisiones que contribuyan a su bienestar. Si bien aún hay áreas de mejora, por ejemplo, para que la información sea proporcionada con mayor rapidez, este atributo es el piso mínimo de una política de transparencia y de cualquier iniciativa de gobierno abierto. Sin este piso mínimo —que significa la posibilidad de que los ciudadanos puedan obtener información básica que les ayude a tomar decisiones sobre su vida cotidiana— cualquier otro elemento (desde los datos abiertos hasta iniciativas sofisticadas de co-creación) carecería de sentido.

5. Los nuevos sujetos obligados deben cerrar una brecha muy amplia frente a los demás sujetos obligados.

Los datos muestran que los nuevos sujetos obligados —con la excepción parcial de los partidos políticos—, son los que consistentemente presentan las calificaciones más bajas en cualquiera de las dimensiones o perspectivas de la Métrica. Sólo 58.92% tiene mecanismos electrónicos de acceso a la información; la mitad tiene sitio web (51.03%); y ninguno tiene datos abiertos.

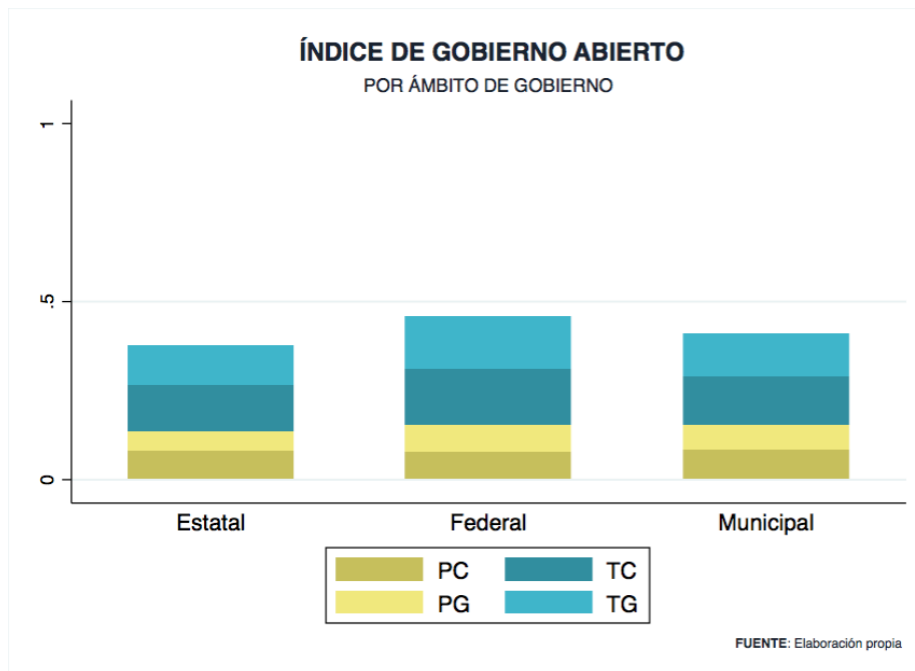
Esto se debe, en primer lugar, a que son los sujetos más recientemente incorporados a las obligaciones de transparencia y están, por tanto, generando apenas los instrumentos para poder cumplirlas. Pero hay una segunda razón, que no es exclusiva de los nuevos sujetos obligados, y que se refiere a la tensión entre, por un lado, la lógica homogeneizadora de la LGTAIP y del SNT y, por otro, las características administrativas de las organizaciones y las peculiaridades de las tareas que lleva a cabo cada tipo de sujeto obligado. Los fideicomisos, los partidos y los sindicatos no son equivalentes a una Secretaría de Estado o a un ayuntamiento, en las tareas que llevan a cabo, en la estructura administrativa que los sostienen, ni en el tipo de información que generan y puede ser solicitada.

La Ley es clara: sindicatos, partidos y fideicomisos utilizan recursos públicos y, por tanto, son sujetos obligados en materia de derecho la información. Pero es evidente que su estructura organizacional, las capacidades que tienen para responder a las solicitudes y el tipo de información que generan no es equivalente a la de los sujetos obligados tradicionales. Hay además, dentro de los propios sujetos obligados, variaciones importantes en términos de su tamaño y capacidad: algunos fideicomisos tienen presupuestos enormes, pero hay también pequeños; hay sindicatos con millones de afiliados y sindicatos de pequeñas instituciones públicas que tienen apenas unos cientos de afiliados. En pocas palabras, los nuevos sujetos obligados han añadido aún más diversidad y heterogeneidad al ya complejo universo de organizaciones públicas, al tipo de tareas y a los mecanismos de cumplimiento sobre los que se sostiene el SNT.

6. **Los municipios son gobiernos menos opacos y tienen mejores mecanismos de participación que los estados.**

Los ayuntamientos del país, frecuentemente considerados el ámbito de mayor precariedad institucional, han logrado consolidar un sistema de transparencia y de participación, tanto o más que los sujetos obligados de otros ámbitos de gobierno. No obstante, esto no significa que su desempeño en materia de gobierno abierto sea el deseado. En efecto, el Índice de Gobierno Abierto de los municipios es apenas de 0.41, mientras que el de los estados y la federación es de 0.38 y 0.46, respectivamente (véase gráfica 14). Esta calificación se basa en una muestra de 155 municipios en los 31 estados y cinco demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

Gráfica 14



En términos de transparencia, el ámbito municipal presenta una calificación baja, pero superior a la de los estados: el primero obtuvo una calificación de 0.52, mientras que la calificación del ámbito estatal fue de 0.49. Existen municipios que incluso tienen mejor desempeño en términos de transparencia que algunos sujetos obligados en el ámbito federal. Destacan los municipios de San Francisco de los Romo y El Llano, en el estado de

Aguascalientes y los de Tenosique y Teapa, en Tabasco. Los primeros dos municipios sobresalen por su buen desempeño al procesar solicitudes de información planteadas desde una perspectiva ciudadana. Los ayuntamientos de ambos municipios recibieron sin ningún problema las solicitudes de información, y contestaron con respuestas claras y completas en un plazo de 11 días hábiles. Los municipios de Tenosique y Teapa no sólo respondieron adecuadamente estas solicitudes, sino que lo hicieron en un plazo promedio de 13.5 días hábiles. Cuando la información solicitada era sobre aspectos administrativos de los municipios, en San Francisco de los Romo y El Llano también respondieron a todas las solicitudes, aunque sólo 50% de las respuestas estuvieron completas. Con todo, lo hicieron en un plazo promedio de 11 días hábiles.

Destaca también que la mayoría de los ayuntamientos cuentan con su propio portal de internet, a través de los cuales pueden poner a disposición del ciudadano información pública. 77.4% de los ayuntamientos en municipios menores a 70 mil habitantes, y 95% en los más grandes, cuentan con portal de internet. Los municipios de San Francisco de los Romo y El Llano sobresalen porque en sus portales fue posible localizar alrededor del 50% de las obligaciones de transparencia que señala la LGTAIP, cifra superior al promedio nacional.

Con respecto a la dimensión de participación, si bien los municipios presentan mejor desempeño (0.30) que los estados (0.27), y un desempeño similar al de la federación (0.31), la calificación alcanzada continúa siendo baja, especialmente si se considera que los ayuntamientos son la instancia de gobierno más inmediata al ciudadano. En ningún caso se puede considerar que los municipios han institucionalizado a cabalidad la participación ciudadana, pero sí se puede afirmar que tienen un desempeño superior a sujetos obligados con muchos mayores presupuestos y capacidades institucionales.

7. La mayoría de los sujetos obligados cuenta con portales de internet, pero éstos no contienen información útil para el ciudadano.

Los portales de internet de los sujetos obligados son uno de los medios al que los ciudadanos recurren con mayor frecuencia para obtener información del gobierno. Según la Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales 2016 (ENAIID), 44% de los ciudadanos que habitan en zonas urbanas buscan información del

gobierno a través de las páginas de internet de las dependencias, y 15.9% lo hacen vía los portales de transparencia.¹

En la Métrica se analizan tanto la información disponible en los portales de transparencia o sitios institucionales de los sujetos obligados de los ámbitos federal, estatal y municipal (la disponibilidad de la información pública de oficio¹⁴ y de información focalizada), como el formato en el que se hace pública (que sea accesible, que cuenten con una ruta de navegación, que la información sea legible, que cuente con un motor de búsqueda, que el sitio no requiera *plug-ins* para poder funcionar y que esté en formato de datos abiertos).

Si bien 94% de los sujetos obligados analizados tienen su propio portal de internet, en general éstos no cuentan aún la información mínima prevista en la LGTAIP¹⁵ (véase la gráfica 15). Los sujetos obligados del ámbito federal obtuvieron una calificación de 0.31 en el subíndice que mide la completitud de la información que, según lo dispuesto en la LGTAIP, deberá estar disponible en los portales. La calificación correspondiente a los sujetos obligados de los ámbitos estatal y municipal fue de 0.30 y 0.38, respectivamente. Estas calificaciones reflejan el enorme trabajo que queda aún por hacer para que los sujetos obligados cumplan con las obligaciones que la LGTAIP les exige.

¹⁴ Estas son las fracciones del artículo 70 consideradas para la Métrica:

II. Su estructura orgánica completa, en un formato que permita vincular cada parte de la estructura, las atribuciones y responsabilidades que le corresponden a cada servidor público, prestador de servicios profesionales o miembro de los sujetos obligados, de conformidad con las disposiciones aplicables;

XI. Las contrataciones de servicios profesionales por honorarios, señalando los nombres de los prestadores de servicios, los servicios contratados, el monto de los honorarios y el periodo de contratación;

XIII. El domicilio de la Unidad de Transparencia, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información;

XVI. Las condiciones generales de trabajo, contratos o convenios que regulen las relaciones laborales del personal de base o de confianza, así como los recursos públicos económicos, en especie o donativos, que sean entregados a los sindicatos y ejerzan como recursos públicos;

XXI. La información financiera sobre el presupuesto asignado, así como los informes del ejercicio trimestral del gasto, en términos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental y demás normatividad aplicable;

XXIII. Los montos destinados a gastos relativos a comunicación social y publicidad oficial desglosada por tipo de medio, proveedores, número de contrato y concepto o campaña;

XXIV. Los informes de resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que se realicen y, en su caso, las aclaraciones que correspondan;

XXXII. Padrón de proveedores y contratistas;

XXXIV. El inventario de bienes muebles e inmuebles en posesión y propiedad;

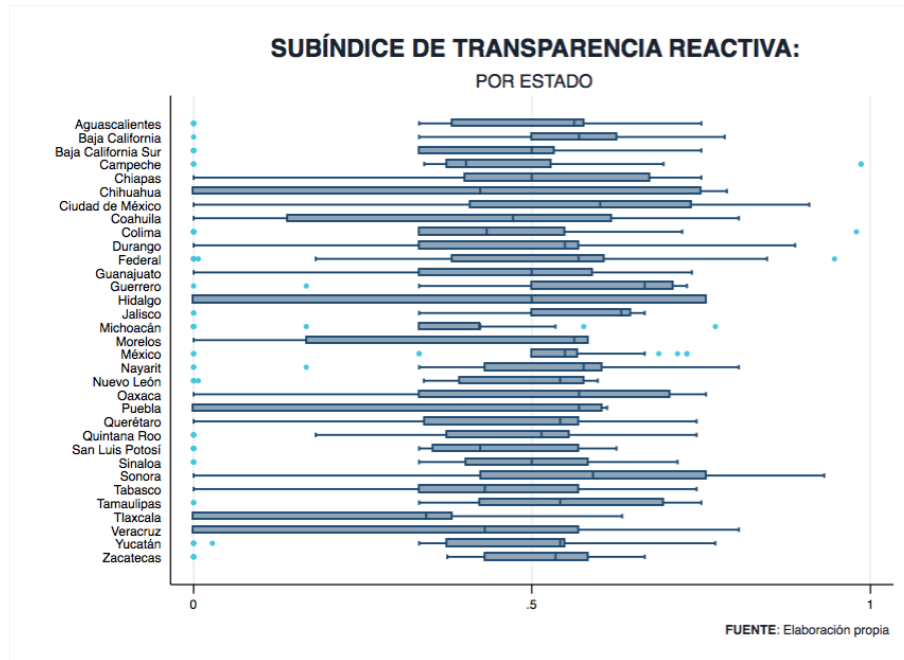
XXXVII. Los mecanismos de participación ciudadana;

XXXIX. Las actas y resoluciones del Comité de Transparencia de los sujetos obligados;

XLII. El listado de jubilados y pensionados y el monto que reciben;

¹⁵ Si bien el plazo inicial para que los sujetos obligados cumplieran con dichas obligaciones de transparencia (5 de noviembre de 2016) fue prorrogado (hasta el 4 de mayo de 2017), con esta medición se pretende generar una línea base frente a la cual se puedan observar los avances en la materia en años posteriores.

Gráfica 15

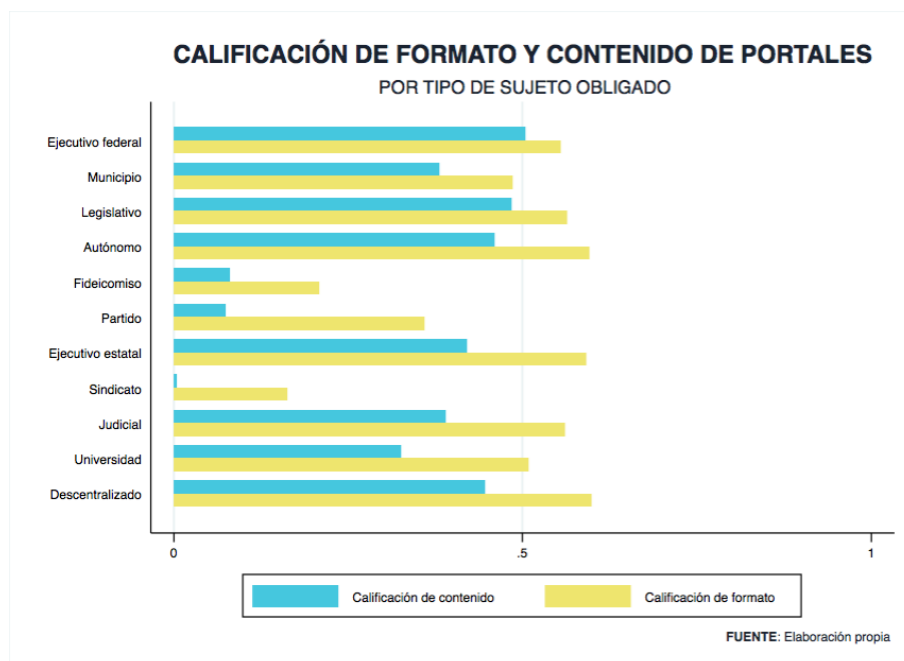


Más importante aún, los portales de internet no suelen contener información que le sea útil al ciudadano para su vida cotidiana. El subíndice de transparencia proactiva, que mide tanto que los portales de los sujetos obligados hagan pública información adicional a la prevista en la LGTAIP, como que pueda tener una utilidad para un público particular, obtuvo una calificación de 0.15. Esto significa que los sujetos obligados en general no publican en sus portales información adicional a la prevista en la LGTAIP, o por lo menos no bajo la etiqueta de transparencia proactiva, (0.22) y no está focalizada (0.08), es decir, no es información que esté agrupada o presentada de manera que pueda sugerir un uso o utilidad para un público específico. El mayor avance en términos de transparencia proactiva lo presentan los sujetos obligados del ámbito federal, quienes obtuvieron una calificación de (0.35), particularmente las dependencias del poder Ejecutivo que tienen las calificaciones más altas (0.88).

Como se muestra en la gráfica 16, los nuevos sujetos obligados son quienes mayores rezagos presentan en sus portales, pues sólo 51% cuentan con portales de internet. Además, obtuvieron una calificación de 0.22 en el subíndice de transparencia reactiva, mientras que la calificación obtenida en este rubro por el resto de los sujetos obligados fue de 0.52. En

términos de transparencia proactiva, el desempeño de los nuevos sujetos obligados, y de las universidades, son también deficientes. Los fideicomisos obtuvieron una calificación de 0.08 en este subíndice, mientras que los sindicatos y partidos tuvieron 0.00. La calificación obtenida por las universidades fue de 0.09.

Gráfica 16



En lo referente a la publicación de información bajo el formato de datos abiertos, el desempeño que en general presentan los sujetos obligados es aún limitado (0.05). Los sujetos obligados del ámbito federal son quienes mayores avances tienen en la publicación de información bajo la etiqueta de datos abiertos (0.33), particularmente las dependencias que forman parte del poder ejecutivo federal (0.81). Los sujetos obligados de los ámbitos estatal (0.02) y municipal (0.05) prácticamente no publican información bajo el nombre de datos abiertos.

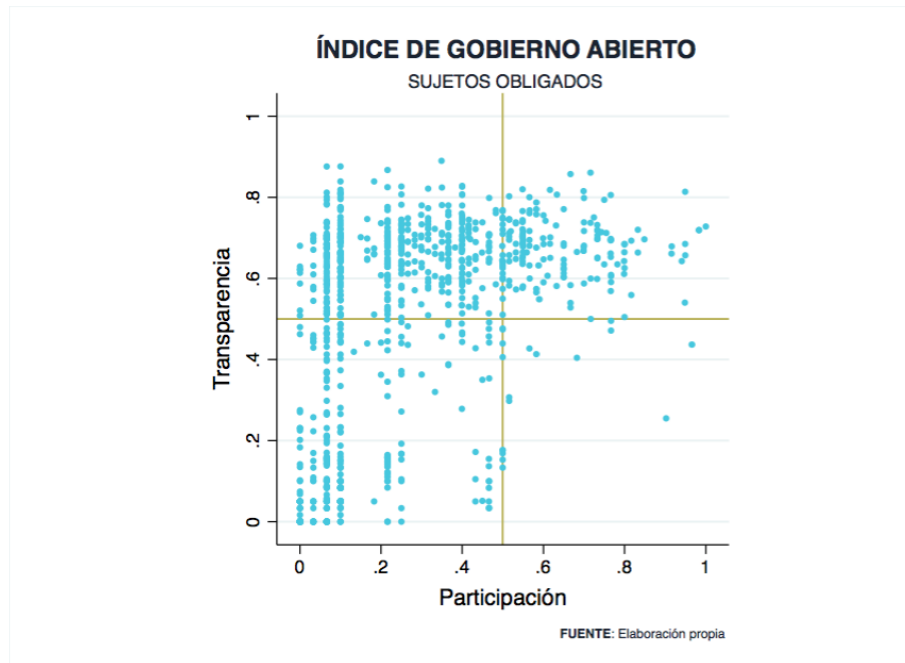
8. El Sistema Nacional de Transparencia enfrenta una agenda compleja, diferenciada y con disyuntivas.

En los próximos años, el SNT tendrá el desafío de la implementación de un mandato ambicioso definido en la LGTAIP, en un contexto heterogéneo (con viejos y nuevos sujetos obligados y con capacidades diferenciadas entre todos), en el que todas las entidades federativas y el ámbito federal tienen ejemplos de calificaciones altas y bajas, por lo que ninguna puede suponer que hay desafíos básicos superados.

Los datos de la Métrica muestran que, hacia adelante, el SNT debe tratar asuntos de vanguardia y de gran sofisticación, al mismo tiempo que se atiende una agenda más básica de arranque en la construcción de capacidades para la transparencia. En efecto, por una parte, los organismos garantes y los sujetos obligados tienen un trabajo muy complejo que desarrollar en materia de datos abiertos, plataformas electrónicas para el acceso a la información, accesibilidad de los portales, establecimiento de mecanismos de co-creación para las decisiones públicas, ejercicios de parlamento abierto e innovación tecnológica. Cada una de esas tareas requiere nuevas capacidades, habilidades técnicas, nuevos estándares y personal para cumplir con todo ello.

Por otra parte, hay una agenda básica, inicial para los nuevos sujetos obligados, que deberán desarrollar sus procedimientos, crear sus primeros portales y empezar a participar en los procesos y mecanismos ya existentes. Tanto sujetos obligados nuevos como viejos enfrentan el desafío también de combatir prácticas de opacidad que, en el marco de la ley, aún permiten que los gobiernos no respondan o que demoren las respuestas a las solicitudes ciudadanas información; también aquellas tácticas que, para simular que se cumple con los plazos y con las obligaciones, se han desarrollado a la hora de subir respuestas a la PNT pero que, de nuevo, dejan a los ciudadanos sin una respuesta clara y completa a sus solicitudes. En el mismo sentido, hay una tarea fundamental respecto a la preservación y gestión eficaz de los archivos, condición indispensable para que la información esté disponible cuando un ciudadano hace una solicitud. Esos desafíos, que podríamos llamar de primera generación, están presentes en todos los sujetos obligados. Como se ve en la gráfica 17, la mayor parte de los sujetos obligados están lejos de ser gobiernos abiertos, donde los ciudadanos puedan conocer lo que hacen sus gobernantes e incidir en sus decisiones.

Gráfica 17



Con esta doble agenda, hay una disyuntiva que el SNT afronta en los años por venir y que se desprende de posiciones diferentes sobre cómo construir un sistema de transparencia que garantice el principio de máxima publicidad y el derecho ciudadano de acceso a la información pública. Se trata de la tensión entre una tendencia homogeneizadora, que fue una respuesta a la diversidad de capacidades, a la heterogeneidad de procesos y las diferencias en la eficacia de los sistemas estatales, y que está plasmada en la reforma constitucional, en la lista larga de obligaciones definidas en la LGTAIP y en buena parte de la lógica de operación del SNT, y otra posición que tiende a favorecer y propiciar soluciones creativas, inevitablemente diferenciadas, adaptadas a las áreas de política, al tipo de sujeto obligado, al ámbito de gobierno y a las características de los usuarios más frecuentes de la información pública.

Como se muestra en la Métrica, ya hay capacidades instaladas para resolver preguntas puntuales de los ciudadanos sobre las actividades sustantivas de los sujetos obligados. Es evidente también que, en cambio, el esfuerzo por construir portales homogéneos que cumplan con todas las obligaciones de transparencia previstas en la ley y con los estándares de datos abiertos y proactividad, aún presenta áreas de oportunidad amplias y muy complejas

de atender. Hay una decisión central sobre a cuál de estas agendas se dará prioridad en un escenario de recursos escasos y plazos cortos. En otras palabras, se trata de decidir si se privilegiará la agenda sofisticada o la agenda básica; si el trabajo del SNT irá en una lógica de estricto cumplimiento normativo o en una lógica ciudadana que requiere información sustantiva pero no necesariamente con complejas especificaciones técnicas ni formatos estandarizados.

Conclusiones

Los resultados presentados en este reporte de la Métrica de Gobierno Abierto ofrecen, por una parte, una muestra de los avances importantes que han tenido lugar en el tema de transparencia y acceso a la información, y que son el punto de partida para la consolidación del SNT. Por otra parte, muestran la enorme brecha que existe aún entre la posibilidad que tiene un ciudadano de conocer lo que hace su gobierno a través de los mecanismos de acceso a la información y la posibilidad efectiva que tiene de activar un mecanismo que le permita incidir en la toma de decisiones. Más allá de los detalles y de las interpretaciones que los subíndices y el comportamiento de cada variable puede sugerir, e independientemente de las diferencias no menores encontradas entre sujetos obligados en los tres ámbitos de gobierno y entre los estados del país, este contraste entre transparencia y participación hace explícito el desafío en materia de gobierno abierto en México.

Cualquier definición de gobierno abierto abarca dos componentes: transparencia y participación. Y eso tiene sentido porque en cualquier gobierno democrático se espera no sólo que los ciudadanos puedan conocer lo que hacen sus gobiernos, sino que puedan incidir en el ejercicio del gobierno. Aún más: buena parte de las expectativas deseables de una política de transparencia se refieren a la idea de que si los ciudadanos acceden a la información gubernamental podrán tener mejores elementos para poder participar en las decisiones públicas.

México ha construido en tres lustros un complejo entramado normativo institucional y administrativo para garantizar que los ciudadanos puedan acceder a la información pública. Los resultados de esta Métrica muestran que hay un desafío de las mismas proporciones hacia delante para que se cuente con mecanismos de participación ciudadana institucionalizados. Sólo entonces se podrá observar un gobierno efectivamente abierto en México.

Además de la necesidad de corregir este desbalance entre transparencia y participación, la Métrica muestra amplias áreas de oportunidad para consolidar los avances logrados en materia de transparencia y acceso a la información. El SNT tiene un punto de partida muy heterogéneo. Hay ya una base normativa que puede servir para comenzar a reducir las brechas entre estados, entre nuevos y viejos sujetos obligados y entre distintas áreas de po-

lítica. Esta es una agenda mucho más compleja que la sola actualización normativa y procedimental, que requiere el perfeccionamiento de algunos instrumentos con los que ya se cuentan. La Plataforma Nacional de Transparencia tiene que alcanzar su potencial y resolver los déficits de desempeño que ha presentado desde su lanzamiento. Los portales de transparencia tienen que combinar dos objetivos: asegurar que, por un lado, se cumplen las obligaciones previstas en la LGTAIP, incluidas las relacionadas con datos abiertos, y que, por otro, se ofrece información útil para los ciudadanos que utilizan los portales para conocer lo que hacen sus gobiernos. Estos dos objetivos son complementarios, pero no necesariamente igualmente fáciles de cumplir, ni de utilidad equivalente para los mismos ciudadanos.

Los ejercicios de gobierno abierto que ha impulsado el INAI en los estados son un instrumento más en el repertorio de herramientas para promover gobiernos abiertos. Por sí mismos, pueden detonar nuevas iniciativas de transparencia y participación a partir de los compromisos establecidos, pero su potencial transformador sólo será duradero si permea a las actividades cotidianas de las oficinas públicas. Ese efecto tendría que verse reflejado en los atributos de transparencia y de participación que se han evaluado en esta Métrica.

La línea base presentada en este estudio, que muestra avances importantes pero también desafíos formidables para el conjunto del Estado mexicano, mide precisamente los atributos de gobierno abierto que, se espera, comenzarán a modificarse con la operación plena del SNT. Más allá de normas y procedimientos actualizados, de portales modificados, de sistemas informáticos complejos y de mecanismos formales de participación ciudadana, es fundamental no perder la perspectiva ciudadana que debe guiar estos esfuerzos. Sólo si, al final de la ruta, los ciudadanos pueden, efectivamente, acceder a la información pública e incidir en las decisiones de sus gobiernos, podremos afirmar que todas estas iniciativas han tenido éxito. El monitoreo, la medición y la evaluación serán indispensables para poder conocer el progreso que haya en esta dirección. Ese progreso será lo que dará contenido sustantivo a la noción de gobierno abierto, y lo que permitirá a los ciudadanos saber por qué es una agenda importante, más allá de etiquetas y discursos, para volverse participantes activos en el ejercicio del gobierno democrático.

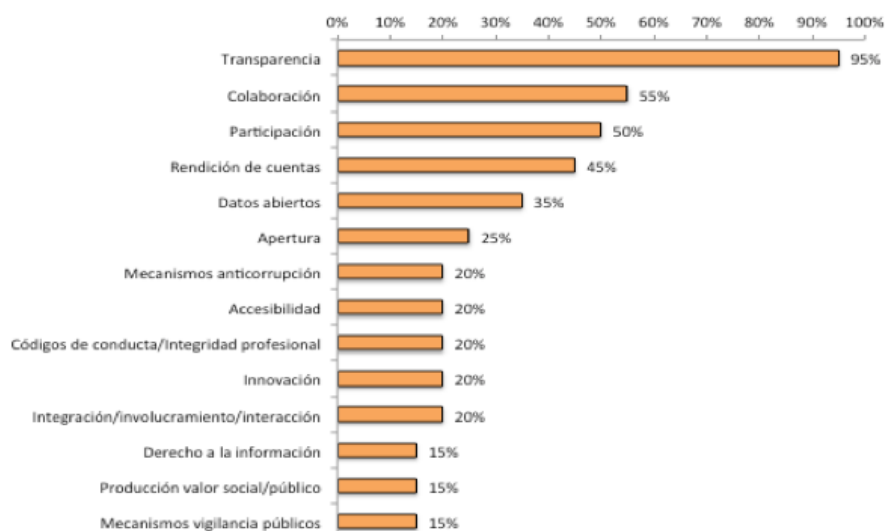
Anexo 1: Operacionalización del concepto de Gobierno Abierto

Para la construcción de la Métrica se llevó a cabo una revisión de literatura y de los instrumentos existentes que miden gobierno abierto y conceptos asociados (transparencia, datos abiertos, participación, cocreación, etcétera). Adicionalmente se realizó una encuesta a expertos para conocer su punto de vista sobre los atributos y dimensiones que una medición de esta naturaleza debería tomar en cuenta. En los siguientes párrafos se recuperan los argumentos principales.

Revisión de literatura

Para identificar las principales fuentes de información y evitar sesgos de selección se realizó una búsqueda tanto en *Google* como en *Google Scholar* de las palabras “Open government” y “Open government definition”; posteriormente, y para cada una de las búsquedas, se analizaron los primeros 10 resultados que contaban con una definición y se extrajeron 33 conceptos clave. En la figura 1, presentada a continuación, se muestran la frecuencia de repetición de dichos conceptos (por simplicidad, se muestran únicamente los conceptos que se repiten en al menos 3 de las 20 definiciones).

Figura 1. Conceptos más importantes por frecuencia de mención en las definiciones consultadas.



Fuente: elaboración propia.

Como se puede observar en la figura 1, tres conceptos concentran la mayor frecuencia: *transparencia*, *colaboración* y *participación*. Otros conceptos mencionados con menor

intensidad fueron *Derecho a la información, producción de valor social/público* y *mecanismos de vigilancia públicos*. A partir de esta síntesis conceptual, en un primer momento se determinó que un gobierno abierto tiene entre sus componentes fundamentales a la transparencia, la participación y colaboración de los ciudadanos, la rendición de cuentas y el acceso a la información.

Análisis de los instrumentos de medición de Gobierno Abierto

En complemento al análisis conceptual realizado en la revisión de literatura se llevó a cabo una revisión de índices y métricas que se han utilizado alrededor del mundo para medir transparencia y gobierno abierto. El objetivo de esta etapa fue encontrar estrategias para operacionalizar el concepto además de extender la búsqueda de componentes asociados. Los índices estudiados fueron elegidos con base en tres criterios: (a) que midieran explícitamente el gobierno abierto, la transparencia o alguno de sus componentes (por ejemplo, *datos abiertos* o *transparencia presupuestaria*); (b) que contaran con una metodología lo suficientemente explícita y desarrollada como para poder analizar la utilidad de las dimensiones, componentes y ponderaciones considerados en ella, y (c) que su unidad de análisis fuera relevante para desarrollar una métrica de gobierno abierto en México, es decir, que la transparencia o el gobierno abierto hubieran sido medidos a nivel internacional - incluido México - , central, estatal o municipal.

Tabla 1. Índices por tipo de concepto medido.

Índice	Conceptos					
	Transparencia	Colaboración	Participación	Rendición de cuentas	Datos Abiertos	Derecho a la información
Global Open Data Index					✓	
Open Data Barometer				✓	✓	
Open Government Index			✓			✓
Open Budget Index	✓		✓			✓
Municipal Transparency Index	✓					
Online Transparency Index	✓				✓	✓
Índice de Transparencia de los Ayuntamientos	✓					
Global Right to Information Rating						✓
Índice del Derecho de Acceso a la Información en México (IDAIM)	✓					✓
Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria	✓					
CIMTRA-Municipal	✓		✓			
CIMTRA-Legislativo	✓		✓			
CIMTRA-Delegacional	✓					
Índice de Información Presupuestal Estatal	✓					
Índice de Información Presupuestal Municipal	✓					
Métrica de la transparencia	✓					✓
Metric for Releasing Open Data (MELODA)					✓	
Medición de la Transparencia en Línea	✓			✓		
Indicadores de iniciativas de datos abiertos en América Latina					✓	

Fuente: elaboración propia.

Como se puede observar en la tabla 1, el concepto que los diversos índices analizados miden con mayor frecuencia es el de *transparencia* (13 de 22 índices), seguido del concepto de *datos abiertos* (5 de 22) y, en tercer lugar, *participación* (6 de 22). Es interesante notar que si bien el componente de *colaboración* es mencionado con una alta frecuencia en las definiciones de gobierno abierto (véase figura 1), ninguno de los índices o métricas estudiados lo mide explícitamente. Esto puede indicar que si bien conceptos como *participación*, *colaboración*, *involucramiento* o *co-creación* son deseables al momento de definir lo que un gobierno abierto ideal debería hacer o permitir, al momento de operacionalizarlos para medirlos en la práctica, éstos se reducen a uno: *participación*.

Encuesta de percepción de expertos

Finalmente, la revisión literaria y análisis de índices e instrumentos de medición se complementó con un sondeo de percepción en que se solicitó a expertos en transparencia y rendición de cuentas que (1) ordenaran por grado de relevancia para el gobierno abierto los 34 conceptos encontrados en la revisión literaria y el análisis de índices e instrumentos; (2) agruparan dichos conceptos en tres grupos de manera que cada grupo representara una dimensión del gobierno abierto, y cada concepto incluido en el grupo, un componente de la dimensión; (3) por último, se les solicitó que proporcionaran su propia definición operacionalizable de *Gobierno Abierto*. Los resultados de este ejercicio pueden verse en las siguientes tablas.

Tabla 2. Importancia promedio de los conceptos.

Posición	Concepto	Importancia promedio	Desviación estándar \pm
1	Participación	9.17	1.90
2	Datos abiertos	8.80	1.56
3	Transparencia	8.60	2.55
4	Rendición de cuentas	8.31	2.41
5	Información accesible	8.02	2.85
6	Transparencia proactiva	7.97	3.08
7	Información clara	7.82	2.97
8	Acceso a la información	7.62	2.87
9	Información oportuna	7.57	2.74
10	TICs	7.14	2.97
11	Colaboración	7.05	3.24
12	Toma decisiones conjunta	6.82	3.33
13	Corresponsabilidad	6.57	3.73
14	Control ciudadano	6.57	3.43
15	Vigilancia	6.28	3.45
16	Innovación	6.17	3.32
17	Reutilización datos	6.17	3.66
18	Conectividad*	6.00	3.32
19	Co-creación	6.00	3.55
20	Público exige cuentas	5.88	3.47
21	Consulta	5.80	3.46
22	Transparencia focalizada	5.68	3.68
23	Responsividad*	5.68	3.76
24	Contraloría social	5.68	3.23
25	Gobierno electrónico	5.62	3.54
26	Archivos	5.51	3.62
27	Metadatos	5.40	3.80
28	Co-producción	5.17	3.52
29	Libertad expresión*	5.08	3.74
30	Protección denunciantes	4.91	3.76
31	Contabilidad	4.77	3.13
32	Protección datos personales*	4.60	3.52
33	Eficiencia*	4.37	3.82
34	Transparencia Reactiva	4.14	3.44

Fuente: elaboración propia.

La tabla 2 muestra los conceptos ordenados de acuerdo con la importancia promedio que los participantes consideraron que estos tienen en una definición operacionalizable de *Gobierno Abierto*. Como se puede observar, el concepto considerado como más importante fue el de *Participación*, seguido de *Datos abiertos* y *Transparencia*.

Tabla 3. Dimensiones por porcentaje de menciones.

Dimensión	Porcentaje de menciones	Posición
<i>Acceso/Transparencia</i>	100%	1
<i>Participación</i>	76%	3
<i>Medios/Fines</i>	39%	6
<i>Gobierno electrónico/Innovación</i>	30%	5
<i>Otras</i>	24%	8
<i>Rendición de cuentas</i>	12%	2
<i>Control</i>	9%	4
<i>Protección de datos</i>	6%	7

Fuente: elaboración propia.

La tabla 3 indica las dimensiones mencionadas por los participantes. En esta se puede observar que todos los participantes, sin excepción, consideraron que una de las dimensiones en las que se debían agrupar los conceptos para poder contar con una definición operacionalizable de *Gobierno Abierto* es *Acceso/Transparencia*. La segunda dimensión más común fue *Participación* con 76 por ciento de menciones. Ahora bien, aunque otras 6 dimensiones fueron mencionadas por los participantes ninguna de ellas fue considerada en más del 50 por ciento de los casos. Es interesante observar que aunque la *Rendición de cuentas* como componente fue el cuarto concepto más importante para los participantes con una calificación de 8.31 (véase figura 1), al momento de considerarla como una posible dimensión de una definición operacionalizable, únicamente 12 por ciento de los participantes la mencionaron como tal. Esto puede ser indicativo de que la *Rendición de cuentas*, si bien puede ser un elemento importante del *Gobierno Abierto*, más que constituir una dimensión o un concepto, es considerada como un proceso transversal que surge de la acción coordinada de diversos mecanismos gubernamentales y de la participación y vigilancia ciudadanas.

Definición operativa de Gobierno Abierto

Con base en los tres métodos mencionados, definimos que el estudio empírico del *Gobierno Abierto* se realizaría a partir de dos dimensiones: la *Transparencia* y la *Participación*, pues ambas constituyen elementos necesarios para que gobierno y ciudadanos interactúen, cada uno desde una posición distinta, para lograr una acción gubernamental más eficaz. Sin embargo, un gobierno, para ser abierto, requiere que la información que da cuenta de sus acciones sea realmente útil para el ciudadano, y que los mecanismos de participación creados por el gobierno para incluir su opinión sobre los asuntos públicos, realmente les permitan involucrarse. Por ello, se decidió que el instrumento de medición estaría compuesto por dos perspectivas: la del gobierno y la del ciudadano; y a cada dimensión se asociarían distintos componentes.

Desde la perspectiva del gobierno, se asociaron cuatro componentes a la dimensión de transparencia (acceso a la información, transparencia reactiva, transparencia proactiva y datos abiertos) y uno a la de participación (mecanismos de participación). El objetivo de estos componentes es conocer, por una parte, si el gobierno, observado empíricamente en cada uno de los sujetos obligados, hace pública la información relativa a sus decisiones y acciones, en qué medida lo hace y de qué calidad es dicha información y, por otra, se trata de conocer cuáles son los canales institucionales que tiene el gobierno para conocer e incorporar la opinión de la ciudadanía en su toma de decisiones.

Desde la perspectiva del ciudadano, la dimensión de transparencia valora si el ciudadano común puede obtener información útil y relevante para sus decisiones cotidianas independientemente de su conocimiento sobre la estructura y administración del gobierno. Para la dimensión de participación, se evalúa si el ciudadano tiene la posibilidad de hacer propuestas (e idealmente incidir) en la toma de decisiones gubernamental.

Anexo 2: Metodología para calcular el Índice de Gobierno Abierto

El análisis de los índices y métricas existentes sobre transparencia y gobierno abierto, la revisión de literatura sobre el tema y la encuesta a expertos revelaron que la operacionalización del concepto de *Gobierno Abierto* para su medición incluye dos dimensiones esenciales: la transparencia y la participación. De acuerdo con dicho análisis, estas dimensiones pueden ser vistas, a su vez, desde dos perspectivas distintas pero complementarias e igualmente importantes: una gubernamental y otra ciudadana. De la combinación de estas dos perspectivas y dimensiones se desprende el diseño del instrumento de medición de gobierno abierto, el cual incluye nueve índices que permiten generar una radiografía completa de la apertura del gobierno en nuestro país.

El *Índice de Gobierno Abierto (GA)* mide qué tan abierto es, en general, el sujeto obligado que está siendo observado. Se calcula mediante la siguiente fórmula:

$$GA = \frac{GA_g + GA_c}{2}$$

Donde GA_g es el nivel de apertura de dicho sujeto obligado desde la perspectiva gubernamental y GA_c es el equivalente, desde la perspectiva ciudadana. El cálculo de GA_g se expresa en la siguiente fórmula:

$$GA_g = \frac{TG + PG}{2}$$

TG es el grado de transparencia del sujeto obligado desde la perspectiva gubernamental y PG es el grado de participación visto desde el gobierno. El subíndice de TG se calcula a partir de un promedio ponderado de cuatro indicadores, tal como se indica a continuación:

$$TG = AI (0.5) + TR (0.2) + TP (0.2) + DA (0.1)$$

Donde,

- a) *AI = Acceso a la información, medido a través de solicitudes de información mediante un proceso de usuario simulado, en donde se evalúa si el proceso se lleva a cabo en tiempo y forma.*
- b) *TR = Transparencia reactiva, medida a través de la revisión de los portales de obligaciones de transparencia o los sitios web de los sujetos obligados, para identificar si la información que se presenta cuenta con ciertos atributos*

establecidos en la Ley General de Transparencia (como la publicación de toda la información pública de oficio, en un lenguaje ciudadano, entre otros).

- c) TP = Transparencia proactiva, medida a través de la revisión de los portales web de los sujetos obligados, para identificar si en éstos si existe información adicional a la información pública de oficio y si se encuentra dirigida a una audiencia específica (transparencia focalizada).*
- d) DA = Datos abiertos, mediante la revisión de los portales de obligaciones de transparencia o los sitios web de los sujetos obligados, a fin de determinar si la información que liberan cuenta con algunos de los criterios que establece la Ley General de Transparencia para considerar a los datos abiertos.*

La ponderación de este subíndice enfatiza la necesidad de que los sujetos cuenten con un mecanismo para poder recibir solicitudes de información como requisito indispensable para la transparencia y, en menor medida, que publiquen información (pública de oficio o proactiva) en sus portales. El indicador de datos abiertos es al que se le otorga el menor peso; si bien es un atributo deseable de la información, la disponibilidad de datos abiertos es aún un proceso en marcha en las oficinas públicas en México y el impacto en los usuarios es menor.

Por su parte, el subíndice de PG se calcula mediante un promedio ponderado de cinco indicadores, como se muestra en la siguiente fórmula:

$$PG = \text{Mecanismo } (0.2) + \text{Actores } (0.1) + \text{Funcionamiento } (0.3) + \text{Formato } (0.1) + \text{Seguimiento } (0.3)$$

Donde,

- a) Mecanismo = Existencia de Mecanismos de participación, identificados a través la revisión de la normatividad sobre participación ciudadana que el sujeto obligado declara que le es aplicable, misma que se obtiene mediante una solicitud de información.*
- b) Actores = El tipo de actores que se involucran en el mecanismo de participación, para determinar si son invitados por el gobierno o si la participación ocurre a iniciativa de los ciudadanos. Esto se observa a partir de la regulación*

que el propio sujeto obligado envía en respuesta a la solicitud de información.

- c) *Funcionamiento = Evidencia de que al menos uno de los mecanismos de participación está en funcionamiento, lo que cual se determina a partir de la revisión de minutas o listas de asistencia, obtenidas mediante una solicitud de información.*
- d) *Formato = Formato de la participación, medido a partir de la revisión de las minutas enviadas por el sujeto obligado en respuesta a las solicitudes de información, en donde se identifica si la participación es informativa, consultiva o deliberativa.*
- e) *Seguimiento = Seguimiento de los acuerdos, medido a través de cualquier documento que envía el sujeto obligado como respuesta a una solicitud de información, que evidencie el seguimiento a los acuerdos, opiniones o decisiones que hayan resultado de los mecanismos de participación ciudadana en funcionamiento.*

La ponderación de este subíndice resalta la importancia de que los sujetos obligados cuenten con mecanismos de participación, pero más importante aún, que éstos se encuentren en funcionamiento y permitan que las opiniones de los ciudadanos incidan en la toma de decisiones. El tipo de actores involucrados y el formato de participación se consideran características que deben ser consideradas para la participación ciudadana, pero que no son determinantes para garantizarla, por lo que los indicadores Actores y Formatos son los que menor peso tienen en el cálculo del subíndice.

De forma similar al subíndice de GAg, el de GAc mide el nivel de apertura del sujeto obligado, pero desde una perspectiva ciudadana. En la fórmula, TC es el grado de transparencia de un sujeto obligado, desde la perspectiva del ciudadano. Este subíndice se mide a partir del promedio simple de cuatro indicadores, como se muestra a continuación:

$$TC = \frac{\textit{Disponibilidad} + \textit{Claridad} + \textit{Compleitud} + \textit{Celeridad}}{4}$$

Donde,

- a) Disponibilidad= *Información disponible, la cual se mide a través de solicitudes de información mediante un proceso de usuario simulado, en donde se evalúa si la información solicitada se entrega al ciudadano.*
- b) Claridad= *Información clara, la cual se mide a través de solicitudes de información mediante un proceso de usuario simulado, en donde se evalúa si la información solicitada se entrega en un lenguaje claro.*
- c) Completitud= *Información completa, la cual se mide a través de solicitudes de información mediante un proceso de usuario simulado, en donde se evalúa si el sujeto obligado entrega toda la información solicitada.*
- d) Celeridad= *velocidad con la que el sujeto obligado da respuesta a la solicitud de información, enviada mediante un proceso de usuario simulado.*

A su vez, PC evalúa la participación desde la perspectiva ciudadana, es decir, analiza las posibilidades de incidencia con que cuentan los ciudadanos. Este subíndice se calcula mediante el promedio ponderado de cuatro indicadores:

$$PC = \text{Método} (0.2) + \text{Recepción} (0.3) + \text{Activación} (0.3) + \text{Celeridad} (0.2)$$

Donde,

- a) Método= *La existencia de algún método de contacto para el envío de una propuesta de política, medido a partir de la revisión de los portales institucionales de los sujetos obligados, o de la búsqueda de un medio de contacto vía un buscador de internet (Bing).*
- b) Recepción = *Acuse de recepción de la propuesta de política, ya sea vía telefónica o por correo electrónico.*
- c) Activación = *Activación de un mecanismo, ya sea mediante correo electrónico o vía telefónica. Se considera que un mecanismo se activa cuando el sujeto obligado otorgó una cita al ciudadano para discutir la propuesta.*
- d) Celeridad = *velocidad con la que el sujeto obligado da respuesta a la propuesta del ciudadano, ya sea mediante correo electrónico o vía telefónica.*

Si bien la ponderación de este subíndice enfatiza la importancia de que los sujetos obligados cuenten con medios de contacto para que los ciudadanos puedan presentar alguna propuesta a sus gobernantes, otorga más peso a que dichos medios de contacto efectivamente le permitan al ciudadano entablar algún diálogo con las autoridades y que, en última instancia, se concreten en la posibilidad de incidir en el proceso de política. Aunque es deseable que este proceso sea pronto, la celeridad del mismo no es determinante para que un ciudadano incida en el proceso de toma de decisiones, por lo que al indicador Celeridad se le otorgó el menor peso en el cálculo del subíndice PC.

Anexo 3: Estrategia para el levantamiento de la Métrica

En este anexo se explica la estrategia para el levantamiento de la Métrica de Gobierno Abierto, así como los instrumentos de medición utilizados.

Selección de la muestra

La selección de la muestra para el levantamiento de la Métrica de Gobierno Abierto fue doble: desde la perspectiva del gobierno (tanto para la dimensión de transparencia como de participación), la unidad de análisis fueron los sujetos obligados. Desde la perspectiva del ciudadano, en cambio, la unidad de análisis fueron áreas de política, que se midieron a través de preguntas o propuestas presentadas a los sujetos obligados de la primera muestra, la cual incluyó a sujetos obligados de todos los estados (incluyendo municipios) y el ámbito federal.

Transparencia y participación desde el gobierno

Para la dimensión de transparencia y participación desde el gobierno, se seleccionaron distintos tipos de sujetos obligados en cada ámbito de gobierno. En los ámbitos federal y estatal se eligieron nueve tipos de sujetos obligados: Ejecutivo, Legislativo, Judicial, órganos autónomos, órganos descentralizados (incluidas, en el ámbito federal, empresas productivas del estado), universidades, partidos políticos, sindicatos y fondos/fideicomisos. Y en cada estado se seleccionaron cinco municipios: el municipio capital y, de manera aleatoria, dos municipios con menos de 70 mil habitantes (gobernados por diferente partido político, cuando fuera posible) y dos con más de 70 mil habitantes¹⁶ (gobernados por diferente partido político, cuando fuera posible).

En total, la muestra de sujetos obligados para los componentes de transparencia y participación desde el gobierno fue de 908, distribuidos como se muestra en la tabla 1.

¹⁶ En el caso de los estados de Baja California y Baja California Sur se incluyó en la muestra a los cinco municipios que los conforman. Para el caso de la Ciudad de México se seleccionó a cinco demarcaciones territoriales favoreciendo en lo posible la representación de todos los partidos políticos que las gobiernan.

Tabla 1. Sujetos obligados observados en la Métrica de Gobierno Abierto

Ámbito de gobierno	Tipo de sujeto obligado	Sujetos obligados	Número de sujetos obligados
Federal	Ejecutivo federal	Oficina de la Presidencia	1
		Secretarías de estado	7
		Procuraduría General de la República	1
		Órganos descentralizados	5
	Autónomo	Organismos constitucionales autónomos	5
	Fideicomiso	Fondos o fideicomisos federales	3
	Judicial	Consejo de la Judicatura	1
		Suprema Corte de Justicia de la Nación	1
		Tribunales federales	2
	Legislativo	Cámara de Diputados	1
		Cámara de Senadores	1
		Auditoría Superior de la Federación	1
Partido político	Partidos políticos	11	
Sindicato	Sindicatos federales	3	
Universidades	Universidades federales	3	
Estatal	Ejecutivo estatal	Oficina del gobernador	32
		DIF estatal	32
		Secretarías de Estado	224
	Autónomo	Instituto Electoral Estatal	32
	Fideicomiso	Fondos o fideicomisos estatales	64
	Judicial	Tribunal Superior de Justicia Estatal	32
	Legislativo	Auditoría Estatal	31
		Congreso Estatal	32
	Partido político	Partido político	96
	Sindicato	Sindicatos estatales	64
Universidades	Universidades estatales	63	
Municipal	Ayuntamiento	Ayuntamientos	160

Fuente: elaboración propia.

Sin embargo, no fue posible hacerles llegar a todos ellos las solicitudes de información, ya que no se localizaron ni en los sistemas para envío de solicitudes ni a través de otros medios de contacto. En total, no fue posible encontrar un mecanismo electrónico¹⁷ para hacerles llegar solicitudes de información a 103 sujetos obligados, la mayoría de ellos sindicatos, partidos políticos o fideicomisos, es decir, nuevos sujetos de la Ley. Se hizo la revisión de 754 portales, ya que para el resto de los 154 sujetos obligados no fue posible localizar algún sitio de internet.

¹⁷ Ya sea un sistema para envío de solicitudes de información o correo electrónico.

Transparencia y participación desde el ciudadano

Como ya se ha explicado, la unidad de medida para valorar la transparencia desde la perspectiva ciudadana consistió en áreas de política, no en sujetos obligados (como se hizo desde la perspectiva del gobierno), pero el mecanismo para evaluar esas áreas de política fue a través de solicitudes de acceso a la información para la dimensión de transparencia. En los tres ámbitos de gobierno, se hizo una pregunta general a todos los sujetos obligados encontrados para envío de solicitudes de información (805 en total) para valorar un área de política (salud). Adicionalmente, a cada sujeto obligado se le hizo una solicitud de información específica, vinculada con algún área de política de su competencia.

Respecto a la participación, se utilizó un área de política (igualdad) para presentar una propuesta a los 908 sujetos obligados que formaron la muestra de la Métrica. En este caso, 71% de los sujetos obligados tuvieron algún medio de contacto (dirección postal, correo electrónico y/o número telefónico)¹⁸.

Áreas de política

La Métrica de Gobierno Abierto, adicionalmente, valoró la posibilidad de recibir respuestas a solicitudes de información en otras áreas de política a partir de las funciones sustantivas de ciertos sujetos obligados, aunque cabe aclarar que los resultados de este ejercicio no están incluidos en el índice.

En los ámbitos federal y estatal se evaluaron cinco áreas de política: educación, salud, desarrollo social, seguridad y proceso legislativo en cinco sujetos obligados de la Federación y de cada uno de los estados, respectivamente. Finalmente, en el ámbito municipal se evaluaron dos áreas: desarrollo urbano y servicios públicos en cada uno de los municipios incluidos en la muestra.

¹⁸ Sin embargo, por cuestiones operativas, sólo se hizo contacto a través de correo electrónico y/o teléfono.

Fuentes de información

La Métrica se nutrió de información obtenida a través de las siguientes fuentes:

1. Análisis legal: revisión y análisis de las leyes correspondiente para determinar la existencia de procedimientos para solicitar información pública y de mecanismos de participación ciudadana.
2. Solicitudes de información: esta fue la fuente de información más utilizada. Se realizó a través del método de usuario simulado que, en este caso, consistió en generar un personaje ficticio para realizar solicitudes de acceso a la información. El objetivo de este método fue analizar cómo se atiende realmente a las personas en materia de transparencia, evitando los sesgos que puede ocasionar el hecho de que los sujetos obligados sepan que están siendo evaluados.
3. Revisión de portales de internet: revisión de información en los sitios web de los sujetos obligados, en motores de búsqueda (Bing) y portales de transparencia/datos abiertos comunes. En particular, esta fue la fuente de información para analizar transparencia reactiva, proactiva y datos abiertos.
4. Correos electrónicos (o buzones de contacto) y llamadas telefónicas: para el componente de participación desde el ciudadano, se enviaron correos electrónicos o mensajes a los buzones de contacto en las páginas web de los sujetos obligados, y como medio alternativo, se les intentó contactar vía telefónica. En esta fuente también se utilizó el método de usuario simulado¹⁹.

Criterios para definir solicitudes de información y propuestas de participación

Para valorar la transparencia desde la perspectiva del gobierno, se envió una misma pregunta a todos los sujetos obligados de cada ámbito de gobierno con el objetivo de poder comparar el grado de transparencia desde la perspectiva del gobierno entre cada sujeto obligado y entre ámbitos de gobierno. Así, la pregunta se diseñó de forma tal que estuviera relacionada con una función administrativa (y no sustantiva), a fin de que fuera relevante para todos los sujetos obligados seleccionados en los tres niveles de gobierno.

¹⁹ Para efectos prácticos, las fuentes de información se agrupan de la siguiente manera en el reporte final: análisis legal, usuario simulado y revisión de portales.

Para valorar la apertura hacia la participación ciudadana por parte de los sujetos obligados, desde la perspectiva del gobierno, se envió una misma solicitud de información a cada uno de los sujetos seleccionados en los tres ámbitos de gobierno. El planteamiento de esta pregunta tenía por objeto conocer la normatividad sobre participación que de acuerdo con ellos les es aplicable, los mecanismos formales o informales de participación que tienen en funcionamiento, así como el seguimiento que se hace de los acuerdos derivados de ellos.

Por otra parte, para evaluar la transparencia y la participación desde la perspectiva del ciudadano, se contactó a los sujetos obligados de cada ámbito de gobierno para dos propósitos: para plantearles dos preguntas a través de solicitudes de información y para hacerles una propuesta. En la dimensión de transparencia, se envió una solicitud de información a los sujetos obligados para hacerles una pregunta genérica no relacionada con sus funciones sustantivas pero de interés ciudadano. Adicionalmente, a cada sujeto obligado se le hizo una pregunta específica relacionada con alguna área de política de su competencia. El diseño de estas solicitudes atendió al objetivo de conocer el proceso que un ciudadano debe transitar para obtener información pública gubernamental que le permita tomar decisiones en su vida cotidiana.

En la dimensión de participación, se hizo llegar a los sujetos obligados una propuesta —vía buzón de contacto, correo electrónico, o teléfono— para el desarrollo de una actividad de interés general con el objetivo de conocer la posibilidad que tiene un ciudadano (de forma organizada a partir del método de usuario simulado) de incidir en la toma de decisiones gubernamentales.

Instrumentos de medición

En la Tabla 1 se presentan los instrumentos de medición utilizados para realizar la Métrica de Gobierno Abierto.

Tabla 2. Instrumentos de medición de la Métrica de Gobierno Abierto

COMPONENTE	ATRIBUTO	DESCRIPCIÓN DE ATRIBUTO	FUENTE DE INFORMACIÓN	TIPO	FRECUENCIA
Transparencia desde el Gobierno (Acceso a la información)	Normatividad	¿Existe una ley o norma que fije el procedimiento para solicitar información pública?	Normatividad	Binaria	Única
	Complejidad	¿Se recibió una respuesta completa?	Usuario simulado	(0,0.5,1)	Única
	Plazo legal	¿Se recibió la respuesta dentro del plazo legal?	Usuario simulado	Binaria	Única
	Celeridad	Número de días entre solicitud y respuesta	Usuario simulado	Continua (normalizado entre 0 y 1)	Única
	Mecanismo de respuesta	¿Hay un mecanismo electrónico?	Usuario simulado	Binaria	Única
Transparencia desde el Gobierno (Transparencia reactiva)	Información completa	¿Existe la información pública de oficio?	Usuario simulado	Promedio	Única
	Accesibilidad	¿Los contenidos se pueden consultar en al menos dos navegadores?	Portales de internet	Binaria	Única
	Ruta de navegación	¿Es posible definir la ubicación exacta de la información consultada?	Portales de internet	Binaria	Única
	Legibilidad	¿Es posible modificar el tamaño de letra de la información consultada?	Portales de internet	Binaria	Única
	Plug-ins	¿Es posible consultar la información sin necesidad de instalar <i>plug-ins</i> adicionales?	Portales de internet	Binaria	Única
	Motor de búsqueda	¿Existe un motor para realizar búsquedas de información dentro del portal?	Portales de internet	Binaria	Única
Transparencia desde el Gobierno (Transparencia proactiva)	Disponible	¿Hay información proactiva?	Portales de internet	Binaria	Única
	Focalizada	¿Esa información sugiere un uso o es útil para un grupo específico?	Portales de internet	Binaria	Única
Transparencia desde el Gobierno (Datos abiertos)	Existencia	¿Existen datos abiertos?	Portales de internet	Binaria	Única
	Digital	¿Los datos se pueden abrir y modificar desde un procesador de texto, hoja de cálculo o programa estadístico?	Portales de internet	Binaria	Única
	Máquina	¿Los datos fueron producidos por un programa electrónico?	Portales de internet	Binaria	Única
	Gratuito	¿Los datos son gratuitos?	Portales de internet	Binaria	Única
	Licencia	¿Los datos están en una licencia abierta?	Portales de internet	Binaria	Única
	Actualizado	¿Los datos son de 2015 o más recientes?	Portales de internet	Binaria	Única
	Encontrar	¿Los datos se pueden encontrar en un buscador?	Portales de internet	Binaria	Única
	Celeridad	Número de días entre solicitud y respuesta	Usuario simulado	Continua (normalizado entre 0 y 1)	Única
	Disponible	¿La información solicitada existe?	Usuario simulado	Binaria	Única

COMPONENTE	ATRIBUTO	DESCRIPCIÓN DE ATRIBUTO	FUENTE DE INFORMACIÓN	TIPO	FRECUENCIA
Transparencia desde el Ciudadano	Clara	¿La respuesta a la solicitud se encuentra en lenguaje ciudadano?	Usuario simulado	(0,0.5,1)	Única
	Completa	¿La respuesta satisface completamente la solicitud realizada?	Usuario simulado	(0,0.5,1)	Única
Participación desde el gobierno	Mecanismos	¿Existe al menos un mecanismo de participación establecido en la normatividad?	Usuario simulado	Binaria	Única
	Actores	¿Existe al menos un mecanismo de participación que permita la participación ciudadana no inducida?	Usuario simulado	Binaria	Única
	Funcionamiento	¿Existe evidencia de que al menos un mecanismo de participación (formal o informal) esté funcionando?	Usuario simulado	Binaria	Única
	Formato	¿Cuál es el formato de los mecanismos: informar, consultar o deliberar?	Usuario simulado	(0, 0.33, 0.66, 1)	Única
	Seguimiento	¿Existe evidencia de que al menos un mecanismo de participación tenga impacto en las acciones del sujeto obligado?	Usuario simulado	Binaria	Única
Participación desde el Ciudadano	Métodos	¿Cuántos métodos existen para hacer una propuesta al sujeto obligado?	Portales de internet	0, 0.33, 0.66, 1	Única
	Recepción	¿Existe evidencia de que la propuesta ha sido recibida?	Usuario simulado	Binaria	Única
	Activación	¿Existe evidencia de que la propuesta ha activado algún mecanismo de seguimiento a la propuesta?	Usuario simulado	Binaria	Única
	Celeridad	Número de días entre solicitud y respuesta	Usuario simulado	Continua (normalizado entre 0 y 1)	Única

Fuente: elaboración propia.

Cronograma

Las distintas actividades relacionadas con el levantamiento de la Métrica de Gobierno Abierto se desarrollaron conforme al siguiente cronograma.

Actividades	abr-16	may-16	jun-16	jul-16	jul-16	sep-16	oct-16	nov-16
Conformación del equipo para el levantamiento de la información	■	■						
Curso de capacitación del equipo		■						
Envío de solicitudes de información		■	■	■	■	■		
Revisión de portales		■	■	■	■	■	■	
Seguimiento a las solicitudes de información		■	■	■	■	■	■	
Envío de propuestas para activar algún mecanismo de participación					■	■	■	
Seguimiento a las propuestas para activar algún mecanismo de participación					■	■	■	
Depuración de la base de datos y elaboración de un instructivo de su uso y los análisis estadísticos necesarios para el cálculo de la Métrica						■	■	■
Análisis de los resultados estadísticos de las variables relevantes para el cálculo de la Métrica							■	■

Fuente: elaboración propia.

El levantamiento de la línea base de la Métrica inició en el mes de mayo con dos cursos de capacitación al equipo que se encargaría de su levantamiento: uno sobre el envío y seguimiento de solicitudes de información y otro sobre la revisión de portales de Internet para evaluar transparencia reactiva, proactiva y datos abiertos.

El calendario original contemplaba iniciar el envío de solicitudes de información el 16 de mayo de 2016 y continuar de manera ininterrumpida por treinta días, para posteriormente continuar con su seguimiento y la revisión de portales de Internet. Sin embargo, las fechas originalmente contempladas para la realización de solicitudes de información fueron

afectadas por la transición de los diversos sistemas de acceso a la información (Infomex estatales e institucionales, y sistemas internos de congresos y universidades, por ejemplo) a la Plataforma Nacional de Transparencia. Las fallas técnicas asociadas a esta transición repercutieron en la posibilidad de ingresar a los sistemas, en el envío de solicitudes de información a ciertos sujetos obligados, en la atención en tiempo y forma a prevenciones, así como en la visualización de acuses de envío y archivos de respuesta, principalmente. Esto a su vez implicó cambios en el cronograma original, por lo que las primeras solicitudes se enviaron en la tercera semana de mayo, y hubo un periodo de suspensión de su envío con la expectativa de normalización del nuevo sistema. Mientras tanto, se empezó con la revisión de portales para valorar transparencia reactiva, proactiva y datos abiertos.

Una vez reiniciado el envío de solicitudes, se continuó con su seguimiento y de manera paralela, con la revisión de portales. En total, se realizaron 3,635 solicitudes de información, 83.24% de las cuales fueron respondidas.

Hacia el final del levantamiento, durante los meses de agosto y septiembre, se realizó un ejercicio de usuario simulado para valorar la posibilidad que tienen los ciudadanos para activar algún mecanismo de participación en los gobiernos, a partir de correos electrónicos para todos aquellos sujetos obligados que tenían uno disponible. En caso de que no lo tuvieran, no funcionara o no respondieran, se hicieron hasta tres intentos de contacto vía telefónica. El levantamiento de información concluyó el 30 de octubre de 2016.

Anexo 4: Metodología para el levantamiento piloto de la Métrica de Gobierno Abierto

Para probar la validez de los instrumentos diseñados para la Métrica de Gobierno Abierto, se llevó a cabo un levantamiento piloto durante los meses de marzo a junio de 2016. En los siguientes párrafos se hace una breve descripción del mismo y sus resultados más relevantes. El levantamiento piloto tuvo dos objetivos principales. En primer lugar, probar los instrumentos para medir las dimensiones consideradas en la Métrica (transparencia y participación) en una muestra de sujetos obligados, a fin de identificar oportunidades para mejorarlos. En segundo lugar, obtener información para definir el contenido de la capacitación necesaria para el equipo a cargo del levantamiento de la Métrica y para definir el perfil de sus integrantes.

El levantamiento piloto se llevó a cabo del 17 de marzo al 27 de junio de 2016. Para su desarrollo, se seleccionó una muestra de sujetos obligados, se establecieron los criterios para definir las solicitudes de información que se les realizarían y se diseñó la secuencia del levantamiento. A continuación se explica cada etapa del proceso.

Selección de la muestra

La selección de la muestra para el levantamiento piloto de la Métrica de Gobierno Abierto fue doble: desde la perspectiva del gobierno (tanto para la dimensión de transparencia como de participación), la unidad de análisis fueron los sujetos obligados. Desde la perspectiva del ciudadano, en cambio, la unidad de análisis fueron distintas áreas de política.

El gobierno abierto desde la perspectiva del gobierno

Dimensión de transparencia

La medición de la dimensión de transparencia desde la perspectiva del gobierno se realizó a partir de cuatro indicadores: acceso a la información, transparencia reactiva, transparencia proactiva y datos abiertos. Para ello, se seleccionaron distintos tipos de sujetos obligados en cada ámbito de gobierno. En el ámbito federal, se eligió una muestra de 15 sujetos obligados entre siete tipos: entidades, partidos políticos, Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder

Judicial, sindicatos y universidades. En el ámbito estatal, se eligieron dos entidades federativas. En cada una de ellas, se seleccionaron siete tipos de sujetos obligados (organismos autónomos, fideicomisos, partidos políticos, Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial, sindicatos y universidades), lo que significó 50 observaciones en total. En el ámbito municipal fueron elegidos cinco ayuntamientos en dos entidades federativas de la muestra. Los criterios para realizar esta selección fueron la inclusión del municipio capital y al menos dos municipios con menos de 70 mil habitantes.

Dimensión de Participación

Para medir la participación desde la perspectiva gubernamental se utilizaron los siguientes indicadores: *consultar*, *involucrar* y *colaborar* como formas de participación ciudadana. El pilotaje de este componente incluyó una muestra de sujetos obligados en los tres ámbitos de gobierno. En el federal, la muestra consistió en ocho tipos de sujetos obligados (entidades, fideicomisos, partidos políticos, Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial, sindicatos y universidades), desagregados en 13 observaciones. En las entidades federativas, se seleccionaron ocho tipos de sujetos obligados (fideicomisos, órganos autónomos, partidos políticos, Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial, sindicatos y universidades). En total, esto representó 51 observaciones. En el ámbito municipal la participación desde el gobierno se valoró a partir del estudio de 10 ayuntamientos, cinco de cada una de las dos entidades federativas incluidas en el levantamiento piloto.

El gobierno abierto desde la perspectiva del ciudadano

Dimensión de Transparencia

Desde una perspectiva ciudadana, la medición de la transparencia se conformó por un solo indicador: *conocer* (la información que el ciudadano requiere). La unidad de medida para valorar la transparencia desde la perspectiva ciudadana consistió en áreas de política, no en sujetos obligados (como se hizo desde la perspectiva del gobierno). No obstante, para observar cada área de política en la dimensión de transparencia, se envió una solicitud de información a un sujeto obligado en particular. Por ello, aunque en el ámbito federal se seleccionó una muestra de seis áreas de política: desarrollo económico, desarrollo social, educación, salud y seguridad, éstas se analizaron a partir de siete sujetos obligados.

En el ámbito estatal se eligieron cinco sujetos obligados de cada una de las entidades federativas seleccionadas, vinculados a cinco áreas de política, respectivamente (representación, desarrollo social, educación, salud y salud). En el nivel municipal se enviaron tres solicitudes de información a cada uno de los 10 ayuntamientos sobre una misma área de política (servicios públicos).

Dimensión de participación

Para valorar la participación desde la perspectiva del ciudadano, se utilizó un indicador: *incidir* (en la toma de decisiones públicas). La selección de la muestra para el levantamiento piloto también fue realizada con base en áreas de política y no de sujetos obligados. Para el ámbito federal se seleccionaron tres áreas de política (educación, salud y equidad), y se incluyeron cuatro sujetos obligados para observarlas. En el ámbito estatal en ambas entidades se seleccionaron dos áreas de política (salud y equidad), cada una correspondiente a un sujeto obligado. En el ámbito municipal se seleccionó un área de política (equidad) y se observó a partir de cinco sujetos obligados.

Criterios para definir preguntas y propuestas

Para valorar la transparencia y la participación desde la perspectiva del gobierno, se enviaron solicitudes de información a los sujetos obligados seleccionados para el levantamiento piloto que contenían dos tipos de preguntas: una general y una específica.

El objetivo de la pregunta general fue poder comparar el grado de transparencia desde la perspectiva del gobierno entre cada sujeto obligado y tipos de sujeto obligado. Así, las preguntas generales se diseñaron de forma tal que estuvieran relacionadas con una función administrativa (y no sustantiva), con el fin de que fueran aplicables a todos los tipos de sujetos obligados. Además, a 11 de los 15 sujetos obligados observados en el nivel federal —todos correspondientes a uno de los siete tipos de sujetos— se les hizo una solicitud de información con una pregunta específica, es decir, sobre un tema relacionado con las actividades sustantivas que desempeñan. Lo mismo ocurrió para el nivel estatal —en donde se enviaron solicitudes específicas a nueve sujetos obligados de los dos estados seleccionados, respectivamente.

Para valorar la apertura de los sujetos obligados hacia la participación ciudadana, desde la perspectiva del gobierno, se envió una misma solicitud de información a cada uno

de los sujetos seleccionados en los tres ámbitos de gobierno. El planteamiento de esta pregunta tenía por objeto conocer los mecanismos formales de participación que tiene cada uno, así como si éstos se encontraban en funcionamiento.

Por otra parte, para evaluar la transparencia y la participación desde la perspectiva del ciudadano, se contactó a los sujetos obligados seleccionados para el levantamiento piloto con dos propósitos: para plantearles una pregunta a través de una solicitud de información y para hacerles una propuesta. En la dimensión de transparencia, se envió una solicitud de información a la muestra de sujetos seleccionados para hacerles una pregunta sobre sus actividades sustantivas. El diseño de estas solicitudes atendió al objetivo de conocer el proceso que un ciudadano debe llevar a cabo para obtener información pública gubernamental que le permita tomar decisiones relevantes para su vida cotidiana.

En la dimensión de participación, se envió una propuesta a los sujetos obligados —vía buzón de contacto ciudadano, correo electrónico, o personalmente— para el desarrollo de alguna actividad dentro de sus respectivas competencias con el objetivo de conocer la posibilidad que tiene un ciudadano (de forma individual u organizada) de incidir en la toma de decisiones gubernamentales.

Decisiones sobre la secuencia del levantamiento

El levantamiento piloto implicó cuatro actividades distintas: el envío de solicitudes de información, la revisión de portales institucionales de los sujetos obligados, el envío de propuestas para incidir en la toma de decisiones gubernamentales y el desarrollo de entrevistas exploratorias con autoridades federales, estatales y municipales, así como con miembros de distintas organizaciones de la sociedad civil.

Entre el 17 de marzo y el 27 de abril de 2016 se enviaron las solicitudes de información previstas tanto para valorar la transparencia (desde ambas perspectivas) como la participación desde la perspectiva gubernamental. El envío de solicitudes de información constituyó la primera etapa del levantamiento debido a que el diseño del instrumento para medir los apartados que requerían de esta actividad ya estaba claramente definido, y no existía la expectativa de que éste requeriría modificaciones importantes para mejorar su validez interna; asimismo, se buscaba contar con el mayor margen de tiempo posible para obtener

las respuestas a las solicitudes de información y completar la revisión de los portales en el tiempo previsto para el levantamiento piloto, incluso ante el surgimiento de imprevistos.

Posterior al envío de solicitudes de información, entre abril y mayo del mismo año se llevó a cabo el envío de las propuestas para incidir en las acciones de los sujetos obligados seleccionados en la muestra. Después, durante el mes de mayo se realizaron entrevistas con distintos actores relevantes para comprender cómo se lleva a cabo, en la práctica, el proceso de participación en distintos ámbitos de gobierno. El propósito de esto fue identificar si el proceso por el cual se planeó enviar las propuestas estaba en sintonía con la manera que en la realidad los ciudadanos buscan y logran incidir en la toma de decisiones del gobierno.

Finalmente, durante los meses de mayo y junio se revisaron los portales de internet de los sujetos obligados incluidos en la muestra.

Implicaciones del piloto en la mejora de los instrumentos

Uno de los principales objetivos del levantamiento piloto consistió en identificar las áreas de mejora del instrumento de medición. Así, a partir del pilotaje se obtuvo la información necesaria para ajustar distintos aspectos del instrumento: selección de la muestra, criterios para el (re)diseño de preguntas o propuestas, definición de las variables de medición y decisiones sobre las fechas y secuencia del levantamiento de la Métrica. Todas estas decisiones estuvieron basadas en las dos perspectivas en las que se sustenta el diseño del instrumento: la del gobierno y la del ciudadano.

En términos de la selección de muestra, para la medición de los apartados de participación y transparencia desde el gobierno, como el de transparencia desde el ciudadano se mantuvo la selección de sujetos obligados planteados originalmente, excepto en lo referente a las personas físicas y morales. Este tipo de sujetos fue eliminado de la selección debido a la inexistencia de criterios para identificarlos con precisión.

La selección de la muestra para medir la participación desde el ciudadano también mantuvo las áreas de política originalmente planteadas. Finalmente, en lo que respecta a las fechas y secuencia del levantamiento de la Métrica, la experiencia del piloto se tradujo en tres decisiones importantes. La primera es que el levantamiento de la Métrica iniciaría con las solicitudes de información, pues durante el piloto se observó que los tiempos de

respuesta de los sujetos obligados se prolongaron más de lo previsto (debido a la interposición de prevenciones o prórrogas, principalmente). La segunda decisión fue que la revisión de portales sería un ejercicio posterior al envío de solicitudes y, en tercer lugar, se decidió que en última instancia se llevaría a cabo el envío de propuestas para incidir en la toma de decisiones, pues el componente participación desde el ciudadano fue el que más ajustes requirió.

Anexo 5: Índice de Gobierno Abierto en los estados

El Índice de Gobierno Abierto es el promedio simple de cuatro subíndices: transparencia tanto desde la perspectiva gubernamental como desde la del ciudadano, y participación desde las perspectivas del gobierno y del ciudadano. En la siguiente tabla se muestra la calificación obtenida por cada estado en cada uno de estos índices.

Estado	Índice de Gobierno Abierto	Subíndice de Participación desde la perspectiva del gobierno	Subíndice de Participación desde la perspectiva del ciudadano	Subíndice de Transparencia desde la perspectiva del gobierno	Subíndice de Transparencia desde la perspectiva del ciudadano
Aguascalientes	0.43	0.21	0.48	0.48	0.54
Baja California	0.41	0.29	0.32	0.50	0.53
Baja California Sur	0.35	0.21	0.30	0.42	0.47
Campeche	0.37	0.14	0.29	0.49	0.55
Chiapas	0.35	0.12	0.33	0.45	0.49
Chihuahua	0.38	0.22	0.29	0.43	0.57
Ciudad de México	0.51	0.47	0.34	0.56	0.68
Coahuila	0.41	0.33	0.38	0.43	0.50
Colima	0.35	0.14	0.29	0.43	0.55
Durango	0.38	0.23	0.34	0.41	0.54
Federal	0.46	0.31	0.30	0.59	0.64
Guanajuato	0.48	0.37	0.37	0.47	0.70
Guerrero	0.37	0.10	0.33	0.50	0.56
Hidalgo	0.36	0.29	0.25	0.35	0.56
Jalisco	0.45	0.29	0.47	0.52	0.51
México	0.44	0.22	0.38	0.51	0.66
Michoacán	0.41	0.20	0.38	0.44	0.62
Morelos	0.38	0.20	0.21	0.46	0.64
Nayarit	0.33	0.16	0.22	0.44	0.49
Nuevo León	0.38	0.22	0.31	0.48	0.49
Oaxaca	0.33	0.18	0.30	0.44	0.41
Puebla	0.34	0.27	0.28	0.35	0.47
Querétaro	0.27	0.09	0.37	0.32	0.32
Quintana Roo	0.40	0.14	0.38	0.51	0.56
San Luis Potosí	0.36	0.23	0.26	0.44	0.50
Sinaloa	0.42	0.31	0.26	0.52	0.61
Sonora	0.42	0.20	0.47	0.43	0.57
Tabasco	0.40	0.37	0.24	0.46	0.54

Estado	Índice de Gobierno Abierto	Subíndice de Participación desde la perspectiva del gobierno	Subíndice de Participación desde la perspectiva del ciudadano	Subíndice de Transparencia desde la perspectiva del gobierno	Subíndice de Transparencia desde la perspectiva del ciudadano
Tamaulipas	0.34	0.23	0.22	0.48	0.43
Tlaxcala	0.29	0.11	0.27	0.36	0.41
Veracruz	0.41	0.33	0.34	0.46	0.50
Yucatán	0.38	0.15	0.28	0.44	0.63
Zacatecas	0.43	0.18	0.43	0.49	0.63

Fuente: elaboración propia.