

M
Métrica de
**Gobierno
Abierto**
2023

REPORTE DE RESULTADOS



Métrica de
Gobierno
Abierto
2023

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES (INAI)

Adrián Alcalá Méndez

Comisionado Presidente

Blanca Lilia Ibarra Cadena

Comisionada

Norma Julieta del Río Venegas

Comisionada

Josefina Román Vergara

Comisionada

Métrica de Gobierno Abierto 2023

El Colegio de México, A.C., Ciudad de México, 2024

EQUIPO TÉCNICO

Coordinadores: Fernando Nieto, Guillermo M. Cejudo

Investigadores: Diana L. Ramírez, Juan C. Olmeda, Juvenal Campos, Melina Altamirano

Analistas: Julian Mokwa, Sergio Parra

Asistentes: Alejandro Sánchez, Ana Pascoe, Cassandra Uribe, Constantino de León, Esperanza Rojas, Jerónimo del Río, Keiji Navarro, Luis Ruíz, María Aguirre, Sofía Texcahua

Para citar este documento:

El Colegio de México (2024), Métrica de Gobierno Abierto 2023, El Colegio de México, México, disponible en: https://colmex.shinyapps.io/metrica_gobierno_abierto_2023/.

El equipo de investigación agradece la información proporcionada por el INAI, así como los valiosos comentarios y sugerencias de miembros del claustro del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México y de personas expertas que fueron consultadas a lo largo de la investigación.

El contenido de este documento no necesariamente refleja la opinión de El Colegio de México, A. C., o del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
Procesos para la construcción de la Métrica de Gobierno Abierto 2023	9
· Para operacionalizar el concepto de gobierno abierto	9
· Para seleccionar la muestra de sujetos a evaluar en 2023	10
· Para realizar el levantamiento de datos	12
RESULTADOS	16
1.1. Dimensión de Transparencia	19
1.1.1. Transparencia desde la Perspectiva Gubernamental	19
1.1.1.1. Acceso a la Información (AI-G)	20
1.1.1.2. Transparencia Activa (TA)	22
1.1.1.3. Datos Abiertos (DA)	23
1.1.2. Transparencia desde la Perspectiva Ciudadana	26
1.1.3. Acceso a la Información (AI-C)	26
1.1.4. Transparencia Proactiva (TP)	28
1.2. Dimensión de Participación	30
1.2.1. Participación desde la Perspectiva Gubernamental (PG)	31
1.2.2. Participación desde la Perspectiva Ciudadana (PC)	34
HALLAZGOS	37
1. La apertura gubernamental se ha deteriorado en los últimos años	37
2. Las rutinas y procedimientos de acceso a la información y transparencia activa se siguen consolidando	41
3. Pese a la disponibilidad de información, aún es necesario poner más atención a calidad de la información que se pone a disposición de las personas	42
4. Persisten insuficiencias en la información puesta a disposición vía transparencia proactiva	43
5. La mayor parte de las instituciones públicas no cumplen con hacer públicos los datos abiertos	45
6. La Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) se ha consolidado como mecanismo para el acceso a la información, aunque tiene aún oportunidades de mejora	46
7. La participación ciudadana sigue siendo el eslabón más débil del gobierno abierto en México	47
8. Las redes sociales comienzan a ser un vehículo para la participación ciudadana, pero replican los problemas de los otros medios de contacto	49
REFERENCIAS	51

INTRODUCCIÓN

La apertura gubernamental es un factor que contribuye a una democracia más sólida y dinámica (Attard et al., 2015; Cucciniello et al., 2017). Permite que la ciudadanía ejerza su derecho a conocer, accediendo a datos e información sobre las actividades de las entidades gubernamentales, los resultados de los programas, y la disponibilidad y calidad de los servicios públicos (Meijer et al., 2012; Nieto Morales, 2019). La apertura también invita a una participación más activa de todos los sectores de la sociedad, tanto organizados como no organizados, en la resolución de los problemas comunes y en la mejora de los servicios provistos por el Estado (Vigoda, 2002). Esta interacción fomenta decisiones públicas más transparentes y responsables que contribuyen a políticas y programas más efectivos y a instituciones menos susceptibles a la corrupción y la captura. En última instancia, la apertura gubernamental fomenta la confianza ciudadana en las instituciones de gobierno, y promueve que se comprenda mejor el trabajo que realizan (Roelofs, 2019).

La legislación mexicana reconoce el potencial de la apertura gubernamental y ha facultado al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, INAI, y al resto de organismos garantes que conforman el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales para procurar los principios del gobierno abierto y promover la adopción de medidas tendientes a una mayor y mejor apertura de las instituciones del Estado. Específicamente, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP, arts. 42 y 59) establece que los institutos de transparencia participarán en el despliegue de mecanismos para la promoción e implementación de políticas de apertura gubernamental.

En ese contexto, desde 2017, el INAI ha auspiciado bianualmente la **Métrica de Gobierno Abierto (MGA)**. Esta es un instrumento de medición, desde la óptica ciudadana, del estado y los alcances de la apertura gubernamental en diferentes instituciones públicas del país. En particular, este ejercicio permite rastrear la mejora —o el deterioro— en diferentes indicadores asociados con la capacidad de la ciudadanía mexicana para conocer qué hacen las instituciones públicas y en qué medida pueden influir en sus decisiones.

Como ya ha sido extensamente documentado (CIDE, 2021), en sus distintas ediciones, la MGA ha servido para que el Sistema Nacional de Transparencia, los órganos garantes del derecho a la información, los sujetos obligados en toda la República y la ciudadanía cuenten con información oportuna y confiable sobre el estado de la apertura gubernamental en el Estado mexicano, lo que incluye a los tres poderes federales y estatales, órganos autónomos, gobiernos municipales, organismos descentralizados, instituciones públicas de educación superior, fideicomisos, sindicatos y partidos políticos. La MGA ha documentado avances y desafíos de la transparencia y la participación ciudadana, ha identificado

buenas prácticas y pendientes, y ha servido para que organizaciones sociales, organizaciones gubernamentales, académicos y periodistas den seguimiento a la forma en que los gobiernos mexicanos hacen pública su información y cómo reaccionan ante los intentos de las personas por incidir en sus decisiones.

Al igual que en ocasiones previas, la Métrica de Gobierno Abierto 2023 mide el grado de apertura de las instituciones públicas, desde la experiencia de las personas. La MGA se fundamenta en un modelo teórico que se compone de dos ejes, transparencia y participación (cf. Tai, 2021; Meijer et al., 2012). Estos trazan un mapa de ruta para evaluar cómo las personas pueden acceder y contribuir a las actividades de las organizaciones gubernamentales. En ese sentido, la metodología y los indicadores de la MGA están específicamente diseñados para capturar las experiencias de la ciudadanía al interactuar con sus gobiernos, ya sea tratando de acceder a información o influyendo en decisiones y procesos. De esta manera y a diferencia de otros instrumentos (como, por ejemplo, el *Global Right to Information Rating*; cf. Center for Law and Democracy, 2022), la MGA no se enfoca en evaluar la calidad del marco regulatorio o la existencia per se de procedimientos burocráticos, sino que pretende arrojar luz sobre cómo la apertura puede mejorar la calidad de la gobernanza democrática a partir de una experiencia real y efectiva de acceso.



Para preservar la comparabilidad con las tres ediciones previas, la MGA 2023 mantiene el modelo teórico (cf. CIDE, 2021) y la mayor parte de los aspectos metodológicos de operacionalización, recolección y análisis de datos de la Métrica previa (2021). Para incrementar el alcance de la medición, en esta ocasión, se decidió expandir significativamente el número de sujetos obligados a estudiar, de 1,365 a 2,043 (aproximadamente 50% más que en 2021).

De los sujetos evaluados en la presente edición, 4% son del orden federal, 65% del estatal y 31% del municipal. Esto significa que la edición 2023 de la MGA es la más completa hasta ahora en términos de su representatividad institucional y territorial. Además, en la presente edición, se realizaron algunas actualizaciones metodológicas que, por un lado, permiten evaluar el cumplimiento de obligaciones y estándares que se han desarrollado en años recientes al seno del Sistema Nacional de Transparencia, particularmente en lo que toca a prácticas de transparencia proactiva y publicación de datos abiertos, y, por otro lado, se incorporan algunas innovaciones metodológicas que capturan nuevas posibilidades de interacción entre personas e instituciones públicas por medio de redes sociales.

Como se detalla en este reporte, los resultados de la MGA 2023 evidencian un estancamiento y deterioro de la apertura gubernamental del Estado mexicano en su conjunto. En la mayoría de los casos, se observaron decrementos en los componentes e indicadores de la Métrica. Específicamente, el Índice de Gobierno Abierto (IGA) pasó de 0.48 a 0.46 de 2021 a 2023. Esto significa que, desde 2019, el índice ha experimentado, en promedio, una

disminución de 6% en cada nueva medición en comparación con la anterior. En términos de las dos dimensiones básicas de la apertura gubernamental, de 2021 a 2023, los índices de transparencia y participación pasaron de 0.61 a 0.60 y de 0.35 a 0.32, respectivamente.

Aunque existen algunas excepciones a este patrón general, los resultados de este estudio llaman a una reflexión urgente sobre los límites y los retos de institucionalizar un gobierno genuinamente abierto en el país. Es innegable que diversas organizaciones públicas han logrado establecer rutinas y procedimientos eficaces para el acceso a la información, especialmente en términos de cumplir con sus obligaciones de transparencia y responder a las solicitudes de información pública. De esto dan cuenta los resultados sobre acceso a la información y transparencia activa que muestran que en la mayoría de las instituciones públicas las solicitudes de información tienen una respuesta y que ésta se recibe dentro de los plazos legales, y que se carga y se actualiza la información indicada en las normas en la Plataforma Nacional de Transparencia. Sin embargo, el panorama general muestra que aún persisten deficiencias y que, en aspectos cruciales, como la publicación de datos abiertos, la transparencia proactiva y la capacidad de recibir y procesar las iniciativas de participación ciudadana, esas deficiencias se han agravado.

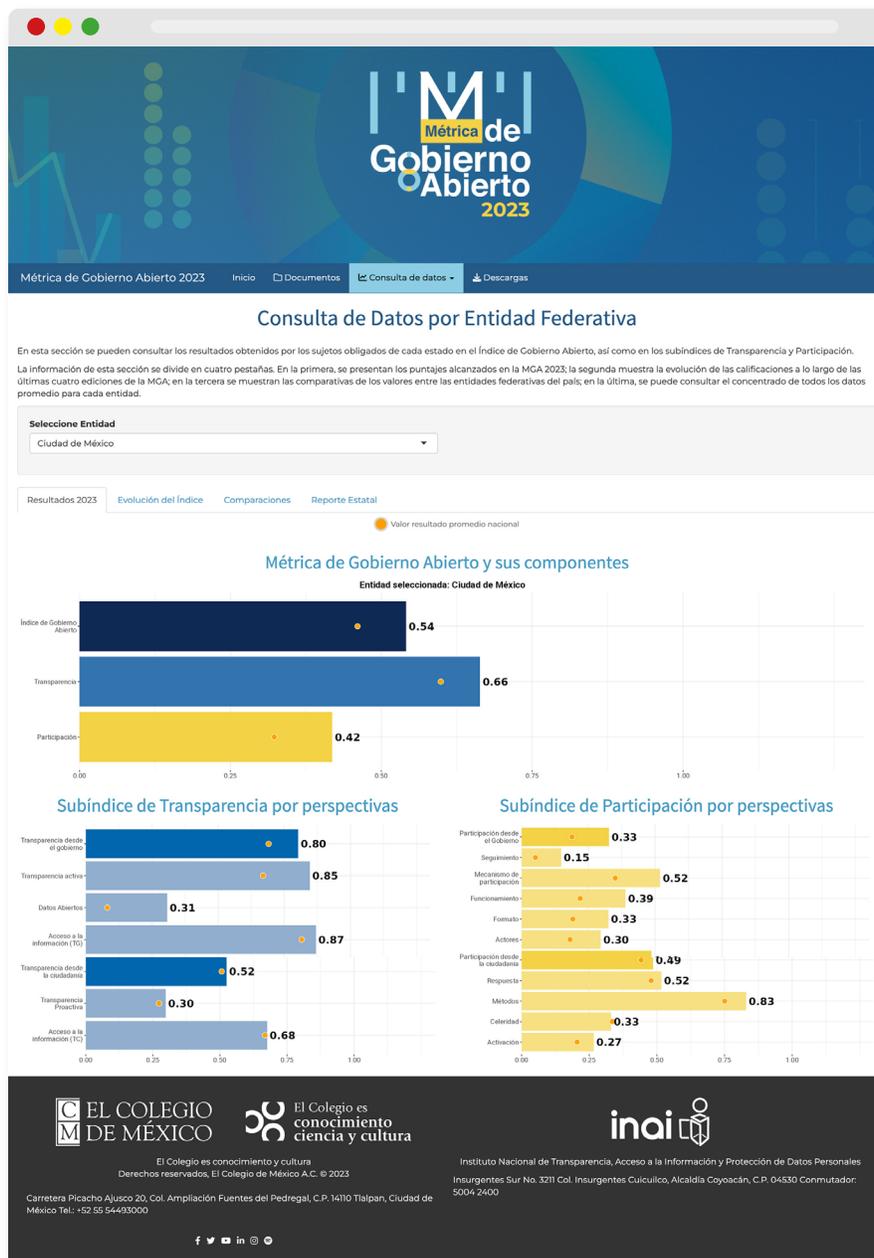
La publicación de datos abiertos y la transparencia proactiva son áreas que merecen atención especial. La disponibilidad de datos abiertos no solo mejora la transparencia, sino que también potencia la innovación social y el desarrollo económico al permitir a la sociedad civil, academia y empresas aprovechar información pública. Además, la transparencia proactiva, que va más allá de simplemente responder a solicitudes de información o de cumplir con obligaciones normativas, implica la divulgación voluntaria y anticipada de información relevante por parte de las entidades gubernamentales para atender necesidades ciudadanas concretas con mayor eficacia y oportunidad.

Por último, la participación ciudadana es un pilar fundamental para un gobierno abierto. No se trata únicamente de permitir que la ciudadanía acceda a información, sino de involucrarla activamente en el proceso de toma de decisiones. Esto implica crear y mantener canales efectivos de comunicación y colaboración entre el gobierno y la ciudadanía, asegurando que las voces de todos los sectores sean escuchadas y consideradas.

Los datos que arroja el presente estudio sugieren que la trayectoria hacia un gobierno abierto en México requiere una revisión de los actuales cursos de acción y una estrategia integral que abarque todos los componentes de la apertura gubernamental. Si bien se han dado pasos significativos, es crucial abordar las áreas deficitarias para garantizar una gobernanza pública transparente, participativa y verdaderamente abierta. La MGA proporciona una base sólida para orientar esfuerzos futuros en esta dirección.

El resto de este reporte se organiza de la siguiente manera. La primera sección explica detalladamente los procesos empleados en la elaboración de la MGA 2023, con especial énfasis en las modificaciones implementadas en esta edición. La siguiente sección se centra en exponer y analizar los resultados obtenidos, abarcando tanto una visión general como un desglose por dimensiones y componentes específicos. Posteriormente, en la sección final, se discuten una serie de lecciones y hallazgos clave, destacando las tendencias observadas, tanto negativas como positivas. Esta sección también identifica áreas de oportunidad y posibles direcciones futuras basadas en los resultados del estudio.

Al igual que en ediciones previas, este documento se complementa con una plataforma interactiva de visualización de datos (https://colmex.shinyapps.io/metrica_gobierno_abierto_2023/). Esta herramienta digital está diseñada para ofrecer a la ciudadanía y las instituciones la posibilidad de explorar, comparar y analizar en profundidad los resultados de la MGA 2023 y de ediciones anteriores. Este enfoque interactivo busca promover una comprensión más profunda y un análisis más detallado de los datos disponibles, facilitando así un mayor compromiso y entendimiento de las diferentes piezas de la apertura gubernamental.



PROCESOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA MÉTRICA DE GOBIERNO ABIERTO 2023

La MGA es una herramienta que permite medir y comparar el nivel de apertura de distintos sujetos obligados en todo el país, en los tres poderes públicos y los tres ámbitos de gobierno. La MGA se basa en dos dimensiones, transparencia y participación, y utiliza un conjunto de indicadores para medir el desempeño de los sujetos obligados. En términos generales, la cuarta edición de la MGA (2023) emplea las mismas dimensiones, perspectivas y componentes, así como los respectivos métodos de cálculo de versiones anteriores. Esto es importante porque deseamos mantener coherencia metodológica, lo que a su vez permite realizar comparaciones en el tiempo del desempeño de los diferentes sujetos obligados, de las entidades federativas y de los diferentes tipos de sujeto obligado. No obstante, también se hicieron algunos ajustes que nos permitieron actualizar el instrumento para mejorar su validez y precisión. Estos aspectos se detallan a continuación.

Para operacionalizar el concepto de gobierno abierto

Desde su inicio, la MGA ha concentrado su evaluación en dos aspectos centrales de la relación entre el gobierno y la ciudadanía: la transparencia y la participación ciudadana (CIDE, 2021). La primera es entendida como qué tanto pueden las personas conocer lo que hacen sus gobiernos, mientras que la segunda se enfoca en la medida en que las personas se pueden involucrar en la toma de decisiones públicas. En ese sentido, un “gobierno abierto” o una “institución abierta” hace conocidas sus acciones y resultados y hace a la ciudadanía partícipe de las decisiones. La apertura gubernamental, así entendida, implica una interrelación entre ambas dimensiones: “Solo en la medida en la que ambas dimensiones existan, un gobierno podrá aspirar a ser abierto, es decir, a permitir el acceso a la información y a la toma de decisiones, a involucrar a ciudadanos informados y con capacidad de incidir y controlar el ejercicio del poder” (CIDE, 2017b: 13).

La materialización de estas dos dimensiones, transparencia y participación, supone que ciudadanía y gobierno interactúan. En ese sentido, la operacionalización de apertura hace referencia necesariamente a una relación entre partes. Esto, a su vez, tiene implicaciones distintas para ciudadanía y gobierno. Por ejemplo, el cumplimiento dentro de los plazos legales al atender solicitudes de acceso a la información se convierte en una obligación normativa para las instituciones gubernamentales. Por otro lado, la ciudadanía debería ser capaz de comunicarse con sus instituciones por medio de diversos medios de contacto y recibir una respuesta oportuna y comprensible al hacerlo. Esta visión diferenciada se traduce en las dos perspectivas empleadas en este ejercicio de medición: la perspectiva gubernamental y la perspectiva ciudadana. De ahí que la MGA se compone de dos dimensiones, Transparencia y Participación, y dos perspectivas, la Gubernamental y la Ciudadana, como se ilustra en la Figura 1.

Figura 1. Operacionalización de la apertura gubernamental y sus dimensiones

	Transparencia (T)	Participación (P)
Perspectiva Gubernamental (G)	La institución hace pública información relevante, completa y de manera oportuna sobre sus decisiones y actividades.	La institución cuenta con mecanismos para involucrar a la ciudadanía en sus decisiones y actividades.
Perspectiva Ciudadana (C)	Una persona puede obtener información oportuna y comprensible sobre las decisiones y actividades.	Una persona puede activar un mecanismo que le permite incidir en las decisiones y actividades.

Elaborado con base en CIDE, 2017.

Para obtener el valor general del **Índice de Gobierno Abierto (IGA)** —un número entre 0 y 1, donde 1 indica un gobierno totalmente abierto y 0 uno sin apertura— se promedian los siguientes cuatro subíndices que corresponden al cruce de las dos dimensiones y perspectivas antes mencionadas:

1. Transparencia desde la perspectiva gubernamental (TG)
2. Transparencia desde la perspectiva ciudadana (TC)
3. Participación desde la perspectiva gubernamental (PG)
4. Participación desde la perspectiva ciudadana (PC)

Cada uno de estos subíndices consiste a su vez de una serie de componentes y variables que, en su conjunto, permiten conocer el estado y evolución de la apertura gubernamental en distintos niveles de desagregación: nacional, estatal, por organización pública (o *sujetos obligados*, como se les denomina a lo largo de este estudio) o por tipo de sujeto obligado (por ejemplo, organismos descentralizados, instituciones de educación superior, partidos políticos o fideicomisos). Los diferentes componentes y variables se detallan más adelante.

Para seleccionar la muestra de sujetos a evaluar en 2023

La versión 2023 de la MGA conserva los sujetos obligados que han sido evaluados desde su primera edición en 2017 (ver Anexos). No obstante, se han actualizado aquellos que ya no son considerados sujetos obligados (por ejemplo, el Fideicomiso de Fomento Minero, en proceso de extinción, o el Instituto de la Infraestructura Física Educativa de Michoacán, que dejó de serlo en 2022) y las instituciones que han experimentado modificaciones debido a ajustes normativos u organizacionales (por ejemplo, la Secretaría de Economía Sustentable y Turismo de Baja California, que ahora se divide en dos entidades: la Secretaría de Economía e Innovación y la Secretaría de Turismo).

Además, la muestra a evaluar incrementó poco menos de 50%, al pasar de 1,365 sujetos obligados en 2021 a 2,043 en la presente edición (Tabla 1).¹ Se buscó que el aumento en los estados y en la Federación fuera de manera proporcional para los distintos tipos de sujetos obligados. Por ejemplo, se añadieron todas las Secretarías de Estado federales que faltaban de ser incorporadas a la medición (Defensa, Energía, Cultura y seis más) y se incluyeron los Tribunales Electorales de todas las entidades federativas. Aquellos tipos de sujetos obligados que ya estaban cubiertos completamente (por ejemplo, los organismos autónomos en el ámbito federal o los municipios en algunos estados como Baja California Sur) no tuvieron modificaciones.

Tabla 1. Cambios en la muestra de sujetos obligados

Tipo de SO	Métrica 2017	Métrica 2019	Métrica 2021	Métrica 2023
Orden Federal				
Autónomo	5	8	8	8
Descentralizado	5	5	6	16
Ejecutivo	9	14	13	22
Fideicomiso	3	3	3	5
IES*	3	3	3	5
Judicial	4	3	3	3
Legislativo	3	3	3	3
Partido	11	9	7	7
Sindicato	3	3	3	5
Orden Estatal				
Autónomo	32	64	96	96
Descentralizado	0	95	64	246
Ejecutivo	288	384	344	403
Fideicomiso	64	49	59	101
IES*	63	60	63	123
Judicial	32	32	32	64

¹ Aunque en un inicio se incluyeron 2,047 sujetos obligados, cuatro fueron dados de baja: uno de ellos porque durante la captura de los datos el órgano garante confirmó que ya no era sujeto obligado y los otros tres se encontraban repetidos en el muestreo inicial acordado con el INAI.

Tipo de SO	Métrica 2017	Métrica 2019	Métrica 2021	Métrica 2023
Legislativo	63	64	62	62
Partido	93	94	94	126
Sindicato	64	40	56	111
Orden Municipal				
Ayuntamiento	160	310	446	637
TOTAL	908	1,243	1,365	2,043

*IES = Institución de Educación Superior (en ediciones anteriores este tipo de sujeto obligado era nombrado *Universidad*).

El incremento en el tamaño de la muestra se hizo por medio de una inflación aleatoria pero proporcional a todos los estratos (tipos de sujeto obligado) considerados en la edición de 2021. Lo anterior tiene dos implicaciones importantes: primero, que la muestra de la MGA 2023 tiene una mayor cobertura y representatividad por tipo de sujeto obligado que ediciones anteriores y, segundo, que el aumento mantiene el balance original entre diferentes tipos de institución. Para más detalles sobre la muestra, véase el Anexo A.2.

Para realizar el levantamiento de datos

La evaluación de los componentes de la MGA utiliza diversas fuentes de información, así como distintas estrategias y periodos para el levantamiento de los datos. En la Tabla 2 se resume de dónde proviene cada pieza de información y cuál es el proceso de captura que implementó el equipo de investigación.

Tabla 2. Fuentes de información y estrategias para el levantamiento de datos de la MGA 2023

Subíndice	Componente	Fuente	Periodo del levantamiento de datos	Personas involucradas en el levantamiento y de datos	Estrategia de levantamiento
Transparencia desde la perspectiva gubernamental	Acceso a la Información	Solicitudes de información disponibles en la sección de datos abiertos de la PNT	De agosto a noviembre 2023	2 analistas de datos	El equipo de analistas descargó las bases de datos de solicitudes disponibles en la sección de datos abiertos de la PNT realizadas a los sujetos obligados de la muestra en el periodo del 1º de julio del 2022 al 30 de junio del 2023 y calificó automáticamente de acuerdo con los criterios de la MGA.
	Transparencia Activa	Registro de obligaciones de transparencia disponibles en la sección de datos abiertos de la PNT	Octubre y noviembre 2023	2 analistas de datos	El equipo de analistas descargó las bases de datos de obligaciones de transparencia disponibles en la sección de datos abiertos de la PNT correspondientes al segundo trimestre de 2023 y calificaron de acuerdo a los criterios de la MGA.
	Datos Abiertos	Google y plataformas locales de datos abiertos	Septiembre y octubre 2023	2 asistentes de investigación	Las personas asistentes buscaron en Google y en plataformas locales de datos abiertos si los sujetos obligados publicaron información en este formato y, de existir, evaluaron su calidad de acuerdo a los criterios de la MGA.
Transparencia desde la perspectiva ciudadana	Acceso a la Información	Solicitudes de información disponibles en la sección de datos abiertos de la PNT	Noviembre 2023	8 asistentes de investigación y 2 analistas de datos	El equipo de analistas descargó las bases de datos de solicitudes disponibles en la sección de datos abiertos de la PNT realizadas a los sujetos obligados de la muestra en el periodo del 1º de julio del 2022 al 30 de junio del 2023 y calificó automáticamente de acuerdo a los criterios de la Métrica. Posteriormente, el equipo de asistentes de investigación las calificó manualmente de acuerdo a los criterios de la MGA.

Subíndice	Componente	Fuente	Periodo del levantamiento de datos	Personas involucradas en el levantamiento y de datos	Estrategia de levantamiento
Transparencia desde la perspectiva ciudadana	Transparencia Proactiva	Google y sitio web del sujeto obligado	De septiembre a noviembre 2023	4 asistentes de investigación	Las personas asistentes buscaron en Google y en el sitio web oficial de cada sujeto obligado información sobre un trámite, servicio o información relevante al mismo y, de existir, evaluaron su calidad de acuerdo a los criterios de la MGA.
Participación desde la perspectiva gubernamental		PNT	Septiembre y octubre 2023	4 asistentes de investigación	Las personas asistentes buscaron en la PNT la información cargada por cada sujeto obligado en la fracción XXXVII del artículo 70 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (o su equivalente estatal) como Mecanismos de Participación Ciudadana y Resultados de los Mecanismos de Participación Ciudadana.
Participación desde la perspectiva ciudadana		Usuario simulado	De agosto a noviembre de 2023	8 asistentes de investigación	El equipo de asistentes recopiló los datos de contacto disponibles de cada sujeto obligado y, posteriormente, se intentó contactarlos con base en una metodología de "usuario simulado". Para ello, se realizó una asignación aleatoria para definir cuál sería el primer método de contacto para cada sujeto obligado: Facebook, medio electrónico (correo electrónico/buzón/chat) o teléfono. Las interacción con cada sujeto obligado se evaluó de acuerdo a los criterios de la MGA.

Con el objetivo de aprovechar las actualizaciones de las herramientas de acceso a la información pública y para mostrar la utilidad de las fuentes abiertas de información, en la MGA 2023 utilizamos por primera vez las bases de datos disponibles sobre solicitudes de información y obligaciones de transparencia de la sección de datos abiertos de la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT). Con estos conjuntos de datos se evaluaron los componentes de Acceso a la Información y Transparencia Activa.² En total, se analizaron 567,428 solicitudes de acceso a la información (es decir, 280 solicitudes en promedio por sujeto obligado) para el periodo a evaluar y se verificaron casi 65 mil obligaciones de transparencia.

Por otra parte, en la MGA 2023 se refinaron o actualizaron algunos criterios y medios de levantamiento. Específicamente, en consulta con el INAI, se pusieron al día los criterios a evaluar relacionados con la publicación de datos abiertos, así como con las iniciativas de transparencia proactiva, con lo cual se fija un estándar más exigente para ambos componentes. También, la MGA 2023 incluyó por primera vez la posibilidad de establecer contacto con las instituciones por medio de redes sociales (Facebook), como se detalla en la Tabla 2. Estos ajustes, aunque no afectan el espíritu original de la MGA, sí implican una medición más precisa de algunas dimensiones del modelo teórico y ofrecen mayor validez respecto a la experiencia real de las personas que intentan establecer contacto con una institución pública en México en 2023.

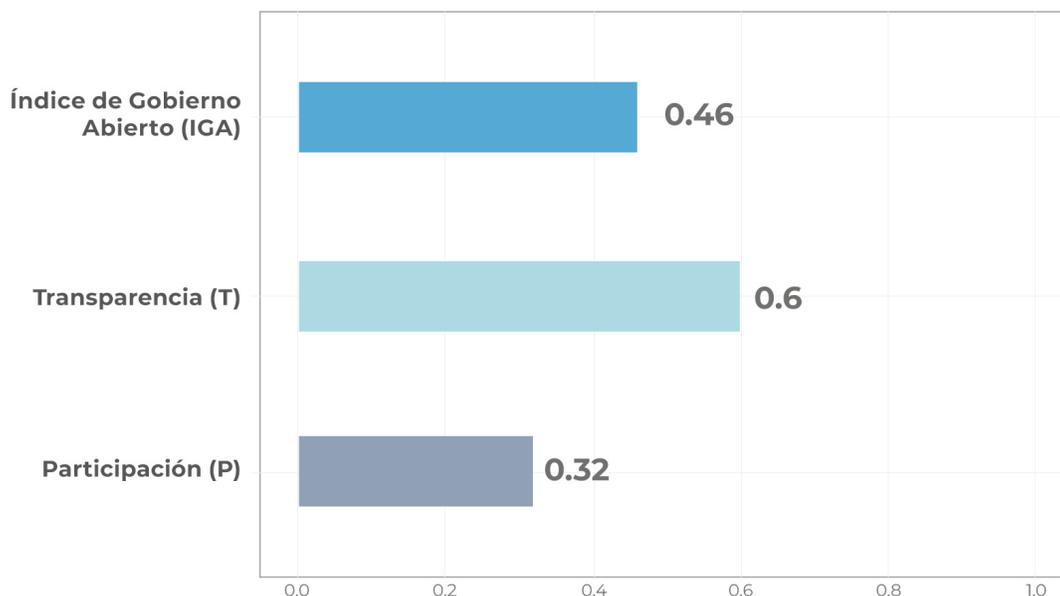
2 En ediciones previas, para llevar a cabo la medición de estos componentes el INAI proporcionaba al equipo de investigación bases de datos generadas internamente. Ahora, estas bases están disponibles públicamente para su consulta y uso en formato de datos abiertos.

RESULTADOS

Métrica

La principal medida de la MGA es el **Índice de Gobierno Abierto (IGA)**. Este es un número entre 0 y 1, que sintetiza el nivel de apertura gubernamental de los diferentes sujetos obligados (SOs). Una calificación de 1 es indicativa de un gobierno totalmente abierto y 0, de uno sin apertura. **El IGA 2023 para todo el conjunto de instituciones evaluadas es de 0.46**. En la dimensión de Transparencia (T) el país obtuvo 0.60 en promedio, mientras que en la de Participación (P) la calificación media es de 0.32.

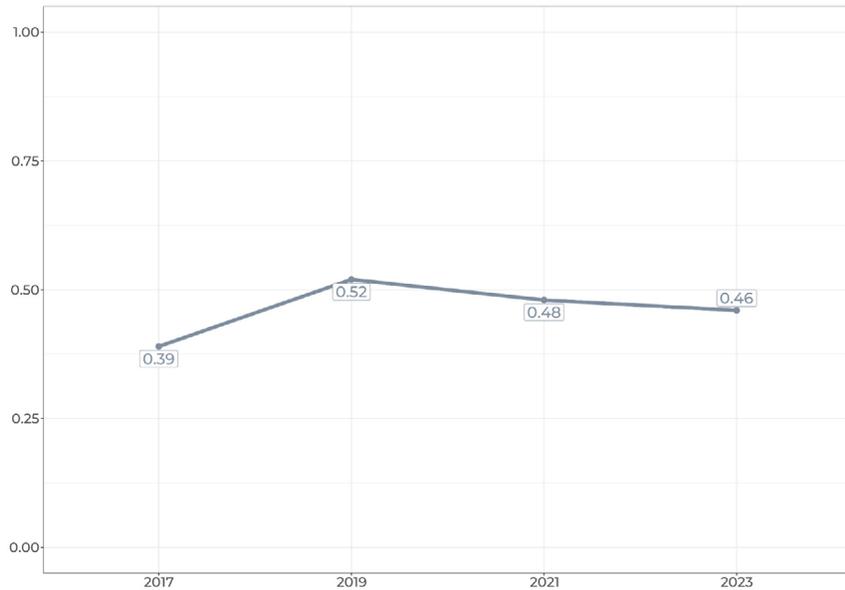
Gráfica 1. Índice de Gobierno Abierto 2023 y sus dimensiones



Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2023

Contar con cuatro ediciones de este estudio nos brinda la oportunidad de rastrear los avances y retrocesos en términos de apertura gubernamental en el país. La gráfica 2 ilustra estos cambios. Destaca especialmente una mejora entre la primera edición en 2017 y la más reciente en 2023, aunque de igual manera los datos evidencian un retroceso en comparación con los resultados de 2021 y 2019.

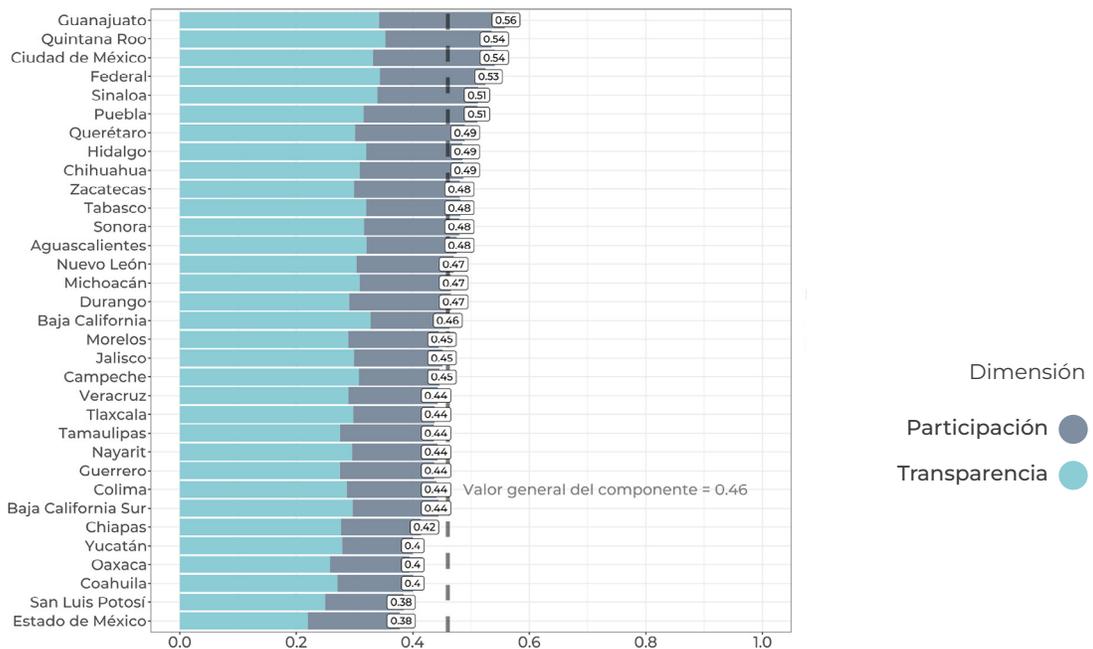
Gráfica 2. Evolución del Índice de Gobierno Abierto 2017-2023



Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2023

Las siguientes gráficas muestran los resultados obtenidos en 2023 por cada estado y por la federación, por ámbito de gobierno, así como por cada tipo de sujeto obligado. Por segunda edición consecutiva, el estado de Guanajuato obtuvo la puntuación más alta (0.56). Le siguen Quintana Roo y Ciudad de México, ambas entidades con un resultado de 0.54.

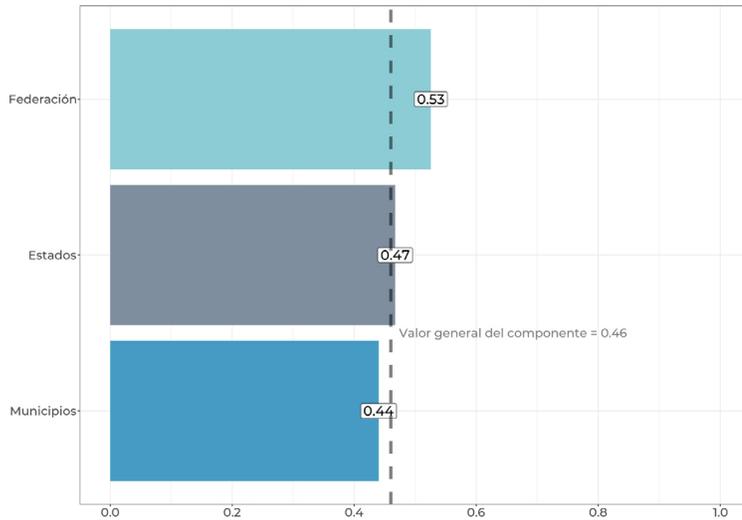
Gráfica 3. Índice de Gobierno Abierto 2023, por entidad federativa



Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2023

Al comparar los resultados según el ámbito gubernamental, las instituciones a nivel federal muestran el mejor rendimiento, obteniendo una calificación promedio de 0.57. En cambio, los gobiernos municipales se encuentran más rezagados con una calificación de 0.44, y las instituciones del ámbito estatal ocupan una posición intermedia con una calificación de 0.47.

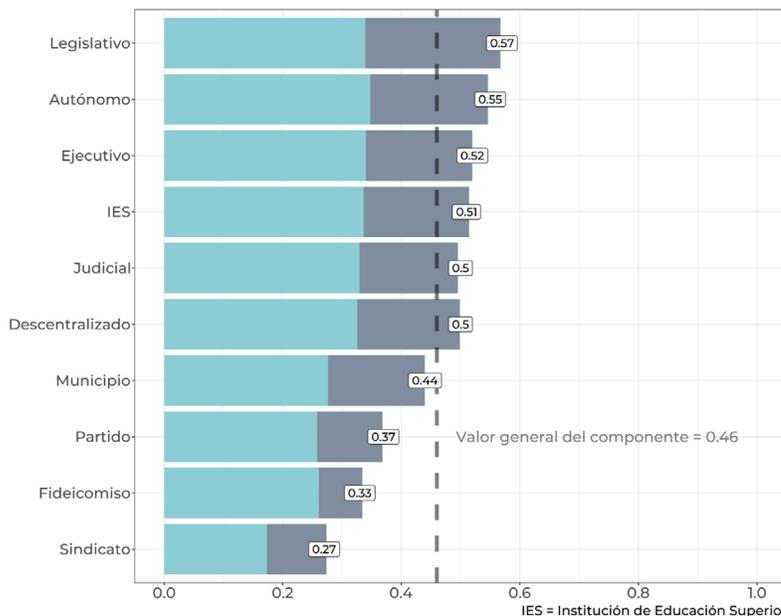
Gráfica 4. Índice de Gobierno Abierto 2023, por ámbito de gobierno



Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2023

Por tipo de sujeto obligado, los que presentan mayor apertura son los que pertenecen al Poder Legislativo (0.57), seguido de los Autónomos (0.55) y los del Ejecutivo (0.52). Al igual que en 2021, los sindicatos mantienen su posición como el tipo de SO menos transparente y receptivo a la participación ciudadana, con una calificación de apenas 0.27.

Gráfica 5. Índice de Gobierno Abierto 2023, por tipo de sujeto obligado



Dimensión
 Participación ●
 Transparencia ●

Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2023

Para conocer a detalle el desempeño en cada una de las dimensiones, subíndices, componentes y variables de este estudio, en las siguientes secciones se desglosan los resultados obtenidos.

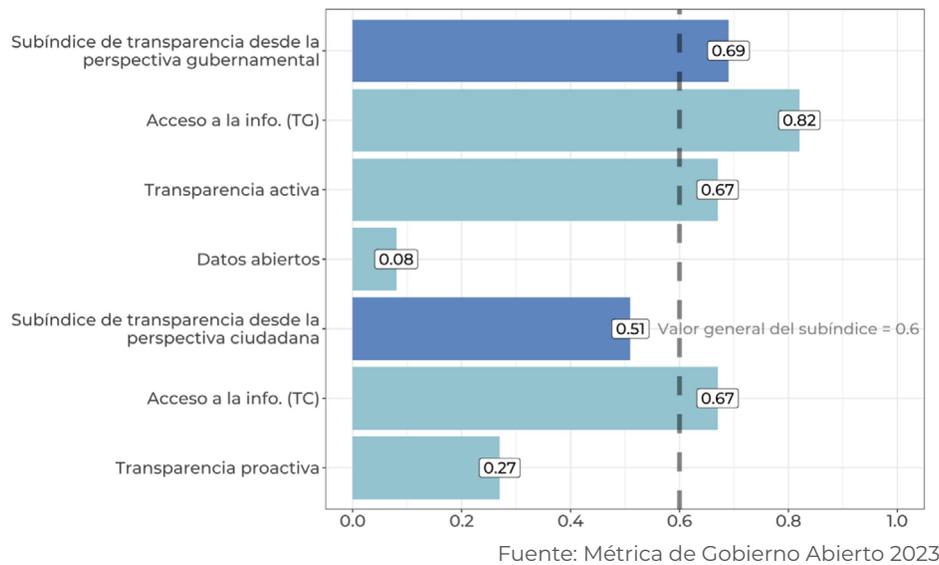
1.1. Dimensión de Transparencia

En la dimensión de Transparencia se evalúa si los sujetos obligados ponen a disposición de la ciudadanía, ya sea por mandato de ley o de manera proactiva, información sobre sus decisiones y actividades.

En la edición 2023 de la MGA, Transparencia obtuvo un puntaje de 0.60, pero hay variaciones dependiendo de la perspectiva de análisis: el valor medio de Transparencia desde el Gobierno (TG) fue de 0.69, mientras que desde la perspectiva de la Ciudadanía (TC) se obtuvo una calificación de 0.51.

Al contrastar con los resultados 2021, se observa una ligera disminución en el puntaje total (0.61). Por perspectiva, TG en ese año alcanzó una calificación de 0.68, mientras que TC, 0.53. Esto significa que, por segundo año consecutivo, la perspectiva gubernamental presenta un mejor desempeño que la ciudadana.

Gráfica 6. Subíndice de Transparencia de la Métrica de Gobierno Abierto 2023, por perspectiva



1.1.1. Transparencia desde la Perspectiva Gubernamental

La Transparencia desde la Perspectiva Gubernamental (TG) valora si los sujetos obligados hacen pública la información siguiendo los lineamientos y estándares que marca la normatividad en la materia. Este subíndice se conforma por tres componentes ponderados de la siguiente manera:

$$TG = 0.6 \text{ Acceso a la Información} + 0.3 \text{ Transparencia Activa} + 0.1 \text{ Datos Abiertos}^3$$

Como resultado se obtiene una cifra entre 0 y 1, en donde 1 representa el nivel máximo de transparencia y 0 la ausencia total de transparencia desde esta perspectiva.

1.1.1.1. Acceso a la Información (AI-G)

AI-G mide si los sujetos obligados responden a las solicitudes de acceso a la información apeguándose a los requisitos marcados en la ley. Para ello se evalúan las siguientes tres variables:



Respuesta: ¿el sujeto obligado respondió las solicitudes de acceso a la información que recibió?



Plazo legal: ¿la respuesta otorgada por el sujeto obligado a las solicitudes de acceso a la información que recibió ocurrió dentro del periodo marcado por la ley?



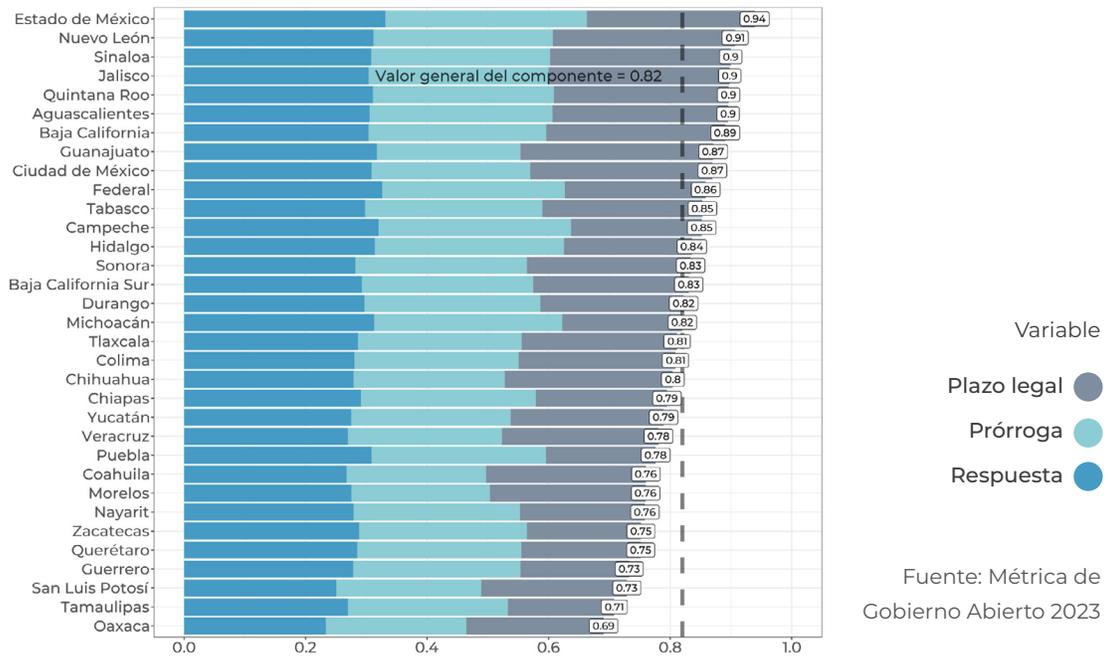
Prórroga: ¿el sujeto obligado solicitó prórroga para responder a las solicitudes de acceso a la información que recibió?

Estas tres variables se aplican sobre cada una de las solicitudes de acceso a la información recibidas por los sujetos obligados dentro del periodo de estudio de la MGA, para obtener un valor dicotómico, donde 1 es la máxima puntuación posible (es decir, contestó, en tiempo y sin solicitar prórroga) y 0 una solicitud sin respuesta.

En esta ocasión, **AI-G alcanzó la calificación promedio de 0.82**. Las entidades más cercanas a la máxima puntuación fueron el Estado de México (0.94) y Nuevo León (0.91), mientras que Oaxaca y Tamaulipas fueron las más alejadas (0.69 y 0.71, respectivamente).

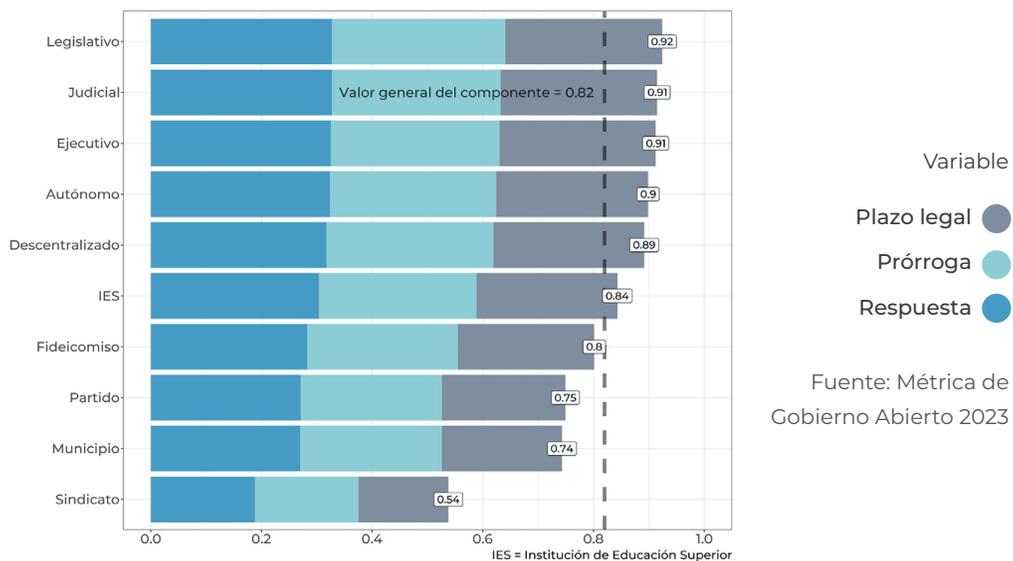
³ Al igual que en ediciones anteriores de la MGA, para los sujetos obligados a los que no se califica Acceso a la Información, la ponderación se redistribuye TG = 0.6 Transparencia Activa + 0.4 Datos Abiertos; para los que no se les califica Transparencia Activa la ponderación es TG = 0.6 Acceso a la Información + 0.4 Datos Abiertos. Finalmente, para los que no se les califica Acceso a la Información ni Transparencia Activa TG = 1 Datos Abiertos.

Gráfica 7. Resultados de la medición de Acceso a la Información desde la Perspectiva Gubernamental, por entidad federativa



En la gráfica 8 se muestran los resultados de este componente, pero por tipo de sujeto obligado. Las oficinas de los poderes legislativo (0.92) y judicial (0.91) son las que más responden dentro del plazo legal y sin recurrir a prórroga. Por el contrario, los sindicatos son el tipo de sujeto obligado con mayor rezago en cuanto a la atención a solicitudes de información (0.54).

Gráfica 8. Resultados de la medición de Acceso a la Información desde la Perspectiva Gubernamental, por tipo de sujeto obligado



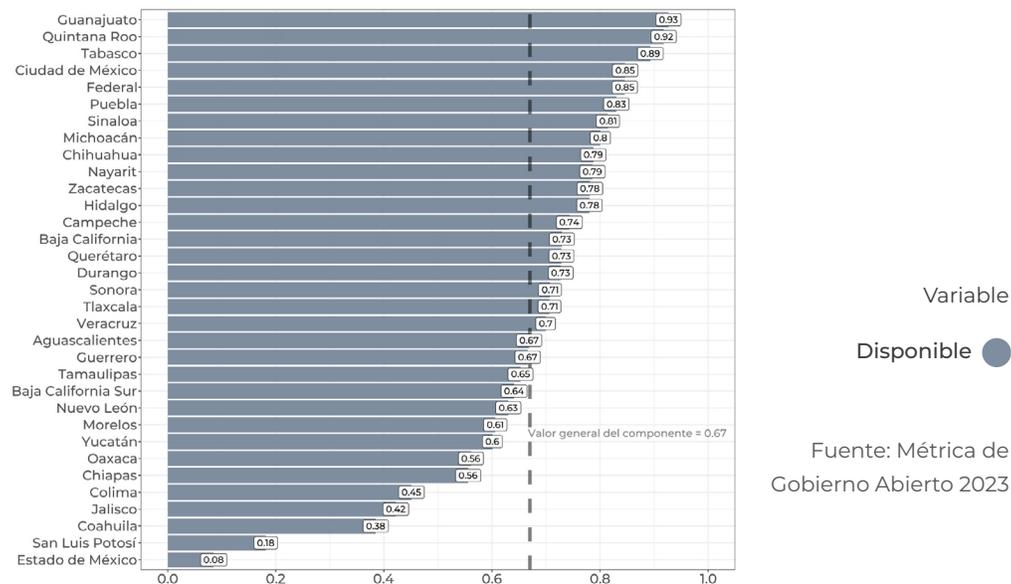
1.1.1.2. Transparencia Activa (TA)

Transparencia Activa (TA) mide si los sujetos obligados cargan o no información a la PNT sobre las obligaciones de transparencia que les aplican de acuerdo con la LGTAIP. En esta versión de la MGA, se emplearon los registros disponibles en la sección de datos abiertos de la PNT. Esto significa que la evaluación considera exclusivamente las 18 fracciones disponibles,⁴ las cuales, según el INAI, son las de mayor interés público.⁵ Asimismo, cabe señalar que la medición de este componente se enfoca en la disponibilidad de información en la PNT y no en la calidad de la misma.

Para llevar a cabo la medición se asigna 1 a cada obligación con información cargada y 0 cuando no es así, considerando que la fracción efectivamente le aplique al sujeto obligado según la LGTAIP. El promedio simple de todas las fracciones que le aplican al sujeto obligado da como resultado la calificación final del componente.

La puntuación promedio para 2023 del componente de TA es de 0.67. Los sujetos obligados de Guanajuato (0.93), Quintana Roo (0.92) y Tabasco (0.89) destacan por su alto cumplimiento en la carga de información a sus obligaciones de transparencia. Por otro lado, el desempeño más bajo en este rubro lo presentan los sujetos obligados del Estado de México (0.08) San Luis Potosí (0.18) y Coahuila (0.38).⁶

Gráfica 9. Resultados de la medición de Transparencia Activa, por entidad federativa



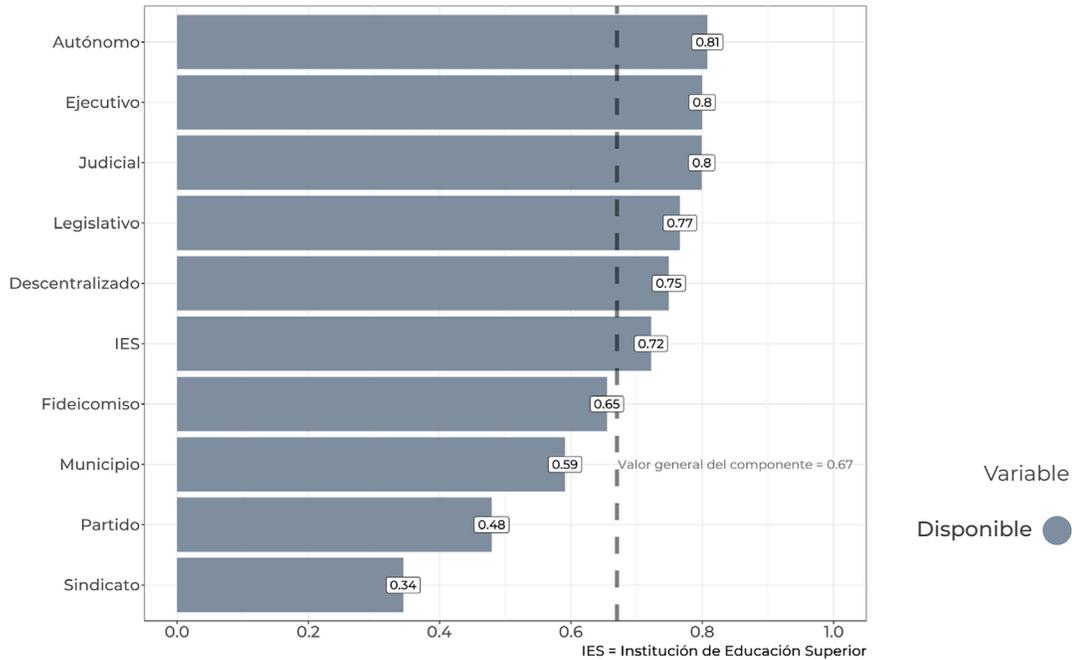
4 Cada fracción de transparencia puede incluir uno o varios formatos y el número de formatos por fracción puede variar entre estados. Por ejemplo, para los municipios de Jalisco el número de formatos llega a 41, para otros, como los de Campeche, llega a 34.

5 Comunicado INAI/061/22 disponible en <https://home.inai.org.mx/wp-content/documentos/SalaDePrensa/Comunicados/Comunicado%20INAI-061-22.pdf>

6 Al igual que en la MGA 2021, es probable que en el desempeño del Estado de México y San Luis Potosí influya el que estas entidades utilicen como medio de difusión principal sus propios portales de captura y publicación de obligaciones de transparencia y no la PNT.

El análisis por tipo de sujeto obligado muestra que los organismos autónomos son los que más cumplen con reportar información (0.81), mientras que los sindicatos son los que menos lo hacen (0.34).

Gráfica 10. Resultados de la medición de Transparencia Activa, por tipo de sujeto obligado



Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2023

1.1.1.3. Datos Abiertos (DA)

El componente de Datos Abiertos (DA) evalúa si los sujetos obligados ponen a disposición de la ciudadanía información sobre sus atribuciones, actividades y resultados como conjuntos de datos y, de hacerlo, si la información publicada cuenta con las características formales para ser considerada como “datos abiertos”:



DATOS ABIERTOS CARACTERÍSTICAS FORMALES

- I. **Accesible:** ¿existe al menos un archivo en formato abierto publicado por el sujeto obligado?
- II. **Digital:** ¿el archivo en formato abierto fue creado mediante un dispositivo de computación?
- III. **Legible en máquina:** ¿el archivo en formato abierto se puede abrir y modificar desde un procesador de texto, hoja de cálculo o programa estadístico?

- IV. **Gratuito:** ¿el archivo en formato abierto es de acceso gratuito?
- V. **Licencia abierta:** ¿el archivo en formato abierto está disponible bajo una licencia de libre uso que permite su uso, distribución, modificación, separación, compilación y propagación para cualquier fin?
- VI. **Formato abierto:** ¿el archivo en formato abierto permite almacenar datos en un archivo digital sin condicionamiento alguno para su aplicación y reproducción?
- VII. **Oportuno:** ¿el archivo en formato abierto está actualizado?⁷
- VIII. **URL clara:** ¿la ruta que lleva a la descarga de los datos funciona y es clara?
- IX. **No discriminatorio:** ¿el archivo en formato abierto se puede consultar sin necesidad de introducir un usuario y/o contraseña?
- X. **Integral:** ¿el archivo en formato abierto está acompañado de metadatos?
- XI. **Interacción ciudadana:** ¿el archivo en formato abierto cuenta con algún mecanismo de retroalimentación ciudadana?

Vale subrayar que los últimos tres atributos enlistados (no discriminatorio, integral e interacción ciudadana) se miden por primera ocasión en la MGA 2023.⁸

El componente se calcula asignando un valor binario a cada indicador. Si la información cumple con la característica, se le asigna un valor de 1; si no lo hace, se le asigna un 0. La puntuación final del componente consiste en el promedio de estos valores binarios y da como resultado un valor entre 0 y 1, donde 1 indica que los datos abiertos cumplen con todas las características y 0 indica que los datos abiertos no existen.

Como ocurrió en ediciones anteriores, para 2023 Datos Abiertos es el rubro en el que los sujetos obligados presentan el rendimiento más bajo entre los componentes de la MGA. En esta ocasión, **su valor general promedio fue de 0.08** y solo nueve de las 32 entidades se encuentran por encima del valor medio. La gráfica 11 muestra el desempeño de cada estado.

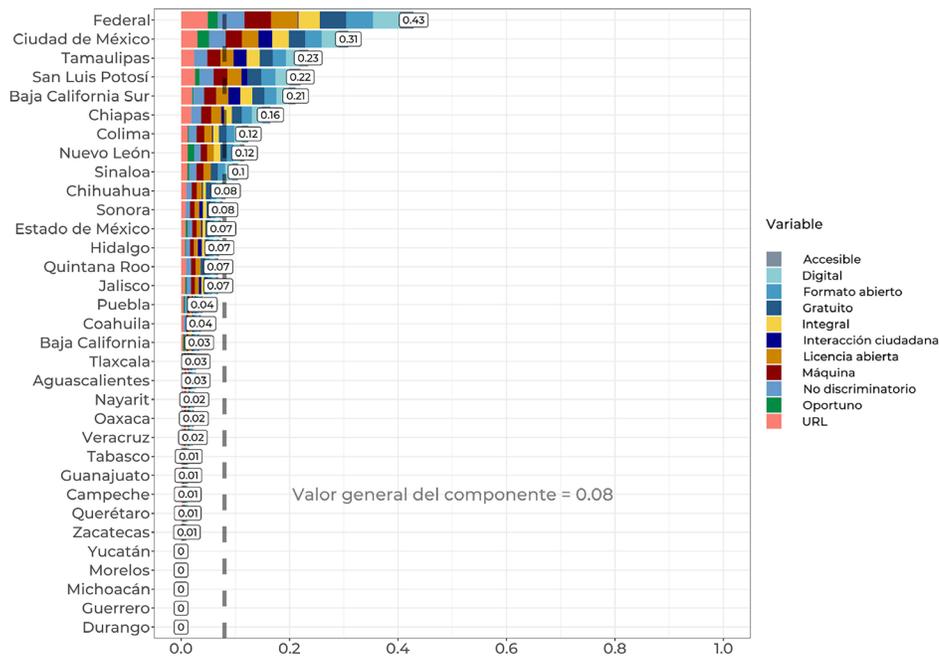
La entidad mejor valorada en este componente es la Federación (0.43), seguida de Ciudad de México (0.31) y Tamaulipas (0.23). A diferencia de los resultados de la edición anterior, ahora hay cinco estados, en lugar de uno,⁹ en los que no se encontró ningún sujeto obligado que divulgara datos abiertos (Durango, Guerrero, Morelos y Michoacán) o bien los archivos encontrados no pudieron ser descargados para su evaluación (Yucatán).

7 Para esta edición se consideraron como oportunos (o actualizados) los archivos de enero de 2022 en adelante.

8 Las variables de recién incorporación provienen del artículo 3, fracción VI de la LGTAIP y el resto de los requisitos establecidos en el Anexo Técnico del G8 (UK Government Cabinet Office, 2013) y del Decreto por el que se establece la regulación en materia de Datos Abiertos en México (DOF, 2015).

9 En la edición 2021 de este estudio el único estado sin DA publicados fue Zacatecas.

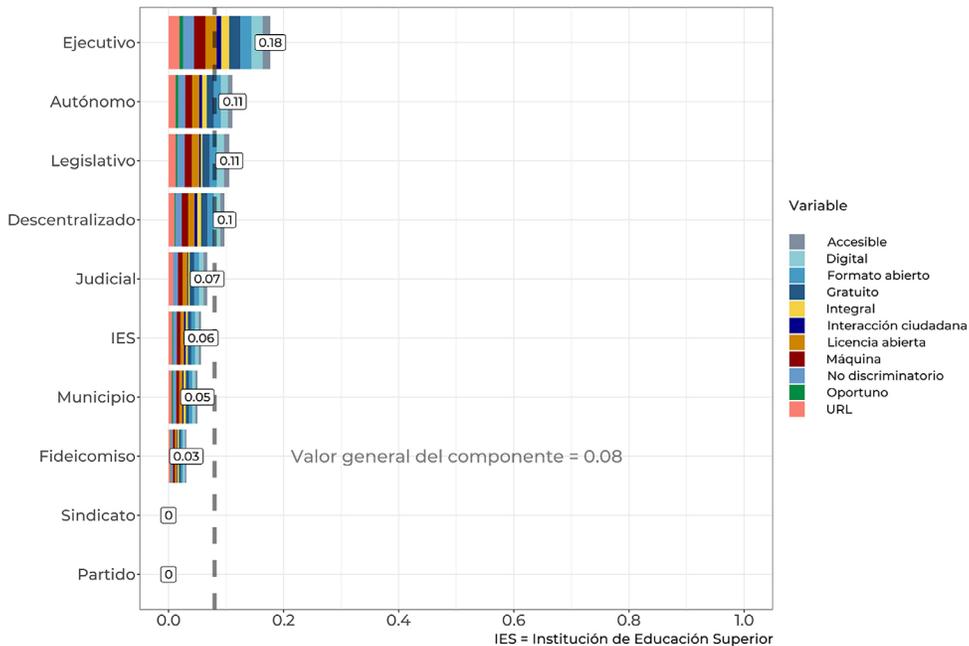
Gráfica 11. Resultados de la medición de Datos Abiertos, por entidad federativa



Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2023

En lo que respecta a la clasificación por tipo de sujeto obligado, aquellos que pertenecen al poder ejecutivo son los que generalmente publican información en formato de datos abiertos. En cambio, los sindicatos y partidos políticos no lo hacen.

Gráfica 12. Resultados de la medición de Datos Abiertos, por tipo de sujeto obligado



Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2023

1.1.2. Transparencia desde la Perspectiva Ciudadana

La Transparencia desde la Perspectiva Ciudadana (TC) mide qué tan fácilmente puede acceder la ciudadanía a la información que posee el sujeto obligado. Para medirla se consideran las calificaciones ponderadas de los componentes de Acceso a la Información (desde la perspectiva ciudadana) y de Transparencia Proactiva:

$$TC = 0.6 \text{ Acceso a la Información} + 0.4 \text{ Transparencia Proactiva}^{10}$$

Como resultado se obtiene una cifra entre 0 y 1, en donde 1 representa el nivel máximo de transparencia y 0 la ausencia total de transparencia desde esta perspectiva.

1.1.3. Acceso a la Información (AI-C)

A través del componente de Acceso a la Información desde la perspectiva ciudadana (AI-C) se mide la calidad de las respuestas que otorgan los SOs a las solicitudes de información que reciben de la ciudadanía, así como la rapidez con la que se les responde. Las variables son *completitud* y *claridad* (las cuáles se componen de dos y tres criterios, respectivamente), así como celeridad. La mayoría de ellas reciben un valor dicotómico al ser calificadas: 1 si cumplen con el criterio y 0 si no lo hacen.



I. Completitud:

- ¿El sujeto obligado clasificó correctamente el tratamiento que dio a cada solicitud?
- ¿El sujeto obligado atendió todos los puntos presentados en la solicitud?



II. Claridad:

- ¿Es fácil identificar la respuesta dentro del texto?
- ¿La organización del texto facilita su lectura?
- ¿Qué grado de lenguaje ciudadano se utiliza en el texto?¹¹



III. Celeridad:

- ¿Con qué velocidad recibió la persona solicitante respuesta a su solicitud?¹²

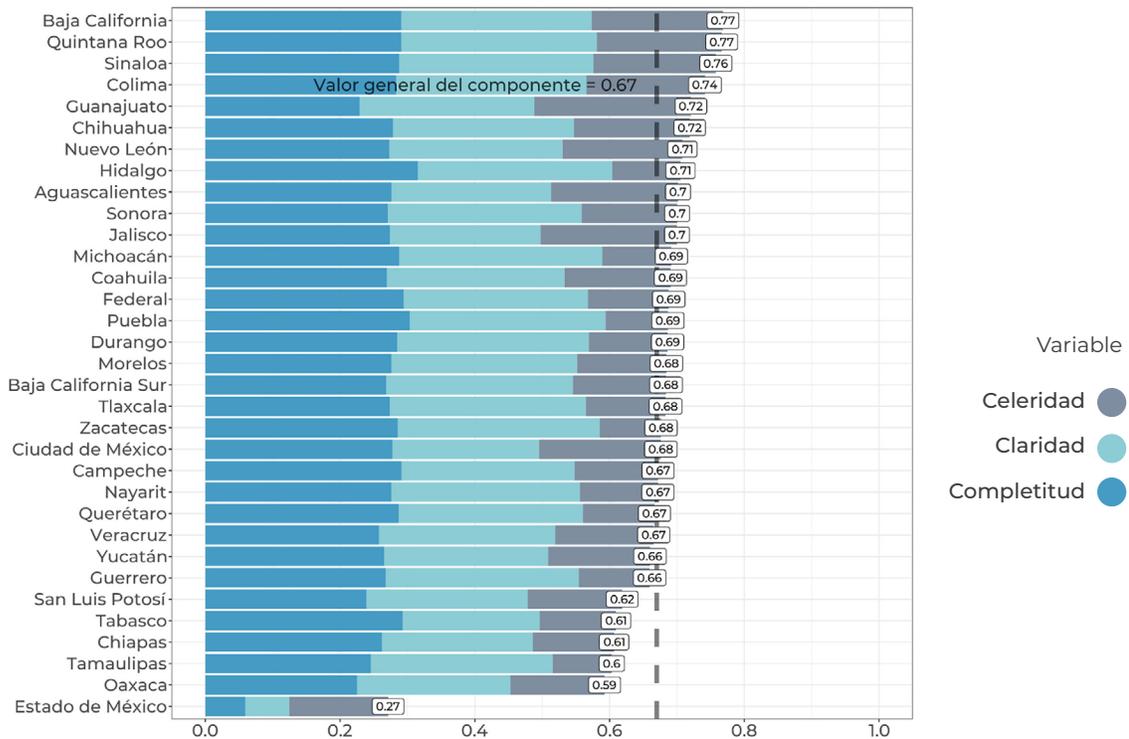
10 Al igual que en ediciones anteriores de la MGA, para los sujetos obligados a los que no se califica Acceso a la Información, TC es igual a la calificación que se obtenga en Transparencia Proactiva.

11 Esta variable puede obtener valores entre 1 (lenguaje sencillo y amigable), 0.5 (lenguaje normal) y 0 (lenguaje difícil de comprender).

12 Celeridad = 1 - (número de días naturales)/30

El promedio simple de estas tres variables arroja **la calificación final de AI-C, la cual es de 0.67 para 2023**. Baja California (0.77), Quintana Roo (0.77) y Sinaloa (0.76) obtuvieron las puntuaciones más altas, mientras que el Estado de México¹³ (0.27), Oaxaca (0.59) y Tamaulipas (0.6), las más bajas.

Gráfica 13. Resultados de la medición de Acceso a la Información desde la Perspectiva Ciudadana, por tipo entidad federativa

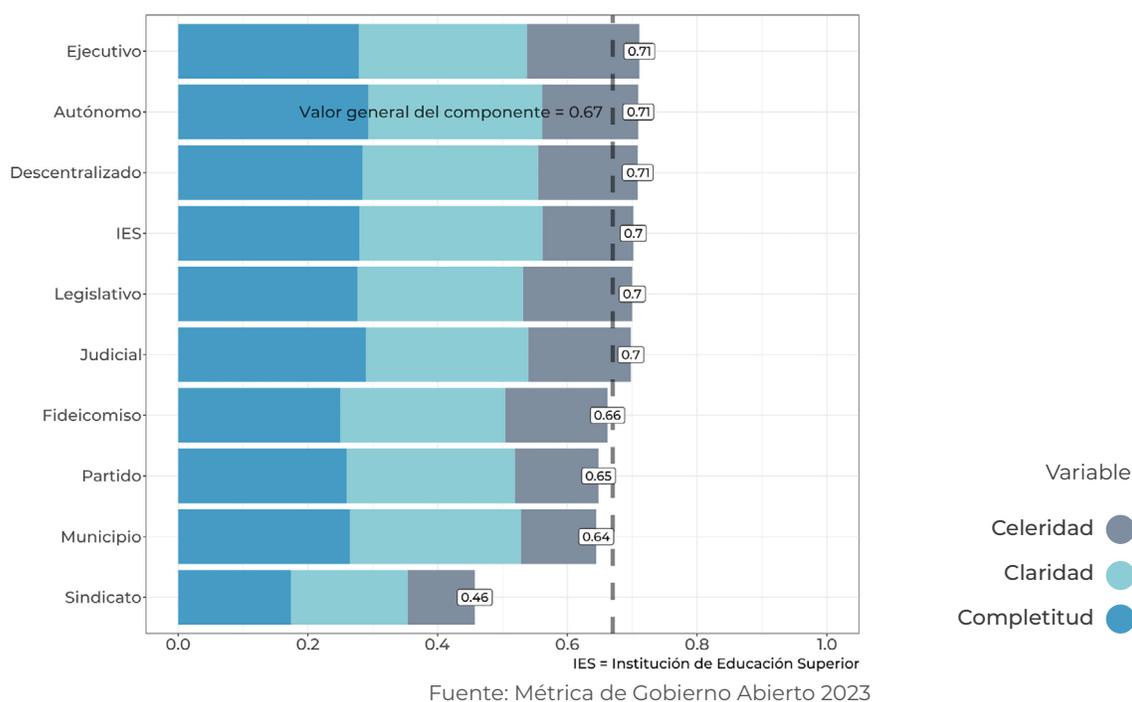


Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2023

En cuanto al análisis por tipo de sujeto obligado, los sujetos obligados del Ejecutivo, así como los organismos autónomos y descentralizados, obtuvieron la misma calificación (0.71), colocándolos por encima del resto. Por segundo año consecutivo, los sindicatos presentaron el peor desempeño (0.46), aunque representa una mejoría en comparación con su calificación en 2021 (0.39).

13 En el caso del Estado de México, no fue posible revisar manualmente los oficios de respuesta que se mandaron en la respuesta a la solicitud. Al descargar e intentar abrir las carpetas que los contenían, todas arrojaban un mensaje de error indicando que estaban vacías. En consecuencia, solo se evaluaron las solicitudes en las que la respuesta fue proporcionada sin necesidad de adjuntar un archivo (40 de 189).

Gráfica 14. Resultados de la medición de Acceso a la Información desde la Perspectiva Ciudadana, por tipo de sujeto obligado



1.1.4. Transparencia Proactiva (TP)

El componente de Transparencia Proactiva (TP) se evalúa por medio de la búsqueda de un trámite, servicio o información de relevancia para la ciudadanía y que es publicada de manera voluntaria por los sujetos obligados. La información sobre los temas que se buscaron para cada tipo de sujeto obligado están disponibles en el Anexo B.2.

Los atributos de TP son seis y se describen a continuación:

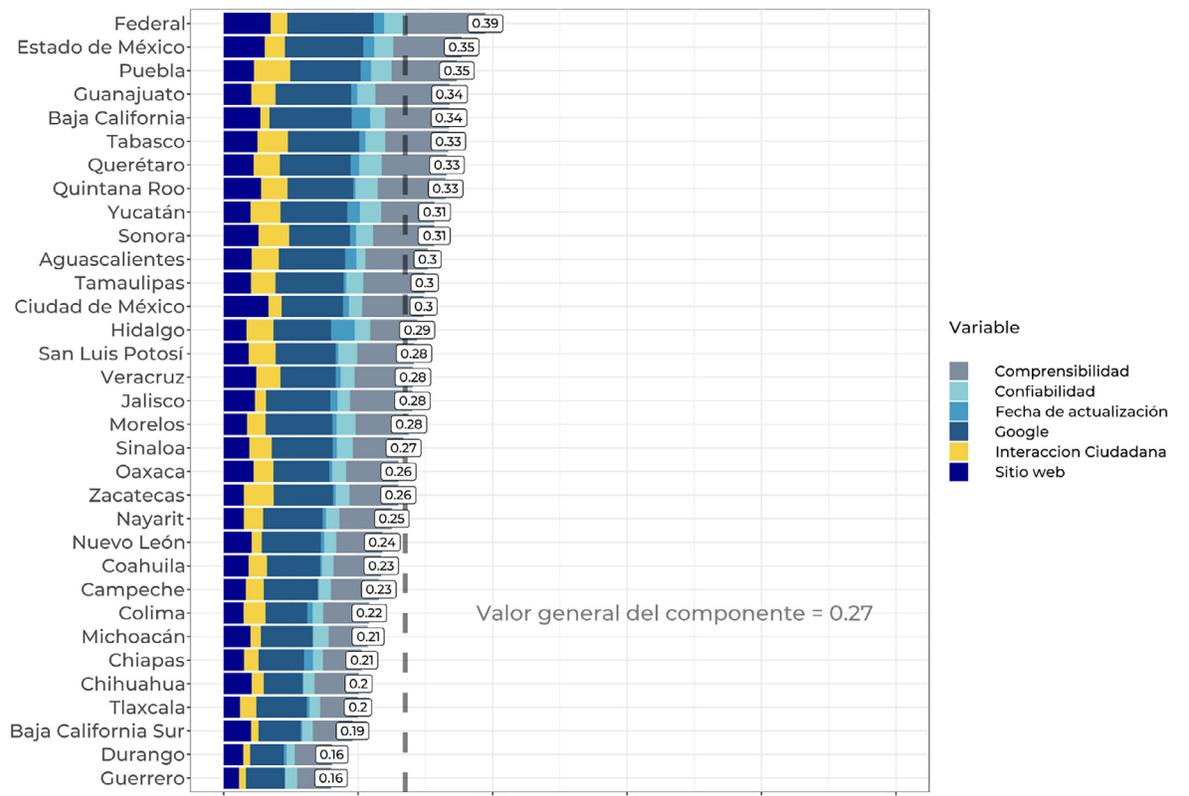
- I. **Búsqueda en Google:** ¿se encontró información sobre el tema relevante a través de una búsqueda en Google?
- II. **Búsqueda en sitio web:** ¿se encontró información sobre el tema relevante a través de una búsqueda en el sitio web del sujeto obligado?
- III. **Confiabilidad:** ¿la información sobre el tema relevante se acompaña de datos sobre su origen, fecha de generación, de emisión y difusión?
- IV. **Comprensibilidad:** ¿la información sobre el tema relevante evita tecnicismos?
- V. **Interacción ciudadana:** ¿la información sobre el tema relevante cuenta con algún mecanismo de retroalimentación ciudadana?
- VI. **Fecha de actualización:** ¿la información sobre el tema relevante cuenta con una leyenda de actualización y está actualizada al último trimestre?¹⁴

Las últimas cuatro características enlistadas (confiabilidad, comprensibilidad, interacción ciudadana y fecha de actualización) se miden por primera ocasión en la MGA 2023.

En general, se tratan de variables dicotómicas: 1 en caso de que se haya encontrado la información y si cumple con los atributos, 0 si no es así, y el resultado del componente es el promedio simple de todas las variables. En esta edición de la Métrica, el **valor promedio de TP es de 0.27**.

La siguiente gráfica muestra los resultados por entidad federativa. La Federación encabeza los resultados en esta dimensión con una puntuación de 0.39, seguida del Estado de México y Puebla, ambas con 0.35. Las entidades en las posiciones más bajas son Baja California Sur (0.19), Durango (0.16) y Guerrero (0.16).

Gráfica 15. Resultados de la medición de Transparencia Proactiva, por tipo entidad federativa



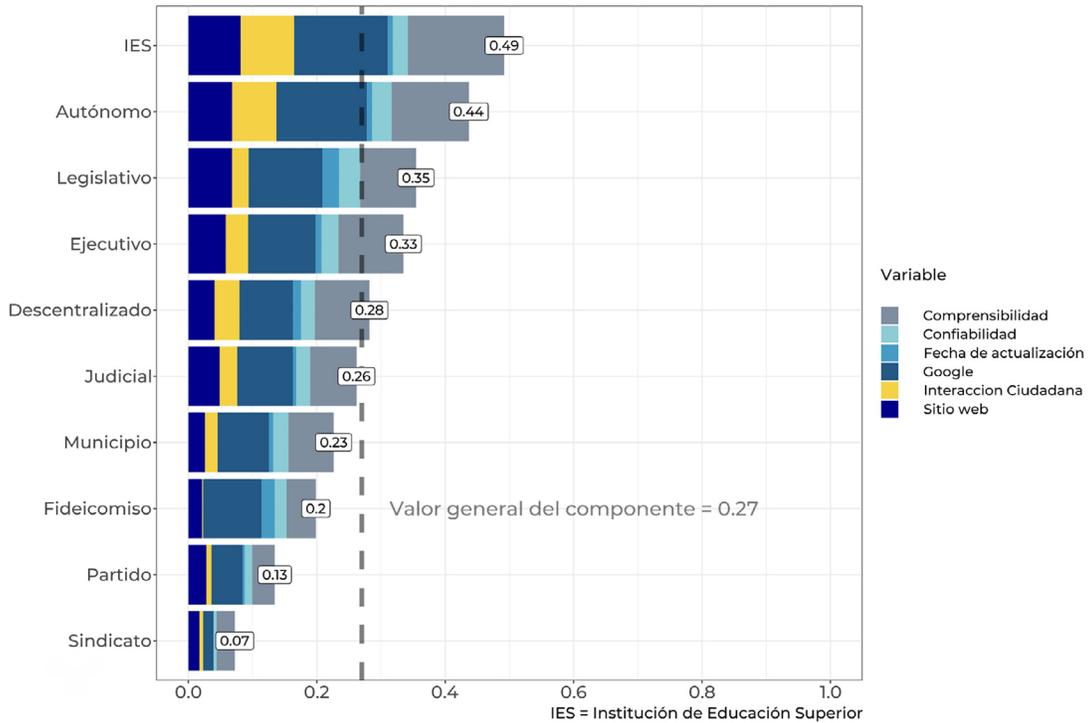
Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2023

Al distinguir por tipo de sujeto obligado, los resultados muestran que las IES (0.49) cumplen mejor que el resto de sujetos obligados. En este sentido, la información de las IES es

14 Se consideró actualizada al último trimestre cuando la información tuviera fecha tanto del último trimestre concluido (julio-septiembre 2023) como de los dos meses del trimestre en curso durante la captura y análisis de los datos (octubre-noviembre 2023).

más fácil de encontrar y de mejor calidad que la del resto de tipo de sujetos obligados. En cambio, los partidos políticos (0.13) y los sindicatos (0.07) en la muestra tienden a no publicar información proactiva o no cumplen con los criterios establecidos.

Gráfica 16. Resultados de la medición de Transparencia Proactiva, por tipo de sujeto obligado

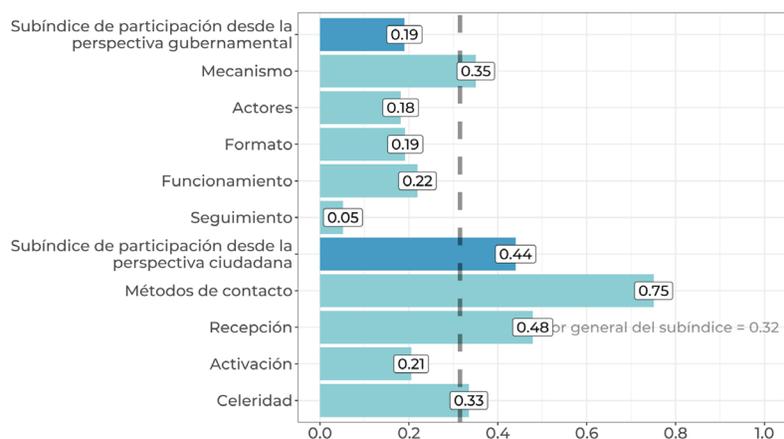


Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2023

1.2. Dimensión de Participación

La dimensión de Participación evalúa en qué medida las personas pueden incidir en la toma de decisiones públicas mediante los mecanismos institucionalizados de los sujetos obligados (perspectiva gubernamental), así como al intentar interactuar por medio de métodos de contacto tradicionales y digitales (perspectiva ciudadana).

Para 2023, la dimensión de Participación registró un valor de 0.32. Desde la perspectiva gubernamental fue de 0.19, mientras que desde la ciudadana el puntaje fue de 0.44. En contraste con la edición previa, se observó una disminución en las calificaciones de -0.04 y -0.03 puntos respectivamente en cada perspectiva.

Gráfica 17. Resultados de Participación, por perspectiva

Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2023

1.2.1. Participación desde la Perspectiva Gubernamental (PG)

Para valorar la Participación desde la Perspectiva Gubernamental (PG), este estudio toma en cuenta si los sujetos obligados cuentan con mecanismos de participación ciudadana y cómo funcionan. Para ello, se revisa la información cargada en la fracción XXXVII del artículo 70 de la LGTAIP (o su equivalente estatal) en la PNT, donde se debe cargar regularmente la información sobre los mecanismos de participación en funcionamiento. Las variables que conforman este componente son:

- I. **Mecanismo:** ¿el sujeto obligado publicó al menos un mecanismo de participación real¹⁵ en los últimos 12 meses?¹⁶
- II. **Actores:** ¿el mecanismo considerado contempla la participación de una variedad de sectores de la población?
- III. **Formato:** ¿qué grado de participación permite el mecanismo considerado: consulta, involucramiento o co-creación?
- IV. **Funcionamiento:** ¿hay evidencia de que el mecanismo considerado fue realmente ejecutado?
- V. **Seguimiento:** ¿hay evidencia de que al menos una de las decisiones, opiniones, propuestas u observaciones vertidas en el mecanismo considerado fue considerada en el proceso de toma de decisiones o detonó una acción por parte del sujeto obligado?

15 Por mecanismo de participación ciudadana real nos referimos a aquellos ejercicios que efectivamente hayan involucrado a las personas en la toma de decisiones públicas. No se consideraron como tal los registros relacionados con provisión de servicios públicos, redes sociales con fines informativos, impartición de capacitaciones o charlas, concursos, entre otros.

16 La captura de los datos únicamente consideró los mecanismos de participación ciudadana cargados durante los dos últimos trimestres de 2022 (es decir, de julio a diciembre) y los dos primeros trimestres del 2023 (de enero a junio).

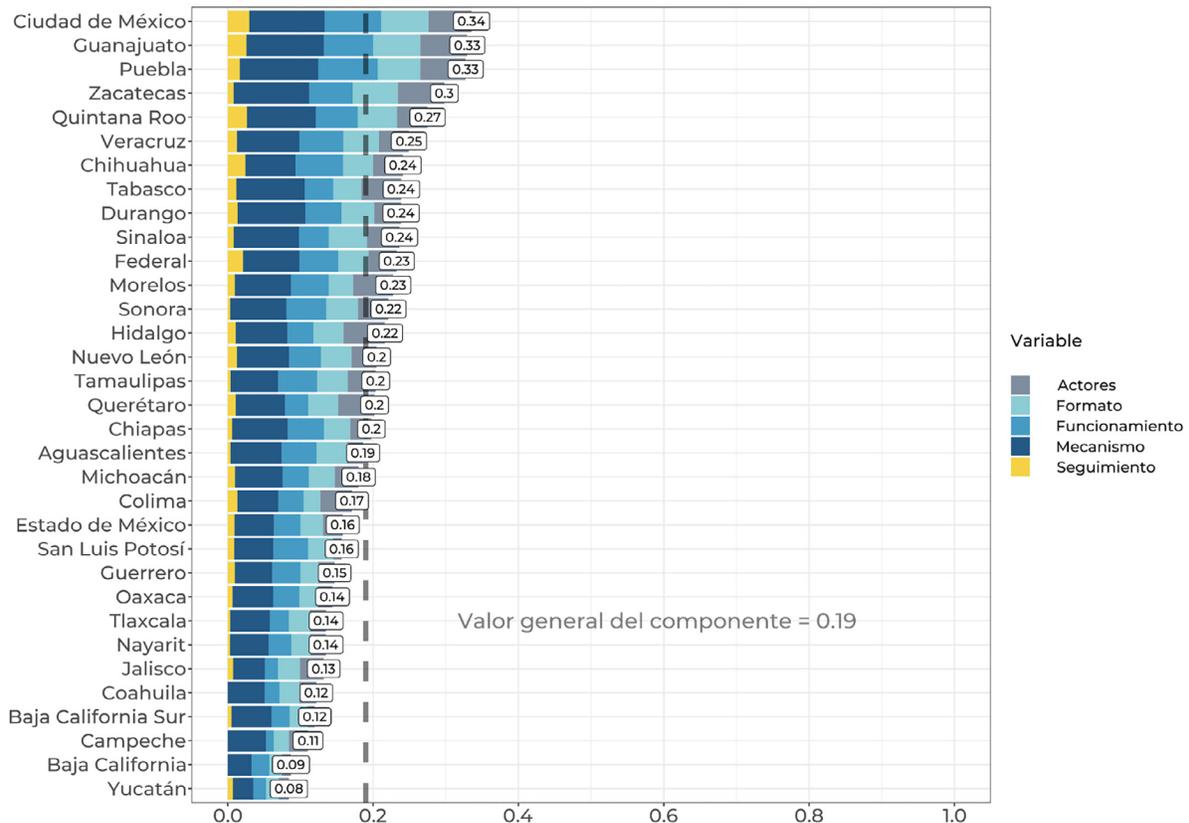
El valor de este subíndice se obtiene del promedio ponderado de estas cinco variables:

0.2 Mecanismos + 0.1 Formato + 0.1 Actores + 0.3 Funcionamiento + 0.3 Seguimiento

Si el resultado es 1 significa que el mecanismo cargado en la PNT por el sujeto obligado existe, funciona, es abierto a la población, busca la co-creación y hay evidencia de un seguimiento a los acuerdos que emanan del espacio. Por el contrario, si el resultado es 0 significa que el sujeto obligado no carga información sobre mecanismos de participación reales a la PNT.

La calificación de PG en la MGA 2023 es de 0.19, es decir, cuatro centésimas menos que en 2021 (0.23). Esto supone que hay SOs que por ley deberían estar cargando información sobre los mecanismos (reales) de participación ciudadana que implementan y sobre sus resultados, pero no lo están haciendo: según los datos analizados, 59.4% de los SOs evaluados no estarían cumpliendo con esta disposición legal.

Gráfica 18. Resultados de la medición de Participación desde el Gobierno, por entidad federativa

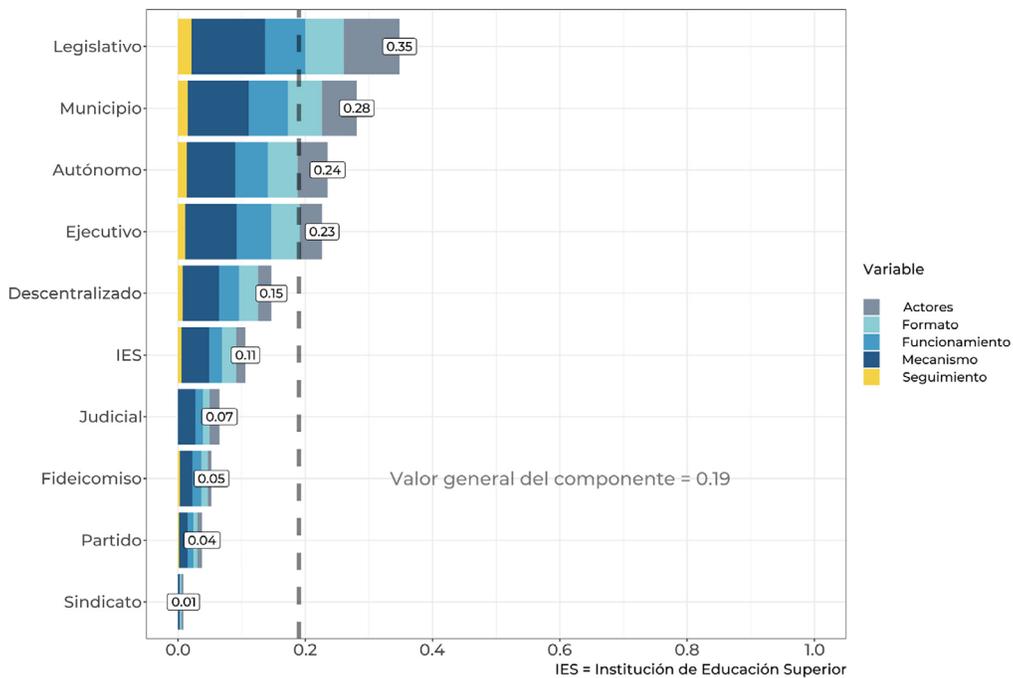


Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2023

El resultado del componente por entidad federativa muestra que un número mayor de SOs en Ciudad de México (0.34), Guanajuato (0.33) y Puebla (0.33) cargan la información sobre sus mecanismos de participación y estos, en general, presentan los atributos especificados. No obstante, los SOs suelen implementar más mecanismos de incidencia ciudadana (46.9%) que de co-creación (9.5%) y, en general, sin importar el grado de involucramiento ciudadano que implique el mecanismo, solo 14.7% reporta dar seguimiento a las deliberaciones y decisiones tomadas en esos espacios.¹⁷

En cuanto a los resultados por tipo de sujeto obligado, los poderes legislativos (0.35) y los municipios (0.28) tuvieron un mejor desempeño relativo. Los partidos y sindicatos presentan áreas de oportunidad en este componente. Por ejemplo, el Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del Estado (SUSTGE) de Coahuila es el único de los 71 sindicatos evaluados (y que les aplica la fracción) que reportó la existencia de un mecanismo de participación.

Gráfica 19. Resultados de la medición de Participación desde el Gobierno, por tipo de sujeto obligado



Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2023

¹⁷ La obligación de implementar mecanismos de participación ciudadana no es aplicable a todos los sujetos obligados. En la presente edición de la MGA, 169 instituciones, principalmente sindicatos (45), quedaron exentas de la evaluación de este componente por esta razón. No obstante, es relevante señalar que al resto de sindicatos de la muestra (71) sí les aplica esta obligación. La disparidad surge debido a la falta de consenso en torno a si la obligación se extiende o no a todos los sindicatos del país, ya que cada órgano garante determina qué obligaciones aplican a los sujetos obligados bajo su jurisdicción. Esta situación puede obstaculizar la experiencia ciudadana, dado que no puede asumirse que todas las personas estarán al tanto de estas particularidades.

1.2.2. Participación desde la Perspectiva Ciudadana (PC)

Participación desde la Perspectiva Ciudadana (PC) califica las posibilidades de incidencia de las personas en las actividades de los sujetos obligados por medio de contacto por diferentes medios: teléfono, medios electrónicos (como correo electrónico, buzones, chatbots) y, por primera ocasión en la elaboración de la MGA, redes sociales (Facebook). El contacto se hace mediante un ejercicio de usuario simulado en el que contactamos a cada sujeto obligado con una propuesta. En 2023 esta propuesta trató sobre la difusión virtual y física de un material educativo sobre los distintos tipos de violencia (en el Anexo B.4 se relata cómo ocurrió la ejecución de este componente). Cabe aclarar que este ejercicio no califica al sujeto obligado en función de la implementación o no de la propuesta, sino del proceso de atención que recibe la persona: que el sujeto obligado le responda y muestre un mínimo interés en lo que se le propone.

PC se compone de las siguientes variables:

	I. Métodos de contacto: ¿las personas pueden contactar al sujeto obligado mediante cinco canales distintos: teléfono, medio electrónico, redes sociales, dirección postal y atención presencial?
	II. Recepción: ¿el sujeto obligado dio señales de haber recibido la propuesta?
	III. Activación: ¿el sujeto obligado consideró la propuesta presentada?
	IV. Celeridad: ¿a los cuántos intentos respondió el sujeto obligado al intento de contacto?

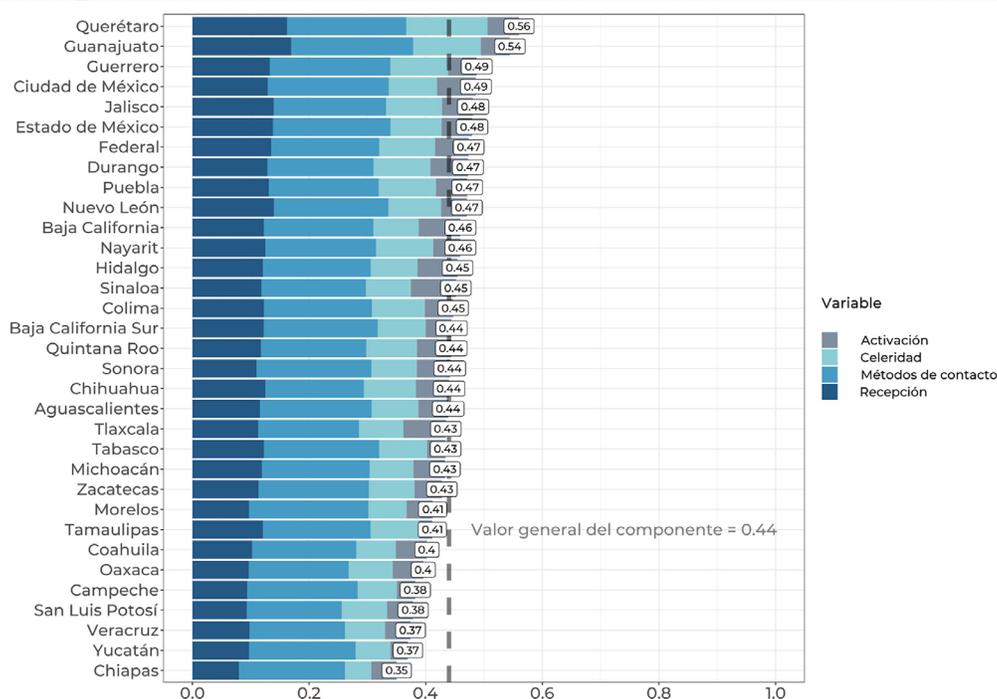
El subíndice de PC se calcula tomando el promedio ponderado de las calificaciones obtenidas en cada una de estas cuatro variables:

$$0.2 \text{ Métodos} + 0.3 \text{ Recepción} + 0.3 \text{ Activación} + 0.2 \text{ Celeridad}$$

El resultado final es un valor que oscila entre 0 y 1, donde 1 indica la máxima receptividad a la participación ciudadana y 0 denota una falta total de apertura a la participación.

La calificación promedio alcanzada por los sujetos obligados para esta edición fue de 0.44. Esto significa una ligera disminución en contraste con los resultados de 2021 (0.47). En la siguiente gráfica se muestran los resultados obtenidos por cada estado.

Gráfica 20. Resultados de la medición de Participación desde la Ciudadanía, por entidad federativa



Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2023

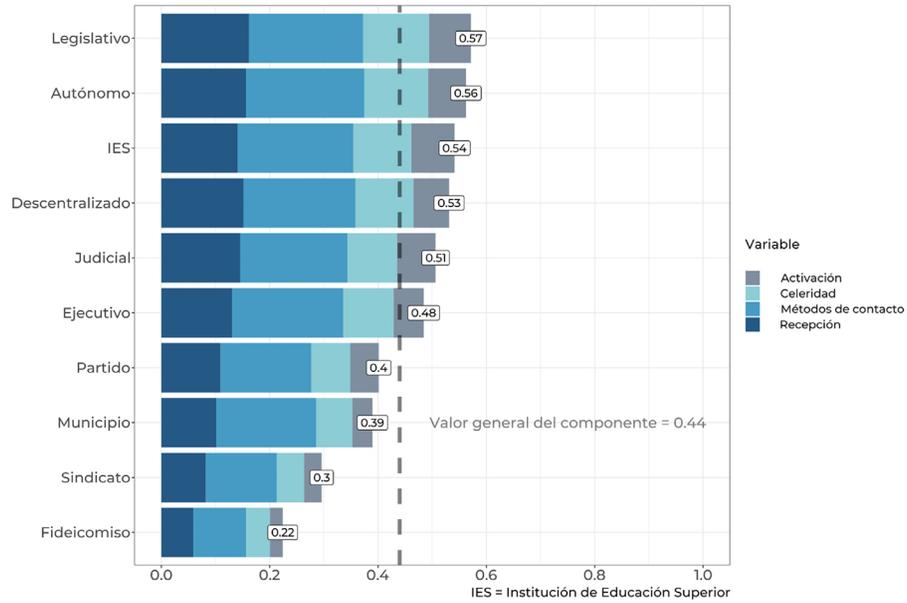
Los estados con las puntuaciones más altas en este componente son Querétaro (0.56), Guanajuato (0.54), Guerrero y Ciudad de México (ambos con 0.49), destacando que estas dos últimas entidades subieron considerablemente de posición.¹⁸ En conjunto, 59.3% de los SOs de los cuatro estados respondieron y, de ellos, 36.9% contestó con una interacción que consideramos como activación (pidieron más información sobre la propuesta, dijeron que ya la llevan a cabo o la rechazaron con argumentos razonables).

Por otro lado, Veracruz (0.37), Yucatán (0.37) y Chiapas (0.35) son los estados con las puntuaciones más bajas. Esto significa que la mayoría de los sujetos obligados de estas entidades ni siquiera respondieron en alguno de los intentos de contacto (63.1%).

La gráfica 20 muestra los resultados de este componente, pero por tipo de sujeto obligado. En esta ocasión, los SOs del Poder Legislativo tuvieron un desempeño ligeramente superior al de los organismos autónomos, quienes habían obtenido la calificación más alta en las dos ediciones anteriores (2019 y 2021) de la MGA. Además, las IES mejoraron considerablemente su desempeño, pasando de 0.44 en 2021 a 0.54 en 2023.

18 Guerrero pasó de la última posición en 2021 a la tercera, mientras que Ciudad de México de la 22 a la cuarta.

Gráfica 21. Resultados de la medición de Participación desde la Ciudadanía, por tipo de sujeto obligado



Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2023

HALLAZGOS

Métrica

Los resultados de la MGA 2023 aportan lecciones y señalan aspectos críticos para mejorar la apertura en las instituciones del sector público mexicano. En esta sección final destacamos algunos de los hallazgos más significativos y ofrecemos reflexiones fundamentadas en la evidencia recopilada. Sin embargo, es importante subrayar que los datos de la MGA van más allá de este análisis general. Resulta esencial que tanto las autoridades como la ciudadanía examinen los datos para derivar conclusiones específicas. De esta manera, se maximiza el potencial del instrumento para derivar lecciones y para (re)orientar esfuerzos organizacionales y de análisis en materia de apertura gubernamental.

1. La apertura gubernamental se ha deteriorado en los últimos años

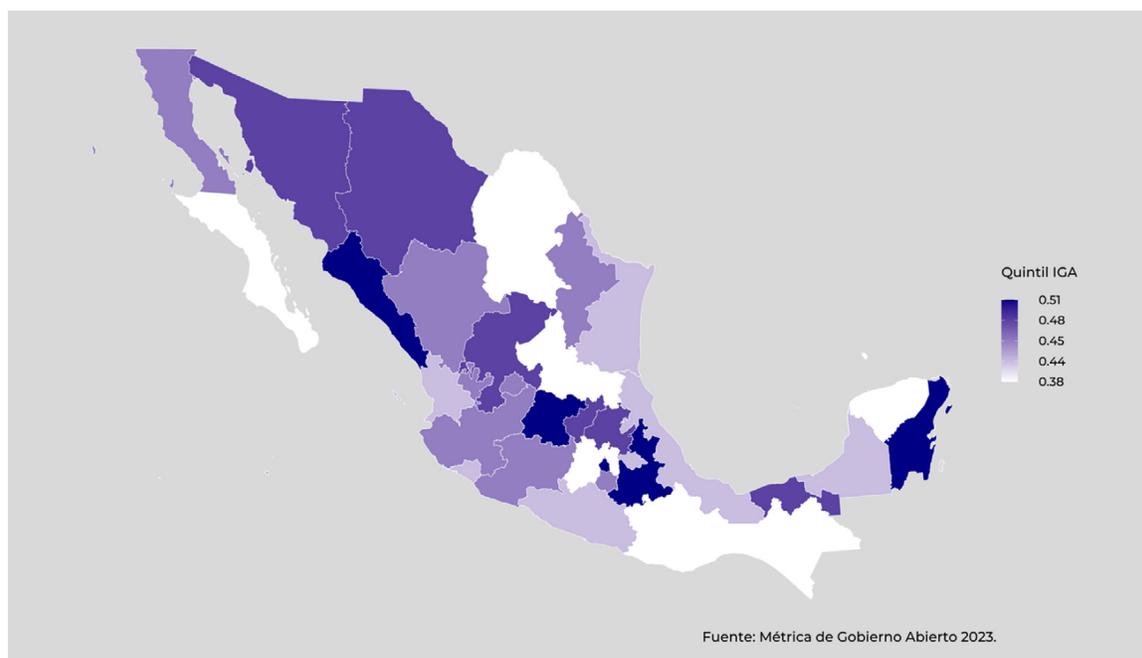
Los resultados de la MGA 2023 revelan un patrón de estancamiento y deterioro de la apertura gubernamental en el Estado mexicano, en comparación con las últimas dos mediciones de la Métrica (2019 y 2021). Si se consideran estas mediciones, el indicador principal ha tenido una caída promedio de aproximadamente 6% en cada nueva edición. En esta última, esta tendencia general se observa en cambios a la baja en el Índice de Gobierno Abierto (que pasó de 0.52 a 0.46, de 2019 a 2023) y en la mayoría de los componentes e indicadores evaluados. Específicamente, respecto a la última medición (es decir, de 2021 a 2023), los componentes de datos abiertos, transparencia proactiva y la dimensión de participación fueron las que mayor deterioro mostraron. En cambio, se observaron cambios positivos en acceso a la información y transparencia activa.

En general, los resultados son consistentes entre dimensiones, lo que indica que el instrumento mide coherentemente los diferentes aspectos de la apertura. Por ejemplo, sujetos obligados que tienen un buen desempeño en uno de los componentes de la Métrica tienden también a mostrar un buen desempeño en el resto. Esta correlación positiva es particularmente pronunciada entre los componentes de acceso a la información y de transparencia activa. El mismo patrón se puede observar si se analizan los datos por entidad o por tipo de SO (es decir, los tipos de SO que tienen mejor desempeño, lo hacen en todas o en la mayoría de las dimensiones y, en cambio, los tipos con mal desempeño, tienden a tener un mal desempeño transversalmente en el conjunto de dimensiones e indicadores de la Métrica).

En el caso de las entidades federativas, como en ocasiones anteriores, los resultados generales del IGA revelan algunas diferencias entre las regiones del país (ver Gráfica 22). No obstante, a pesar de que algunos estados se ubican por encima de la media global, la distancia entre los mejor evaluados y los peor evaluados es relativamente corta. Esta-

dos como Guerrero, Tlaxcala, Chiapas, Nuevo León y Oaxaca tuvieron mejoras en el IGA, mientras que el Estado de México, Guanajuato, Aguascalientes, Baja California y Coahuila vieron caídas de hasta diez puntos de 2021 a 2023.

Gráfica 22. Mapa del Índice de Gobierno Abierto 2023, por quintiles



Si se analizan los datos por tipo de sujeto obligado, se puede advertir que casi todos los tipos vieron decrementos en el valor del IGA. Tan sólo las instituciones públicas de educación superior (IES) y el poder legislativo tuvieron cambios a la alza, respecto a la medición de 2021.

Es importante subrayar que estos hallazgos se mantienen, aun si se consideran los cambios metodológicos implementados en la MGA 2023. Es decir, a pesar del aumento en el número de SOs y los ajustes en algunos criterios, el cambio a la baja en varios de los componentes de la Métrica fue generalizado y no parece depender de la nueva submuestra o de parámetros más estrictos para la evaluación de algunos componentes. Una excepción clara a este respecto es el componente de transparencia proactiva, donde la inclusión de criterios de evaluación más rigurosos sí tuvo un impacto significativo en la calificación del componente. No obstante, en general, el patrón es consistente tanto en la muestra original como en la ampliada, como se detalla en la tabla 3.

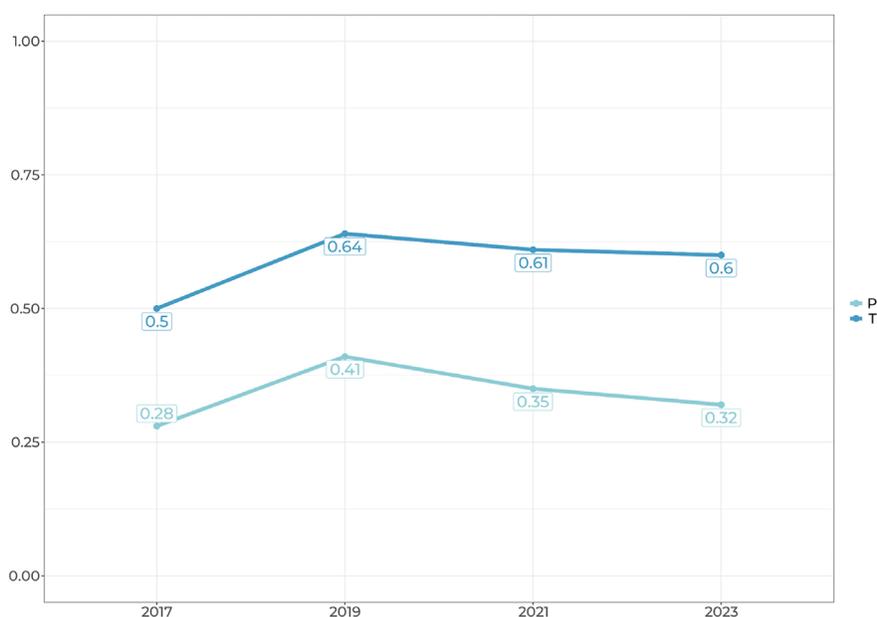
Tabla 3. Contraste de los resultados de la MGA 2023 con y sin ajustes metodológicos

Componente	Resultados 2023			
	Final	Sin nuevos SOs	Sin cambios metodológicos	Sin nuevos SOs ni cambios metodológicos
AI-G	0.82	0.82	0.85	0.85
AI-C	0.66	0.67	NA	NA
DA	0.08	0.09	0.08	.10
TA	0.67	0.85	NA	NA
TP	0.27	0.29	0.39	0.43
PC	0.44	0.44	NA	NA
PG	0.19	0.21	0.20*	NA

*En este componente no se añadieron ni modificaron variables; el cambio estuvo en cómo se capturó la información de los SOs del Ejecutivo de Guanajuato, Hidalgo y Querétaro. Para más detalles, ver el Anexo B.3.

Este hallazgo de la MGA 2023 tiene al menos tres implicaciones. Primero, los datos indican que el deterioro observado en la MGA 2021 no solo persiste, sino que se ha intensificado en ciertos aspectos, como en la dimensión de participación. Esta tendencia descendente, evidenciada al comparar las mediciones de 2019, 2021 y ahora de 2023 (cf. CIDE, 2021), sugiere un cambio de una trayectoria previamente positiva (2017-2019) a una de deterioro (2019-2023). La gráfica 23 ilustra esta evolución para ambas dimensiones.

Gráfica 23. Evolución del Índice de Gobierno Abierto 2017-2023, por dimensión



Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2023

Segundo, a excepción de los avances en el acceso a la información (ver abajo), los resultados de la MGA 2023 reflejan un desempeño insuficiente del Estado mexicano en varios componentes fundamentales de la apertura gubernamental. Esto indica una implementación desigual y deficitaria de los principios y áreas del gobierno abierto, donde algunas instituciones han sido más exitosas, en la que algunos elementos de la apertura han sido más efectivos que otros o en la que unos han recibido mayor atención. Este fenómeno es particularmente notable en áreas como la disponibilidad de datos abiertos y la transparencia proactiva.

Tercero, aún y con un deterioro generalizado en el estado de la apertura gubernamental a nivel nacional, al desagregar los resultados de esta medición es posible ubicar trayectorias diferenciadas, incluso con tendencias positivas, entre sujetos obligados.

Tabla 4. Casos ejemplares de mejora en el IGA 2023

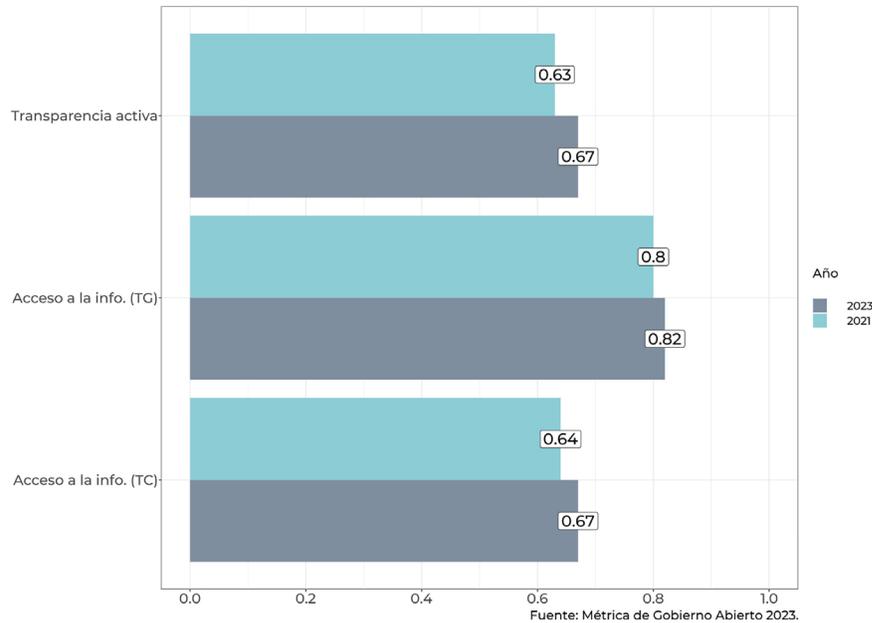
Entidad	SO	Tipo	IGA 2021	IGA 2023
Veracruz	Fondo Mixto CONACYT-Gobierno del Estado de Veracruz	Fideicomiso	0	0.66
Veracruz	Mecatlán	Municipio	0.07	0.63
San Luis Potosí	Coxcatlán	Municipio	0.13	0.59
Hidalgo	Sindicato Único de Trabajadores al Servicio del Municipio de Pachuca	Sindicato	0.38	0.82
Tlaxcala	DIF	Descentralizado	0.33	0.76
Sinaloa	Escuinapa	Municipio	0.38	0.77
Guerrero	MORENA	Partido	0.07	0.46
Quintana Roo	DIF	Descentralizado	0.40	0.79
Nuevo León	Villaldama	Municipio	0.05	0.44
Baja California	San Quintín	Municipio	0.06	0.45

Estas tres implicaciones no solo resaltan áreas de preocupación, sino que también ofrecen claves para futuras intervenciones. Es vital que se adopten estrategias integrales de apertura que aborden tanto los aspectos deficitarios como aquellos que han mostrado avances. En ese sentido, las debilidades observadas pueden considerarse áreas de oportunidad específicas que, de atenderse, podrían contribuir a revertir la tendencia registrada en este estudio y garantizar que cualquier persona pueda acceder a la información pública e incidir en las decisiones de sus gobiernos, sin importar en qué entidad de la República está o con qué tipo de sujeto obligado quiere interactuar, o la modalidad en que busca hacerlo.

2. Las rutinas y procedimientos de acceso a la información y transparencia activa se siguen consolidando

A pesar de una tendencia a la baja, los resultados de la MGA 2023 también revelan un importante cambio positivo en algunos componentes de transparencia. De hecho, el análisis de los datos indica que el mejor desempeño global de las instituciones evaluadas se ha concentrado en este ámbito. Comparativamente, en relación con el año 2021, las instituciones han mejorado su puntaje en 2.5% en cuanto al acceso a la información desde la óptica gubernamental, 4.7% en el acceso a la información desde la perspectiva ciudadana y en 6.3% en cuanto a la transparencia activa (gráfica 24).

Gráfica 24. Evolución de los componentes de acceso a la información y transparencia activa



Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2023

Lo anterior implica que, en general, las diferentes organizaciones responden a las solicitudes de acceso a la información con mayor frecuencia, casi siempre dentro de los plazos legales y sin necesidad de solicitar una prórroga, y que, además, sus respuestas se reciben con mayor celeridad y completud. Por otra parte, hay evidencia de que, en términos generales, los SOs tienden a cumplir con mayor regularidad con sus obligaciones de transparencia en la Plataforma Nacional de Transparencia. Aunque ciertamente persisten deficiencias en cuanto a la calidad de la respuesta (el indicador de claridad pasó de 0.81 a 0.78) y el cumplimiento de obligaciones no es homogéneo (los sindicatos y partidos no cumplen con la carga de información de la misma manera que los organismos autónomos), la importancia de este progreso es doble.

Por un lado, el hallazgo refleja un sólido proceso de institucionalización de las normativas y mecanismos de acceso a la información en el marco de la legislación mexicana. Los

datos sugieren que las instituciones han adoptado procedimientos y rutinas de acceso de acuerdo con las reglas, y que estos mecanismos funcionan de manera más estable que antes, lo que abona, desde el punto de vista de la ciudadanía, en un acceso a información pública con mayor eficacia, eficiencia y certeza. A partir de una trayectoria de dos décadas, consolidada a partir de la reforma constitucional, la ley general en la materia y la puesta en marcha del Sistema Nacional de Transparencia y de sus instrumentos, particularmente la PNT, hoy es posible identificar que en la mayoría de las oficinas públicas del país se ha internalizado la forma de responder a las solicitudes de acceso a la información y de atender obligaciones normativas en transparencia, independiente de cambios de administración y personas funcionarias, no como un objetivo genérico sino como un procedimiento concreto, con responsables y obligaciones específicas.

Por otro lado, este avance es crucial ya que proporciona una perspectiva valiosa sobre las condiciones que pueden facilitar a las entidades obligadas y al Sistema Nacional de Transparencia la promoción y desarrollo de otras dimensiones de la apertura gubernamental que no han tenido una consolidación equivalente. El contraste más claro es en materia de participación, donde cuando intenta incidir en las decisiones de sus gobiernos, la ciudadanía encuentra que las administraciones públicas no están equipadas para procesar la participación: no suele haber responsables inequívocos, los mecanismos no son claros, ni existe un lenguaje compartido sobre las obligaciones de las personas servidoras públicas y los derechos de las personas (ver hallazgo 7).

3. Pese a la disponibilidad de información, aún es necesario poner más atención a calidad de la información que se pone a disposición de las personas

Otro punto se refiere a la calidad de la información. Aunque, como ya se ha dicho, los datos ofrecen evidencia de que los procedimientos y reglas de transparencia han mejorado, al mismo tiempo, los resultados de la MGA 2023 indican que la calidad de la información es limitada en muchos casos e incluso, si se consideran aspectos como la transparencia proactiva o la claridad de respuestas a solicitudes de información, la calidad de los datos e información podría estar disminuyendo.

Un tema que merece atención especial es la calidad de la información que las instituciones cargan para cumplir con sus obligaciones de transparencia. Durante la recolección de datos, se encontraron varios ejemplos problemáticos: enlaces rotos, documentos incomprensibles o desactualizados, o información parcialmente completa.¹⁹ Esto indica una brecha entre el cumplimiento formal de las obligaciones de transparencia y la efectividad real de estas prácticas. En el ejercicio de revisión de Participación desde el Gobierno, se pudo hacer un análisis del contenido de la información cargada y permitió identificar que, aunque hay formatos subidos al sistema, muchas veces la información contenida no es la que corresponde con la obligación legal o está desactualizada.

¹⁹ Por ejemplo, de la muestra de solicitudes evaluadas manualmente en AI-C, 14.7% no atendían todos los puntos requeridos por la persona solicitante.

Además, se detectaron casos de solicitudes de información mal categorizadas. Un ejemplo ilustrativo es el de la Universidad Intercultural Maya de Quintana Roo, donde una solicitud²⁰ de contratos laborales desde 2011 fue respondida con un mensaje genérico de “información turnada ante recurso de revisión”, pero la respuesta fue categorizada incorrectamente como “Entrega de información vía PNT”. La categorización incorrecta de las respuestas es un problema detectado desde hace dos ediciones de la Métrica, que requiere ser atendido pues ha sido una vía para simular el cumplimiento de obligaciones sin dar respuesta a las solicitudes (Cejudó y Torres, 2019).

De manera más amplia, se identificaron varias oportunidades de mejora en relación con la calidad de los datos, las respuestas y el tipo de información disponible para el público y el análisis. Esto es evidencia de que aún falta consolidar un enfoque centrado en las personas usuarias de la información. Es decir, como ya se había encontrado en ediciones pasadas de la MGA, la experiencia ciudadana, ya sea en la búsqueda de información sobre un tema específico o como solicitante de información, no siempre parece ser prioritaria en los esfuerzos de apertura de las instituciones públicas mexicanas (cf. CIDE, 2021). Un enfoque centrado en las personas usuarias implica no sólo proporcionar información, sino garantizar que sea completa, accesible, comprensible y relevante.

4. Persisten insuficiencias en la información puesta a disposición vía transparencia proactiva

Uno de los resultados más notables de la MGA 2023 es la caída en el indicador de transparencia proactiva de 0.38 en 2021 a 0.27 en 2023. En parte, este resultado se debe a que la actual edición de la Métrica usa un estándar más estricto; a saber, si además de los atributos previamente evaluados, la información publicada por los SOs se acompaña de datos sobre su origen, fecha de generación, de emisión y difusión (confiabilidad); evita tecnicismos (comprensibilidad); cuenta con algún mecanismo de retroalimentación ciudadana (interacción ciudadana), y con una leyenda de actualización y si estaba actualizada al último trimestre (fecha de actualización). Estos criterios sirven para hacer una medición más precisa del componente, al tiempo que hacen más coherente la medición frente a criterios generales adoptados en el Sistema Nacional de Transparencia.

No obstante, más allá de estos ajustes metodológicos, el análisis de los resultados revela que, en general, la transparencia proactiva sigue siendo un ámbito de gran oportunidad para el sector público mexicano. Al igual que en la edición 2021 de la MGA, los resultados muestran que el acceso que las instituciones públicas proveen a la ciudadanía de manera proactiva, es decir, que no responde a una obligación normativa de transparencia o que deben hacer pública reactivamente debido a una solicitud expresa, sigue siendo limitada en la mayoría de los casos o nula en otros.

Según los datos obtenidos, en 53.5% de los SOs el equipo de investigación pudo obtener la información requerida por medio de un motor de búsqueda externo (Google) y sólo

20 Solicitud 231285200002822.

en 35% de los casos se pudo encontrar mediante el buscador propio del SO. En 27.7% de los casos, la información se pudo obtener por ambas vías. Lo anterior implica, por un lado, que en muchos casos la ciudadanía no siempre puede encontrar información de manera directa en los portales de las instituciones. Esto supone un potencial problema puesto que, según datos de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2021, uno de cada dos mexicanos que ha tenido contacto con una institución pública vía un portal web lo hace para realizar trámites, pagos, obtener información o ayuda (INEGI, 2021). Por otro lado, tan sólo en una minoría de casos existen varias posibilidades para que las personas puedan acceder a información relevante que no se encuentra en la PNT o que no implique conocimiento sobre esta última.

Sin embargo, incluso cuando la ciudadanía puede encontrar la información, no siempre existe la garantía de que ésta cumpla con criterios de confiabilidad, comprensibilidad, interactividad o actualización. De hecho, es notable que ningún sujeto obligado cumplió completamente con los criterios de evaluación del componente de transparencia proactiva. La calificación más alta fue de 0.88 y fue obtenida por el DIF de Aguascalientes, la Secretaría General de Gobierno de Aguascalientes, la Secretaría de Gobierno de Hidalgo, la Secretaría de Seguridad Pública de Hidalgo, el Ayuntamiento de Puebla y la Entidad Superior de Fiscalización de Querétaro. En todos estos casos, no se logró la puntuación máxima porque la información no cumplió con el criterio de confiabilidad, esto es, no se pudo verificar el origen o alguna fecha (de generación, emisión o difusión) de la información. Tan solo dos SOs cumplieron a cabalidad con este último criterio (Cuautitlán Izcalli, Estado de México, y Pátzcuaro, Michoacán).

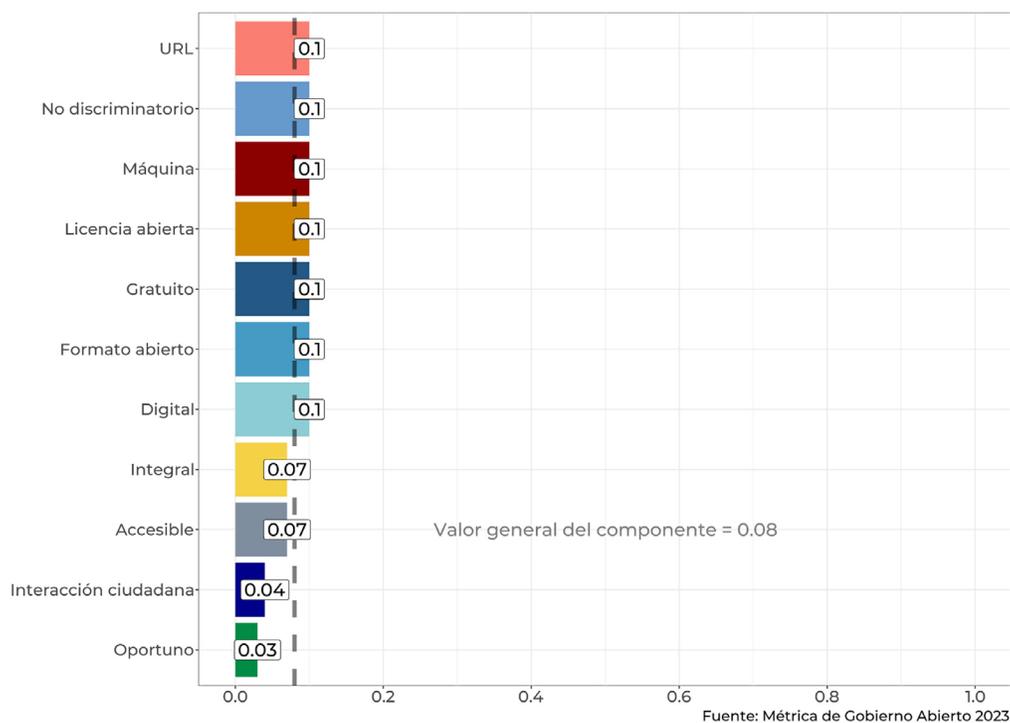
En muchos casos donde sí se encontró información hecha pública proactivamente, no se indican fechas de actualización que permitan conocer si la información es vigente (86%) y, en los pocos casos que sí la indican, sólo en 6.1% está actualizada al último trimestre. Por lo demás, en 63.2% de los SOs con información proactiva no cuentan con un mecanismo de retroalimentación ciudadana.

Estos hallazgos ponen en relieve el limitado avance en la implementación de la transparencia proactiva entre las instituciones públicas mexicanas, así como la persistencia de barreras y carencias que impiden a los ciudadanos acceder a información confiable, comprensible y actualizada. Una posible explicación de esta situación puede ser que, a diferencia de otras formas de transparencia, los SOs han establecido pocas rutinas y programas diseñados específicamente para la divulgación proactiva de información (cf. arriba, Hallazgo 2). Además, según los datos recopilados, parece que varias de estas organizaciones carecen de una comprensión clara sobre qué constituye la transparencia proactiva y cómo puede ser efectivamente implementada y aprovechada. Este desafío se puede ver agravado por la falta de una infraestructura adecuada y de recursos asignados específicamente para la transparencia proactiva. En otras palabras, este componente —al igual que el de datos abiertos, que se presenta a continuación— depende más de liderazgos concretos o de las capacidades específicas de cada sujeto obligado, pues no tiene detrás el andamiaje de procedimientos, capacitaciones y controles que el acceso a la información o la transparencia activa. Esto limita la capacidad de los SOs para difundir información proactivamente de una manera que sea verdaderamente accesible y útil para la ciudadanía.

5. La mayor parte de las instituciones públicas no cumplen con hacer públicos los datos abiertos

Los datos abiertos, desde la primera edición de la MGA, ha sido uno de los componentes con la calificación más baja. La mayor parte de las oficinas públicas siguen sin poner a disposición de las personas datos con las características necesarias para su utilización como datos abiertos.

Gráfica 25. Resultados de la medición de Datos Abiertos, por variable



Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2023

Al igual que en 2021, tanto la Federación como Tamaulipas destacaron en este componente, en parte gracias a la permanencia en el tiempo de sus portales de datos abiertos (<http://www.datos.gob.mx> y <http://www.tamaulipas.gob.mx/datosabiertos>, respectivamente). Sin embargo, la Federación tiene un rendimiento superior porque un número mayor de sus sujetos obligados publica datos abiertos y, aunque son la minoría, los actualizan de manera oportuna. Caso contrario lo que ocurre en Tamaulipas, pues ninguno de los datos abiertos identificados en su portal era posterior a enero de 2022, lo cual hace temer que, tras el cambio de administración, se puedan perder los avances logrados, como ocurrió en otros estados en 2021 después de un cambio de gobierno.

En el otro extremo, uno de los descensos que destaca es el de Puebla, estado que en 2021 alcanzó 0.35 de puntuación (es decir, la segunda posición a nivel comparado) y ahora, en 2023, bajó a 0.04. Es probable que esta situación se deba a que, al momento de capturar los datos para esta evaluación, el acceso al portal <http://www.datos.puebla.gob.mx/> ya no

estaba disponible. También existen escenarios favorables, como es el caso de Chiapas, donde si bien la mejora cuantitativa no es muy evidente (pasó de 0.15 en 2021 a 0.16 en 2023), se aprecia un impacto positivo derivado de la creación de su [propia plataforma estatal de datos abiertos](#).

El que haya instituciones que no cumplen con hacer públicos los datos abiertos y que haya retrocesos frecuentes es evidencia de que, en contraste con otros componentes de la dimensión de transparencia, la apertura de datos ha quedado –con notables excepciones– al arbitrio de los gobernantes, que deciden si publican datos, qué datos publican, cuándo los actualizan y cuando desaparecen los portales en los que la ciudadanía podría consultarlos. Esto resalta la importancia de la Política Nacional de Datos Abiertos lanzada en 2023 por el Sistema Nacional de Transparencia. Su implementación requerirá no sólo la definición de procesos y estándares, sino la creación de capacidades en los sujetos obligados. Sus resultados tendrían que verse en siguientes ediciones de la MGA que den cuenta de más sujetos obligados publicando más conjuntos de datos y con mayor calidad.

6. La Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) se ha consolidado como mecanismo para el acceso a la información, aunque tiene aún oportunidades de mejora

Parte de la evaluación de la MGA 2023 se hizo con base en los conjuntos de datos abiertos de la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT). Específicamente, se usaron datos abiertos sobre solicitudes de acceso a la información (Acceso a la Información) y sobre el cumplimiento de obligaciones de transparencia (Transparencia Activa), que por primera vez fue posible descargar desde la PNT. También se consultó la PNT para obtener datos sobre ejercicios de participación ciudadana reportados por las instituciones. Estos recursos son muy valiosos para ejercicios de análisis y evaluación como el presente estudio, además de que son ejemplo de cómo la apertura de datos puede ser un activo de gran valor social.

Sin embargo, la MGA 2023 también reveló áreas de mejora que podrían enriquecer la experiencia de los usuarios de la PNT y contribuir a futuros estudios. En primer lugar, es vital abordar las carencias en la información, como los datos faltantes, carpetas vacías o la falta de claridad sobre las obligaciones de transparencia aplicables a cada SO.

En segundo lugar, es esencial simplificar y facilitar el análisis y seguimiento de los datos. Una medida práctica sería asignar identificadores únicos (y públicos) a los SOs, lo cual permitiría rastrear la información de manera eficiente, incluso ante cambios organizacionales o de nomenclatura. Esto mejoraría significativamente la navegabilidad y utilidad de la plataforma para los usuarios.

Finalmente, y no menos importante, es fundamental estandarizar y homogeneizar el acceso a la información a través de la PNT. Actualmente, persisten discrepancias en las prácticas y criterios empleados por diferentes órganos garantes y la exclusión de municipios con menos de 70 mil habitantes de la plataforma. Existen también reglas de aplicabilidad diferenciadas entre sujetos obligados similares. Estas situaciones crean una asimetría en

el ejercicio del derecho a la información, dependiendo de la ubicación de la persona o del SO del que se requiere información pública.

7. La participación ciudadana sigue siendo el eslabón más débil del gobierno abierto en México

En 2017, la primera edición de la MGA reportó grandes desafíos para la participación ciudadana. En concreto, se explicaba que “los canales que ofrecen los sujetos obligados para incorporar a la ciudadanía en la toma de decisiones son dispersos y, en general, poco eficaces” y que eso derivaba en una “dificultad que enfrentan los ciudadanos para activar los mecanismos de participación existentes, así como para asegurar una vinculación entre la expresión de sus preferencias y los procesos sustantivos de los entes públicos.” (CIDE, 2017a, p. 7). Desde entonces cada edición ha encontrado que la ausencia de un lenguaje común, de procesos estandarizados y de normas que establezcan responsabilidades y derechos claros, ha generado que ni entre los funcionarios públicos ni entre las personas haya una expectativa compartida acerca de qué significa la participación ciudadana y cómo debe funcionar.

En esta edición, confirmamos que muchos de los gobiernos confunden participación ciudadana con atención ciudadana, por ejemplo cuando se reporta información en la PNT sobre los mecanismos existentes. Por ejemplo, el municipio de Frontera, Coahuila, reportó en la PNT 881 “mecanismos de participación”, pero que en realidad se tratan de solicitudes y reportes ciudadanos para la atención de temas cotidianos como bacheo de vialidades, cortar un árbol, etcétera.

También, se volvió a encontrar que existen puntos de contacto definidos explícitamente por los gobiernos para la participación ciudadana que no funcionan. Por ejemplo en Matamoros, Coahuila, en Atlixco, Puebla, o en el Congreso de Guerrero, se especifican como contactos para la participación ciudadana direcciones de correo electrónico que, al tratar de activarlas, simplemente no reciben respuesta. Esto se replica en las redes sociales, por ejemplo en Acuña, Coahuila, el Ayuntamiento tiene un perfil de atención ciudadana en Facebook que, sin embargo, carece de un botón para enviar mensajes.

Aunque es una obligación reportar los resultados de los ejercicios de participación en la PNT, esta no es una práctica frecuente. Solo 14.7% de los SOs que registran mecanismos reales de participación reportan seguimiento a las deliberaciones y decisiones tomadas en esos espacios. Por ejemplo, el Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, como resultado de su mecanismo de iniciativa ciudadana, presentó y entregó el reporte de resultados del apoyo alcanzado por la iniciativa ciudadana presentada por el Movimiento Feminista de Zacatecas para la despenalización del aborto en la entidad; o el municipio de Zapopan, Jalisco, que como resultado de su mecanismo de presupuesto participativo reporta haber socializado los proyectos seleccionados en un periódico de circulación local y en una gira en algunas zonas del municipio, así como hacerles llegar la información sobre la resolución a las oficinas de tesorería y obras públicas.

Aunque sería esperable que municipios e institutos electorales tengan un mejor entendimiento y puesta en práctica de los ejercicios de participación ciudadana, también hay algunos otros tipos de SO que, aunque no es algo que esté dentro de su atribuciones principales, también llevan a cabo buenas prácticas. La Fiscalía General de Tamaulipas, por ejemplo, detalla puntualmente a qué se llegó durante la segunda sesión ordinaria de su Consejo de Participación Ciudadana, o la Secretaría de Medio Ambiente y Ordenamiento Territorial de Guanajuato detalla cómo va a proceder a partir de lo discutido en la Comisión para el Mejoramiento de la Calidad del Aire en el Estado.

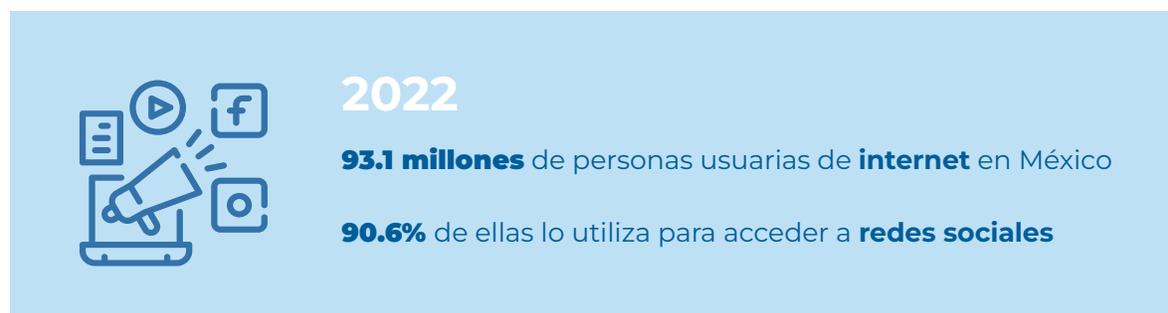
La falta de expectativas claras y responsables claramente identificables genera que los gobiernos puedan eludir a la ciudadanía que intenta participar. Por ejemplo, en la Secretaría de Salud, Querétaro, se respondió que la persona encargada no se encontraba en esas oficinas porque se están mudando y no tienen forma de contactarla por ningún medio. En el Órgano Superior de Fiscalización de Tlaxcala se respondió que la persona encargada de atender no se encontraba y que debía marcarse en otro momento, pues era cuestión de intentar y a ver cuándo la encontraba. En la SHCP, se respondió que si no se tenía el nombre de una persona específica no podían comunicar con nadie que atendiera una propuesta ciudadana. En el Tribunal Electoral del Estado, en Michoacán, ante el intento por activar un mecanismo de participación, dijeron que están en proceso electoral y que, por ende, están esperando llamadas importantes y que no podrían contestar. Finalmente, en la Fiscalía General de la República se intentaron tres vías, todas infructuosas. Por Facebook, sólo agradecieron el mensaje y dijeron que considerarán las sugerencias. Por correo electrónico, se respondió que esa dirección sólo es para atender denuncias y solicitudes ciudadanas, y la propuesta ciudadana no calificaba como tal. Por tanto, redireccionaron al área de comunicación social para que atendiera la propuesta. En esa extensión explicaron que ellos sólo atendían a reporteros y que ahí no era donde podían atender la solicitud ciudadana.

Cada uno de estos ejemplos evidencian la enorme cantidad de obstáculos que una persona que intenta participar en sus gobiernos enfrenta a la hora de querer incidir en las decisiones, empezando por el desconocimiento institucional sobre cómo lidiar con una persona que busca participar. Otro punto se refiere a la desconexión entre procesos o subunidades institucionales. De nada sirve que el área de primer contacto (atención ciudadana/participación ciudadana) sepa qué hacer y a dónde canalizar a la persona, si el área a la que le manda no reacciona. Por ejemplo, en Altamira, Tamaulipas, en el primer intento de contacto nadie respondió (buzón de atención ciudadana en el sitio web). En el segundo intento (Facebook) tampoco hubo respuesta. En el tercer intento (teléfono), redireccionaron al área de atención ciudadana y ahí volvieron a redireccionar hacia el área adecuada que podría atender la propuesta. No obstante, nadie respondió en la redirección y eventualmente sonó una grabación que decía que la persona no estaba disponible y pedía dejar un mensaje. Al intentar dejar el mensaje, otra grabación indicaba que el buzón estaba lleno y no podía recibir más mensajes.

8. Las redes sociales comienzan a ser un vehículo para la participación ciudadana, pero replican los problemas de los otros medios de contacto

Las formas en las que la ciudadanía interactúa con los gobiernos se van adaptando a las nuevas posibilidades tecnológicas. Desde hace años las redes sociales han empezado ocupar en todo el mundo un lugar importante como mecanismo de interacción y de participación ciudadana, pues habilita a los gobiernos a contar con un mecanismo de fácil acceso y a las personas de una herramienta ágil para buscar información de los gobiernos, interactuar con ellos y hacerles llegar peticiones o propuestas (Bonsón et al., 2017).

Dado el crecimiento en el uso de Internet y específicamente de las redes sociales (según INEGI, en 2022 había 93.1 millones de personas usuarias de internet en México, y 90.6% de ellas lo utiliza para acceder a redes sociales; INEGI, 2022), en esta edición de la MGA se consideró oportuno incluir Facebook como uno de los métodos de contacto posibles para que las personas intenten incidir en sus gobiernos, junto con el teléfono o el correo electrónico.



INEGI, 2022

En general, se encontró que 83.3% (1,702) de los SOs estudiados tienen un perfil en Facebook. Los municipios son el tipo de sujeto obligado con mayor presencia en esta red social, mientras que únicamente 1.5% de los fideicomisos cuenta con un perfil en ella. De los SOs con perfil, 68.4% fueron contactados por ese medio en alguno de los intentos por activar un mecanismo de participación ciudadana. Los resultados muestran que, a pesar de que buena parte de los SO en principio podría ser contactado vía Facebook, sólo se obtuvo respuesta en 24.3%²¹ de los casos. De los SOs contactados, de 32.7% de ellos se recibió únicamente un mensaje automatizado y no existió seguimiento posterior. Por ejemplo, algunos mensajes automatizados decían que en breve responderían, como el Instituto del Deporte y Cultura Física de Morelos o la Fiscalía de Durango, pero eso nunca pasó; en otros, como el PAN en Baja California o la Secretaría de Economía de Nayarit, simplemente era un aviso de haber recibido el mensaje agradeciendo el interés.

Al final, a pesar del potencial que la nueva tecnología ofrece para la interacción entre gobiernos y ciudadanía, solo en 7.9% de los casos (es decir, 80 de 1012) fue posible iniciar

21 Para ver lo que se consideró como respuesta, ver Anexo B.4.

un proceso de participación ciudadana a través de mensajes en las redes sociales de un SO. Este tipo de vehículo, aunque prometedor, aún debe superar varios obstáculos que habitualmente limitan la participación ciudadana en México y que refieren a obstáculos que se enfrentan en otros medios de contacto, así como a retos particulares a las redes sociales. Entre estos se incluyen la limitada y desigual penetración de las redes sociales, exacerbada por la persistencia de brechas digitales, la existencia de perfiles institucionales no actualizados, y la falta de capacidades institucionales para moderar y gestionar de manera efectiva las interacciones y mensajes de los ciudadanos.

Para optimizar el uso de las redes sociales en el sector público y potenciar la participación ciudadana, es crucial abordar estos retos. Esto implica actualizar y mantener activos los perfiles institucionales, mejorar la alfabetización digital tanto de las personas servidoras públicas como de la ciudadanía, y desarrollar estrategias efectivas para la gestión de la comunicación en línea, particularmente en lo que se refiere a esfuerzos proactivos de transparencia y de vinculación y participación ciudadanas.

REFERENCIAS

- ▶ Attard, J., F. Orlandi, S. Scerri y S. Auer (2015). “A systematic review of open government data initiatives”, *Government Information Quarterly*, 32, pp. 399-418.
- ▶ Bonsón, E., Royo, S., & Ratkai, M. (2017). Facebook practices in Western European municipalities: An empirical analysis of activity and citizens’ engagement. *Administration & Society*, 49(3), 320–347.
- ▶ Center for Law and Democracy (2022). Global Right to Information Rating. Disponible en: <https://www.rti-rating.org>
- ▶ Cejudo, G. y N. Torres (2019). “El problema de las ‘inexistencias’ en el acceso a la información”, *Animal Político*. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/analisis/autores/intuiciones-y-evidencia/el-problema-de-las-inexistencias-en-el-acceso-a-la-informacion>
- ▶ CIDE (2021). *Métrica de Gobierno Abierto 2021*, CIDE, México.
- ▶ CIDE (2017a). *Resumen ejecutivo. Métrica de Gobierno Abierto 2017*, CIDE, México.
- ▶ CIDE (2017b). *Documento conceptual. Métrica de Gobierno Abierto 2017*, CIDE, México.
- ▶ Cucciniello, M., G. A. Porumbescu y S. Grimmelikhuijsen (2017). “25 years of transparency research: Evidence and future directions”, *Public Administration Review*, 77, pp. 32-44.
- ▶ Diario Oficial de la Federación. (2015). “Decreto por el que se establece la regulación en materia de Datos Abiertos”. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5382838&fecha=20/02/2015
- ▶ INEGI (2022). *Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) 2022*. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/dutih/2022>
- ▶ INEGI (2021). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2021*. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2021>
- ▶ Meijer, A. J., Curtin, D., & Hillebrandt, M. (2012). “Open government: connecting vision and voice”, *International Review of Administrative Sciences*, 78, pp. 10-29.

- ▶ Nieto Morales, F. (2019). Hacia la construcción de un estado abierto en la Ciudad de México. ¿Qué es, por qué importa y cómo lo conseguimos?, Tirant Lo Blanch, México.
- ▶ Roelofs, P. (2019). “Transparency and mistrust: Who or what should be made transparent?”, *Governance*, 32, pp. 565–580.
- ▶ Tai, K. (2021). “Open government research over a decade: A systematic review”, *Government Information Quarterly*, 38(2), ref. 102544.
- ▶ UK Government Cabinet Office (2013), “G8 Open Data Charter and Technical Annex” en Policy Paper. Disponible en: <https://www.gov.uk/government/publications/open-data-charter/g8-opendata-charter-and-technical-annex#technical-annex>
- ▶ Vigoda, E. (2002). “From responsiveness to collaboration: governance, citizens, and the next generation of public administration”, *Public Administration Review*, 62, pp. 527-540.

