



Métrica de
Gobierno
Abierto
2019

Resumen
ejecutivo

Resumen Ejecutivo

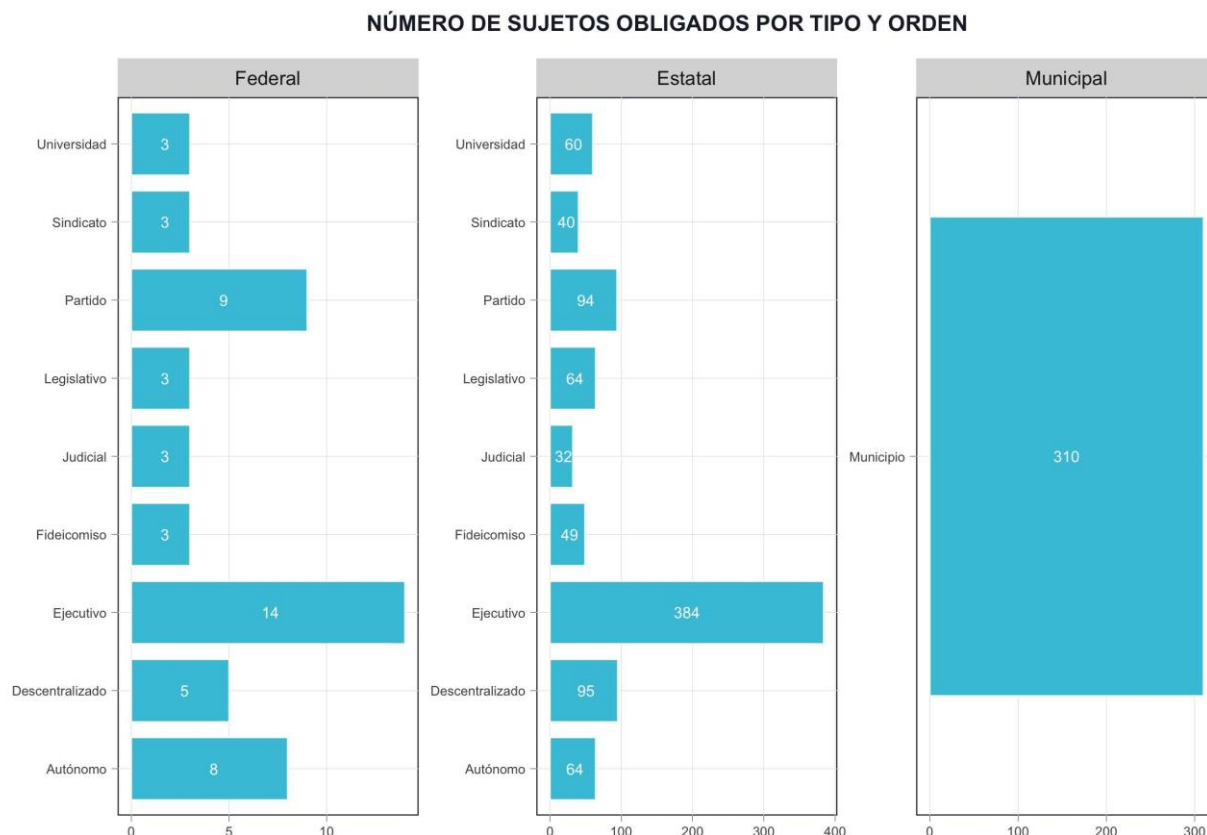
En 2019 se cumplen cinco años de la reforma constitucional en materia de transparencia, la cual ha dado forma al régimen actual de acceso a la información pública en el Estado mexicano. En 2017 se realizó el primer ejercicio de la Métrica de Gobierno Abierto (en adelante, Métrica) que sirvió como línea base del estado del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (SNT) y de muchas de sus herramientas (como la Plataforma Nacional de Transparencia, PNT), que apenas iniciaban su operación.

Ante la reconfiguración política derivada de las elecciones federal y locales de 2018, es necesario comprender el estado del gobierno abierto en México, los avances en la consolidación de la transparencia y la participación, así como los desafíos aún pendientes de atender. En esta nueva edición de la Métrica (2019), se retoma la conceptualización de gobierno abierto utilizada en la edición anterior y se añaden algunas innovaciones metodológicas que, en materia de transparencia, permiten medir el funcionamiento cotidiano real de los procesos para acceder a la información. **Esta medición es, a la vez, un diagnóstico de cómo las personas pueden interactuar con sus gobiernos y un llamado a la acción al conjunto de autoridades responsables del gobierno abierto en el país.**

La Métrica 2019 abarca 1,243 sujetos obligados en los tres ámbitos de gobierno, lo que equivale aproximadamente¹ al 15 % del total de sujetos obligados en el país.

¹El porcentaje de sujetos obligados analizados es una cifra aproximada, pues no existe hasta el momento un padrón único de sujetos obligados en el país, ni un número definitivo del total de estos.

Gráfica 1. Número de sujetos obligados por tipo y orden



Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2019

En total, se analizaron 2,785 solicitudes de acceso a la información manualmente, y 329,590 solicitudes de forma automatizada. Se realizaron 2,486 consultas individuales en el Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia (SIPOT); 1,243 búsquedas en el portal de datos.gob.mx; 2,486 búsquedas en Google, y 1,137 búsquedas en los sitios web de los sujetos obligados. También se analizaron 11 portales de datos abiertos, incluido el estatal y se buscó contactar a los sujetos obligados a través de 2,826 correos o llamadas telefónicas.

Con base en las definiciones conceptuales de la Métrica 2017, la medición parte de la premisa de que, para que un gobierno sea abierto, se requiere que la información sobre sus acciones sea transparente y útil para

la ciudadanía y que los mecanismos creados por el gobierno para incluir la opinión de la ciudadanía en la toma de decisiones realmente permitan que esto ocurra. El instrumento de medición del gobierno abierto está compuesto por dos dimensiones (véase la Figura 1): transparencia y participación ciudadana, así como por dos perspectivas: la gubernamental y la ciudadana.²

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

	Transparencia	Participación ciudadana
Perspectiva gubernamental	¿El gobierno hace pública la información relativa a sus decisiones y acciones? ¿En qué medida lo hace?	¿Mediante qué formas pueden incidir las personas en las decisiones públicas?
Perspectiva ciudadana	¿Qué tan factible es que una persona obtenga información oportuna y relevante para tomar decisiones?	¿Qué posibilidad tienen las personas para activar un mecanismo que les permita incidir en las decisiones públicas?

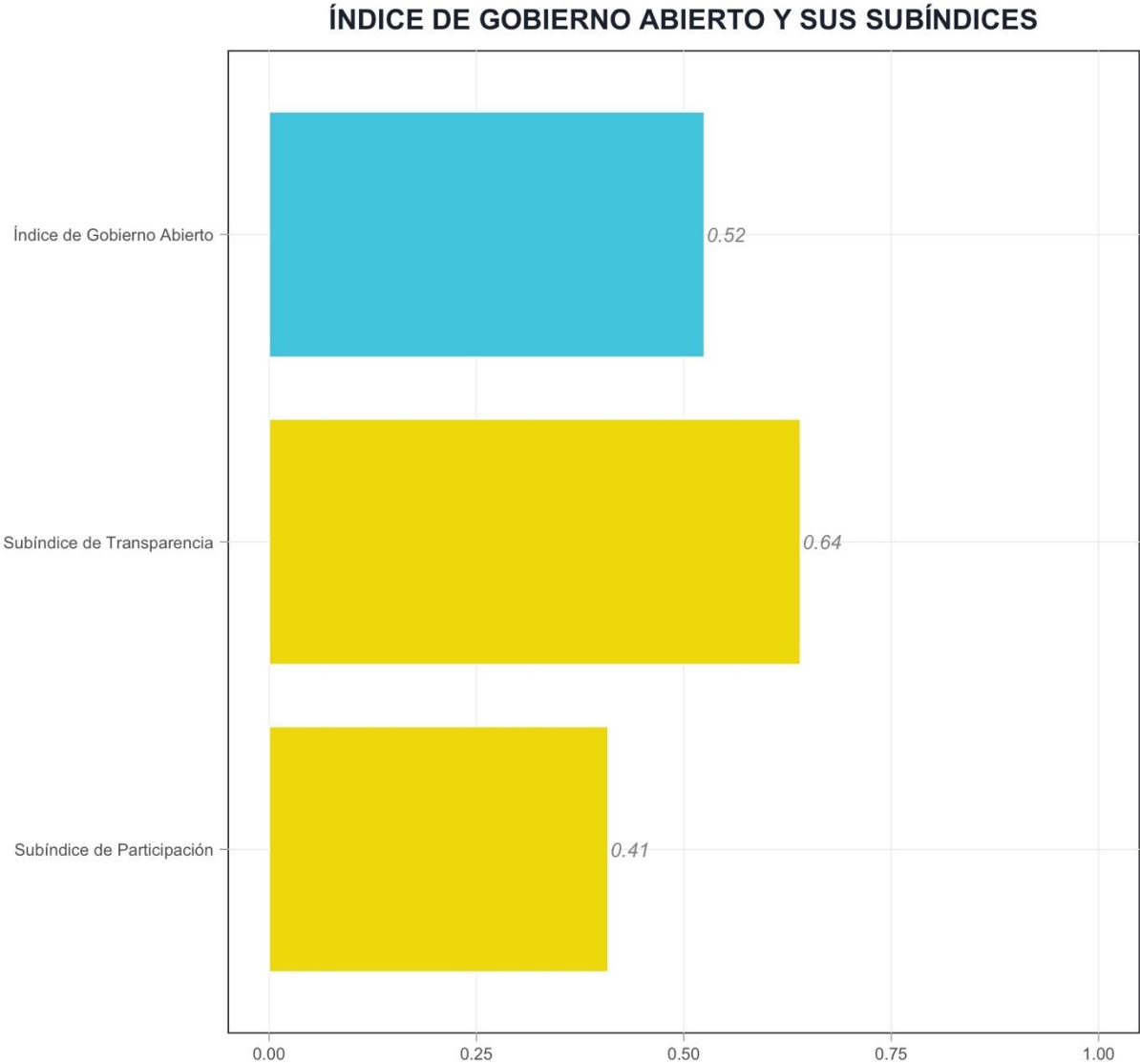
Fuente: elaboración propia

El promedio nacional del Índice de Gobierno Abierto 2019 en México, en una escala del 0 al 1, es de 0.52; dicho valor representa un incremento de 13 décimas respecto a la medición anterior que se realizó en el año 2017. La calificación obtenida en el índice de Gobierno Abierto resulta de un promedio simple de las calificaciones en dos dimensiones. La calificación de la dimensión de transparencia es de 0.64, y está compuesta por transparencia desde la perspectiva gubernamental (0.72) y transparencia

² Para detalles sobre los ejercicios realizados para operacionalizar el concepto de gobierno abierto, ver el [Documento Conceptual de la Métrica de Gobierno Abierto 2017](#).

desde la perspectiva ciudadana (0.56), mientras que la dimensión de participación es de 0.41, y está compuesta por la calificación de participación desde la perspectiva gubernamental (0.19) y participación desde la ciudadanía (0.58).

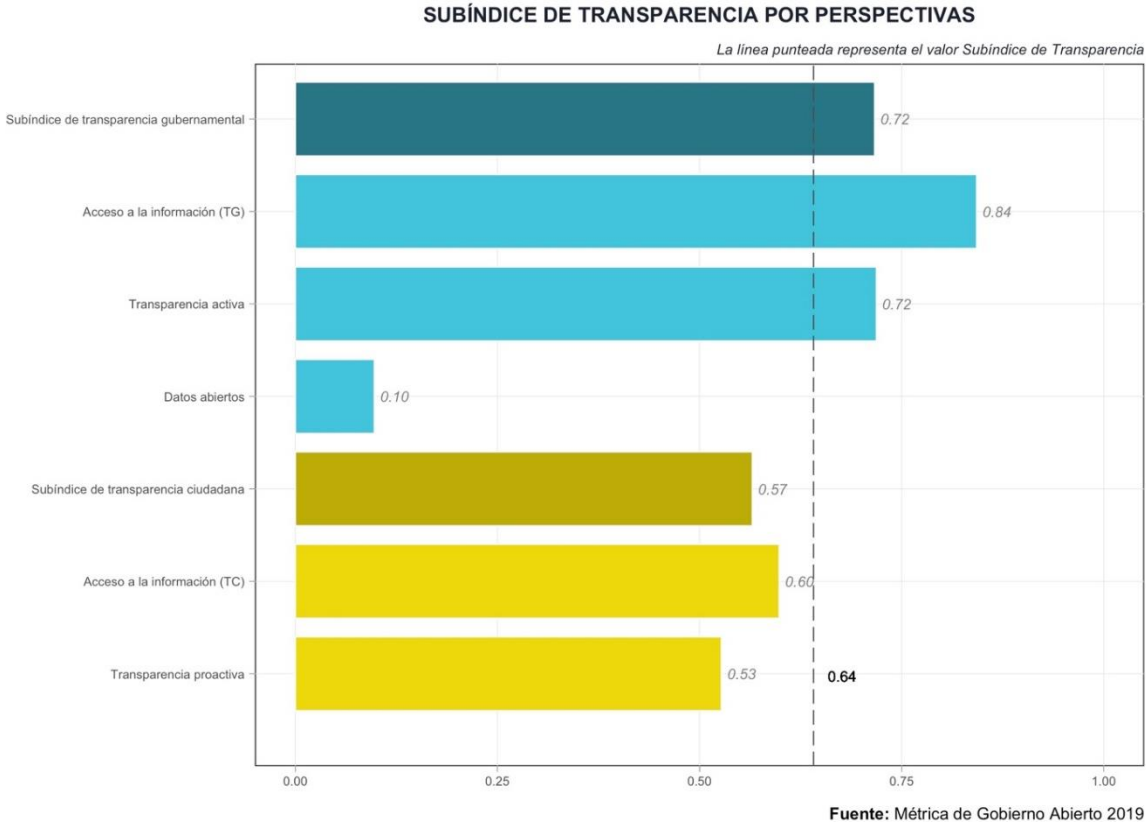
Gráfica 2. Índice de Gobierno Abierto y sus subíndices



Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2019

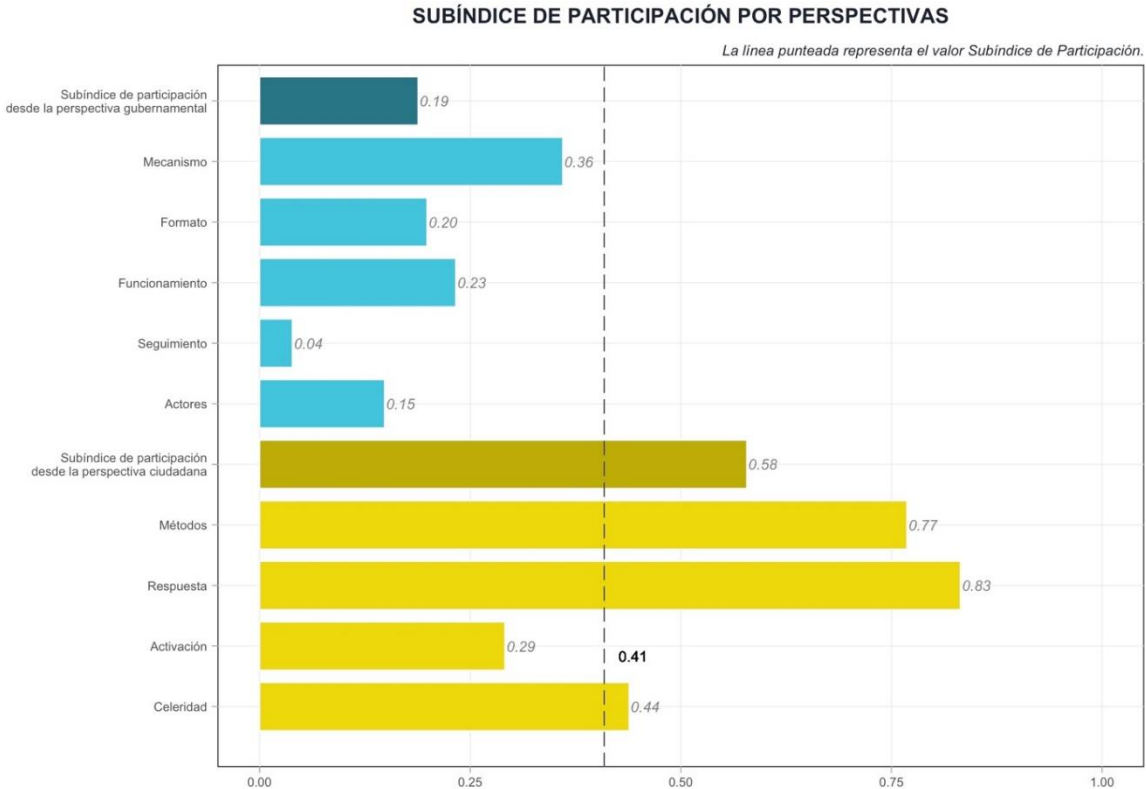
La dimensión de **transparencia** evalúa el grado en el que los sujetos obligados ponen a disposición de las personas la información que les es requerida, la calidad de la información que otorgan, así como la medida en la que cumplen sus obligaciones de transparencia y generan datos en formatos abiertos. En la Métrica de Gobierno Abierto 2019, este subíndice obtuvo una calificación de 0.64. En términos generales, esto significa que los sujetos obligados cumplen sus obligaciones de transparencia —al publicar información en el SIPOT y responder a las solicitudes de información dentro del plazo legal establecido— pero que casi nunca publican datos abiertos y no siempre enfocan sus acciones de transparencia con miras en las necesidades particulares de la ciudadanía —al no publicar información de manera proactiva ni otorgar respuestas de forma rápida, completa y clara (es decir, en una respuesta organizada, sencilla y con lenguaje ciudadano).

Gráfica 3. Subíndice de transparencia por perspectivas



La dimensión de **participación ciudadana** evalúa, por un lado, la existencia y funcionamiento de mecanismos formales de participación en cada sujeto obligado, y, por otro, qué tanto las personas pueden incidir en las decisiones de los gobiernos haciendo uso de métodos tradicionales (teléfono o correo electrónico, por ejemplo) para proponerles que lleven a cabo alguna acción (por ejemplo, instalar en sus oficinas contenedores para reciclar pilas o habilitar un espacio como lactario). El valor de este subíndice es de 0.41. Estos resultados muestran que, aunque sí existen algunos mecanismos de participación ciudadana, estos no siempre están en funcionamiento, no inciden en la deliberación o decisiones del gobierno, ni se le da seguimiento a los acuerdos que ahí se generan.

Gráfica 4. Subíndice de participación por perspectivas



Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2019

Con base en los resultados de la Métrica de Gobierno Abierto 2019, se presentan algunos hallazgos generales para proponer interpretaciones sobre los avances en la apertura gubernamental del Estado mexicano.

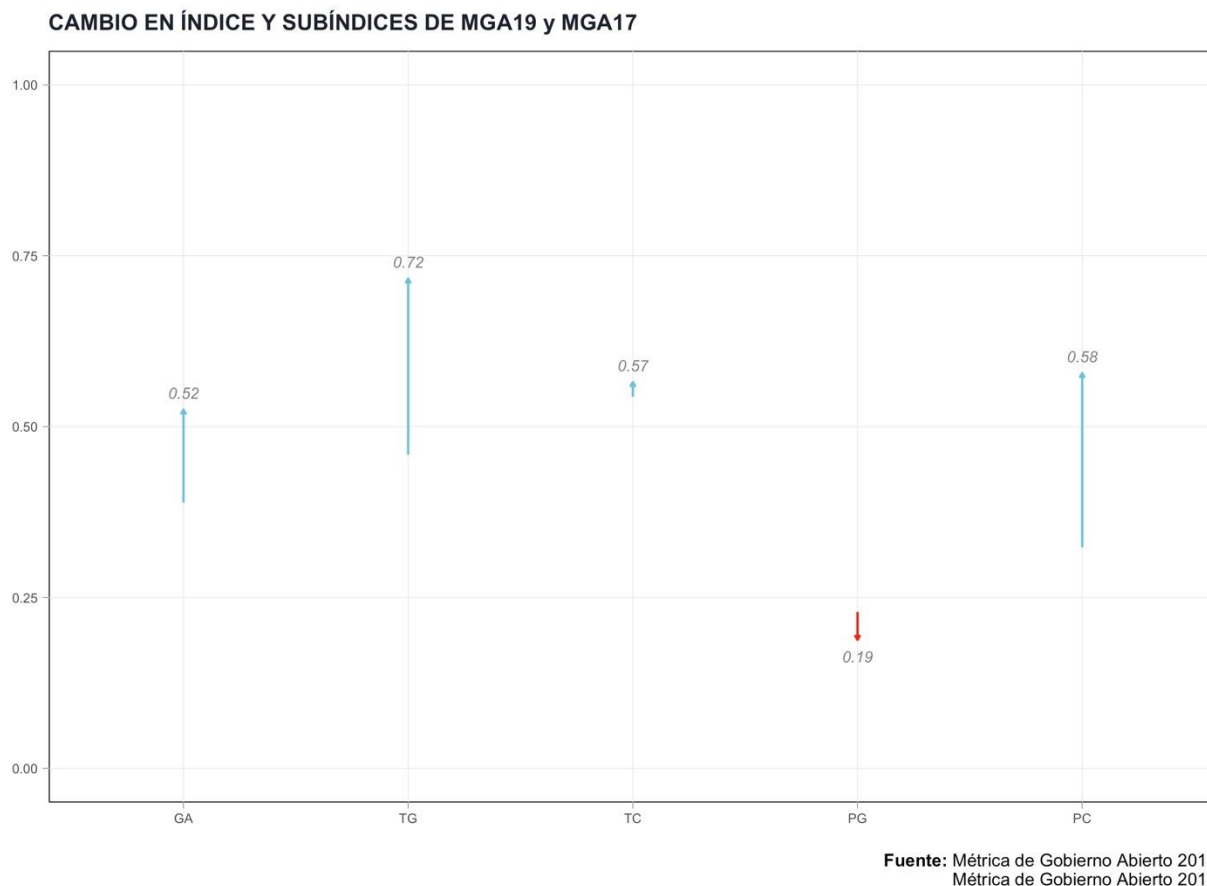
Hallazgos generales

1. Hay avances en la apertura gubernamental en todo el país.

En comparación con la línea base presentada en la Métrica 2017, la calificación global aumentó 13 puntos (incluso considerando una ampliación de 37% de sujetos obligados). En estos dos años, hubo un incremento notable en la calificación del funcionamiento de los mecanismos de acceso a la información y de la disponibilidad de información de obligaciones de transparencia en los portales institucionales. En contraste, no hubo cambios importantes en la calificación del componente que captura atributos sobre la calidad y celeridad de las respuestas, pues, como se explicó, aunque las solicitudes se responden regularmente, el tiempo de respuesta suele ser largo, y su contenido poco claro e incompleto. En la dimensión de participación ciudadana, hubo mejoras en el subíndice que mide la existencia y funcionamiento de espacios para que la ciudadanía haga llegar a las oficinas públicas propuestas de participación ciudadana, pero los sujetos obligados —pese a la obligación legal de documentar y transparentar los mecanismos existentes y el seguimiento que se les da— siguen sin contar con evidencia de que existen espacios de participación ciudadana establecidos que funcionan y que se traducen en una incidencia ciudadana real. La gráfica

5 muestra los valores de cada uno de los componentes del Índice de Gobierno Abierto, y la variación respecto a la medición de 2017.³

Gráfica 5. Cambios en índice y subíndices de Métrica 2017 a Métrica 2019

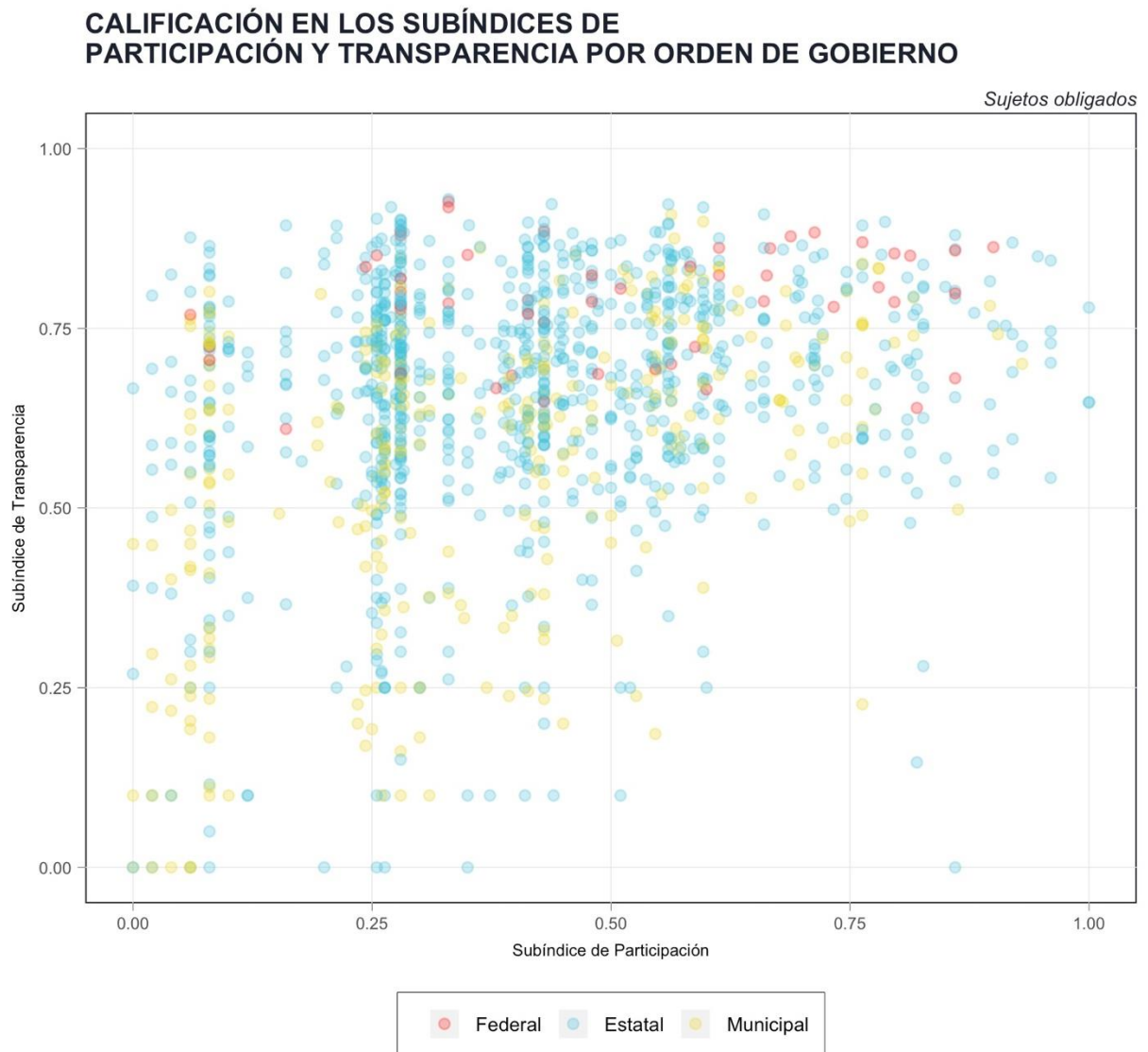


Estos promedios capturan variaciones importantes entre los sujetos obligados. En la gráfica 6 puede observarse la calificación de transparencia y participación para cada uno de los 1,243 sujetos obligados incluidos en la medición, distinguidos por orden de gobierno. Es notable que el desempeño

³ En estas variaciones, desde luego, están reflejados también los cambios en las fuentes de información, que, como ya se explicó, esta vez se basaron en los instrumentos del SNT, como la Plataforma Nacional de Transparencia y el SIPOT a diferencia del ejercicio de usuario simulado y las solicitudes de información que se realizaron en la Métrica anterior, respectivamente.

de los sujetos obligados en materia de apertura gubernamental no está determinado por el ámbito de gobierno al que pertenecen.

Gráfica 6. Calificación en los subíndices de participación y transparencia por orden de gobierno

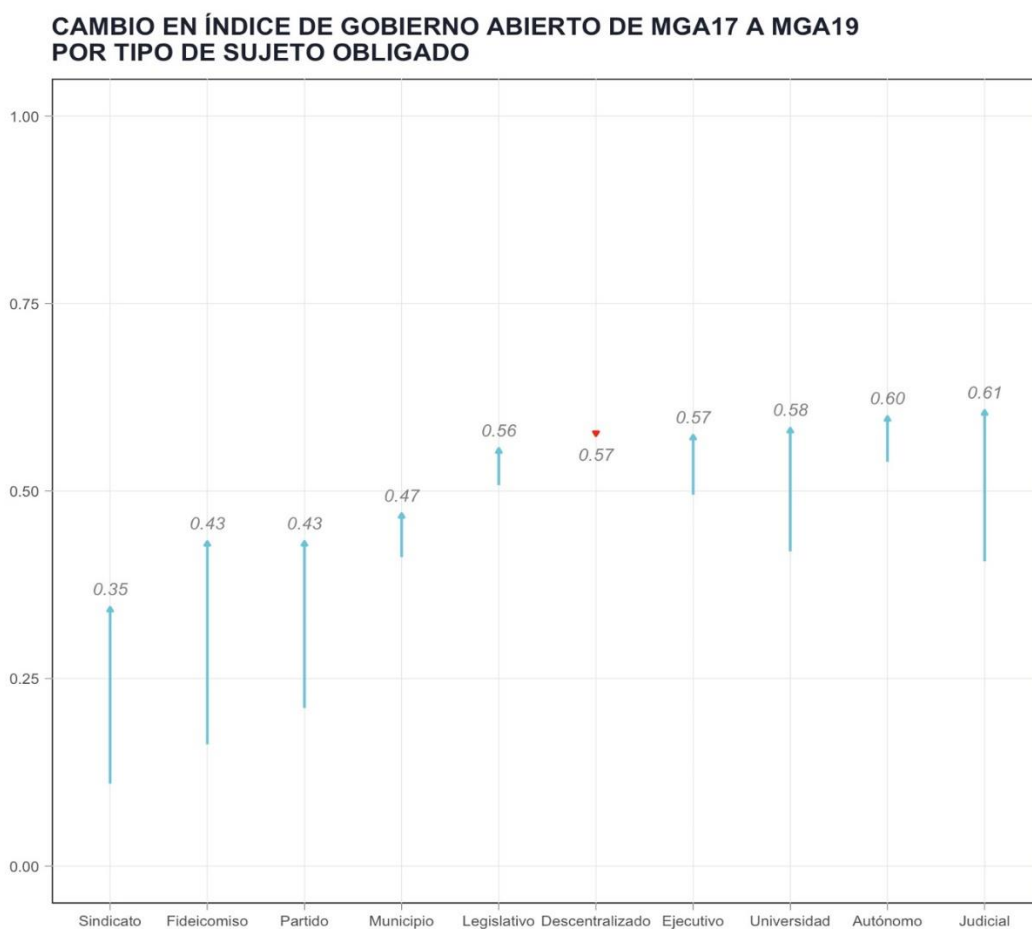


Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2019

2. Se empiezan a cerrar las brechas entre tipos de sujeto obligado y entre entidades federativas.

Todos los tipos de sujetos obligados mejoraron su calificación en el Índice de Gobierno Abierto. Incluso aquellos que son sujetos obligados desde apenas hace unos años (sindicatos, fideicomisos y partidos), y que habían tenido las calificaciones más bajas en la medición de 2017, redujeron la distancia frente a los demás, aunque se mantienen en las posiciones más bajas (véase la gráfica 7).

Gráfica 7. Cambio en Índice de Gobierno Abierto de 2017 a 2019, por tipo de sujeto obligado



Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2019
Métrica de Gobierno Abierto 2017

Un análisis a nivel estatal, presentado en la gráfica 8, muestra que también todas las entidades federativas mejoraron su calificación en el Índice de Gobierno Abierto e incluso algunas de las que en la Métrica anterior habían tenido las calificaciones más bajas (como Querétaro, Tlaxcala y Oaxaca) tuvieron aumentos en su calificación mayores al promedio.

Gráfica 8. Cambio en Índice de Gobierno Abierto de Métrica 2017 a Métrica 2019, por entidad federativa



Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2019
Métrica de Gobierno Abierto 2017

3. Aún falta mejorar la calidad de la información, la celeridad de las respuestas y su usabilidad.

Los resultados de la Métrica demuestran que, a través del envío de solicitudes, la ciudadanía logra efectivamente acceder a información específica. De hecho, los sujetos obligados responden, en promedio, a 86 % de las solicitudes que reciben. Aun así, continúa existiendo un porcentaje de sujetos obligados (6% de los sujetos obligados considerados en la Métrica) que no responden a ninguna de ellas. En Querétaro y Puebla esto representó 18% del total de sujetos obligados analizados en cada entidad.

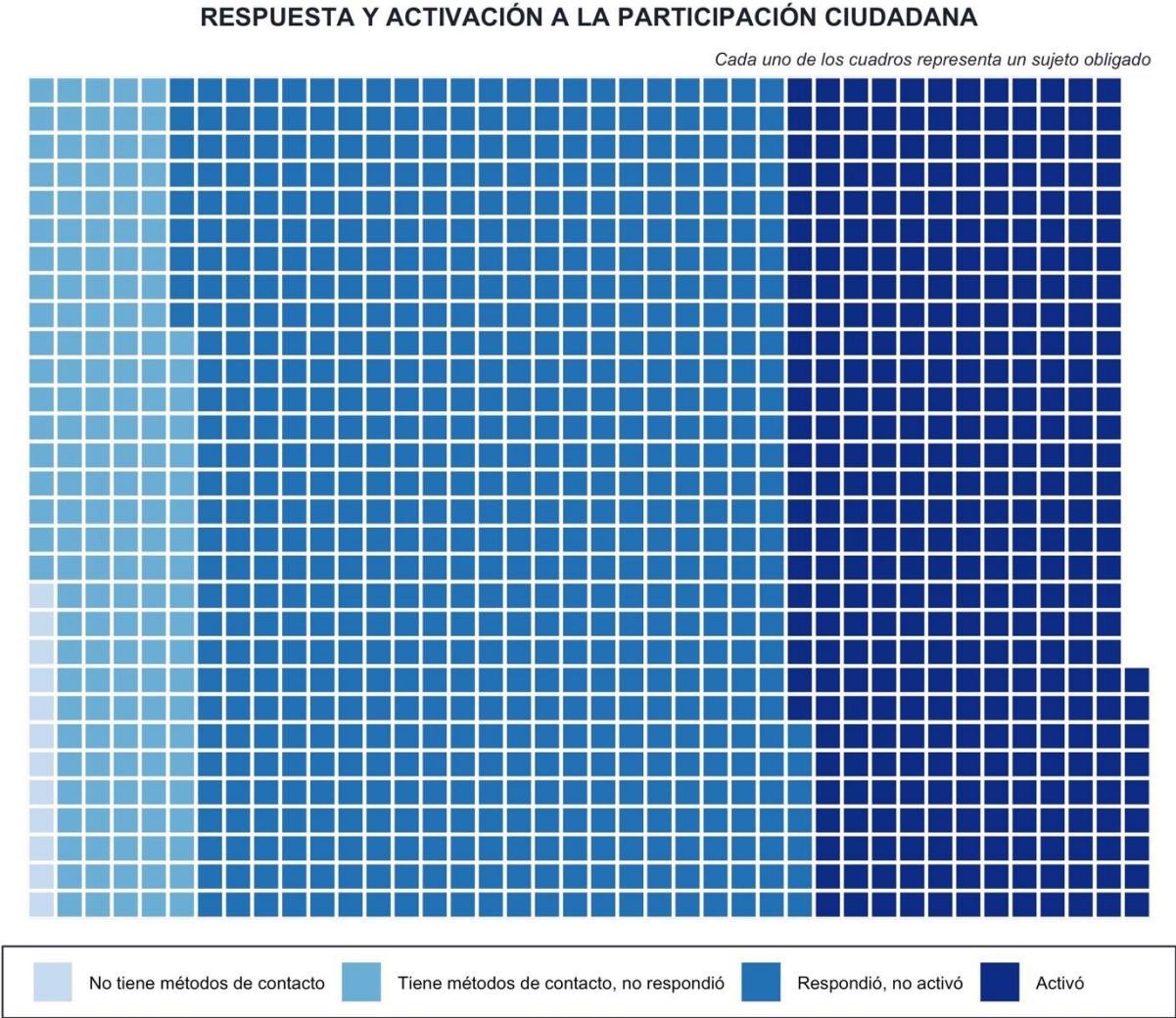
En todo caso, la principal área de mejora se encuentra en la calidad de la respuesta que recibe la ciudadanía. De las solicitudes respondidas que fueron calificadas para este ejercicio, 28% estaba mal categorizado (por ejemplo, solicitudes que dentro de la PNT estaban registradas como respondidas cuando en realidad el sujeto obligado se había declarado incompetente), 23% no cubría con todos los aspectos solicitados y 30% tenía una respuesta mal organizada, difícil de identificar o con ambas deficiencias. Por otra parte, los sujetos obligados no suben soporte de todas sus obligaciones generales de transparencia. En promedio, los sujetos obligados publican 72% de la información correspondiente a las primeras trece obligaciones de transparencia.

4. Los mecanismos de participación no están institucionalizados.

No hay un lenguaje compartido ni un proceso homogéneo para entrar en contacto con las oficinas de gobierno o sistematizar los resultados de estas interacciones. Aunque los métodos de contacto son múltiples y, en general, los sujetos obligados atienden a la ciudadanía, se requiere de mucha insistencia.

Solo 35% de las propuestas hechas por un ciudadano (que sí fueron recibidas) a partir de métodos de contacto tradicionales (como correo electrónico, buzones de atención ciudadana o teléfono) activaron un proceso al interior de las oficinas públicas para que fueran discutidas o consideradas por las áreas correspondientes para ser implementadas por los sujetos obligados (véase la gráfica 9).

Gráfica 9. Respuesta y activación a la participación ciudadana



Esto pone en evidencia la falta de institucionalización de la participación ciudadana, ya que pocos sujetos obligados cuentan con un área, espacio o persona capacitada para atender las propuestas ciudadanas. De hecho,

sólo 23% de los sujetos obligados reportaron en el SIPOT algún mecanismo de participación que está en operación.

En suma, la ciudadanía aún no encuentra en los sujetos obligados mecanismos formales para participar, que tengan un grado de institucionalización equivalente a aquellos en materia de transparencia: no hay procedimientos claros para las personas que quieren participar, ni capacidad de respuesta efectiva en las oficinas públicas a las iniciativas ciudadanas.

5. Las plataformas para que la ciudadanía acceda a la información pública funcionan y son utilizadas, pero hay amplias oportunidades para mejorar su diseño y utilidad.

Según la ENAID 2016, los medios más identificados por la población urbana adulta para obtener información del gobierno son las páginas de internet de los gobiernos (44%), acudir directamente a las oficinas de gobierno (20%), los portales de transparencia de los sujetos obligados (15.9%) y, en penúltimo lugar, las solicitudes de información (0.7%).⁴

Aun cuando es bajo el porcentaje de personas que consideran presentar una solicitud de información, esa proporción de la población hace un uso frecuente de esta herramienta. En el periodo comprendido entre el 1 de julio de 2017 y el 30 de junio de 2018, los sujetos obligados de todo el país recibieron más de 790,000 solicitudes de acceso a la información.⁵ La cantidad de solicitudes recibidas demuestra que el sistema que se ha construido para garantizar el derecho de acceso a la información cubre una demanda de información real.

Actualmente, se pueden realizar solicitudes a todos los sujetos obligados del país a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, y a

⁴ En último lugar se encuentran “Estrados o murales de las oficinas de gobierno” con 0.6% de los encuestados identificándolo como fuente de información.

⁵ 223,551 a nivel federal y 566,849 a nivel estatal.

los sujetos obligados de cada estado a través de su sistema INFOMEX estatal. Si bien el conjunto de sistemas pudiera significar una mayor oferta de mecanismos para que el ciudadano solicite información, ello no se ha traducido en una herramienta a partir de la cual se genere información útil para que los organismos garantes (o los sujetos obligados) puedan tomar decisiones para mejorar la forma en que garantizan el derecho de acceso a la información. En efecto, los distintos sistemas no comparten formatos o infraestructura (por ejemplo, no existe una manera homogénea de categorizar los tipos de respuesta a las solicitudes).

Una plataforma adicional para facilitar la transparencia y el acceso a la información es el SIPOT que, a diferencia de las solicitudes de información que la ciudadanía generalmente utiliza para obtener información muy específica, busca atender las “necesidades generales” de información de las personas mediante la presentación activa de la información correspondiente a las obligaciones de transparencia de todos los sujetos obligados. Sin embargo, según datos del INAI, el SIPOT registró un promedio diario de tan sólo mil 178 personas usuarias entre el 01 de enero de 2018 y el 30 de octubre del mismo año.⁶ Esta cifra —menor al promedio de solicitudes de información diarias que recibieron los sujetos obligados en un periodo similar— es indicativa de que este sistema es utilizado sólo por una pequeña parte de la población. De hecho, en muchos casos las solicitudes de información terminan siendo la herramienta para atender dichas “necesidades generales” de información, en lugar del SIPOT.

⁶ Información obtenida a través de una solicitud de información enviada el día 14 de noviembre de 2018 al INAI con folio 0673800313718. En la solicitud se requirió información sobre las personas usuarias del SIPOT desde la creación de la plataforma hasta la fecha, es decir, del 01 de enero de 2018 al 31 de octubre del mismo año.

Conclusiones

Los resultados de la Métrica de Gobierno Abierto 2019 muestran que hay avances en la apertura gubernamental del Estado mexicano. Los datos recabados sugieren que las leyes, instituciones, plataformas y sistemas que se han creado en los últimos años funcionan y son utilizados por las personas. Muestran también que, en comparación con lo encontrado hace dos años, el funcionamiento de los mecanismos de acceso a la información ha mejorado. Y, finalmente que uno de los propósitos centrales del sistema empieza a mostrar resultados: las brechas entre las entidades federativas y entre los tipos de sujetos obligados empiezan a cerrarse. En contraste, como también se indicó, en materia de participación ciudadana los rezagos son mayores: las formas de incidir en el gobierno no son eficaces para activar procesos de decisión que permitan incorporar las ideas, demandas o propuestas de la ciudadanía al quehacer gubernamental. Está pendiente la construcción institucional en esta materia para el conjunto del Estado mexicano. Se requiere avanzar en la institucionalización de la participación para que la ciudadanía pueda saber qué mecanismos de participación existen en cada oficina pública, que las personas funcionarias públicas sepan cómo procesar las iniciativas de participación y, que, en general, haya un proceso claro para atender y responder esas iniciativas, que se documente y se dé seguimiento a todo ello.

Hay también oportunidades importantes para mejorar la forma en que las personas pueden ejercer su derecho de acceso a la información. Los instrumentos del sistema (como la Plataforma Nacional de Transparencia y el SIPOT) requieren terminar de integrarse para que todos los organismos garantes cuenten con registros administrativos equivalentes, comparables y que puedan ser utilizados para diseñar sus estrategias y planes para garantizar la transparencia y el derecho de acceso a la información conforme a las demandas de información de las personas. En ese sentido,

es fundamental que el esfuerzo dedicado por sujetos obligados y organismos garantes corresponda con las prioridades ciudadanas, tanto en términos sustantivos –qué tipo de información se busca–, como de forma –de qué manera y en qué formato la información es más útil. Para ello, es necesario fortalecer la lógica de transparencia proactiva, promover el uso de datos abiertos y mejorar la calidad de los portales y sus buscadores.

En esta ruta, es necesario mantener a los ciudadanos y las ciudadanas en el centro de la política de apertura gubernamental. No se trata solo de cumplir leyes, llenar formatos y generar datos, sino de atender las necesidades y garantizar los derechos de las personas. Es crucial que la consolidación del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales y los avances que llegara a haber en los próximos años en materia de participación ciudadana tengan una lógica que busque servir a las personas para facilitar el ejercicio de sus derechos.