



Métrica de Gobierno Abierto 2021

Reporte final



Métrica de Gobierno Abierto 2021.

Ciudad de México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2021.

Equipo técnico:

Coordinador: Guillermo M. Cejudo.

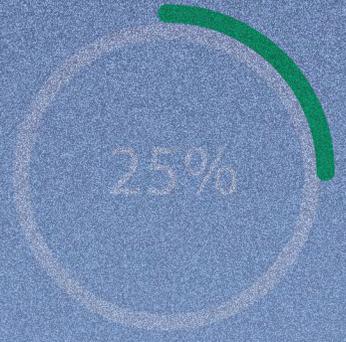
Investigadores: Diana L. Ramírez, Natalia Torres, Iván Mata, Cynthia Michel, Juvenal Campos, Juan Santos, Pablo de los Cobos.

Asistentes: Luis Arredondo, Pamela Bazán, Erika Campos, Barbara Gaspar, Francisco de Jesús, Adriana Martínez Reding, Katia Vargas, Jacqueline Hernández.

El contenido del documento no necesariamente refleja la opinión del CIDE, y es responsabilidad exclusiva de la coordinación del proyecto. El equipo de investigación agradece los insumos proporcionados por el INAI, y las aportaciones de profesores de la División de Administración Pública y de la División de Estudios Jurídicos del CIDE.

CONTENIDO

1. Introducción	4
2. ¿Cómo se diseñó la Métrica de Gobierno Abierto 2021?	8
2.1 ¿Cómo se define y observa el concepto de Gobierno Abierto?	9
2.2 ¿Cuáles son los sujetos obligados analizados en la edición 2021?	12
2.3 ¿Cómo se obtuvo la información para medir la apertura gubernamental?	13
3. Resultados de la Métrica de Gobierno Abierto 2021	16
3.1 Dimensión de Transparencia	19
3.1.1 ¿El gobierno hace pública la información relativa a sus decisiones y acciones y en qué medida lo hace?	20
3.1.2 ¿Qué tan factible es que una persona obtenga información oportuna y relevante para tomar decisiones?	28
3.2 Dimensión de Participación	32
3.2.1 ¿Mediante qué formas pueden incidir las personas en las decisiones públicas?	33
3.2.2 ¿Qué posibilidad tienen las personas para activar un mecanismo que les permita incidir en las decisiones públicas?	36
4. Hallazgos de la Métrica de Gobierno Abierto 2021	40
1. Se rompió la tendencia positiva de la apertura gubernamental en México	41
2. Hay casos de mejoras sustantivas	44
3. El acceso a la información sigue siendo el componente más sólido de la apertura gubernamental, pero no está igualmente consolidado entre los distintos sujetos obligados	46
4. La Transparencia Activa se está consolidando, aunque el reporte de las obligaciones no es homogéneo	48
5. Persisten limitaciones en cuanto a la información adicional que se pone a disposición de la ciudadanía	50
6. Hay obstáculos que interrumpen el flujo de participación ciudadana	51
7. El acceso a la información y la participación ciudadana se interrumpen por factores coyunturales	53
8. Más de una cuarta parte de los municipios tiene resultados por encima del promedio nacional tanto en transparencia como en participación. Sin embargo, una tercera parte está por debajo en ambas dimensiones.	54
9. Aunque ha disminuido la heterogeneidad en los niveles la apertura gubernamental entre los sujetos obligados, aún se necesitan herramientas para cerrar brechas entre estados y entre tipos de sujeto obligado	58
10. Aún falta poner a la persona ciudadana en el centro	58
5. Referencias	62



INTRODUCCIÓN



1. INTRODUCCIÓN

La reforma constitucional de 2014 en materia de transparencia y la expedición en 2015 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública dieron forma al diseño institucional y de política pública vigente en materia de acceso a la información y apertura gubernamental en México. Al crear un Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales —y dotarlo de la capacidad de generar instrumentos para su funcionamiento, como la Plataforma Nacional de Transparencia— se estableció un espacio de decisión que definió una política nacional para garantizar el derecho de acceso a la información pública. La Ley también establece la función de impulsar los principios, mecanismos y acciones de apertura gubernamental.

La Métrica de Gobierno Abierto (MGA), en su tercera edición, es un ejercicio de medición de los alcances de la transparencia y la participación en las oficinas públicas del país, desde una óptica ciudadana. En otras palabras, a diferencia de mediciones basadas en la valoración de los cambios legales, de las acciones gubernamentales o de los órganos garantes, y de las percepciones reportadas en encuestas nacionales, la Métrica de Gobierno Abierto utiliza como unidad de análisis la experiencia concreta de las personas para interactuar con sus gobiernos, ya sea buscando información o tratando de incidir en sus decisiones. Si bien se presentan datos agregados para identificar las tendencias generales, o por entidad federativa o tipo de sujeto obligado, la riqueza de los resultados radica en el análisis específico de cómo es la experiencia de una persona que hace una solicitud de información, busca datos abiertos, consulta los portales de los gobiernos o accede a la Plataforma Nacional de Transparencia o que, en la dimensión de participación, busca acercarse a los gobiernos una propuesta, intentando ser escuchada, para activar un mecanismo de participación y saber cómo se procesa su iniciativa. Se trata de medir la apertura gubernamental para contar con instrumentos para valorar, en su momento, sus “impactos positivos en la gobernanza democrática” (Villoria, 2021).

La conceptualización de gobierno abierto, realizada en la primera edición de la Métrica de Gobierno Abierto a partir de un proceso de revisión de la literatura, análisis de otras mediciones y consulta a expertos (Métrica de Gobierno Abierto 2017. Documento conceptual), refleja las dos dimensiones de análisis utilizadas en este estudio: transparencia y participación. Esta manera de entender el gobierno abierto es consistente con lo que se ha encontrado al revisar sistemáticamente la literatura sobre apertura gubernamental de los últimos diez años: un énfasis en la transparencia y la participación como dimensiones del gobierno abierto (Tai, 2021).

Esta Métrica permite conocer, con evidencia desagregada, los avances y los retos en la agenda de transparencia y participación en México. Los resultados de las ediciones anteriores (2017 y 2019) han mostrado un progreso significativo en cuanto a la apertura gubernamental en el país: la primera edición de la MGA arrojó una calificación general de 0.39 (en una escala del 0 al 1), señal de un desempeño promedio deficiente generalizado entre los 908 sujetos obligados evaluados en aquel momento. Para la siguiente medición, aún con un incremento en el número de sujetos obligados a evaluar (1,243), la mejora generalizada en su desempeño —particularmente en la dimensión de Transparencia— logró aumentar la calificación global a 0.52.

En la presente edición de la MGA los resultados apuntan a la consolidación del acceso a la información como el componente más sólido de la apertura gubernamental, y a la institucionalización de los instrumentos y procesos para cumplir con las obligaciones de transparencia en la Plataforma Nacional de Transparencia. Se encuentran también avances destacados en los sujetos obligados más nuevos en el sistema (sindicatos y fideicomisos) que comienzan a cerrar la brecha con el resto. Pero

el dato agregado muestra que se ha interrumpido la tendencia positiva en la apertura gubernamental: en 2021, la calificación global bajó a 0.48, y cuatro de los siete componentes que alimenta dicha calificación tuvieron un decremento. La participación ciudadana sigue enfrentando obstáculos e indefiniciones, y también se detectó que dos factores entorpecieron la experiencia ciudadana en apertura gubernamental: la rotación de personal asociada a los cambios de gobierno en un año con elecciones federales y locales y, desde luego, la pandemia por COVID-19 que trastocó las rutinas gubernamentales y puso cargas extraordinarias en las y los funcionarios públicos.

Pero el propósito de la Métrica no es solo servir como medición general, sino ofrecer diagnósticos específicos que puedan avivar la discusión pública sobre apertura gubernamental y la toma de decisiones en el Sistema Nacional, en los órganos garantes y en las oficinas públicas de los tres ámbitos de gobierno. Ediciones anteriores han servido también para alimentar la conversación pública en esta materia, para que la prensa pueda informar a la ciudadanía sobre los avances y retos en apertura gubernamental y para que algunas organizaciones las incorporen en sus estudios —como el Índice de Estado de Derecho en México, del World Justice Project (2019), o el coeficiente TAI de Impunidad Cero y Transparencia Mexicana (2017). Los resultados de la Métrica se han utilizado para elaborar iniciativas de ley (por ejemplo en el H. Congreso del Estado de Nuevo León, 2019), políticas anticorrupción (por ejemplo la Política Estatal Anticorrupción del Sistema Estatal Anticorrupción de Michoacán 2021), o como insumo en el Programa Nacional de Derechos Humanos 2020-2024 de la Secretaría de Gobernación (2020).

La MGA ha servido también para que el Sistema Nacional de Transparencia mida avances en sus programas (Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información 2017-2021), para que la Alianza para el Gobierno Abierto valore el progreso del país en sus compromisos (Open Government Partnership, 2020) y para proveer evidencia para la investigación académica (por ejemplo, Monsiváis Carrillo, 2019; Peña Mancillas, 2021; Sandoval-Almazan et al., 2018). Pero **su principal utilidad es en la construcción de diagnósticos y la identificación de ideas para fortalecer la apertura gubernamental**. El municipio de Tepatitlán utilizó los datos en su planeación municipal (Gobierno del Municipio de Tepatitlán de Morelos, Jalisco, 2018), Ciudad Juárez la emplea para alimentar su sistema de indicadores de calidad de vida (Plan Estratégico de Juárez, 2021), Sonora lo utilizó para capacitar a sus municipios en apertura gubernamental (Sistema Nacional de Transparencia, 2020), Jalisco usa los datos como un indicador de su Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo (Gobierno del Estado de Jalisco, 2021), y sirvió para construir el indicador base en la Política Pública de Gobierno Abierto en Oaxaca (Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca, 2019), entre muchos otros ejemplos. La Secretaría de la Función Pública adoptó varios elementos del diagnóstico de la MGA 2019 (y un número importante de recomendaciones) al formular, a mediados de 2021, su Política de Transparencia, Gobierno Abierto y Datos Abiertos de la Administración Pública Federal (Secretaría de la Función Pública, 2021).

A continuación, se presentan los resultados de la edición 2021 de la Métrica de Gobierno Abierto. A petición del INAI, **para este ejercicio se analizaron 1,365 sujetos obligados de los tres ámbitos de gobierno (49 del orden federal, 870 del orden estatal y 446 del orden municipal)**. Como se explica en el anexo metodológico, estos sujetos incluyen a los analizados en 2019 y se agregaron 136 municipios, seleccionados al azar en aquellos estados en los que no había alcanzado ya el número total de municipios¹. **En esta edición, se revisaron manualmente 2,872 solicitudes de acceso a la**

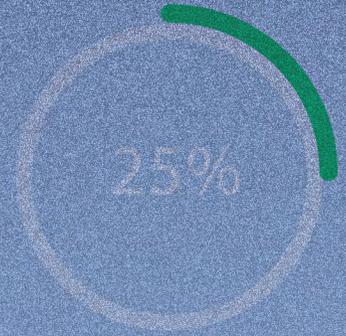
¹ Una explicación detallada del proceso de selección de los sujetos obligados que forman parte de la muestra se puede encontrar en el Anexo A.2.

información y más de 373,000 de manera automatizada. Además, se realizaron 2,730 búsquedas individuales en la Plataforma Nacional de Transparencia y en Google, así como 615 consultas en los buscadores de los sitios web de los sujetos obligados y en 13 portales locales de datos abiertos. Esta edición es comparable con los resultados de las Métricas anteriores, aunque con actualizaciones metodológicas menores (véase el grupo de Anexos A1-3²).

El reporte está integrado de la siguiente manera: en una primera sección se explica brevemente la metodología utilizada; posteriormente se presentan los resultados obtenidos en esta edición por cada dimensión, perspectiva y subíndice; seguido de un apartado en el que se discuten dichos hallazgos y, finalmente, se exponen algunas reflexiones generales sobre el estado de la apertura gubernamental en México y oportunidades para su fortalecimiento.

Este documento está complementado por una plataforma de visualización (https://Inppmicrositio.shinyapps.io/metrica_gobierno_abierto_2021/), creada con el objetivo de brindar a la ciudadanía interesada una herramienta para la consulta de la información obtenida en este estudio. Esta plataforma presenta la información a través de visualizaciones de datos que permiten realizar análisis a nivel entidad federativa, tipo de sujeto obligado y sujeto obligado particular, tales como comparativas, análisis de los distintos componentes de la Métrica y el cambio o la evolución de los indicadores. Igualmente, la plataforma provee un espacio para la consulta y descarga de los reportes generados a lo largo del estudio, así como un espacio para la descarga masiva de los datos de la presente edición y de las ediciones anteriores en formato de datos abiertos.

2 Los archivos anexos están organizados en tres grupos: el primero, A, contiene documentos que explican con detalle cualquier cambio en las fuentes de información o medición de las variables entre la Métrica anterior y la actual (A.1), las modificaciones y adiciones a la muestra (A.2) y el número de sujetos obligados que fueron revisados en cada componente (A.3). El segundo grupo, B, contiene documentos que ahondan sobre el procedimiento de captura o medición de Acceso a la Información (B.1), Transparencia Proactiva (B.2), Participación desde la perspectiva gubernamental (B.3), y Participación desde la perspectiva ciudadana (B.4). El tercero, C, presenta información adicional que complementa los hallazgos de Transparencia Activa de esta edición de la MGA.



¿CÓMO SE DISEÑÓ LA MÉTRICA DE GOBIERNO ABIERTO 2021?



2. ¿CÓMO SE DISEÑÓ LA MÉTRICA DE GOBIERNO ABIERTO 2021?

La Métrica de Gobierno Abierto utiliza la conceptualización, la operacionalización y las fuentes de información de las ediciones anteriores, aunque para la edición 2021 se incluyeron nuevos sujetos obligados —para llegar a un total de 1,365— y se actualizó el mecanismo de obtención de información de los componentes de Transparencia Activa y Participación desde el Gobierno, esto con la finalidad de utilizar las herramientas construidas por el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales para garantizar el derecho de acceso a la información. En esta sección, se presentan la operacionalización de apertura gubernamental utilizada en esta medición, la muestra de sujetos obligados y la estrategia de levantamiento de datos. Para una explicación detallada de la metodología utilizada, véanse los Anexos A1-3.

2.1 ¿Cómo se define y observa el concepto de Gobierno Abierto?

Un gobierno abierto es aquel cuyas acciones pueden ser fácilmente conocidas por la ciudadanía³ y que, además, cuenta con mecanismos para incluirla en el ejercicio y diseño de sus actividades. Esto significa que el concepto tiene dos dimensiones: el de Transparencia y el de Participación ciudadana. Además, existen dos perspectivas desde las cuales se pueden medir estas dimensiones: la perspectiva gubernamental, que se refiere al cumplimiento de la normatividad en materia de gobierno abierto, y la perspectiva ciudadana, que se enfoca en entender la experiencia ciudadana al acercarse a los canales de comunicación disponibles. Esta operacionalización⁴, la cual ha guiado todas las versiones de la Métrica, se resume en la Figura 1.

Figura 1. Dimensiones y perspectivas para la medición del Gobierno Abierto

	Dimensión de Transparencia	Dimensión de 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?

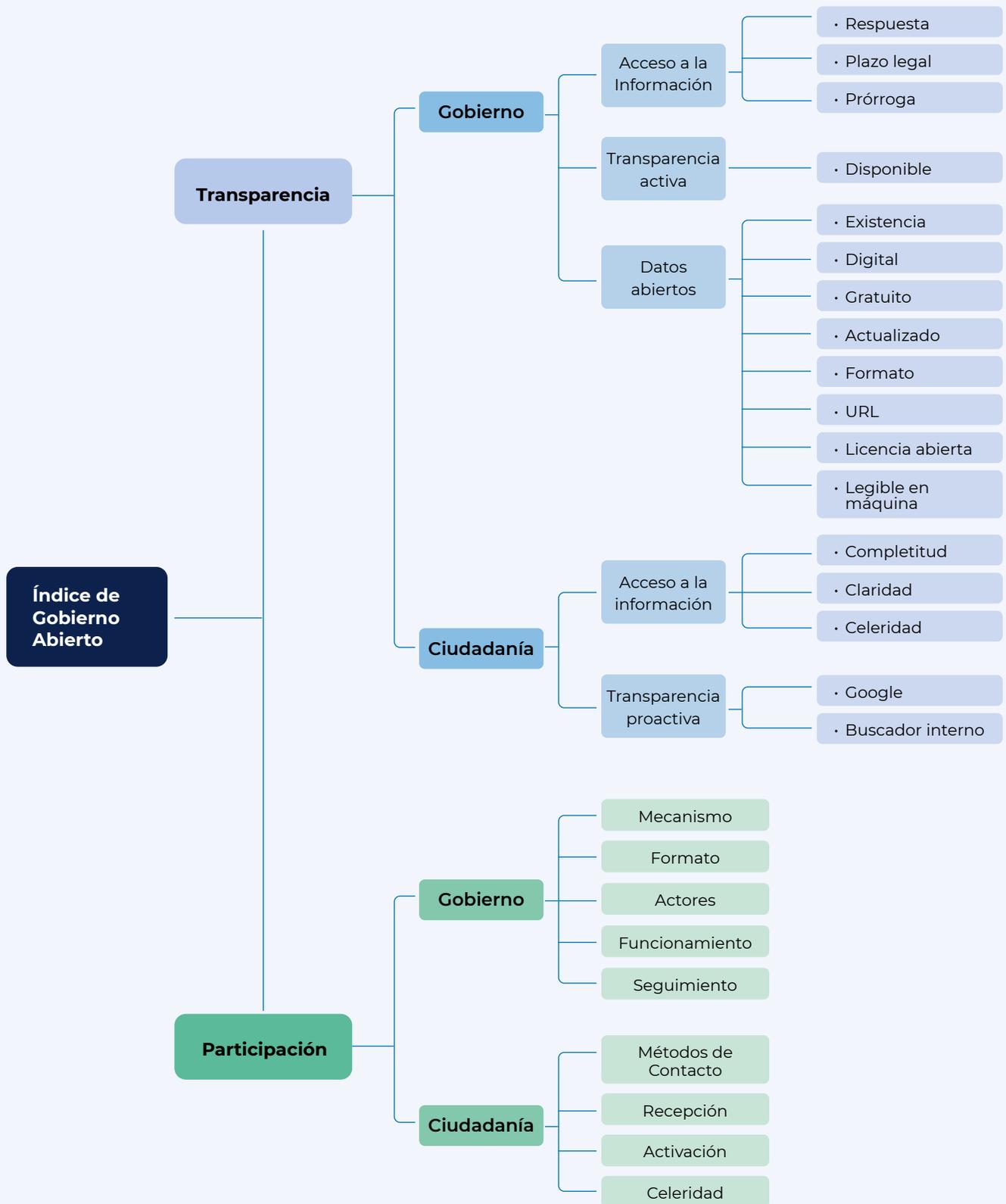
Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2021

3 Se utiliza el término “ciudadanía” dado que la participación sólo se prevé para ciudadanas y ciudadanos, pero se aclara que personas extranjeras y menores de edad también pueden solicitar información del gobierno mexicano. Adicionalmente, a futuro sería importante explorar qué tan accesible está siendo la información bajo una perspectiva de género o de grupos en situación de vulnerabilidad.

4 Una explicación más exhaustiva de la metodología seguida puede consultarse en el [documento conceptual de la Métrica 2017](#) y en la plataforma de visualización desarrollada para este estudio.

De la combinación de estas dimensiones y perspectivas se desprende este instrumento de medición de gobierno abierto, el cual valora cada dimensión —Transparencia y Participación— desde cada una de las perspectivas. A su vez, cada combinación de dimensión y perspectiva está construida de varios elementos: en el caso de la Transparencia desde la perspectiva gubernamental, se revisan aspectos normativos del Acceso a la Información⁵, la Transparencia Activa y los Datos Abiertos publicados por los sujetos obligados, mientras que desde la perspectiva gubernamental se revisan aspectos sobre la experiencia ciudadana en el Acceso a la Información y la Transparencia Proactiva realizada por las instituciones. En el caso de la participación, cada perspectiva se compone de variables que miden qué tan sencillo y efectivo es acercarse a los sujetos obligados (perspectiva ciudadana) y qué tanto existen canales establecidos para ello que estén en funcionamiento (perspectiva gubernamental). En la siguiente figura, se puede observar cómo **el Índice de Gobierno Abierto se compone de dos índices generales, Transparencia y Participación, los cuales, a su vez, están contruidos como el promedio de los subíndices de esa dimensión desde ambas perspectivas. Las dimensiones se miden a partir de componentes y variables que califican los distintos aspectos de la apertura gubernamental.**

Figura 2. Instrumento de Medición de Gobierno Abierto (pág. 9 →)



Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2021

En su conjunto, los elementos anteriores permiten generar una radiografía exhaustiva de la apertura del gobierno en nuestro país. El índice que resulta es una mirada global sobre los avances y retos pendientes en materia de transparencia y participación ciudadana, pero también se puede consultar de manera desagregada para cada sujeto obligado o agregar según la unidad de análisis deseada (entidad federativa, tipo de sujeto obligado o ámbito de gobierno). La medición de cada variable, componente y subíndice sigue la metodología de Métricas anteriores.

Cada perspectiva se compone por un **índice, subíndices, componentes y variables que se calculan, primero, a nivel de sujeto obligado y, posteriormente, se promedian a nivel general, entidad federativa⁶, tipo de sujeto obligado u orden de gobierno, según sea el enfoque del análisis.**

2.2 ¿Cuáles son los sujetos obligados analizados en la edición 2021?

Para dar continuidad a las mediciones anteriores, esta Métrica mantiene los sujetos obligados de la edición anterior⁷. Además, sigue el mismo proceso de selección aleatoria⁸ utilizado en ediciones previas para ampliar el número de municipios analizados a 15 por estado (se pasó de 310 en 2019 a 446 en 2021)⁹. Adicionalmente, se actualizan aquellos sujetos obligados que cambiaron de estatus legal (como las Fiscalías que se volvieron autónomas, el tránsito del Seguro Popular al INSABI o la desaparición del INEE).

En total, la muestra de sujetos obligados para la primera versión de la Métrica fue de 908 y de 1,243 para la segunda. En esta ocasión, se consideró inicialmente una muestra de 1,368 sujetos obligados, la cual fue finalmente de 1,365 sujetos después de eliminar a aquellos que dejaron de ser obligados en el periodo de estudio¹⁰. Véase el Anexo A.2 para conocer el listado detallado y los cambios en la muestra por tipo de sujeto obligado.

Tabla 1. Cambios en la muestra de sujetos obligados

Tipo de sujeto obligado	Métrica 2017	Métrica 2019	Métrica 2021
Orden Federal			
Ejecutivo	9	14	13
Descentralizado	5	5	6
Autónomo	5	8	8

6 A lo largo de este estudio se hace referencia a entidades federativas/estados, pero al hacerlo, esto también incluye a la Federación.

7 Siempre y cuando sigan siendo sujetos obligados.

8 A través de un código en el software estadístico Stata y con base en la lista de municipios publicada por el INEGI, se eligen en cada estado, de manera aleatoria, dos municipios de entre aquellos con más de 70,000 habitantes y tres de entre aquellos con menos de 70 mil habitantes. Para los estados donde no existen suficientes municipios con estas condiciones, se seleccionan cinco municipios al azar, sin importar el tamaño de su población. En el caso de aquellos estados con menos de 15 municipios en total, se incluyeron todos.

9 Desde la Métrica anterior, los estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur y Colima ya eran medidos en su totalidad, pues tienen menos de 10 municipios. Con el aumento de cinco municipios más para esta edición, ahora Campeche y Quintana Roo están siendo medidos en su totalidad, pues estas entidades tienen menos de 15.

10 A la fecha, no existe un padrón nacional de sujetos obligados actualizados, lo cual complica la planeación de este tipo de mediciones nacionales y, más importante, supone un pendiente para la construcción de planes de trabajo en el Sistema Nacional de Transparencia, tal como se señaló en la Métrica de Gobierno Abierto 2019.

Tipo de sujeto obligado	Métrica 2017	Métrica 2019	Métrica 2021
Fideicomiso	3	3	3
Judicial	4	3	3
Legislativo	3	3	3
Partido político	11	9	7
Sindicato	3	3	3
Universidad	3	3	3
Orden Estatal			
Ejecutivo	288	384	344
Descentralizado	0	95	64
Autónomo	32	64	96
Fideicomiso	64	49	59
Judicial	32	32	32
Legislativo	63	64	62
Partido político	96	94	94
Sindicato	64	40	56
Universidad	63	60	63
Orden Municipal			
Ayuntamiento	160	310	446
Total	908 sujetos obligados	1,243 sujetos obligados	1,365 sujetos obligados

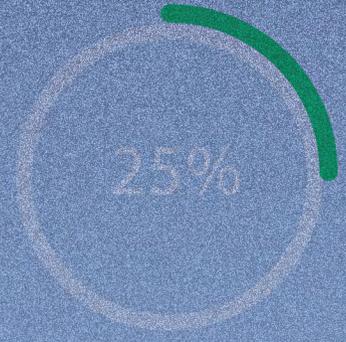
2.3 ¿Cómo se obtuvo la información para medir la apertura gubernamental?

Cada uno de los componentes señalados en la Figura 2 implicó una medición distinta, como calificar las solicitudes de acceso a la información recibidas por los sujetos obligados o contactar a los mismos a través de ejercicios de usuario simulado. La Tabla 2 detalla la fuente de información y estrategia de levantamiento utilizada para cada uno de los componentes.

Tabla 2. Levantamiento de datos para la Métrica de Gobierno Abierto 2021

Subíndice	Componente	Fuente de información	Periodo del levantamiento de datos	Estrategia de levantamiento
Transparencia desde la perspectiva gubernamental	Acceso a la Información	Solicitudes de acceso a la información realizadas a los sujetos obligados de la muestra en el periodo del 1° de julio del 2020 al 30 de junio del 2021.	De octubre a noviembre del 2021	El INAI compartió las bases de solicitudes federales y estatales en el mes de octubre. El proceso de recibir las primeras versiones de las bases, regresar correcciones, y recibir una entrega final duró aproximadamente dos meses. Posteriormente, un equipo de analistas fue calificando las solicitudes de acuerdo con los criterios de la Métrica.
	Transparencia Activa	Plataforma Nacional de Transparencia	Octubre del 2021	El INAI compartió un conjunto de bases con información sobre la existencia o inexistencia de datos en las fracciones de las obligaciones comunes de transparencia . Con ellas, un programador desarrolló un código para automáticamente calificar si los sujetos obligados publicaban información asociada a cada una de las fracciones a las que les corresponde reportar.
	Datos Abiertos	Google y plataformas locales de datos abiertos	Septiembre y octubre del 2021	Dos analistas realizaron búsquedas en Google y en plataformas locales para identificar la existencia de datos abiertos . Donde los hubo, se calificaron de acuerdo con los criterios de la Métrica.
Transparencia desde la ciudadanía	Acceso a la Información	Solicitudes de acceso a la información realizadas a los sujetos obligados de la muestra en el periodo del 1° de julio del 2020 al 30 de junio del 2021.	De octubre a noviembre del 2021	Se siguió el mismo proceso que en el componente de Acceso a la Información de Transparencia desde la perspectiva gubernamental.
	Transparencia Proactiva	Google y sitio web del sujeto obligado	Agosto, septiembre y octubre del 2021	Dos analistas buscaron en Google y en el sitio web del sujeto obligado un tema relevante al mismo. Se calificó la existencia o inexistencia de resultados de acuerdo con los criterios de la Métrica.
Participación desde la perspectiva gubernamental	-	Plataforma Nacional de Transparencia (PNT)	Octubre del 2021	En la PNT, dos analistas exploraron lo que cada sujeto obligado reportó entre enero del 2020 y junio del 2021 en la fracción XXXVII del artículo 70 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información

Subíndice	Componente	Fuente de información	Periodo del levantamiento de datos	Estrategia de levantamiento
				Pública (o su equivalente estatal) como Mecanismos de Participación Ciudadana y Resultados de los Mecanismos de Participación Ciudadana. Se creó una base de datos con esta información y se calificó de acuerdo con los criterios de la Métrica.
Participación desde la perspectiva ciudadana	-	Usuario simulado: Se contactó a los sujetos obligados a través de personas que intentaron activar diversos canales en materia de participación ciudadana	Agosto, septiembre y octubre del 2021	Un equipo de siete analistas recolectó los datos de contacto disponibles para cada sujeto obligado. Cada analista prosiguió a contactar a los sujetos obligados que sí tenían medios de contacto electrónicos o telefónicos. Se le dio prioridad como primer contacto a los medios electrónicos (correo, buzones o chats en línea) y se dio un plazo de 10 días naturales para que el sujeto obligado respondiera por ese medio. En caso de no responder o de que la respuesta no fuera suficiente para calificar como activación o no activación, se pasó a los intentos telefónicos. Las llamadas se intentaron tres veces, en diferentes días y horarios para aumentar la probabilidad de éxito.



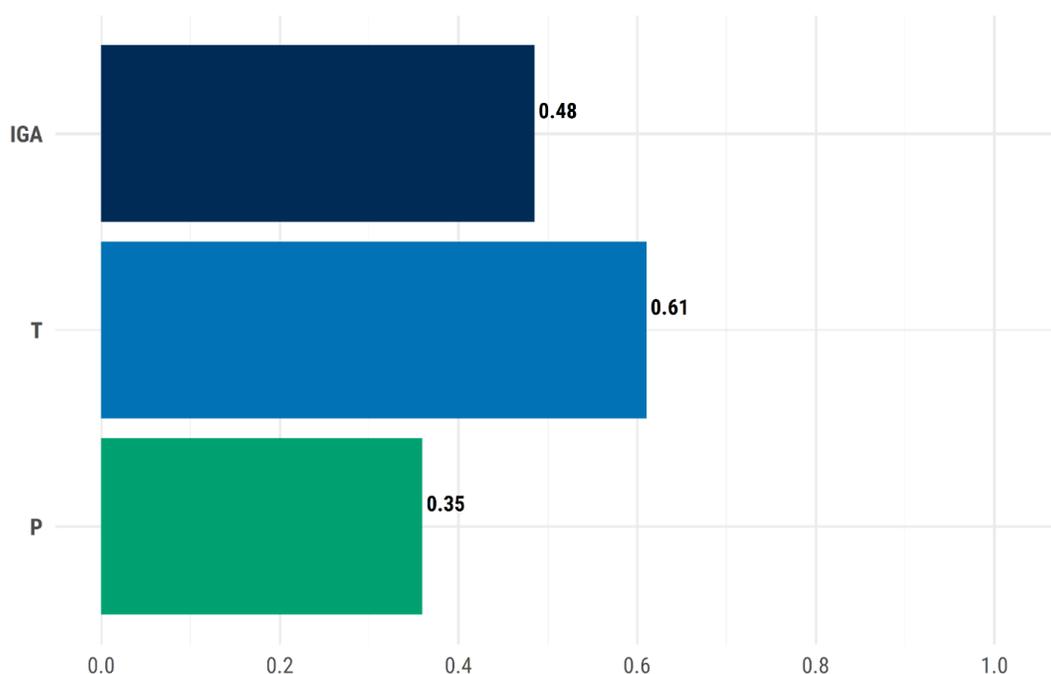
RESULTADOS DE LA MÉTRICA DE GOBIERNO ABIERTO 2021



3. RESULTADOS DE LA MÉTRICA DE GOBIERNO ABIERTO 2021

El **Índice de Gobierno Abierto (IGA) en México para 2021 es de 0.48** (en una escala de 0 a 1, donde 1 es indicativo de un gobierno totalmente transparente y abierto a la participación ciudadana y 0 de un gobierno sin apertura). Por su parte, la calificación de la **dimensión de Transparencia (T) es de 0.61**, la cual es resultado del promedio simple de los subíndices de Transparencia desde la perspectiva gubernamental (0.68) y Transparencia desde la perspectiva ciudadana (0.53). La calificación de la **dimensión de Participación (P) es de 0.35**, y proviene del promedio simple de los subíndices de Participación desde la perspectiva gubernamental (0.23) y Participación desde la perspectiva ciudadana (0.47). La visualización gráfica de estos resultados se presenta a continuación.

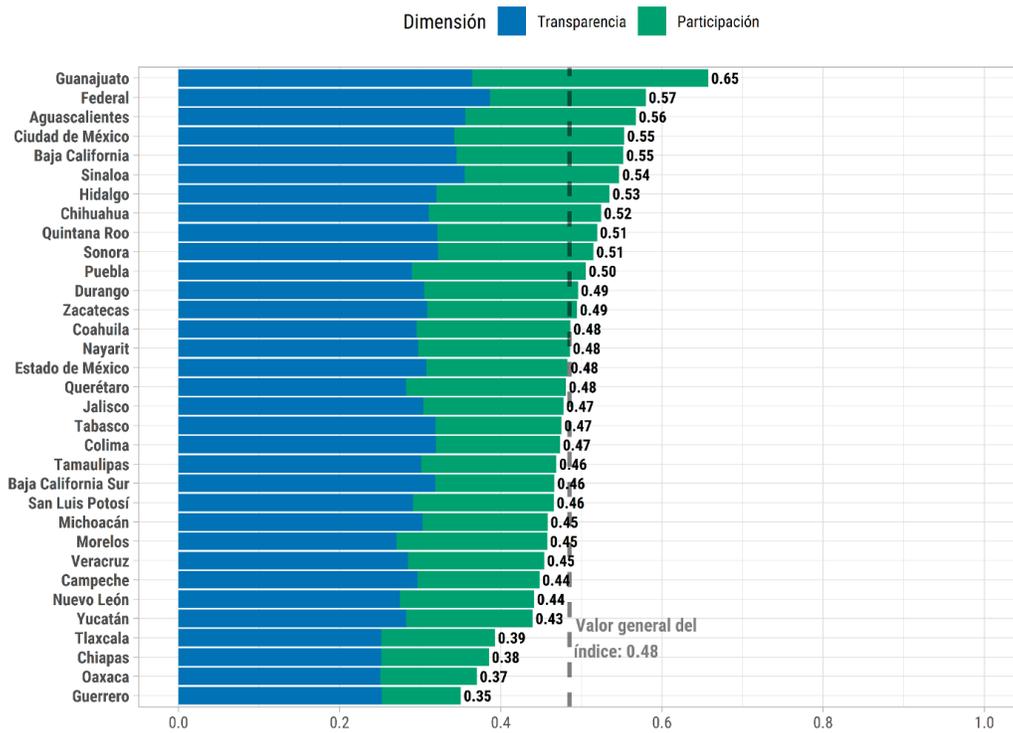
Gráfica 1. Resultados del Índice de Gobierno Abierto 2021 y sus subíndices



Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2021

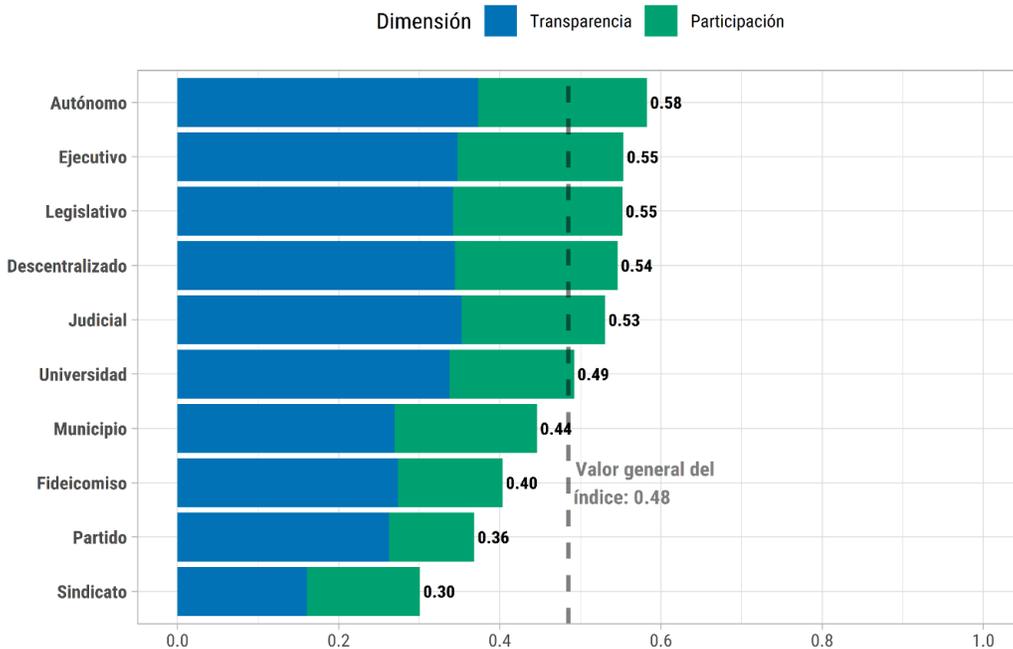
Como se mencionó en la introducción, el IGA también se puede calcular por distintos niveles de análisis. En las siguientes gráficas se visualiza el puntaje obtenido por las entidades federativas del país y por cada tipo de sujeto obligado analizado.

Gráfica 2. Índice de Gobierno Abierto 2021 por entidad federativa



Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2021

Gráfica 3. Índice de Gobierno Abierto 2021 por tipo de sujeto obligado



Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2021

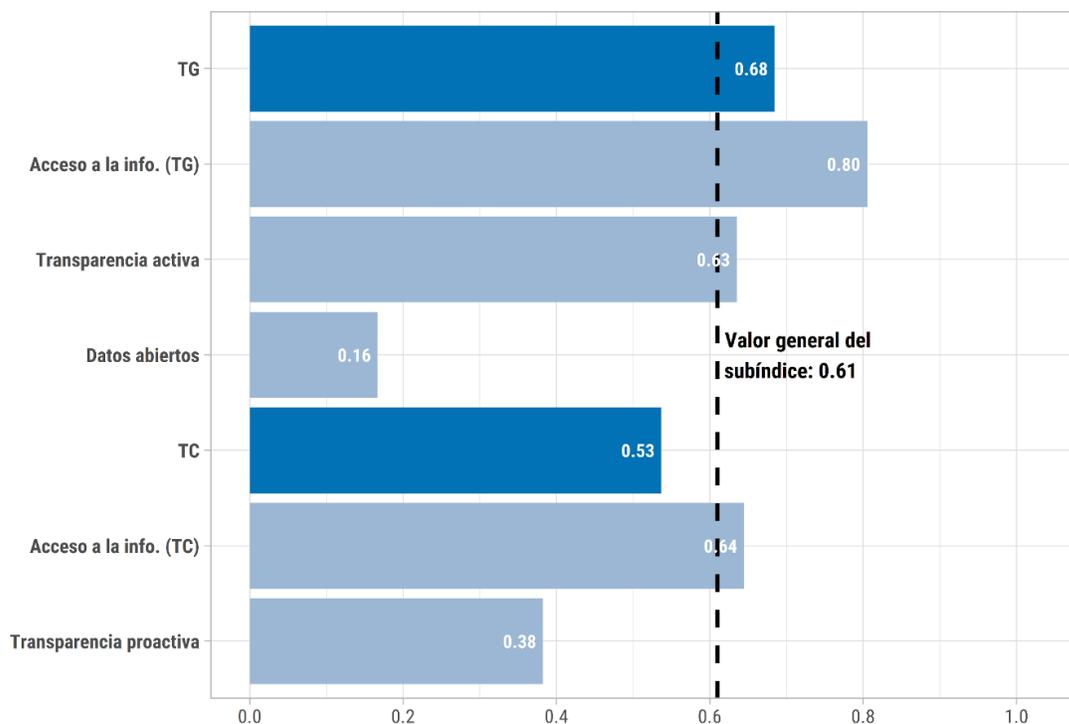
En los siguientes apartados se hace un análisis de cada uno de los subíndices y componentes que conforman estas calificaciones agregadas desde cada perspectiva (gubernamental y ciudadana).

3.1 Dimensión de Transparencia

La dimensión de Transparencia analiza si el gobierno hace pública la información sobre sus decisiones y acciones; la facilidad con la que la ciudadanía puede tener acceso a ella y, finalmente, si dicha información, dada su relevancia y la oportunidad con la que se publica, le permite tomar decisiones. Para medirlo, la MGA utiliza el subíndice de Transparencia, el cual 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 con sus obligaciones de transparencia y divulgan datos en formato abierto.

En esta edición de la Métrica, **el subíndice de Transparencia obtuvo una calificación de 0.61**. Como se observa en la siguiente gráfica, el valor de la Transparencia desde la perspectiva de gobierno (TG) es superior al de la perspectiva ciudadana (TC). Esto quiere decir que, aunque los sujetos obligados ponen a disposición de las personas cierta información, no necesariamente lo harán bajo una lógica en la que el ciudadano o ciudadana sea el centro y fin de dichas acciones.

Gráfica 4. Subíndice de Transparencia por perspectivas



Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2021

3.1.1 ¿El gobierno hace pública la información relativa a sus decisiones y acciones y en qué medida lo hace?

Para evaluar el grado en el que el sujeto obligado pone a disponibilidad de la ciudadanía la información que le es requerida por ley o solicitada por la ciudadanía, la Métrica utiliza el subíndice de Transparencia desde la perspectiva gubernamental (TG). Este subíndice se conforma por tres componentes ponderados de la siguiente manera:

$$TG = 0.6 \text{ Acceso a la Información} + 0.3 \text{ Transparencia Activa} + 0.1 \text{ Datos Abiertos}^{11}$$

El resultado es un valor entre 0 y 1, en donde 1 representa el nivel máximo alcanzable de transparencia desde el gobierno y 0 la ausencia total de transparencia desde esta perspectiva.

i. Componente de Acceso a la Información (TG-AI)

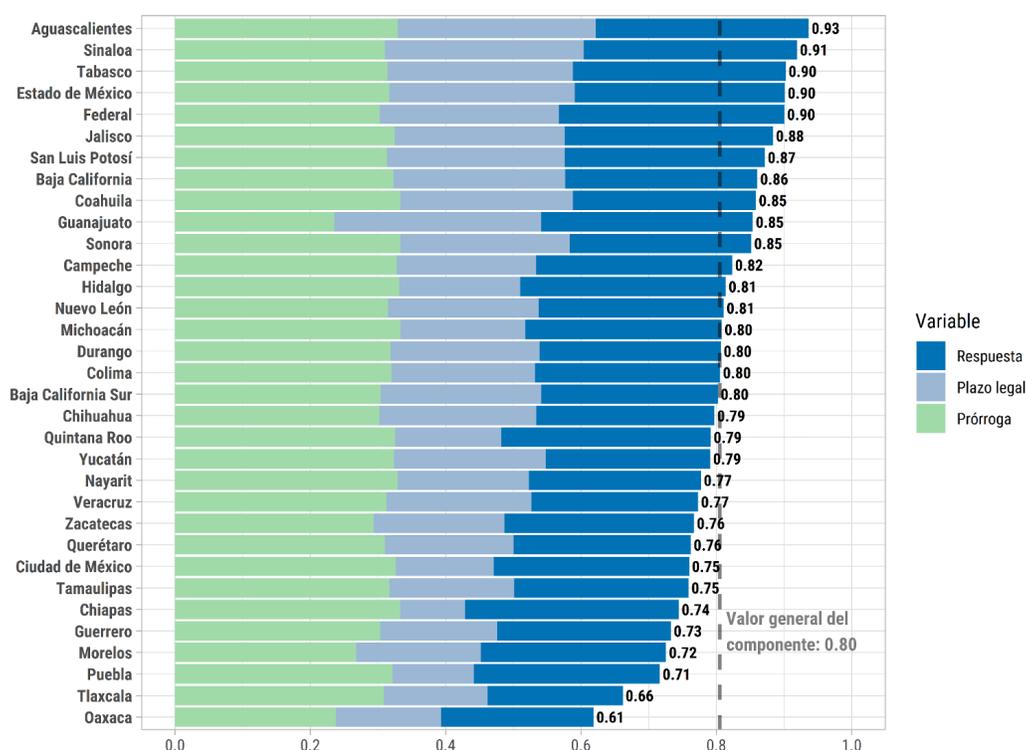
Este componente evalúa el procedimiento de acceso a la información para medir si los sujetos obligados responden a las solicitudes de información que reciben con apego a los requisitos marcados en la ley. Para obtener la calificación se consideran tres variables: la *primera*, *respuesta*, verifica simplemente si la solicitud hecha por el ciudadano o ciudadana recibe una respuesta. La *segunda*, *plazo legal*, evalúa si la respuesta se otorga dentro del plazo legal establecido en la normatividad; mientras que la *última*, *prórroga*, califica si el sujeto obligado responde sin necesidad de solicitar prórroga.

Las tres variables se califican de manera dicotómica para cada una de las solicitudes recibidas por el sujeto obligado durante el periodo de estudio. La calificación que obtiene cada sujeto obligado surge del promedio de la calificación de cada solicitud recibida y, para obtener el valor del componente, se utiliza el promedio simple de las tres variables. El resultado es un valor entre 0 y 1, en donde 1 representa el mayor nivel de accesibilidad a la información que otorga el sujeto obligado a la ciudadanía, y 0 el nivel mínimo.

A continuación se presentan **los resultados de Acceso a la Información desde la perspectiva gubernamental, el cual, en promedio, es de 0.80**. En cuanto al desempeño por entidad federativa, cinco estados obtuvieron calificaciones iguales o superiores a 0.90 y, de entre ellos, destacan Aguascalientes (0.93) y Sinaloa (0.91) por haber alcanzado los puntajes más altos. Por el contrario, Oaxaca (0.61) y Tlaxcala (0.66) fueron los estados con las calificaciones más bajas.

¹¹ 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 5. Componente de Acceso a la Información desde el gobierno, por entidad federativa¹²



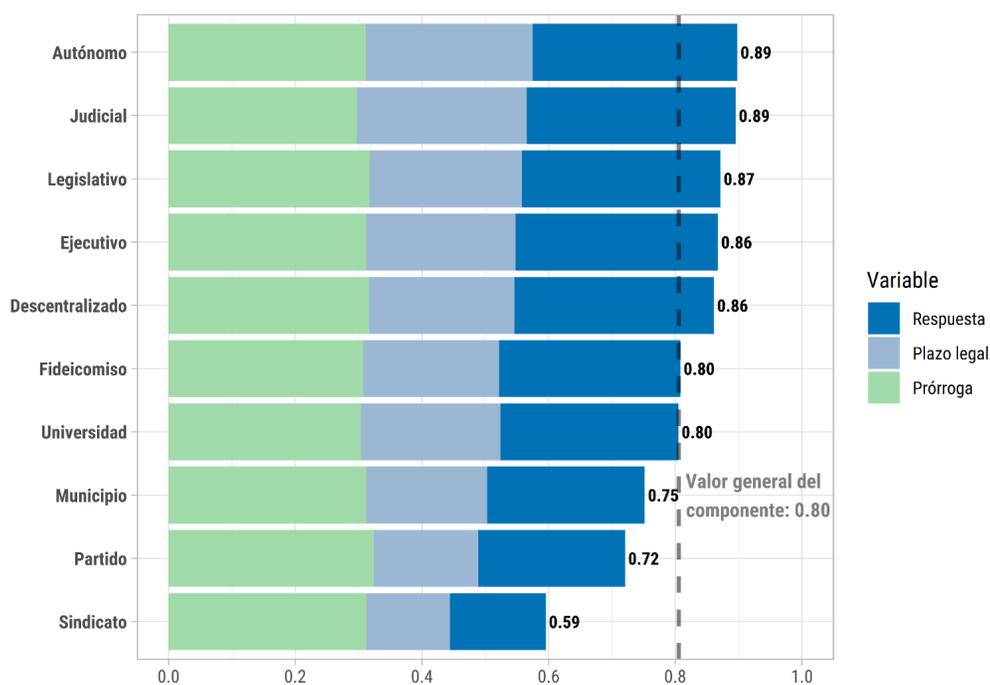
Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2021

La gráfica 6 también muestra los resultados de este componente, pero desagregados por tipo de sujeto obligado. Los organismos autónomos y el Poder Judicial son los que alcanzaron la puntuación más alta (ambos 0.89), mientras que la más baja la obtuvieron los sindicatos (0.59). Aún así, vale la pena mencionar que, entre los 61 sujetos obligados que obtuvieron 1 en todas variables de este componente, 11 de ellos son sindicatos y 11 son fideicomisos que responden por sí mismos¹². Esto es notable porque los sindicatos y fideicomisos son sujetos obligados más recientes que la mayoría y suelen tener poco personal para atender cuestiones adicionales a sus tareas básicas. Esto demuestra, primero, que no es necesario ser una institución con una gran infraestructura administrativa para cumplir con estas obligaciones y, segundo, que esta práctica se puede incorporar y establecer al interior de una institución dentro de un tiempo relativamente corto.

¹² Para medir este componente se le solicitó a cada entidad federativa una base de datos con todas las solicitudes de información recibidas dentro del periodo de estudio de la Métrica. Las bases que entregaron Coahuila, Jalisco y Sonora sólo contenían solicitudes con estatus de *Terminadas*, es decir, no incluían el resto de solicitudes con otro tipo de estatus. Las bases fueron utilizadas a pesar de no contar con todos los elementos requeridos para su análisis, por lo que su calificación en este componente estará reflejando esta situación, afectando particularmente la variable de *Respuesta*.

¹³ A veces, los fideicomisos contestan a través de la secretaría u otra institución de la que son parte. Sin embargo, todos los que obtuvieron el puntaje máximo, responden por sí mismos, lo que significa que tienen un equipo encargado de atender estas solicitudes.

Gráfica 6. Componente de Acceso a la Información desde el gobierno, por tipo de sujeto obligado



Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2021

Al igual que en 2019, de las tres variables que conforman el componente, la que presenta mayor área de oportunidad es la de *plazo legal*, lo que quiere decir que un número importante de sujetos obligados continúan contestando fuera de los periodos que dicta la ley; lo que implica que la persona sí recibe una respuesta, pero no de manera oportuna. Probablemente el descenso en la calificación de esta variable esté relacionado con la suspensión de plazos para dar respuesta a las solicitudes de información, una medida temporal adoptada por los órganos garantes a raíz de la pandemia por COVID-19, esto para evitar que corriera el tiempo estipulado en la ley que obliga a los sujetos obligados a dar respuesta dentro de un número de días preestablecido.

Finalmente, es necesario mencionar que la calificación de *prórroga* probablemente sea menor en la realidad, ya que hubo dos estados (Jalisco y Sonora) que no reportaron ninguna solicitud con prórroga en las bases de datos utilizadas para el análisis y eso, posiblemente, se debe más a un error en el registro o construcción de la base, que a un reflejo concreto de lo que ocurre.

ii. Componente de Transparencia Activa (TA)

El componente de Transparencia Activa (TA) evalúa la medida en la que los sujetos obligados publican la información a la que, por ley, están obligados. A partir de una revisión de los datos cargados por los mismos sujetos obligados a la [Plataforma Nacional de Transparencia \(PNT\)](#), se evalúa la existencia de la información prevista en todas las fracciones comunes de la LGTAIP¹⁴ y sus equivalentes

¹⁴ Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

en las leyes locales. Este ejercicio no busca valorar la calidad de la información que ahí se reporta, sino únicamente la existencia de ésta¹⁵.

La valoración es de 1 cuando existe algún archivo cargado para cada obligación de transparencia que, según la normatividad, le aplica a ese sujeto obligado¹⁶, y de 0 cuando ninguna obligación fue reportada. La calificación final del componente es el promedio simple de todas las fracciones que le aplican a cada sujeto obligado.

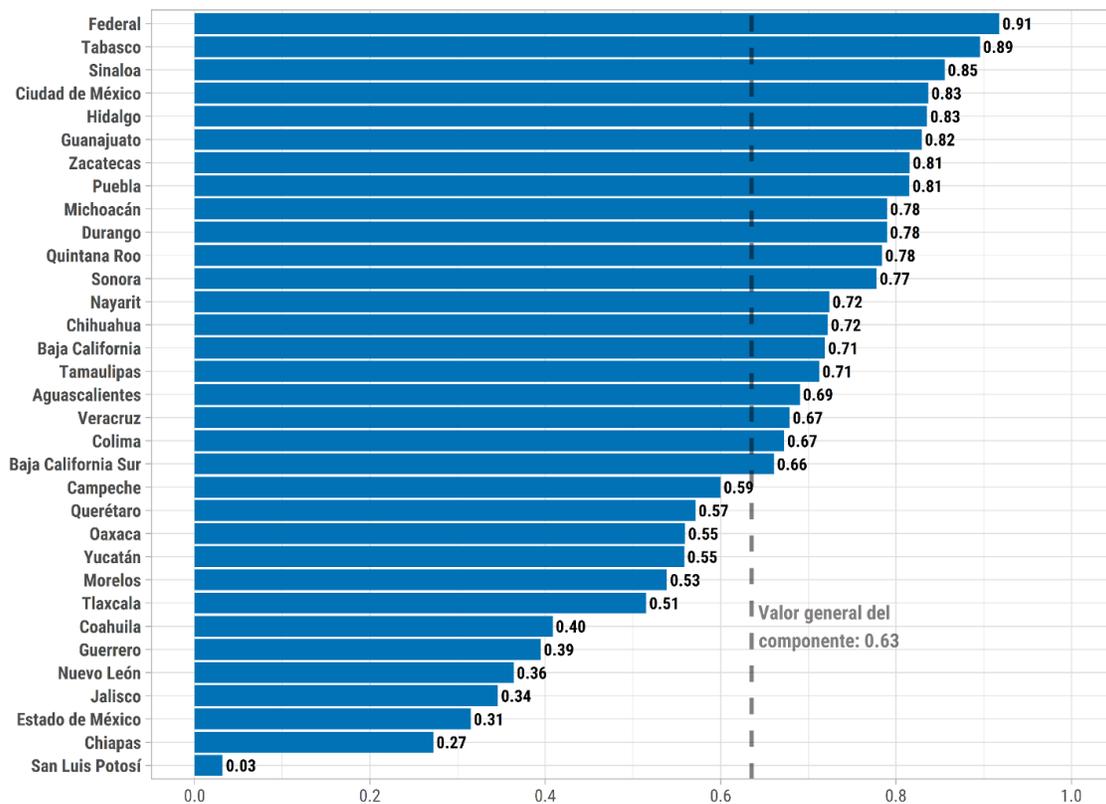
En la gráfica 7 se aprecia **el valor general del componente de Transparencia Activa, que es de 0.63**, así como la calificación alcanzada por cada entidad federativa. Por segundo año consecutivo, la Federación y Tabasco son quienes más cumplen con poner a disposición de la ciudadanía información relativa a las funciones y actividades que llevan a cabo. Por otro lado, San Luis Potosí es la entidad con la calificación más baja, ya que sólo cuatro de los 43 sujetos obligados que componen su muestra cumplieron con sus obligaciones de transparencia en la PNT (Poder Judicial, Fiscalía General, Secretaría de Finanzas y el municipio de San Luis Potosí).¹⁷

15 Los órganos garantes hacen una valoración sustantiva cuando aplican las verificaciones del cumplimiento de las obligaciones de transparencia; sin embargo, dado que la muestra de sujetos analizados es distinta de la de la Métrica no pudo ser incorporada como indicador.

16 No todas las obligaciones de transparencia previstas en la LGTAIP le aplican a todos los sujetos obligados por igual. Para conocer cuáles sí y cuáles no le aplican a un sujeto obligado en específico existen las tablas de aplicabilidad de obligaciones de transparencia, las cuales (en la mayoría de los casos) están disponibles para su consulta en la PNT.

17 De acuerdo con el INAI, "la única entidad que desarrolló una plataforma propia para la captura de las obligaciones de transparencia de todos sus sujetos obligados, sin utilizar la interfaz de la Plataforma Nacional de Transparencia para cargar directamente en ésta, es el Estado de México. En esta entidad, los sujetos obligados capturan su información en el sistema SAIMEX, en donde cada institución tiene permisos de ingreso para publicar sus obligaciones de transparencia, de conformidad con lo especificado en los Lineamientos Técnicos Generales aprobados por el Sistema Nacional de Transparencia. Posteriormente, vía servicios Web, el SAIMEX envía los registros capturados a la Plataforma Nacional de Transparencia. Esto se hace de manera paulatina y, por tanto, existe un desfase de lo capturado en el SAIMEX y en la PNT. Un caso similar al del EDOMEX es San Luis Potosí, que, en principio, desarrolló su propio portal de captura y publicación de las obligaciones de transparencia; sin embargo, en esta entidad no adoptaron los servicios Web para remitir la información a la PNT por esa vía, sino que decidieron que cada sujeto obligado capturara en el SIPOT sus obligaciones de transparencia. Es necesario apuntar que, dada la urgencia de la captura en la PNT (este estado fue el último en comenzar con la captura en la PNT), el organismo garante asignó todos los formatos a los sujetos obligados sin que mediaran tablas de aplicabilidad. Es la razón de que se visualicen todas las obligaciones de transparencia específicas en la interfaz de la consulta pública de cada sujeto obligado; en consecuencia, muchas de las obligaciones aparecen con cero registros en los reportes. Además, los sujetos obligados dan preferencia a la publicación de sus obligaciones en dicho portal estatal que en la PNT. En otro contexto, el organismo garante de Michoacán desarrolló un aplicativo para capturar las obligaciones de transparencia, el cual tiene la funcionalidad de visualizar los registros en una ventana de la sección de transparencia de las páginas institucionales y, al mismo tiempo, remitir de manera instantánea la información a la PNT vía servicios Web. De esta manera, el desfase es casi nulo entre la publicación de los registros en los portales y en la PNT. Cabe señalar que no todos los sujetos obligados de Michoacán utilizan este medio, algunos cargan sus obligaciones directamente en la Plataforma Nacional de Transparencia, como los que pertenecen al Ejecutivo Estatal. Por último, los Poderes Ejecutivos de varios estados han desarrollado sus propios portales de transparencia en donde concentran la información de la mayoría de sus sujetos obligados: centralizados, descentralizados y paraestatales. En estos portales no siempre se observan a cabalidad las indicaciones de los Lineamientos Técnicos Generales, tanto en criterios de publicación como en tiempos de conservación; en su caso, atienden lo establecido en sus lineamientos locales. No obstante, es importante destacar que también capturan sus obligaciones de transparencia en la PNT, cumpliendo con lo instituido en los Lineamientos Técnicos Generales. En este grupo se encuentran entidades como Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Chiapas, Guanajuato, Michoacán, Sonora, entre otros".

Gráfica 7. Componente de Transparencia Activa, por entidad federativa

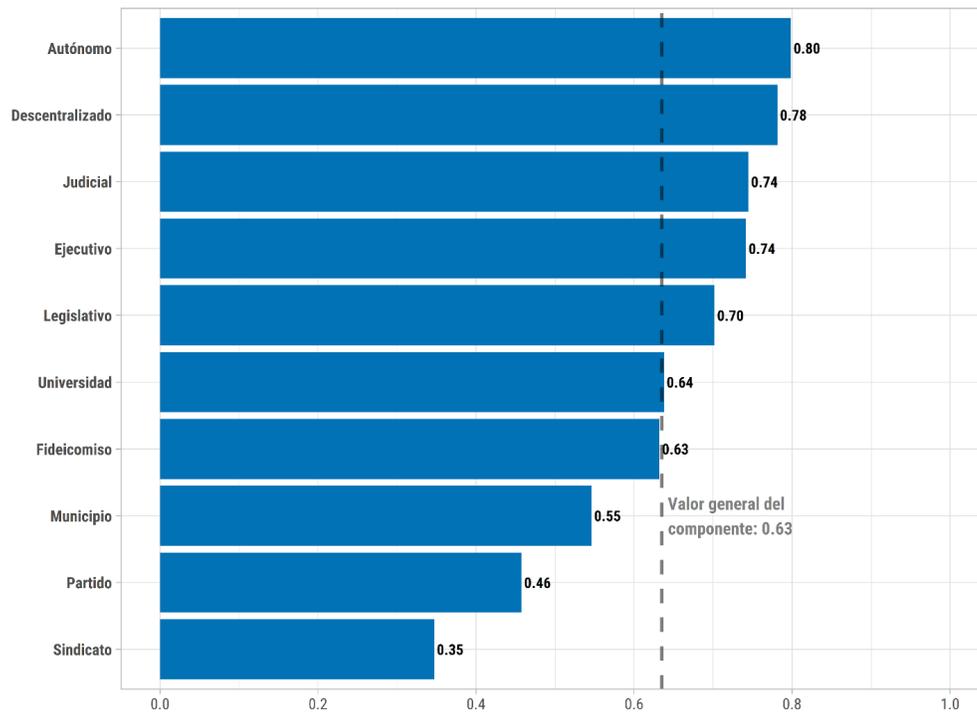


Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2021

Son varias las razones por las cuales una entidad obtiene una baja calificación. Por ejemplo, muchos sujetos obligados que reportan información sólo en unas pocas obligaciones, como ocurre en Nuevo León; o múltiples sujetos obligados que no cargan información a ni una sola fracción, como en Jalisco, donde la mayoría de los que no cumplen son municipios, aunque también entre ellos se encuentra la Auditoría Superior de ese estado.

Por tipo de sujeto obligado, la gráfica 8 muestra que las puntuaciones más altas corresponden a los organismos autónomos (0.80) y a los descentralizados (0.78); las más bajas a los sindicatos (0.35) y a los partidos políticos (0.46). Destaca el caso de los organismos descentralizados, pues pasaron de la sexta posición en la Métrica 2019 (con una calificación de 0.76) a ocupar el segundo lugar en esta edición. Sin embargo, este avance no se debe a una mejora sustancial en su desempeño, sino a una disminución en la calificación de los demás tipos de sujetos obligados.

Gráfica 8. Componente de Transparencia Activa, por tipo de sujeto obligado



Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2021

iii. Componente de Datos Abiertos (DA)

El componente de Datos Abiertos (DA) evalúa si la información que el sujeto obligado pone a disposición del público como *dato abierto* cuenta con las ocho características necesarias para considerarse como tal¹⁸. Para ello, se realizan búsquedas a través de Google y, en caso de existir, en los portales de datos abiertos de los sujetos obligados.

Las variables consideradas para este componente son ocho: la primera se refiere a la *existencia* de datos en los resultados que aparecen en la primera página de cualquiera de las herramientas de búsqueda. La segunda, *formato digital*, califica si los datos se originaron mediante un dispositivo de computación o no. La tercera mide si los datos están estructurados de tal manera que puedan ser extraídos, procesados e interpretados por equipos electrónicos, es decir, si son *legibles en máquina*. La cuarta se refiere a la posibilidad de tener *acceso gratuito* a los datos. La quinta, *licencia abierta*, mide si las personas usuarias tienen libertad para el uso, distribución, modificación, separación, compilación y propagación de los datos para cualquier propósito y sin discriminación. La sexta característica refleja si los datos están *actualizados* —que, para efectos de esta medición, implicaba que contuvieran información de enero de 2020 en adelante—. La séptima característica mide si los datos se encuentran en *formato abierto*, es decir, si se pueden almacenar en un archivo digital, de

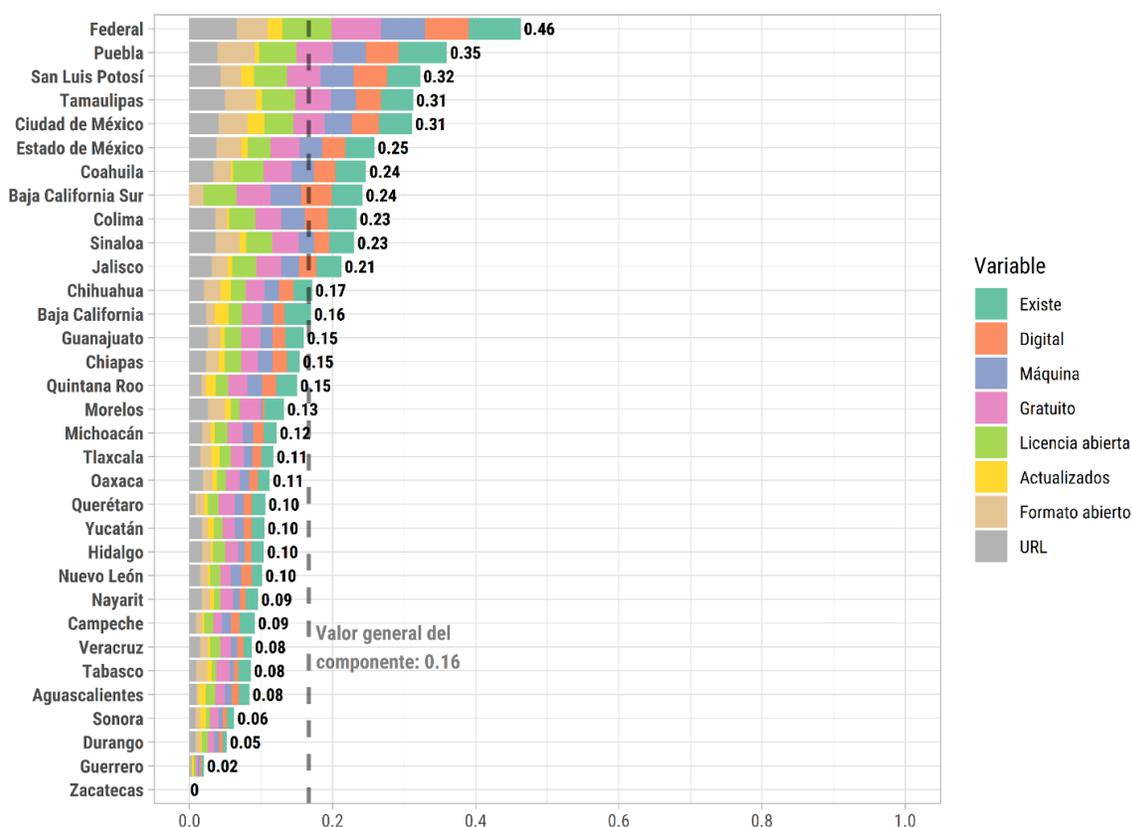
¹⁸ Estas ocho características provienen de los requisitos establecidos en el Anexo Técnico del G8 (UK Government Cabinet Office, 2013) y en el Decreto por el que se establece la regulación en materia de Datos Abiertos en México (DOF, 2015).

fácil acceso, con especificaciones técnicas públicas y sin condicionamiento alguno para su aplicación y reproducción. Finalmente, *URL claro* mide si la ruta que lleva a la descarga de los datos funciona y es clara.

El cálculo del componente resulta de la valoración dicotómica de cada uno de los indicadores (1 si la información cumple con la característica, y 0 si no lo hace) y de su subsecuente promedio. Al final, se obtiene un valor entre 0 y 1, en donde 1 indica que los datos liberados por el sujeto obligado cumplen con todas las características mencionadas previamente y 0 que el sujeto obligado no cuenta con datos abiertos.

La gráfica 9 presenta las calificaciones que obtuvieron los estados en este tema. Al igual que en la edición anterior, son muy bajas en comparación con el resto de los componentes, pues **el valor promedio del de Datos Abiertos es de 0.16**. El Gobierno Federal obtuvo la calificación más alta (0.46), seguido por Puebla (0.35) y San Luis Potosí (0.32). Esta última entidad pasó de llevarse 0 de calificación en la Métrica anterior, a la tercera posición en la medición actual; siendo atribuible este avance a la reciente creación y sostenimiento de su [plataforma estatal de datos abiertos](#). También es destacable la disminución en el número de entidades que no publican datos abiertos, pasando de ocho¹⁹ a una.

Gráfica 9. Componente de Datos Abiertos, por entidad federativa



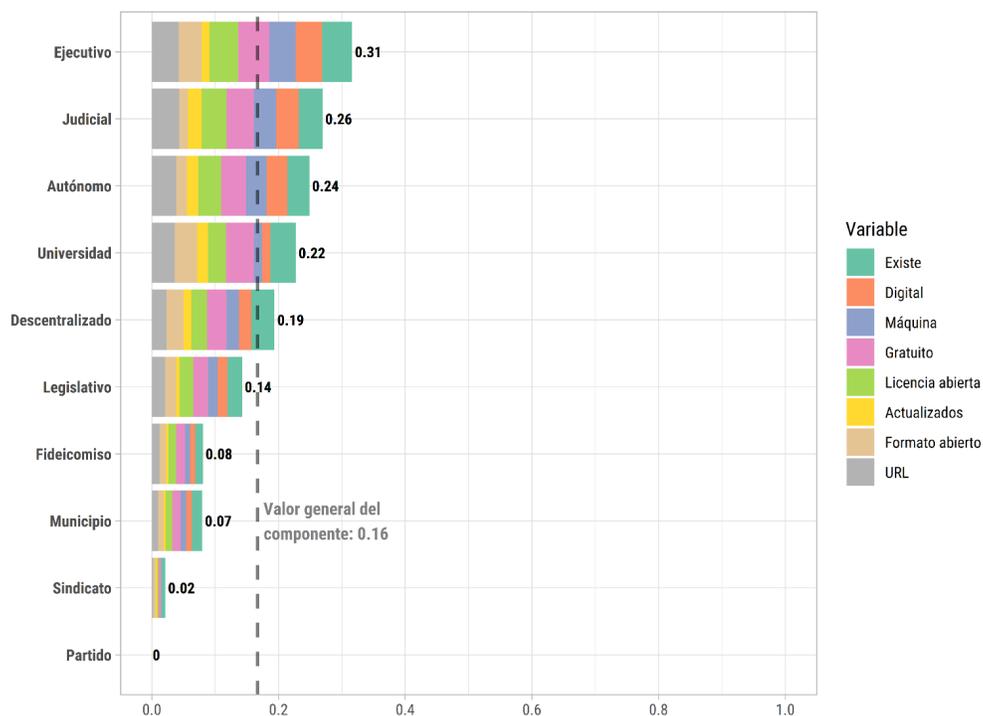
Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2021

19 En 2019 estas fueron Baja California Sur, Chiapas, Durango, Guerrero, Nayarit, San Luis Potosí, Tabasco y Zacatecas.

Los estados con las calificaciones más bajas son Zacatecas (0) y Guerrero (0.02). En el caso del primero, aunque las búsquedas sí arrojaron resultados, lo que se encontró en la gran mayoría de los casos fueron formatos de obligaciones de transparencia. Esto significa que los sujetos obligados en realidad no están divulgando datos abiertos, sino una tabla que reporta la información que por ley ya están obligados a hacer pública²⁰. Aunado a esto, si bien la Secretaría de la Función Pública zacatecana tiene un portal de [datos abiertos](#), los archivos no se pudieron descargar correctamente para evaluar sus atributos, pues venían únicamente en formato *json*²¹. En el caso de Guerrero, el único archivo calificable fue el de la Fiscalía General del Estado, pero lo que se encontró fue una base de datos sobre incidencia delictiva que no fue generado por ella, sino por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Con este hallazgo se hace evidente que ningún sujeto obligado guerrerense publicó datos abiertos por sí mismo.

Los resultados del componente por tipo de sujeto obligado se presentan en la gráfica 10. El Poder Ejecutivo es el que más reporta datos abiertos (0.31), mientras que los partidos políticos no cuentan con datos publicados (0). Pese a su baja calificación promedio, algunos municipios han realizado esfuerzos para generar sus propias plataformas de datos abiertos, como [Veracruz](#), [Veracruz](#) y [Zapopan, Jalisco](#), las cuales son fáciles de navegar y cuentan con un amplio catálogo de temas y varios formatos para descargar la información. También el Ayuntamiento de [Zinacantepec, Estado de México](#) tiene un espacio en su sitio web destinado a la descarga de datos abiertos, sin embargo, estos son muy pocos y no están actualizados.

Gráfica 10. Componente de Datos Abiertos, por tipo de sujeto obligado



Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2021

²⁰ En estos casos los sujetos obligados obtuvieron 0 de calificación en todas las variables.

²¹ La extensión .json es un formato de datos utilizado en JavaScript, un lenguaje de programación que requiere de cierto nivel de especialización para poder manipularlos.

3.1.2 ¿Qué tan factible es que una persona obtenga información oportuna y relevante para tomar decisiones?

Para medir la facilidad con la que la ciudadanía recibe información en posesión del sujeto obligado se desarrolló el subíndice de Transparencia desde la perspectiva ciudadana (TC). Se compone de Acceso a la Información y Transparencia Proactiva, los cuales se ponderan de la siguiente manera:

$$TC = 0.6 \text{ Acceso a la Información} + 0.4 \text{ Transparencia Proactiva}^{22}$$

El resultado es un valor entre 0 y 1, en donde 1 representa el nivel máximo alcanzable de transparencia desde la ciudadanía y 0 la ausencia total de transparencia desde esta perspectiva.

i. Componente de Acceso a la Información (TC-AI)

El componente de Acceso a la Información (TC-AI) se encarga de medir la calidad de la respuesta que recibe una persona al solicitar información de los sujetos obligados y, a su vez, la rapidez con la que ésta se obtiene. Las variables de *completitud*, *claridad* y *celeridad* son las que conforman este componente.

Completitud se mide a partir del promedio simple de la calificación de dos criterios: el primero valora que el sujeto obligado clasifique correctamente en el sistema el tratamiento que dio a cada solicitud —es decir, que registre haber otorgado la información sólo cuando así sea y que, de lo contrario, registre la razón adecuada, sea inexistencia, incompetencia, o confidencialidad de la información, entre otras—. El segundo criterio consiste en que la respuesta atienda todos los puntos o preguntas requeridos en la solicitud.

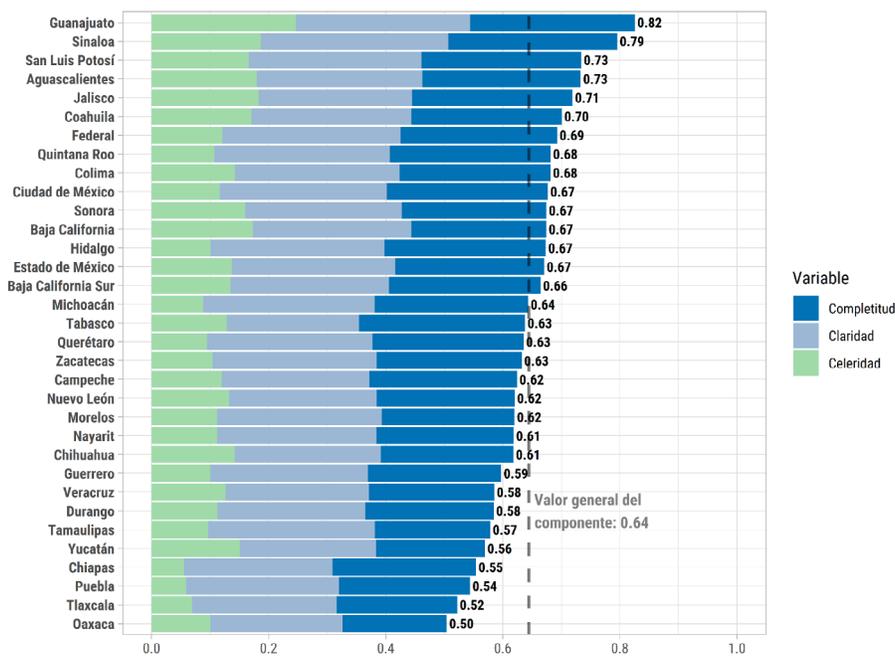
Para la variable de *claridad* se utiliza el promedio simple de dos variables dicotómicas, la primera califica la facilidad para identificar la respuesta dentro del texto recibido y si la forma en la que se presenta la respuesta facilita su lectura y, la segunda, califica la medida en la que se emplea un lenguaje ciudadano para responder. Esta última puede tomar los valores de 0, 0.5 y 1 (donde una respuesta con lenguaje difícil de comprender obtiene 0, y una respuesta con lenguaje fácil de comprender obtiene 1). La última variable, *celeridad*, mide la rapidez con la que la persona recibe la información solicitada²³.

La calificación de cada entidad federativa se expone en la siguiente gráfica, y en ella también se observa que **el valor promedio del componente de TC-AI es de 0.64**. La calificación más alta la recibió el estado de Guanajuato (0.82), seguido de Sinaloa (0.79). El primero responde con gran celeridad, de manera clara y completa, mientras que el segundo, aunque tarda un poco más, sus respuestas también presentan buenos atributos. En el otro extremo se encuentra Oaxaca con una calificación de 0.50, cayendo a la última posición del ranking después de que, en 2019, obtuvo una óptima calificación que lo colocó en el sexto lugar.

22 En los casos donde no se califica Acceso a la Información, la calificación del subíndice de TC es igual a la calificación que se obtiene en Transparencia Proactiva.

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

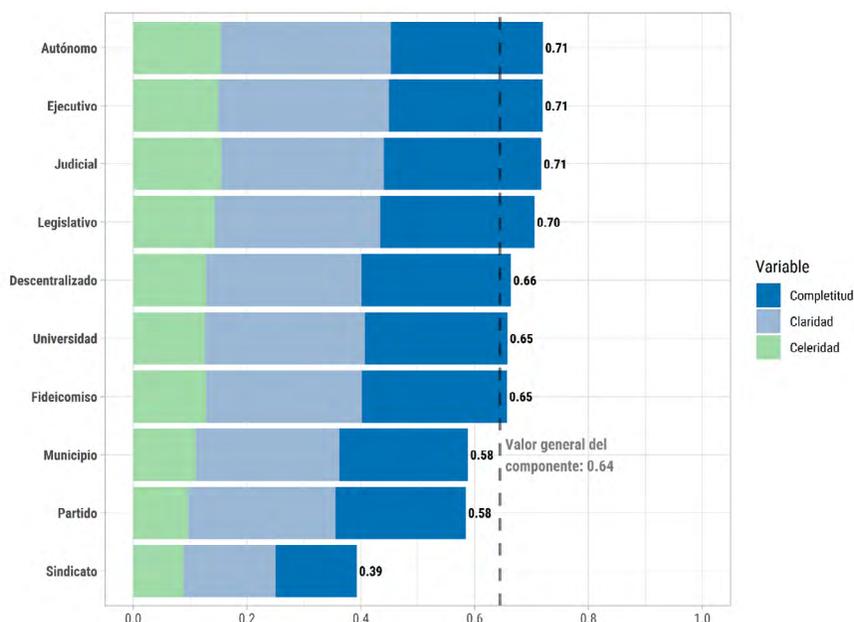
Gráfica 11. Componente de Acceso a la Información desde la perspectiva ciudadana, por entidad federativa



Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2021

Por tipo de sujeto obligado, los organismos autónomos y los poderes Ejecutivo y Judicial son quienes tuvieron el mejor desempeño, empatados los tres con 0.71; a diferencia de los sindicatos, quienes tuvieron un desempeño deficiente (0.39).

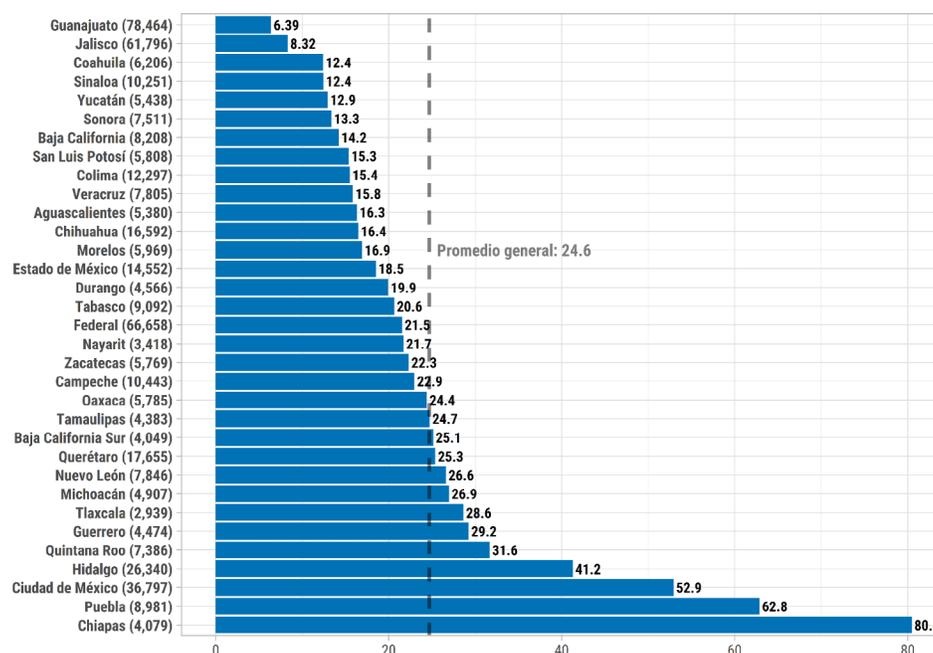
Gráfica 12. Componente de Acceso a la Información desde la perspectiva ciudadana, por tipo de sujeto obligado



Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2021

La gráfica 13 muestra cuánto tiempo deberá esperar una persona ciudadana por la respuesta a su solicitud de información, dependiendo de la entidad a la que la realice. Es realmente revelador el contraste entre la entidad que más rápido contesta (Guanajuato) *versus* la que más tarda en hacerlo (Chiapas). En 2019 ambos estados alcanzaron la misma posición en el ranking, aunque es de destacar que Guanajuato tardaba aproximadamente el mismo tiempo en responder; mientras que Chiapas lo hacía en 32.2 días, en promedio.

Gráfica 13. Promedio de días naturales para responder una solicitud de información, por entidad federativa



Nota: Las cifras entre paréntesis indican el número de solicitudes recibidas durante el periodo que se estudia en esta Métrica.

Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2021

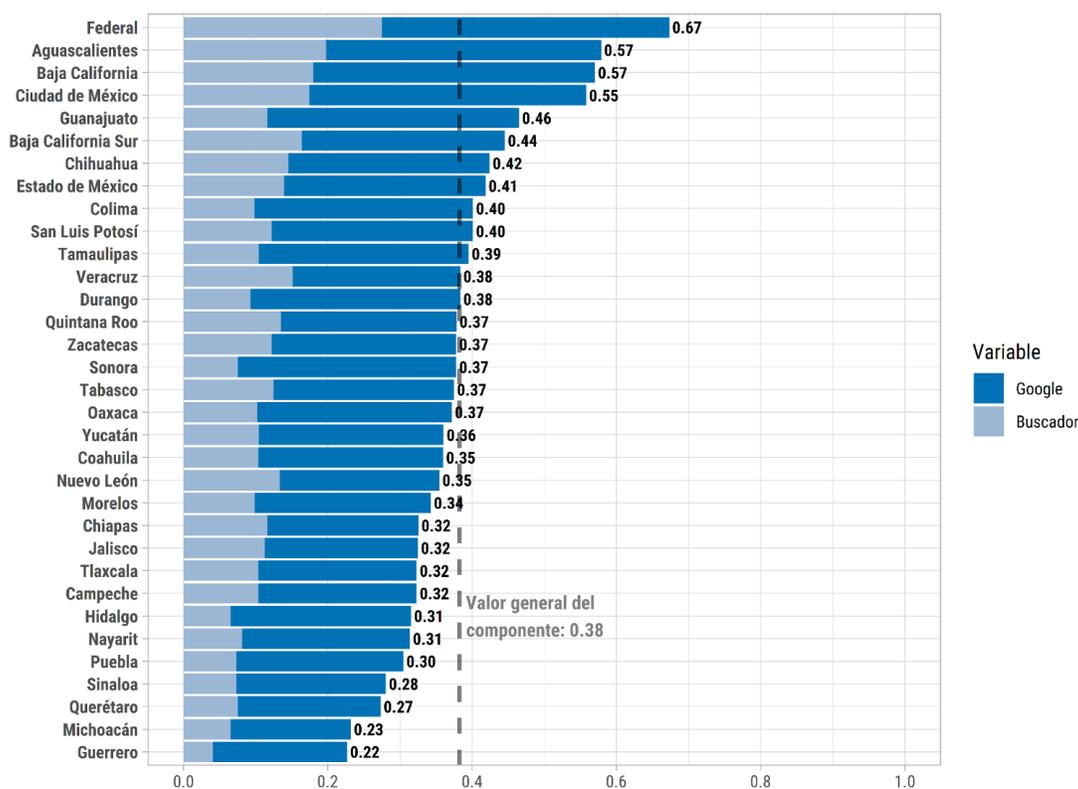
ii. Componente de Transparencia Proactiva (TP)

Para medir el componente de Transparencia Proactiva (TP) se evalúa qué tan fácil es para las personas encontrar información de relevancia para su vida cotidiana, aún si esta no forma parte de las obligaciones de los sujetos. Por ejemplo, se busca información sobre la recolección de residuos en los municipios o los requisitos para candidaturas independientes en los institutos electorales estatales (en el Anexo B.2 se encuentra el listado completo de los temas consultados para cada tipo de sujeto obligado).

El componente está conformado por dos variables: la primera, el *buscador interno*, mide la posibilidad de obtener la información relevante usando el buscador del sitio web de cada sujeto obligado; mientras que la segunda se refiere a los resultados generados por la búsqueda de dicha información en *Google*. Ambas variables son dicotómicas: obtienen 1 si la búsqueda arroja resultados útiles y 0 en caso contrario; aunque en el caso del buscador interno, si la información no se encuentra a través del buscador, pero sí en la página principal del sitio web, se le otorga medio punto al sujeto obligado. El resultado es el promedio simple de las dos variables, en el que 1 representa que se encontró la información relevante a través de ambos canales, y 0 la ausencia de resultados en ambas búsquedas.

En esta medición, **el valor general del componente de Transparencia Proactiva es de 0.38**. Al igual que en la edición anterior de la Métrica, el desempeño de los sujetos obligados es mejor cuando la búsqueda se realiza mediante Google que cuando se utilizan sus buscadores internos: únicamente el 45% de los sujetos obligados de la muestra cuentan con buscador en su sitio web y, de ellos, el 6.5% presentó fallas al intentar la búsqueda. La gráfica 14 muestra los resultados por entidad federativa, en donde se puede observar que los sujetos obligados federales alcanzaron la puntuación más alta (0.67). En los casos de Michoacán y Guerrero, se hace evidente que a la ciudadanía no le será fácil encontrar información básica y relevante sobre los sujetos obligados, pues obtuvieron las calificaciones más bajas (0.23 y 0.22, respectivamente). Además, de Guerrero destaca que sus buscadores internos no son una herramienta útil para consulta, dado que la mitad de sus sujetos obligados no cuenta con buscador en su sitio web y, de la otra mitad que sí cuenta con uno, sólo en dos casos fue posible encontrar la información deseada (Instituto Guerrerense de Infraestructura Física Educativa y Secretaría General de Gobierno).

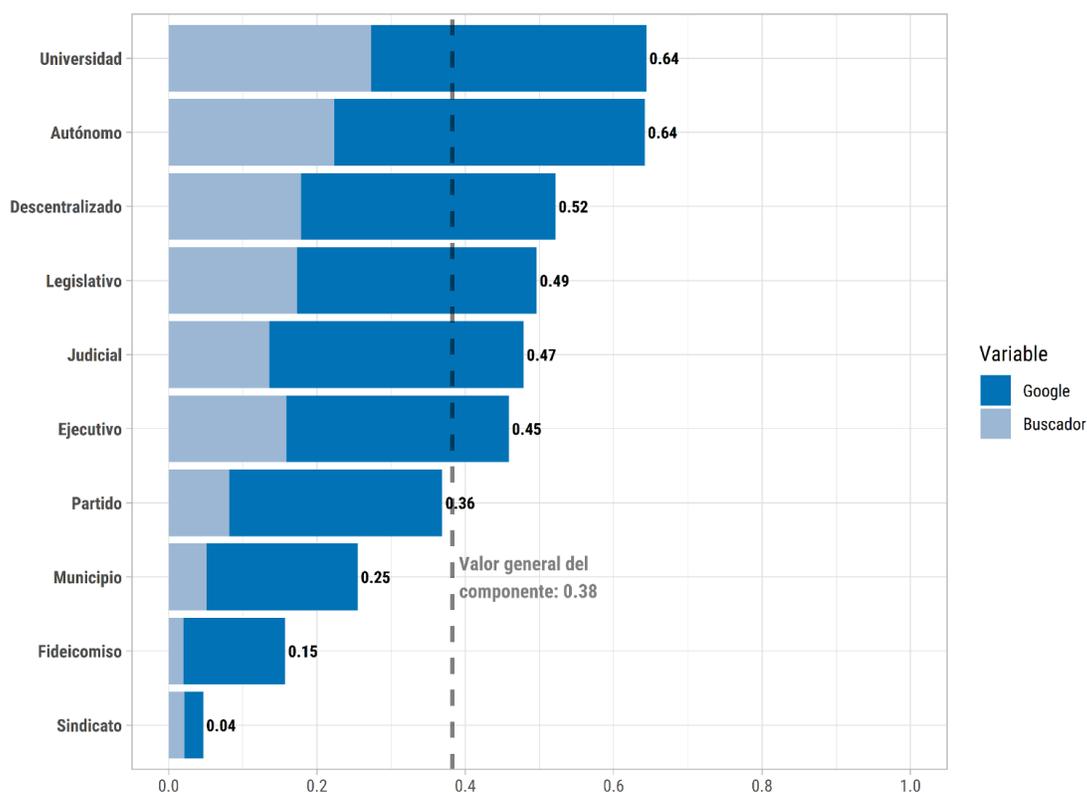
Gráfica 14. Componente de Transparencia Proactiva, por entidad federativa



Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2021

En la gráfica 15 se presentan también los resultados del índice por tipo de sujeto obligado. Las universidades y organismos autónomos comparten la calificación más alta (0.64 en ambos casos), mientras que los fideicomisos y sindicatos tienen el peor desempeño (0.15 y 0.04, respectivamente), lo que implica que para un ciudadano o ciudadana le será prácticamente imposible conocer vía internet cuál es el estado financiero de los primeros y el trámite de afiliación en el caso de los segundos.

Gráfica 15. Componente de Transparencia Proactiva, por tipo de sujeto obligado



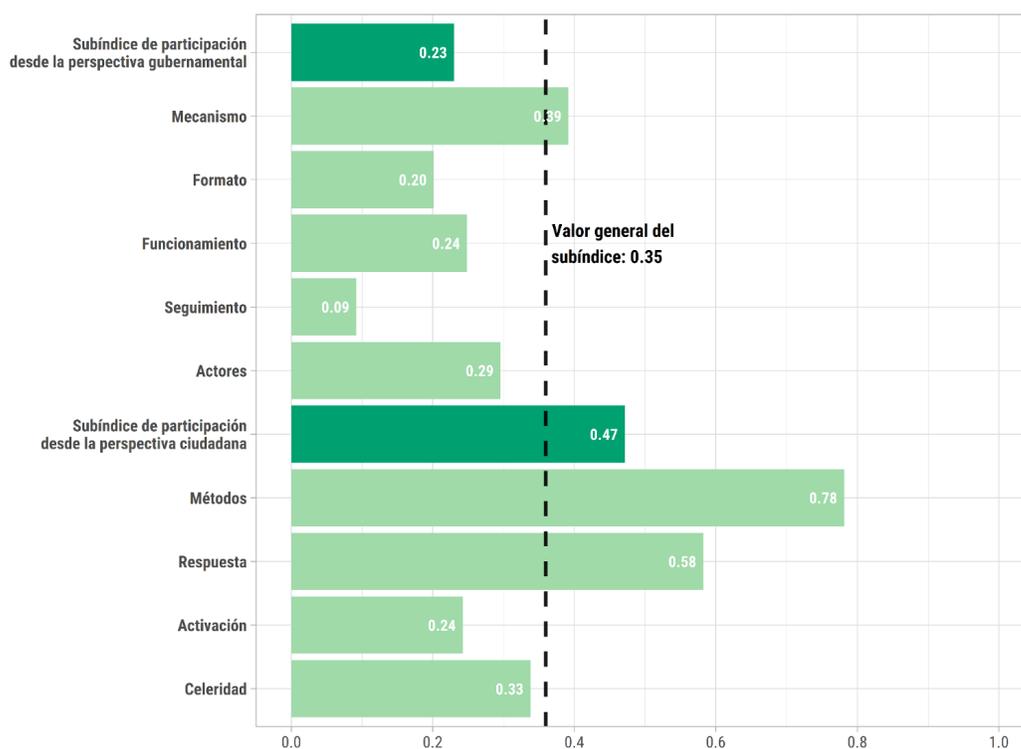
Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2021

3.2 Dimensión de Participación

La dimensión de Participación Ciudadana busca conocer los mecanismos formales mediante los cuales la ciudadanía puede incidir en la toma de decisiones públicas, así como la posibilidad que tiene para hacerlo a través de métodos de contacto tradicionales. Para evaluar lo anterior, la Métrica utiliza el subíndice de Participación ciudadana, el cual evalúa tanto la existencia y funcionamiento de los mecanismos de participación de cada sujeto obligado, así como el nivel en el que las personas pueden comunicarse con los sujetos obligados para hacer propuestas sobre su quehacer.

Para 2021, el valor del subíndice de Participación es de 0.35 y, tal y como se muestra en la siguiente gráfica, el resultado es de 0.47 desde la perspectiva ciudadana, y de 0.23 desde la perspectiva gubernamental. Estos resultados demuestran que, aunque hay caminos para que la ciudadanía participe en la toma de decisiones públicas, ya sea de manera formal mediante los mecanismos preexistentes de los sujetos obligados o simplemente contactándolos por teléfono o correo electrónico, en realidad su capacidad de incidencia podría ser mucho mayor desde cualquiera de las dos perspectivas.

Gráfica 16. Subíndice de participación por perspectivas



Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2021

3.2.1 ¿Mediante qué formas pueden incidir las personas en las decisiones públicas?

El subíndice de Participación desde la perspectiva gubernamental (PG) evalúa la existencia y funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana reportados por los sujetos obligados en la PNT²⁴. El subíndice consta de cinco variables: mecanismos, actores, formato, funcionamiento y seguimiento. La primera, *mecanismos*, se refiere a si el sujeto obligado reporta en la PNT al menos un mecanismo de participación vigente²⁵. De ser así, recibe 1, de lo contrario, recibe 0. La segunda variable, *actores*, mide si el mecanismo considerado permite una participación no dirigida (es decir, una participación que no está centrada en un individuo en específico y en donde los participantes no sean preseleccionados). En esta variable, los sujetos obligados reciben la calificación de 1 si los requisitos para participar en el mecanismo reflejan una convocatoria abierta, y 0 si no es así.

La tercera variable, *formato*, se refiere al grado en que el mecanismo evaluado involucra a la ciudadanía: si se trata de un mecanismo de consulta obtiene 0.33, si se busca involucrar, 0.66, y si fomen-

24 Artículo 70, fracción XXXVIII en la LGTAIP y su similar en las leyes de transparencia estatales. La medición de este subíndice se hizo tomando en consideración las tablas de aplicabilidad de las obligaciones de transparencia. Para aquellos sujetos obligados exentos de publicar esta información, esta variable no fue considerada en su calificación.

25 El periodo considerado fue del primer trimestre del 2020 al segundo trimestre del 2021.

ta la colaboración/cocreación con la ciudadanía, 1. La cuarta variable, *funcionamiento*, evalúa si hay evidencia de que el mecanismo considerado esté siendo utilizado. En ese caso, el sujeto obligado recibe un 1, de lo contrario, recibe 0. Por último, la variable seguimiento analiza si hay evidencia de que al menos una de las decisiones, opiniones, propuestas u observaciones vertidas en el marco del mecanismo de participación ciudadana, haya sido considerada en el proceso de toma de decisiones o haya detonado una acción por parte del sujeto obligado.

El subíndice se calcula mediante el promedio ponderado de las cinco variables mencionadas anteriormente en el que 1 indica que en la PNT existe evidencia de que al menos un mecanismo de participación existe, funciona, tiene seguimiento y permite la cocreación o colaboración, y 0 que no se reporta ningún mecanismo²⁶.

En esta edición de la Métrica, **la calificación promedio del subíndice de Participación desde el Gobierno es de 0.23**, lo que significa un ligero incremento en comparación con la calificación obtenida en la medición anterior (0.19). Aún así, los mecanismos gubernamentales de participación ciudadana siguen presentando importantes limitaciones: en el 90% de los mecanismos reportados no hay seguimiento²⁷, es decir, no es posible comprobar si realmente lo que ahí ocurre realmente incide en la toma de decisiones o en la puesta en marcha de acciones concretas por parte de los sujetos obligados que los implementan. Más grave aún, el 60% de los sujetos obligados que por ley deberían reportar sus mecanismos de participación, no lo están haciendo.

En la gráfica 17 se muestran los resultados del subíndice por entidad federativa. Las calificaciones más altas las obtuvieron Guanajuato²⁸, Ciudad de México y Sinaloa; mientras que Yucatán tuvo el puntaje más bajo. Esto se debe a que de los 36 sujetos obligados que componen su muestra, únicamente la Secretaría de la Contraloría General reportó un mecanismo real²⁹ y, al tratarse de uno en el que sólo se consulta a la ciudadanía y del que no hay evidencia de seguimiento, la calificación de la entidad descendió significativamente.

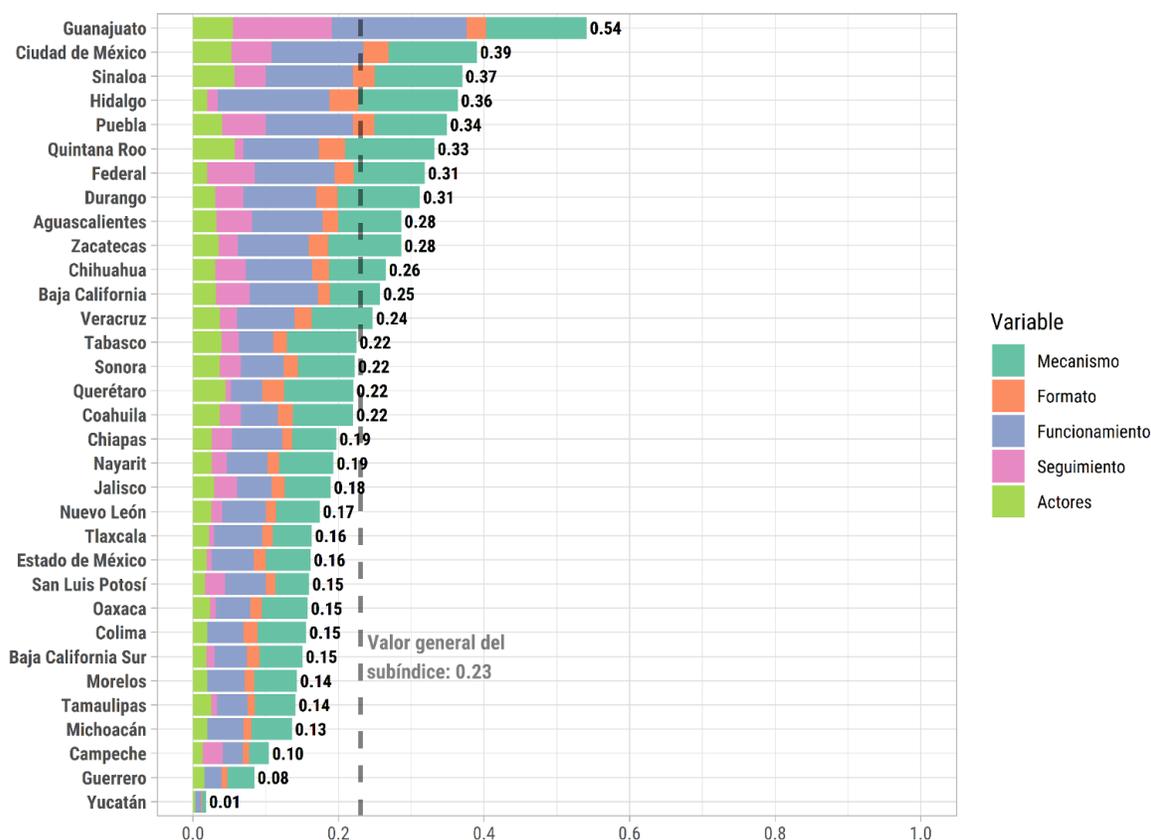
26 $PG = 0.2$ (Mecanismo) + 0.1 (Actores) + 0.3 (Funcionamiento) + 0.3 (Seguimiento) + 0.1 (Formato)

27 Para mayor claridad respecto a lo que se consideró como seguimiento, el caso del Instituto de Servicios de Salud de Aguascalientes es ejemplo de ello: en la PNT reporta que los resultados de su mecanismo Aval Ciudadano (que consiste en el monitoreo a Unidades Médicas para asegurar que las personas usuarias reciban un trato digno) son publicados en las salas de espera de cada una de las unidades. Con ello, el sujeto obligado demuestra haber emprendido una acción —en este caso de visibilización— a raíz de lo externado por la ciudadanía en el mecanismo de participación.

28 En el óptimo desempeño de Guanajuato influye el hecho de que es uno de los pocos estados —junto con Hidalgo y Querétaro— en los que varios sujetos obligados se aglutinan bajo uno solo, denominado Poder Ejecutivo. Esta centralización impide tener elementos para calificar a cada una de las dependencias en lo individual, por lo que se les asigna la misma calificación a todas las que se concentran en él.

29 Hay muchas actividades dirigidas a la ciudadanía, pero que no necesariamente tienen como objetivo involucrarla en la toma de decisiones y planeación del sujeto obligado (por ejemplo, responder solicitudes de información, campañas de concientización, organización de talleres, conferencias o fiestas municipales, entre otras). Cuando los sujetos obligados reportaban este tipo de actividades como mecanismos de participación, se les calificó con 0.

Gráfica 17. Subíndice de participación desde la perspectiva gubernamental, por entidad federativa

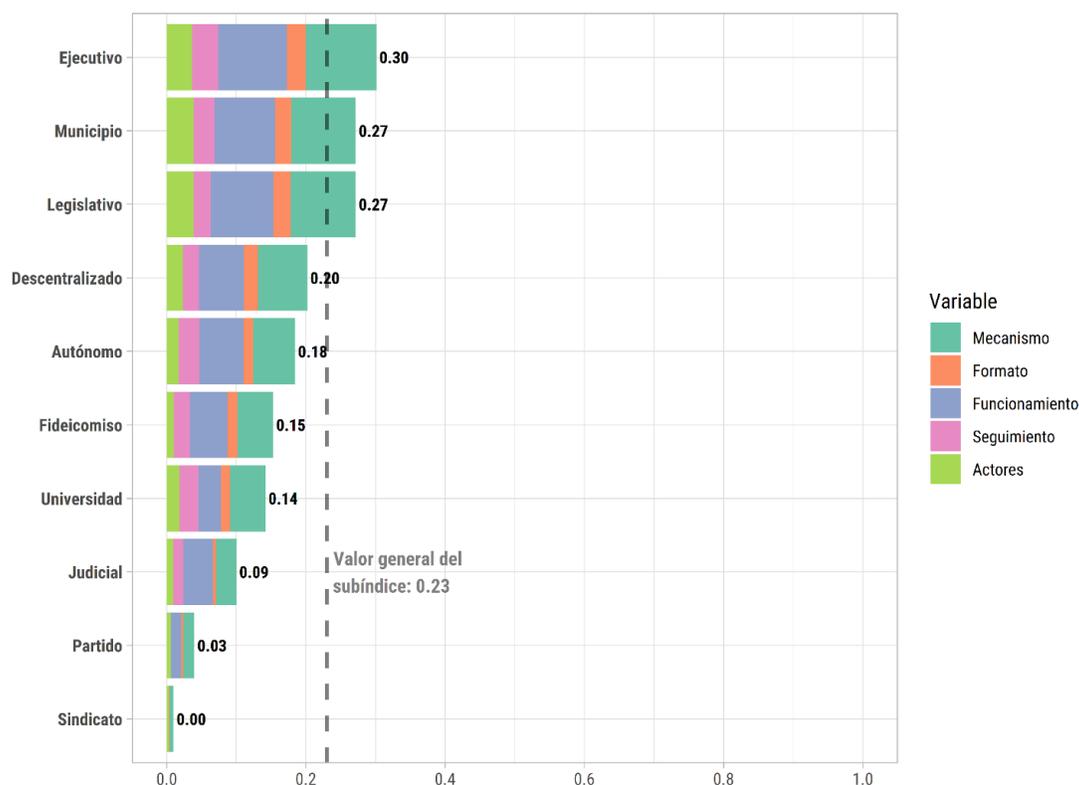


Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2021

Sólo el 2.8% de los mecanismos reportados en la PNT consisten en una colaboración estrecha con la ciudadanía, como por ejemplo, el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) de Rodeo, Durango, o los presupuestos participativos en Guadalajara, Jalisco, y en Delicias, Chihuahua. De hecho, éste último estado es el que reporta el mayor número de mecanismos de alta incidencia ciudadana.

La gráfica 18 muestra los resultados de este mismo subíndice, pero ahora por tipo de sujeto obligado. Las mejores calificaciones se observan en el Poder Ejecutivo (0.30), en los municipios y en el Poder Legislativo (0.27 en ambos casos); en tanto los sindicatos y partidos obtuvieron las más bajas (0 y 0.03, respectivamente). En cuanto al desempeño de los partidos, se percibe un desconocimiento sobre el significado de lo que realmente implica un mecanismo de participación ciudadana, o al menos una comprensión muy limitada de ello. Algunos, como MORENA en Zacatecas, argumentan en la PNT que no reporta mecanismos porque la participación ciudadana “sólo se registra en tiempos electorales”, o el PRI en Oaxaca porque “no cuenta con recursos económicos para suscribir convenios con el Sector Social”.

Gráfica 18. Subíndice de participación desde la perspectiva gubernamental, por tipo de sujeto obligado



Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2021

3.2.2 ¿Qué posibilidad tienen las personas para activar un mecanismo que les permita incidir en las decisiones públicas?

En el subíndice de Participación desde la perspectiva ciudadana (PC) se califica la posibilidad que tiene la ciudadanía de incidir en los procesos de toma de decisión de los sujetos obligados. Esta se evalúa mediante un ejercicio de usuario simulado, el cual, este año, consistió en **presentar una propuesta para manejar sencilla y responsablemente el desecho de colillas de cigarro que se generan en las instalaciones de cada sujeto obligado** (en el Anexo B.4 se detalla la ejecución de este componente). Una vez presentada la propuesta para aquellos sujetos obligados que tienen métodos de contacto, se verifica si éste responde y demuestra un grado mínimo de interés y apertura a sugerencias hechas desde la ciudadanía para incidir en sus gestiones internas. La lógica detrás de este ejercicio de medición no pretende ser exhaustiva. Es decir, no pretende medir si la propuesta fue aceptada ni, mucho menos, implementada.

Son cuatro los atributos analizados en este ejercicio. El primero, *métodos de contacto*, evalúa la existencia de canales de comunicación entre la ciudadanía y los sujetos obligados. Esta variable verifica que una ciudadana o ciudadano pueda contactar al sujeto obligado de cinco maneras distintas, otorgando 0.20 puntos por cada método con el que cuenta: medio electrónico (ya sea correo, buzón virtual o chat en línea); número telefónico; dirección postal; red social, y atención presencial. El valor máximo que puede tener un sujeto obligado es 1 cuando cuenta con los cinco métodos de contacto, y el mínimo es 0 cuando no cuenta con ninguna forma de contacto.

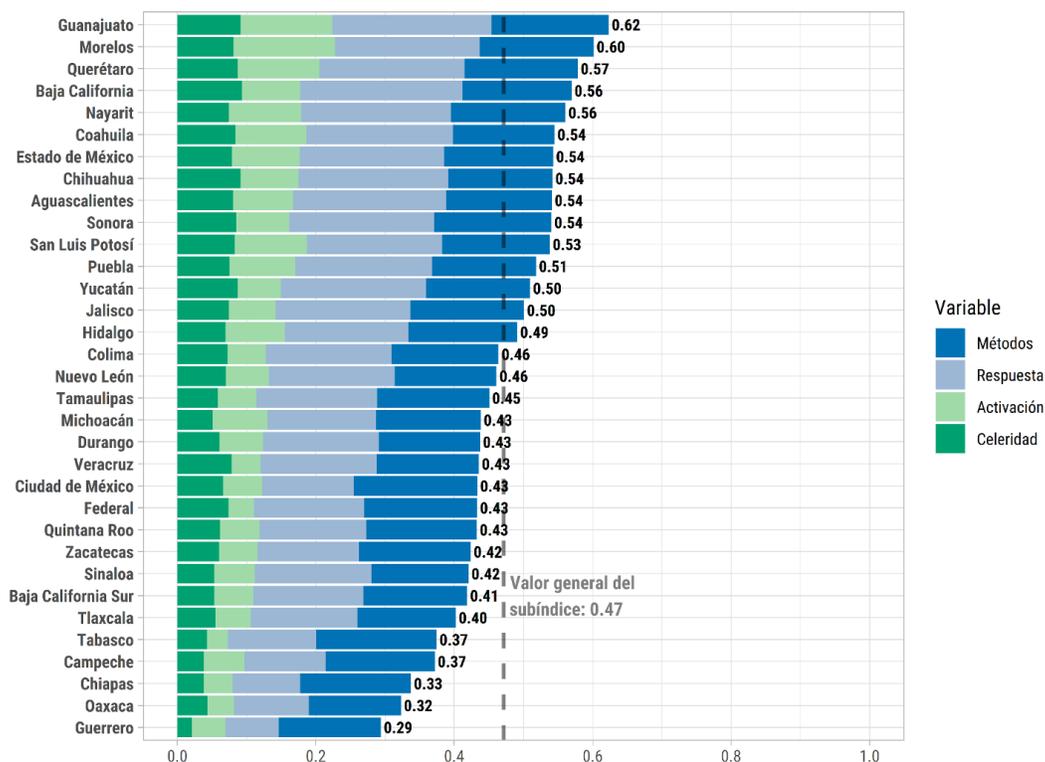
La segunda variable, *recepción*, evalúa si hay evidencia de que la propuesta fue recibida formalmente por el sujeto obligado. Si la propuesta fue realizada mediante algún método electrónico, se espera como mínimo una respuesta de recibido; y si se realizó por teléfono, se espera como mínimo que éste sea contestado en uno de los tres intentos realizados. El sujeto obligado obtiene 1 si alguno de los supuestos anteriores se cumple; de lo contrario, su calificación es 0.

La tercera variable, *activación de un mecanismo*, califica si se detona o no algún proceso para considerar la propuesta presentada. Si el sujeto obligado pide conocer más acerca de la propuesta; si declara que ya actúa de esa manera, o justifica razonadamente la imposibilidad de llevarla a cabo, obtiene 1. Por el contrario, si el sujeto obligado no responde, declara falta de interés o desconocimiento sobre cómo proceder frente a la recepción de una propuesta ciudadana, obtiene 0. Por último, la variable de *celeridad* estima el número de días que el sujeto obligado tardó en confirmar la recepción de la propuesta³⁰.

El resultado del subíndice es el promedio ponderado de la calificación que el sujeto obligado obtuvo en cada una de estas cuatro variables³¹, y el resultado es un valor entre 0 y 1, en donde 1 representa la máxima apertura a la incidencia desde la ciudadanía y 0 una apertura nula.

Para 2021, **el subíndice de participación desde la perspectiva ciudadana es de 0.47**, lo que implica una disminución frente a la calificación obtenida en la Métrica anterior (0.58). En la siguiente gráfica se exponen los resultados del subíndice por entidad federativa.

Gráfica 19. Subíndice de participación desde la perspectiva ciudadana, por entidad federativa



Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2021

30 Celeridad = 1/número del intento en el cual se tuvo éxito en contactar al sujeto obligado.

31 PC = 0.2 (Métodos) + 0.3 (Recepción) + 0.3 (Activación) + 0.2 (Celeridad).

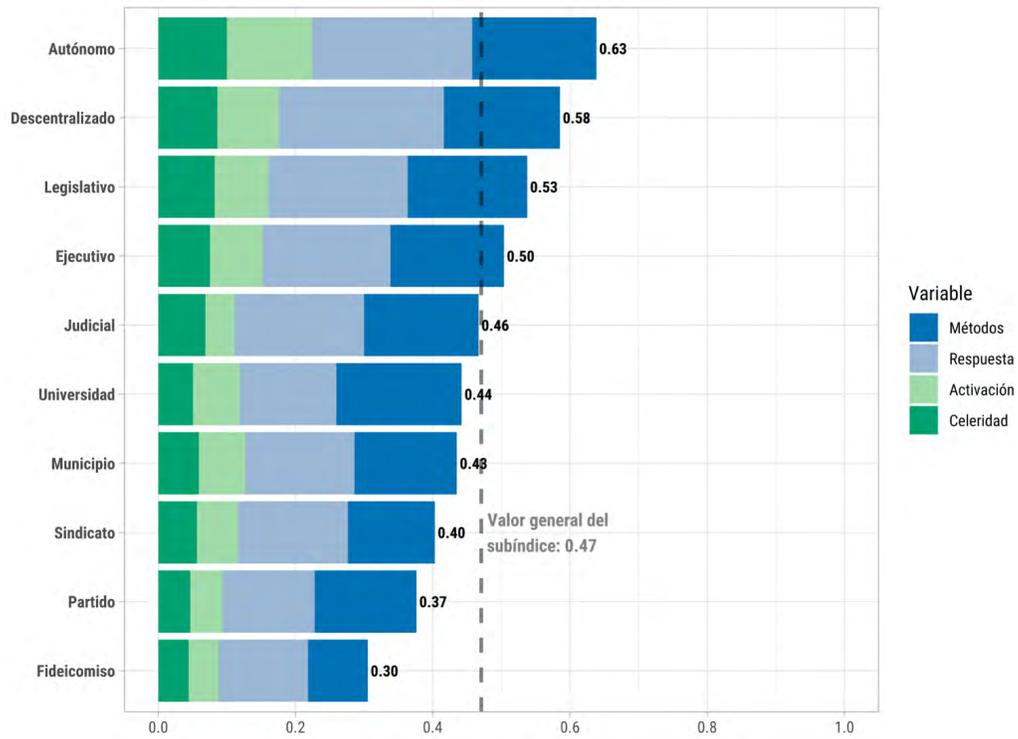
Las cinco entidades con las puntuaciones más altas (Guanajuato, Morelos, Querétaro, Baja California y Nayarit) se lo deben, en parte, a un alto grado de *recepción* de la propuesta; es decir, el porcentaje de sujetos obligados que respondieron en alguno de los intentos de contacto fue igual o superior al 70%. Además, particularmente en los casos de Guanajuato y Morelos, en más de la mitad de los casos en los que el sujeto obligado respondió, también hubo una activación (57.5% y 70%, respectivamente). Por otro lado, la baja puntuación obtenida por Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Campeche y Tabasco se atribuye a un escaso porcentaje de respuesta y de activación. Sobresale el caso de Tabasco, donde sólo hubo cuatro activaciones de los 40 sujetos obligados que componen su muestra.

En síntesis, la gran mayoría de los sujetos obligados tuvo métodos de contacto y poco más de la mitad contestó en algún punto; no obstante, fue necesario insistir para obtener una respuesta de su parte y ésta no necesariamente implicó la activación de un mecanismo de participación, pues en total, sólo en el 24% de las interacciones con los sujetos obligados se logró incidir en sus procesos de toma de decisión.

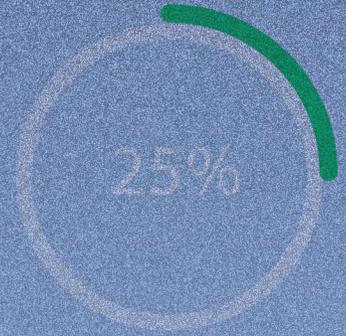
Asimismo, es importante señalar que la mayoría de las activaciones no se debieron a una interacción real con la propuesta, sino más bien al hecho de que los sujetos obligados justificaron la irrelevancia de la propuesta porque ya prohibían fumar en sus instalaciones, con lo cual se consideraba que el sujeto obligado había activado el proceso y argumentado la respuesta. Aun así, hubo casos donde sí se mostró un interés real por considerar la propuesta, como el municipio de Mazatlán, Sinaloa, donde invitaron a presentar la propuesta en el Cabildo Ciudadano, un espacio que se abre cada dos meses para que los ciudadanos expongan ideas de mejora para su entorno. Algunos otros, como el Instituto Electoral de Sinaloa o el DIF Morelos, demostraron gran interés e incluso dieron seguimiento al tema con correos y llamadas posteriores para conocer más sobre la propuesta y disipar dudas específicas sobre cómo implementarla. Por otro lado, es de destacar que diversos sujetos obligados se negaron a activar mecanismos de participación ciudadana debido a los inminentes cambios en las administraciones públicas estatales tras los comicios del mes de julio de 2021.

En cuanto a los resultados de este mismo subíndice, pero desagregados por tipo de sujeto obligado, la gráfica 20 da cuenta de ello. Por segundo año consecutivo, la mejor calificación la obtuvieron los órganos autónomos (0.63), mientras que los fideicomisos continúan presentando el desempeño más bajo (0.30). Además, llama la atención que la calificación de las universidades cayó significativamente, descendiendo de 0.68 en 2019 a 0.44 en esta edición de la Métrica, lo cual quizás puede deberse a que las universidades han sido más afectadas en su regreso a actividades presenciales por la pandemia.

Gráfica 20. Subíndice de participación desde la perspectiva ciudadana, por tipo de sujeto obligado



Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2021



HALLAZGOS DE LA MÉTRICA DE GOBIERNO ABIERTO 2021



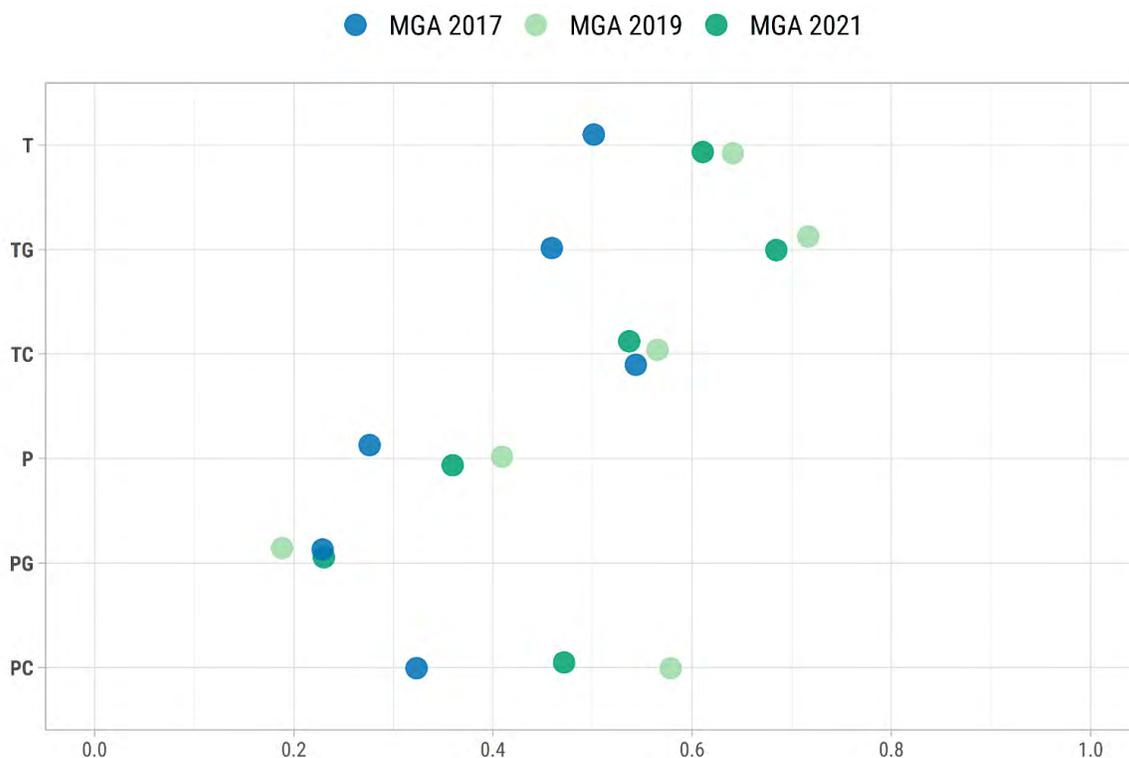
4. HALLAZGOS DE LA MÉTRICA DE GOBIERNO ABIERTO 2021

A partir de los resultados derivados de la Métrica de Gobierno Abierto 2021, en este apartado se discuten los hallazgos generales sobre el estado de la apertura gubernamental en México. Además, se ofrecen una serie de reflexiones respecto a sus avances y retrocesos con respecto a las mediciones anteriores (2017 y 2019), así como algunas consideraciones sobre la influencia que ciertos eventos coyunturales tuvieron en los instrumentos de transparencia y de participación ciudadana. Para ello, se utilizan los datos agregados de los subíndices y componentes, y se hacen comparaciones entre sujetos obligados, entidades federativas y entre las dimensiones del Índice de Gobierno Abierto.

1. Se rompió la tendencia positiva de la apertura gubernamental en México

Para esta edición, el resultado del Índice de Gobierno Abierto en México (IGA) muestra que se interrumpió una tendencia positiva en cuanto a los avances en la apertura gubernamental de nuestro país. En la línea base presentada en la Métrica 2017, el IGA fue de 0.38; para 2019 éste aumentó a 0.52, pero para 2021 descendió a 0.48. **Esto es señal de que ciertos elementos del arreglo institucional en materia de transparencia y acceso a la información han alcanzado resultados que son sostenibles en el tiempo, pero que otros fueron afectados en esta medición.**

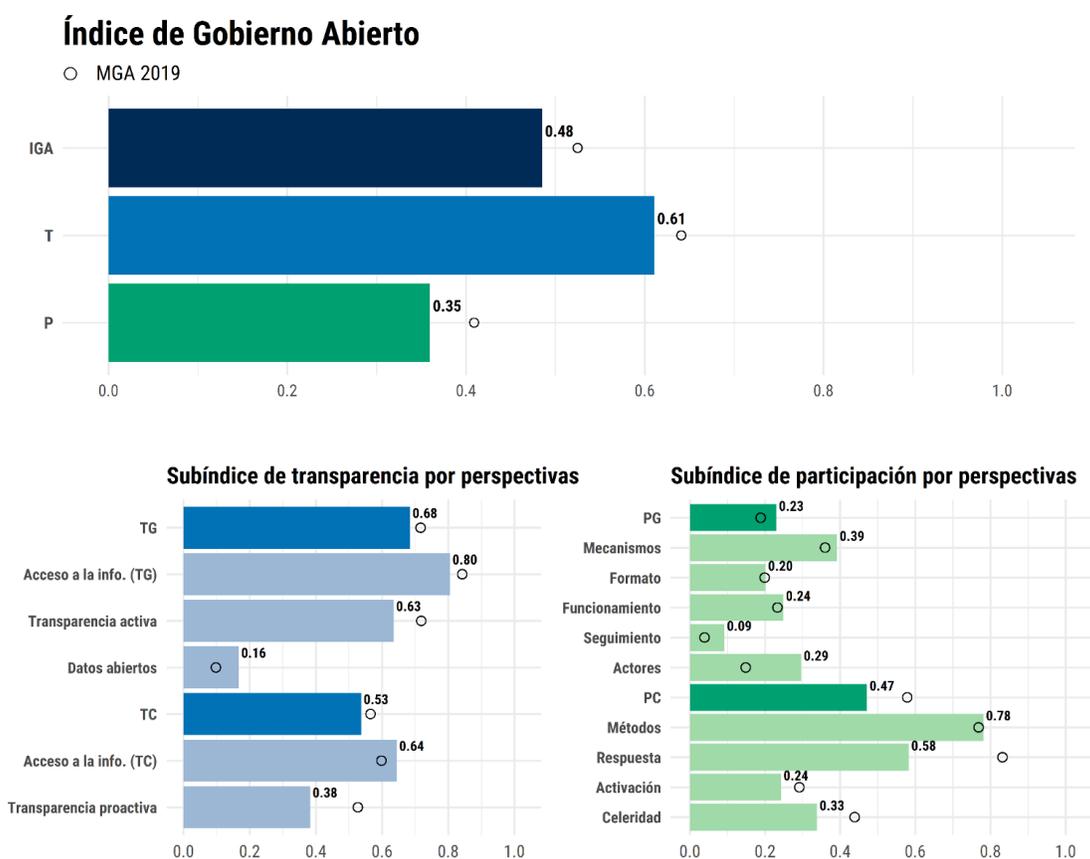
Gráfica 21. Cambios en los subíndice de Transparencia y Participación



Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2021

La contracción en el índice y en los subíndices entre 2019 y 2021 se explica a partir del desempeño de los componentes que dan forma a la Métrica: de los siete que son, sólo en dos hubo mejoría (Participación desde el Gobierno y Acceso a la Información desde la Ciudadanía); uno prácticamente se estancó (Datos Abiertos), y el resto disminuyó su calificación (siendo Transparencia Proactiva el de mayor gravedad). Una fotografía más detallada se aprecia en la gráfica 22.

Gráfica 22. Cambio en índice, subíndices y componentes de Métrica 2019 a Métrica 2021



Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2021

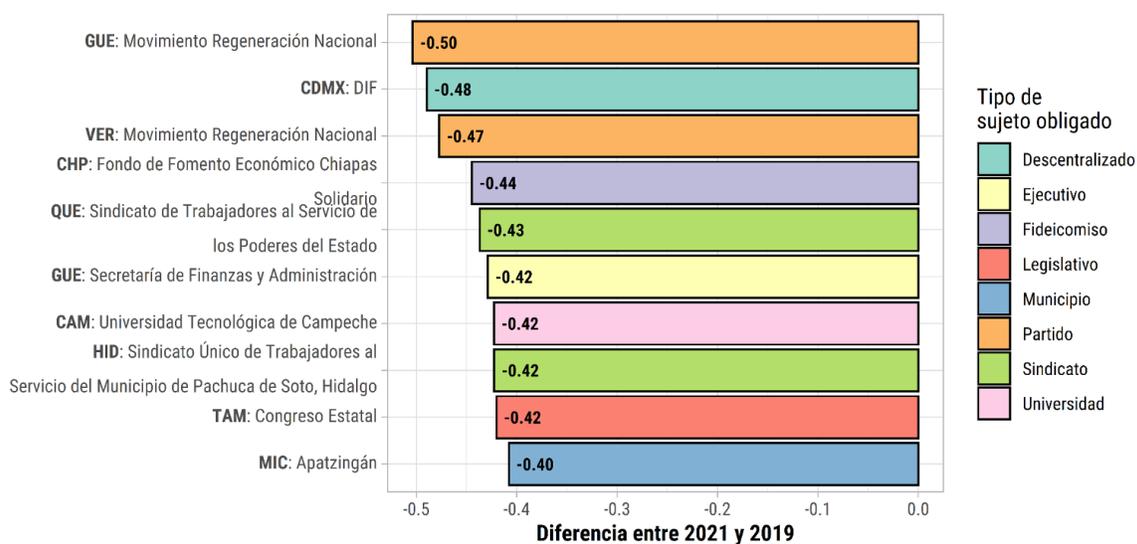
Respecto a los componentes que presentan mejoras en sus calificaciones, esto se debe a dos razones. En primer lugar, en el Acceso a la Información desde la perspectiva ciudadana, los resultados muestran que los sujetos obligados mejoraron en la variable de *completitud*, lo que quiere decir que ahora son más los que responden a cada uno de los puntos o preguntas plasmados en las solicitudes y, además, ahora clasifican su respuesta más adecuadamente a lo que realmente pasó. Hubo una mejora notoria en la *claridad* de la respuesta, es decir la organización de los oficios de respuesta facilita su lectura y el lenguaje utilizado en el párrafo de respuesta es comprensible (no obstante, un análisis adicional para profundizar en este tema se discute en el hallazgo del inciso 10).

En segundo término, se encontró que ahora los sujetos obligados cumplieron de mejor manera la obligación de cargar información en la PNT sobre esta materia, y los mecanismos de participación

que reportan son ligeramente más abiertos a la participación de cualquier persona, y no para que únicamente se impliquen grupos en específico. Otra razón por la cual se mejoró en este componente fue por la incorporación de nuevos municipios, pues los ayuntamientos suelen procesar mejor las iniciativas de participación, al ser el ámbito de gobierno más cercano a la ciudadanía. Con la inclusión de 136 ayuntamientos nuevos la calificación obtenida fue de 0.23, pero sin ellos hubiera sido de 0.22. De hecho, si únicamente se midiera el desempeño de los nuevos municipios en este subíndice, su calificación sería de 0.27.

En cambio, de entre los componentes que bajaron su puntaje, en Participación desde la ciudadanía se puede atribuir a la disminución del 23.03% en el número de sujetos obligados que respondieron a los intentos de contacto en esta edición en contraste con la 2019; mientras que en Acceso a la Información desde el gobierno, el no responder dentro del plazo legal fue lo que más perjudicó la calificación de este componente: únicamente el 5.7% de los sujetos obligados lo está cumpliendo. Estos y otros factores incidieron en que algunos sujetos obligados tuvieron notables disminuciones en su calificación de 2021, en comparación con la obtenida en la edición pasada de la Métrica.

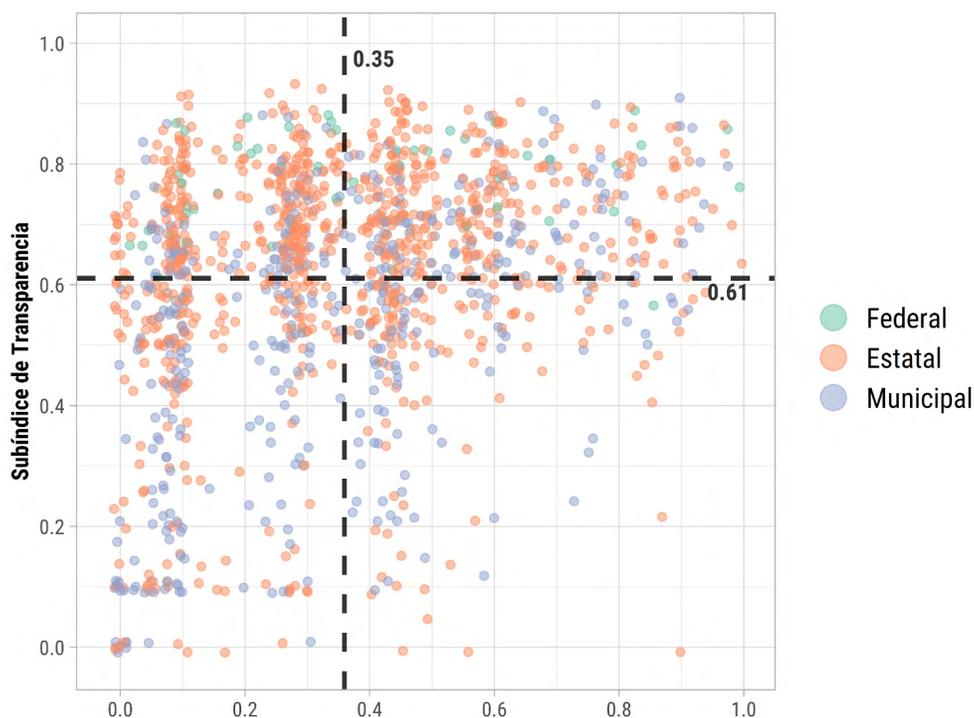
Gráfica 23. Sujetos obligados que más retrocedieron su calificación en la MGA 2021



Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2021

Además, por tercera ocasión, la dimensión de Transparencia presenta un mejor desempeño que la de Participación (véase gráfica 22), pues ciertamente se han construido mecanismos más eficaces para que las personas conozcan lo que hacen los gobiernos (por ejemplo, si se pregunta por ello a través de una solicitud de información o mediante una visita a la PNT) que para involucrarlas en las decisiones y procesos gubernamentales (como incorporar la opinión de cada una de las personas que conforman un comité vecinal de obra). Esta lógica contribuye a explicar por qué el componente de Acceso a la Información —desde ambas perspectivas, gubernamental y ciudadana— es el de la calificación más alta de la Métrica. Pero aún siendo *más fácil* mostrar lo que se hace, para el resto de los componentes de Transparencia todavía hay oportunidades de mejora. En la siguiente gráfica se visualiza el desempeño en ambas dimensiones de los 1,365 sujetos obligados, en función del nivel de gobierno en el que se encuentran.

Gráfica 24. Dispersión de las calificaciones de cada sujeto obligado en los subíndices de Transparencia y Participación, por orden de gobierno



Nota: Las líneas punteadas indican el valor general del subíndice.

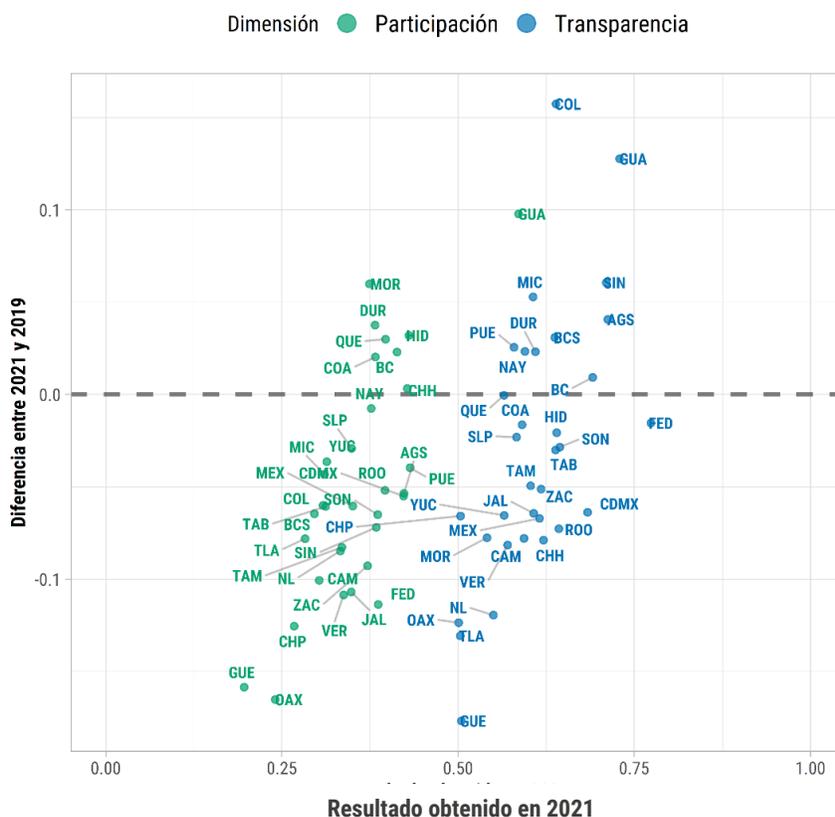
Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2021

2. Hay casos de mejoras sustantivas

En esta edición de la MGA 2021, los cinco sujetos obligados con las mejores calificaciones son el INEGI y la Secretaría de Desarrollo Social y Humano de Guanajuato (ambos con 0.91); los municipios de Moroleón, Guanajuato (0.90) y Lagos de Moreno, Jalisco, y la Secretaría de Educación de Guanajuato (ambos con 0.88). Esto confirma que cualquier sujeto obligado puede tener buenos resultados en apertura gubernamental, sin importar el ámbito de gobierno al que pertenece.

Ahora bien, contar con distintas ediciones de la Métrica de Gobierno Abierto permite comparar los resultados en el tiempo, así como observar tendencias en el desempeño de los estados y de los sujetos obligados. En esta edición de la Métrica, algunos de ellos presentaron mejoras sustantivas que son destacables, como Colima en la dimensión de Transparencia, pues es la entidad que más incrementó su calificación (pasando de 0.48 en 2019 a 0.63 en 2021); seguida muy de cerca por Guanajuato, entidad que para esta edición aumentó 0.128 puntos su calificación en esta dimensión (de 0.60 a 0.72). En cuanto a la dimensión de Participación, el estado con el mayor aumento en la calificación es Guanajuato, pues pasó de 0.48 a 0.58. Le sigue Morelos con 0.060 de diferencia (de 0.31 a 0.37). En la gráfica 25 se aprecian los incrementos y decrementos en las calificaciones obtenidas por cada entidad en las dos dimensiones que componen la Métrica.

Gráfica 25. Diferencias en la calificación de Participación y Transparencia entre ediciones de la MGA, por entidad federativa

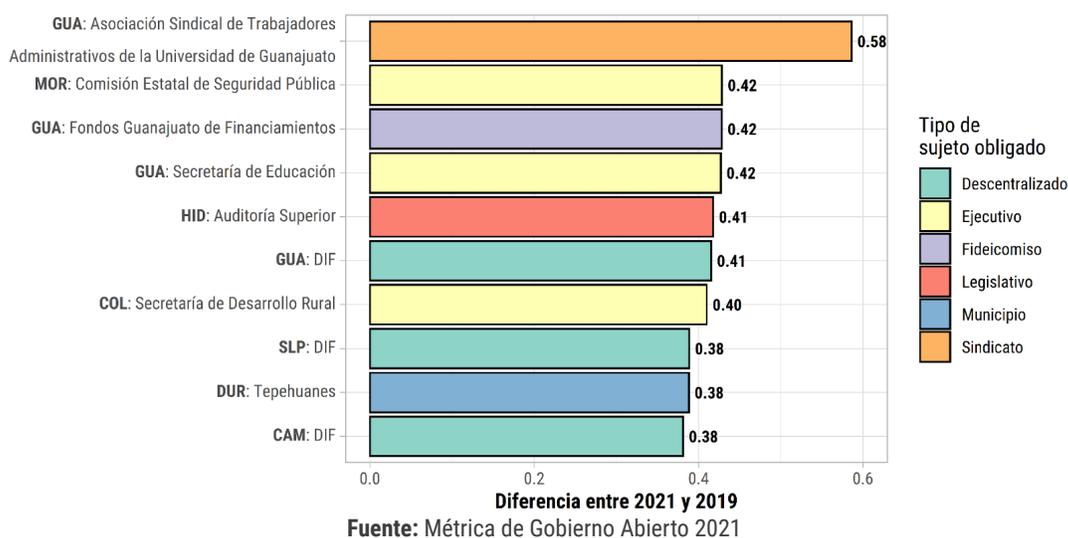


Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2021

En cuanto a sujetos obligados en específico, sobresale la mejora de la Contraloría General de Colima en la dimensión de Transparencia, con una diferencia de 0.65 entre 2019 y 2021, seguida por el Fideicomiso para la Promoción Turística del Estado de Colima con 0.59 y por la Asociación Sindical de Trabajadores Administrativos de la Universidad de Guanajuato con 0.58. Los sujetos obligados que presentan el mayor incremento en Participación son la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Chihuahua con una diferencia de 0.81; la Secretaría de Obras y Servicios de la Ciudad de México con 0.76, así como el Sindicato de Investigadores y Profesores de El Colegio de la Frontera Norte y el DIF Campeche con 0.70.

A continuación se muestran a los sujetos obligados que más avanzaron en su calificación general, esto en comparación con el puntaje obtenido en la edición 2019. Los resultados de la gráfica 26 confirman una vez más que cualquiera puede ser un buen sujeto obligado, sin importar el ámbito de gobierno al que pertenece: si bien los sindicatos no presentan el mejor desempeño en los componentes de la Métrica, la Asociación Sindical de Trabajadores Administrativos de la Universidad de Guanajuato es el sujeto obligado con la mejora más notoria entre ediciones de la MGA. En esta ocasión, el sujeto obligado respondió al intento de contacto y activó un mecanismo de participación ciudadana (PC); cargó información a la PNT sobre sus obligaciones de transparencia (TA) y respondió a sus solicitudes de acceso a la información en tiempo, de manera clara y atendiendo todos los puntos contenidos en ellas (AI).

Gráfica 26. Sujetos obligados que más mejoraron su desempeño en la MGA 2021



3. El acceso a la información sigue siendo el componente más sólido de la apertura gubernamental, pero no está igualmente consolidado entre los distintos sujetos obligados

Como se observó en las calificaciones promedio revisadas anteriormente, los sujetos obligados reciben puntajes altos en Acceso a la Información: la mayoría de las solicitudes realizadas reciben respuesta (el promedio por sujeto obligado es de 0.84) dentro del plazo máximo establecido por la ley (0.63) y la prórroga no se utiliza comúnmente (0.93)³². Esto presenta un panorama muy positivo y confirma que, de forma general, el acceso a la información ya se ha adoptado como una obligación más de las instituciones públicas y entes obligados. Sin embargo, esta imagen debe matizarse con una mirada a los detalles y las diferencias, pues el grado de consolidación varía mucho entre sujetos obligados.

Para observar estas variaciones, en los siguientes párrafos se reportan puntajes para el *total* de solicitudes recibidas, en vez de los puntajes agregados por sujeto obligado, lo cual permite observar qué ocurre al promediar y las diferencias que éste trae a luz.

En total, 96% de todas las solicitudes son respondidas, pero cuando se promedia esta calificación para cada sujeto obligado, el puntaje que se obtiene es mucho menor: 0.84. Esto significa que las solicitudes no respondidas se suelen concentrar en sujetos obligados específicos y no están distribuidas equitativamente a través del sistema. Así, mientras que existen 566 sujetos obligados que responden a todas las solicitudes³³, hay 101 que no responden a ninguna³⁴, otros 26 que responden

³² Aunque, como ya se mencionó anteriormente, esta calificación probablemente sea más baja en la práctica, pues no es seguro que todas las bases compartidas por los órganos garantes hayan reportado correctamente el uso de prórroga.

³³ Se cuentan sólo los sujetos obligados a los que no se les adjudicó la calificación de otro sujeto, sino que se calificaron con base en las solicitudes que ellos mismos recibieron. Entre ellos, el tipo de sujeto obligado más común son las dependencias del ejecutivo (13 federales y 155 estatales) y los municipios (137).

³⁴ Entre ellos, se encuentran 57 municipios, 22 sindicatos, 14 partidos, 4 fideicomisos, 3 universidades y 1 auditoría.

a menos del 25% de las solicitudes³⁵ y 16 que ni siquiera están dados de alta en la PNT³⁶, por lo que las personas no pueden realizarles solicitudes³⁷. En total, el grupo que siempre responde equivale al 42% de la muestra, mientras que los que nunca, casi nunca responden, o no están dados de alta, representan el 10.5% de los sujetos estudiados. Es notable que tantos sujetos obligados den respuesta a cada una de las solicitudes que reciben, mientras hay sujetos rezagados que, por diversas razones, no logran responder ninguna o casi ninguna solicitud. Esto muestra que es imposible hablar de un desempeño general en materia de acceso a la información, pues los sujetos obligados tienen comportamientos muy distintos.

Viendo esto, es interesante preguntarse, ¿qué influye en la capacidad de respuesta de un sujeto obligado? Lo que se observa en esta Métrica es que el porcentaje de solicitudes respondidas está positivamente correlacionado con el número de solicitudes que recibe el sujeto obligado, de tal manera que, de los grupos extremos anteriores, los que siempre responden reciben 93 solicitudes (mediana), mientras que los de bajo desempeño reciben 17 solicitudes. En los grupos intermedios, la mediana de solicitudes es mayor conforme el porcentaje respondido aumenta. Sin embargo, ésta no es una regla absoluta, pues existen varios sujetos obligados, como el Sindicato de Personal Académico de la Universidad Autónoma de Chiapas y la Universidad Tecnológica de la Costa Grande de Guerrero, que, recibiendo pocas solicitudes, 1 y 8 respectivamente, contestaron a todas dentro del plazo estipulado y sin el uso de prórroga. Esto demuestra que, aunque el volumen de solicitudes sí parece ejercitar la capacidad para dar cumplimiento a este derecho, ésta se puede construir también a falta de frecuencia y/o en instituciones con poca capacidad administrativa adicional, como los 22 sindicatos y fideicomisos que recibieron puntaje perfecto en TG-AI.

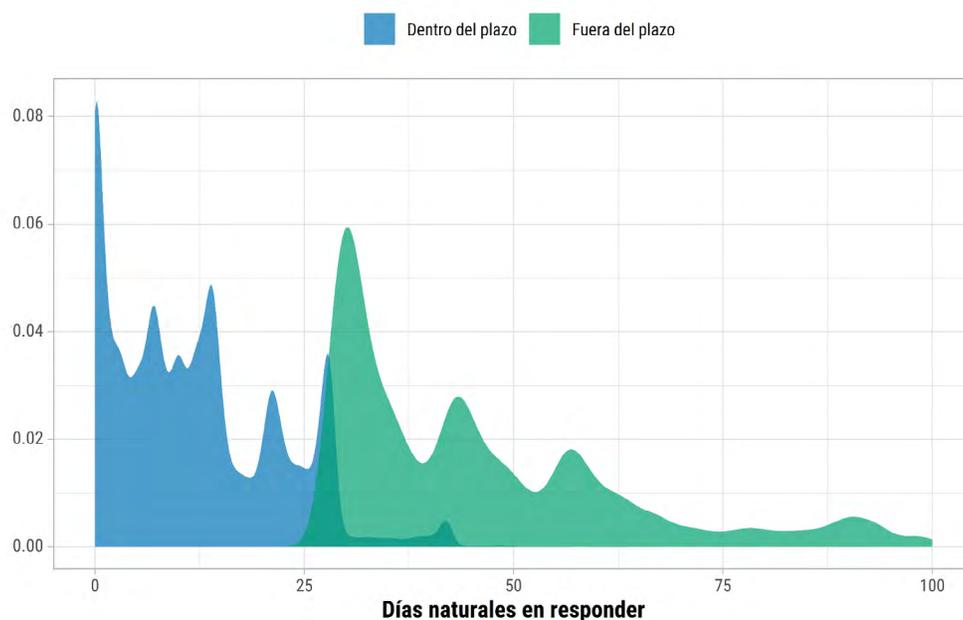
En términos del tiempo de respuesta, los sujetos obligados mayoritariamente cumplen con el plazo legal, pero las personas aun así suelen esperar un tiempo largo para recibir respuesta. De las solicitudes que obtienen respuesta dentro del plazo legal, el tiempo promedio de espera es de 12 días; y para aquellas que responden fuera del plazo legal, las personas pueden esperar hasta un año entero, pero en promedio esperan alrededor de 63 días³⁸. Este es quizás uno de los hallazgos que más vale la pena resaltar, pues, si bien la calificación de plazo legal es alta, la experiencia de las personas sigue siendo subóptima. La utilidad de una respuesta, en gran parte, depende de la oportunidad de la misma, por lo que los sujetos obligados deben trabajar en acortar lo más posible estos tiempos de espera.

35 La mitad de ellos municipios.

36 Se trata de 10 municipios de Oaxaca (La Trinidad Vista Hermosa, Natividad, Nazareno Etla, San Juan Petlapa, San Juan Quiotepec, San Juan Tepeuxila, San Miguel Tlacamama, San Pedro Mártir Quiachapa, Santiago Tenango, Tlacotepec Plumas), la Universidad Tecnológica de Salamanca en Guanajuato, el Sindicato de Trabajadores Académicos de la UAGro y el Sindicato Único de Servidores Públicos del Estado de Guerrero, el Sindicato Único de Trabajadores del Hospital Civil de Guadalajara en Jalisco, el Fondo Metropolitano en Querétaro y el Fideicomiso del Centro Histórico de Matamoros en Tamaulipas.

37 Un caso interesante es el del Sindicato Único de Trabajadores del Hospital Civil de Guadalajara, pues, aun sin estar dado de alta en la PNT, cuenta con un sitio web muy completo en cuanto a temas de transparencia e incluso tiene su propio mecanismo para la recepción de solicitudes de información. Para indagar cómo funcionaba éste, se envió un correo electrónico a la dirección indicada en su sitio web preguntando sobre cómo se le podía solicitar información al sindicato. En breve se recibió un archivo en formato .docx que debía ser llenado con la información requerida y reenviarse a esa misma dirección electrónica. Aunque es una práctica destacable, bajo una óptica ciudadana el estar fuera de la PNT complica el ejercicio pleno del derecho de acceso a la información, pues las personas deberían encontrar en un solo lugar todas las instituciones públicas a las que pueden realizar solicitudes de información, y no tener que indagar caso por caso si esto es posible.

38 Nótese que, para estas cifras, se mide la diferencia entre la fecha de respuesta y la fecha en la que la solicitud se registró en el sistema. Esta última a veces es distinta y posterior a la fecha en la que la persona realizó la solicitud, por lo que, en todo caso, se trata de cálculos más optimistas que la experiencia real de las personas.

Gráfica 27. Distribución del tiempo de respuesta de una solicitud, según cumplimiento del plazo legal

Nota: Solo son visualizados valores hasta los 100 días.

Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2021

Además, cabe mencionar que la calificación de celeridad utilizada en la Métrica es bastante generosa hacia los sujetos obligados, pues toma como fecha inicial para su cálculo la fecha de *registro oficial* de la solicitud, la cual muchas veces es posterior a la fecha real en la que la persona realizó la solicitud. Si, en vez de la actual medición de celeridad, se tomara la otra fecha, el puntaje para solicitudes respondidas caería de 0.47 a 0.40. Como se puede ver, los sujetos obligados obtienen puntajes altos que, aún así, tienen grandes áreas de mejora, como se muestra en el hallazgo 10 para las variables de completitud y claridad.

En suma, lo que el análisis anterior permite entender es que las personas tienen experiencias muy distintas, y a veces, opuestas, en el ejercicio de su derecho de acceso a la información, según el sujeto obligado al que solicitan esta información: unas pueden nunca obtener respuesta u obtenerla tanto tiempo después que ya se olvidaron de haber realizado su solicitud, mientras que otras reciben respuestas de alta calidad en un tiempo corto. Los sujetos obligados que hoy no cumplen adecuadamente el derecho de acceso a la información de las personas deben trabajar en establecer procesos internos fluidos que les permitan alcanzar los niveles y la rapidez de respuesta del resto. En el sistema que quisiéramos ver, todas las personas recibirán respuestas completas, sencillas, y oportunas que les permitirían utilizar la información obtenida para sus vidas cotidianas, investigación o demás fines. Para llegar a ello, a pesar de las altas calificaciones actuales, sigue habiendo camino por recorrer.

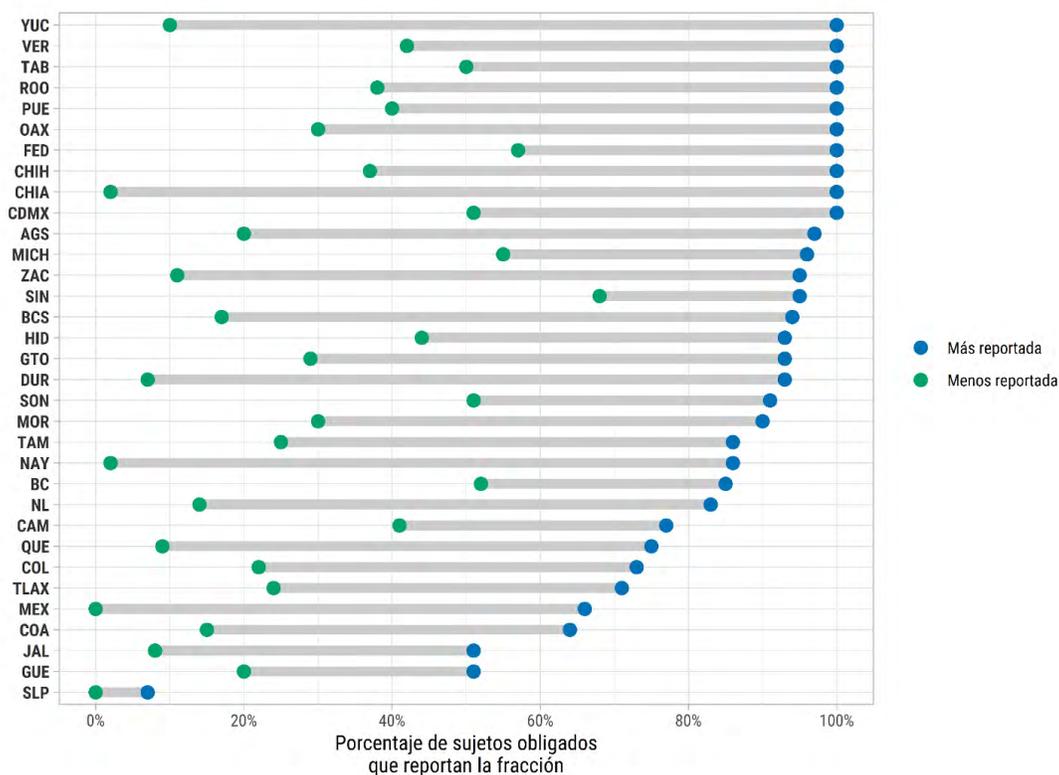
4. La Transparencia Activa se está consolidando, aunque el reporte de las obligaciones no es homogéneo

Los resultados de Transparencia Activa muestran que la publicación de información relativa a las obligaciones de transparencia se ha afianzado como una práctica habitual para la gran mayoría de los sujetos obligados. En esta ocasión, el 83% de ellos obtuvo una calificación superior a cero, porcentaje que no dista mucho del de la Métrica 2019 (86%), aunque esta vez se revisan más obligaciones y

más sujetos obligados. Esto significa que, para el grueso de sujetos obligados, la ciudadanía podrá encontrar información cargada en la PNT sobre al menos una de sus obligaciones de transparencia. No obstante, son pocos los sujetos obligados que cargan información a todas la obligaciones de transparencia que les aplican (5.3%). Es decir, las instituciones de gobierno no están realizando un reporte de obligaciones homogéneo, sino cargando información a ciertas fracciones de manera discrecional, aun cuando la obligación es subir información a todas las que le apliquen.

La siguiente gráfica muestra la brecha entre el tema (es decir, la fracción del artículo 70 de la LGTAIP) con mayor y menor grado de cumplimiento de reporte de información entre los sujetos obligados de las entidades federativas³⁹. Hay casos, como el de Sinaloa o Baja California, donde la cercanía entre ambos puntos significa que estas entidades tienen un alto índice de reporte de información. En otros, como San Luis Potosí, aunque los puntos también están cercanos entre sí, en realidad la distancia entre las fracciones indica lo opuesto: en general, los sujetos obligados potosinos no están cargando información a la PNT. Entre más amplia la brecha entre los puntos, como en Chiapas y Nayarit, quiere decir que hay rubros en los que todos —o casi todos— los sujetos obligados le reportan algo, pero hay otros que están siendo desatendidos por la mayoría de ellos.

Gráfica 28. Brecha entre la fracción de transparencia más reportada y la menos reportada en la PNT, por entidad federativa



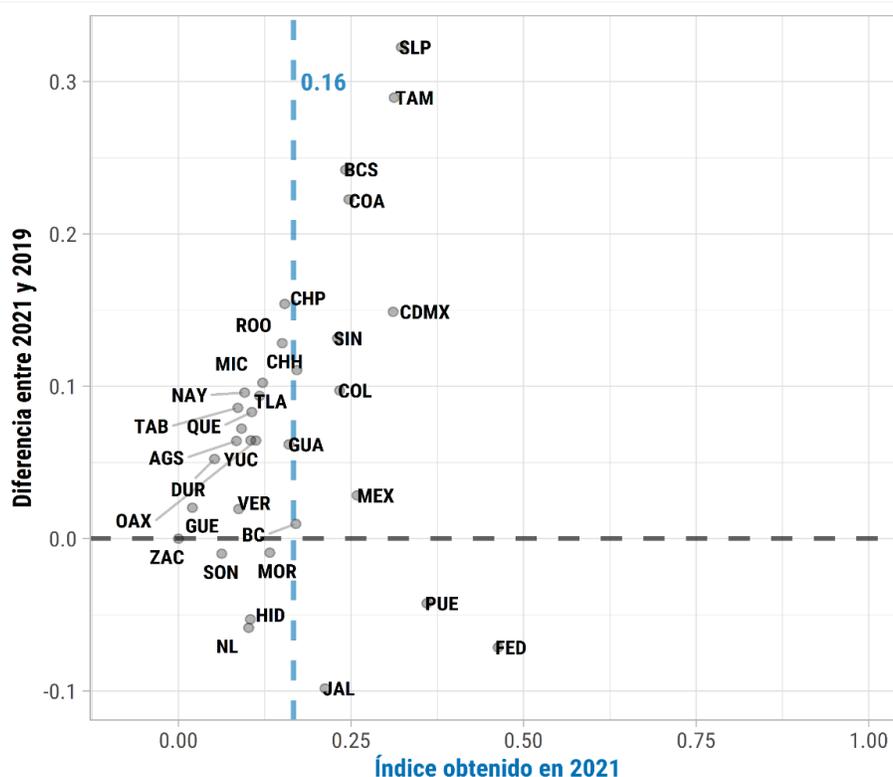
Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2021

39 Para conocer los temas específicos, véase el Anexo C del documento de Anexos de la MGA 2021.

5. Persisten limitaciones en cuanto a la información adicional que se pone a disposición de la ciudadanía

Los resultados de la Métrica muestran que, fuera de la información que los sujetos obligados deben por ley publicar en la PNT, el acceso ciudadano a datos e información adicional es limitado. Prueba de ello son los resultados de los componentes de Datos Abiertos y Transparencia Proactiva. Sobre el primero, a seis años de la entrada en vigor de la LGTAIP, este es el componente con la calificación promedio más baja en la Métrica, lo que nos dice que publicar información estadística en formatos abiertos sigue siendo una agenda pendiente para la mayoría de los sujetos obligados. La gráfica 29 muestra que, en dos años, a nivel nacional ha habido muy poco avance en la materia.

Gráfica 29. Diferencias en la calificación de las entidades federativas en el componente de Datos Abiertos



Nota: La línea punteada en verde indica el valor general del componente.

Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2021

Si bien los datos muestran un rezago severo, hay ciertos casos a destacar en cuanto al desarrollo y continuidad de plataformas que acercan este tipo de datos a la ciudadanía. Por ejemplo, tanto en 2019 como en 2021, el estado de Puebla se colocó en una buena posición en el ranking por entidad federativa porque en ambos años su [portal](#) existe, funciona, presenta datos en formatos abiertos y están actualizados⁴⁰. Otro caso es el de San Luis Potosí, en donde la reciente creación de su [portal de datos abiertos](#) y las óptimas características de las bases de datos que en él se publican le valieron para alcanzar la segunda calificación más alta en este componente, aun cuando en la edición 2019 su calificación fue de 0.

La institucionalización de estas prácticas a través de una política nacional de datos abiertos es fundamental para hacer valer el derecho de acceso a la información de todas las personas y, a su vez, para evitar retrocesos en la materia, tal y como ocurrió con los portales de datos abiertos de la [Alcaldía Miguel Hidalgo](#) o del [Estado de México](#), que fueron reconocidos como prácticas destacables en la Métrica 2019, pero que al intentar consultarlos para la edición actual, ya no es posible acceder a ellos. Incluso a nivel federal la situación es preocupante, pues además del retroceso en su calificación (de 0.53 en 2019 a 0.46 en 2021), el portal de [datos abiertos de la Federación](#) —que concentra no sólo su propia información sino también la de algunas entidades federativas— tuvo que descartarse como fuente de consulta para esta edición por los constantes problemas al intentar cargar el sitio web o descargar la información, lo que alerta de una posible desatención a los compromisos de apertura gubernamental asumidos nacional e internacionalmente.

Por otro lado, la dificultad para encontrar información sobre temas tan elementales del quehacer de los sujetos obligados es indicio de una brecha entre la información con la que ya ellos cuentan y lo que la ciudadanía necesita conocer para decidir y actuar informadamente. La calificación del componente de Transparencia Proactiva contribuye a identificar qué tan honda es esta disparidad, pues lo que busca es precisamente medir la facilidad con la que las personas pueden localizar información básica de los sujetos obligados. La baja calificación del componente (0.38) indica que a la ciudadanía no le resultará sencillo encontrarla, lo que explicaría el porqué algunas personas optan por pedir dicha información mediante mecanismos formales de acceso a la información⁴¹, un proceso que es más costoso en términos de recursos, tanto tangibles como intangibles.

El desarrollo de agendas temáticas de transparencia proactiva puede contribuir a cerrar esta brecha. Generarlas desde una lógica ciudadana y dotándolas de contenido sustantivo y útil para las personas optimizaría la gestión de trámites y la provisión de servicios tanto para el ciudadano como para el mismo sujeto obligado.

6. Hay obstáculos que interrumpen el flujo de participación ciudadana

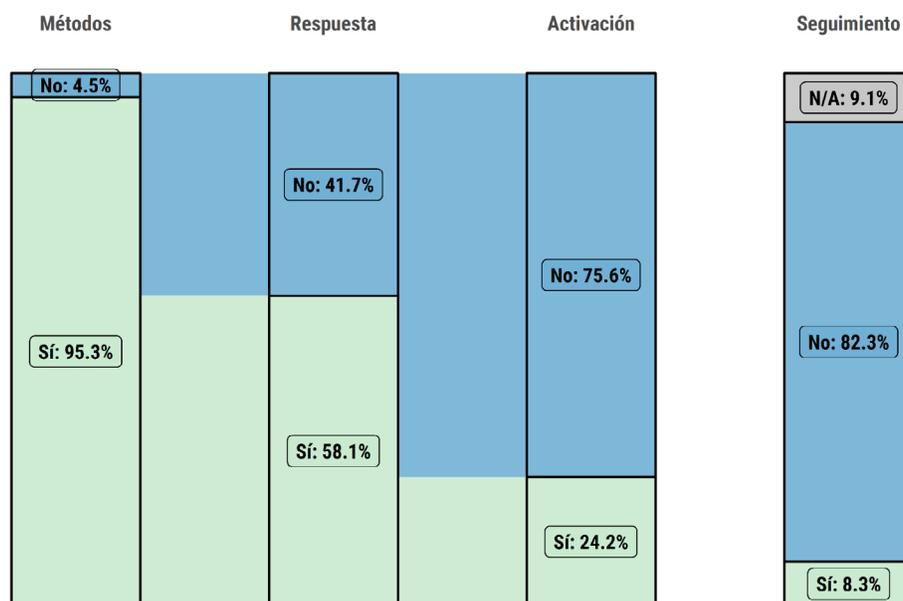
En México, la participación ciudadana se asemeja a una carrera de obstáculos: si una persona decide realizar una propuesta para incidir en las decisiones y acciones de un ente público, deberá superar una serie de trabas durante el proceso que supone su atención y eventual incorporación a la agenda de decisiones. En la mayoría de las ocasiones, estas barreras terminarán por impedir que las opiniones, ideas o propuestas de la ciudadanía sean incorporadas a las gestiones de los sujetos obligados, principalmente ante una ausencia de procesos administrativos que den cauce a las iniciativas.

La gráfica 30 da muestra de lo referido en el párrafo anterior a partir de los resultados del componente de Participación desde la perspectiva ciudadana. En efecto, es relativamente fácil contactar a los sujetos obligados, ya que el 95.5% pone a disposición de la ciudadanía medios para hacerlo (correos electrónicos, buzones web, teléfonos, entre otros). No obstante, obtener una respuesta no es algo que esté garantizado, pues únicamente el 58.1% contestó, y de ellos, sólo una cuarta parte lo hizo al

⁴¹ Esto se puede corroborar con las varias solicitudes de información que fueron revisadas para el componente de Acceso a la Información desde la ciudadanía, en las que, por ejemplo, se les pregunta a las Secretarías de Desarrollo Social y de Desarrollo Rural sobre su oferta de programas o los requisitos para acceder a ellos. Quizá esto tenga relación con que, para el componente de Transparencia Proactiva, sólo en nueve de las 65 secretarías fuera sencillo encontrar, tanto en Google como con el buscador de su sitio web, la información sobre su oferta programática.

primer intento de contacto, para el resto se tuvo que insistir dos, tres o hasta cuatro veces más. Una activación —es decir, que se detone algún proceso en el que realmente se considere la propuesta presentada— es todavía menos probable, pues sólo en el 24.2% de los casos ocurrió así. Finalmente, a la luz de los hallazgos del subíndice de Participación desde la perspectiva gubernamental, podríamos inferir que serían muy pocos los sujetos obligados que darían seguimiento a la propuesta realizada (8.3%).

Gráfica 30. Flujo del proceso de participación ciudadana, por etapa de interacción



Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2021

Sería ideal que cualquier persona con una iniciativa ciudadana encontrara una ventanilla mediante la cual presentarla y, además, que durante el proceso realmente hubiera una atención puntual y resolutive a su propuesta. La experiencia al evaluar a la Secretaría de Obras y Servicios de la Ciudad de México ocurrió en ese sentido: primero se le contactó por correo electrónico y a los pocos días contestó solicitando el número celular del usuario simulado para atender la propuesta telefónicamente. Ese mismo día se comunicó y explicó las razones por las cuáles no podía llevar a cabo la propuesta, pero invitó a presentarla a otras dependencias a través de la plataforma de Atención Ciudadana de la CDMX. Días después se recibió por correo electrónico un oficio en el que se detalla cada una de las etapas de la interacción entre el sujeto obligado y el usuario simulado, con lo que se da cierre y se genera evidencia de que efectivamente se consideró la propuesta ciudadana. Esto último no quiere decir que se deba burocratizar la participación ciudadana, sino que son necesarios procesos administrativos claros que no solo atiendan, sino que también den cierre a toda la secuencia de acciones por las que atraviesa una persona cuando realiza una propuesta ciudadana. Este tipo de prácticas son deseables para evitar que el componente de Participación disminuya, como ocurrió en esta edición de la Métrica.

7. El acceso a la información y la participación ciudadana se interrumpen por factores coyunturales

Esta edición de la Métrica se levantó en un periodo marcado por dos hechos que incidieron en el funcionamiento regular de los gobiernos. En 2021 se realizaron elecciones federales y estatales que llevaron al cambio de administración en casi la mitad de los estados, en 30 de los 32 congresos y la Cámara de Diputados y la mayoría de los ayuntamientos. Esto significa que en muchos de los sujetos obligados hubo también cambio de administración. Esto, desde una perspectiva ciudadana, no debería haber afectado el ejercicio del derecho de acceso a la información ni obstaculizado la participación ciudadana. Sin embargo, la poca institucionalización de las administraciones públicas y la inestabilidad en el empleo público sí afectaron la continuidad de los procesos administrativos asociados a la apertura gubernamental. La incertidumbre, por ejemplo, sobre quién es responsable de dar seguimiento a las iniciativas ciudadanas en un momento de cierre de administración interrumpió la atención a las propuestas presentadas ante varios sujetos obligados. En algunos de ellos, como el Instituto Estatal de Infraestructura Física Educativa de San Luis Potosí, se sugirió amablemente que la propuesta se presentara dentro de unos meses para que fuera atendida por la nueva administración y no quedara “en el aire”. En el caso de Mérida, Yucatán, el intento de contacto electrónico se realizó al personal administrativo del gobierno saliente y, al no haber activado un mecanismo de participación, se procedió a los intentos telefónicos, los cuales fueron atendidos por la nueva administración. Al personal no le fue posible ubicar la comunicación electrónica entablada con anterioridad ni el estatus de la propuesta ya hecha, por lo que pidieron reiniciar el proceso, aunque el presidente municipal fuera reelecto y esto no debería suponer gran cambio en la administración.

Pero hay una segunda forma en que los cambios de administración afectan la apertura gubernamental: la discontinuidad en las iniciativas de los sujetos obligados. Hubo portales de datos abiertos funcionales que dejaron de operar o, como en el caso del sitio federal, dejan de actualizarse con la misma regularidad (véase el hallazgo número 2); portales de participación ciudadana que, tras el cambio de administración, se dejan de operar (como el de Cozumel, reconocido como buena práctica en 2019 pero que para esta edición ya no se encontró); o mecanismos de contacto que dejan de funcionar.

La apertura gubernamental fue también afectada, como todas las actividades de los gobiernos, por la pandemia por COVID-19. La instrucción de trabajar en forma remota dificultó la atención a las solicitudes de transparencia y las iniciativas de participación. Los órganos garantes suspendieron plazos para la respuesta a solicitudes por las condiciones de la pandemia (para mayor información véase Nava, 2020). Quizá el ejemplo más claro es que los plazos en que se respondieron las solicitudes se incrementaron: la calificación de la variable *plazo* bajó de 0.72 en 2019 a 0.63 en 2021. Sin embargo, esto no solo ocurrió en México, sino que el derecho de acceso a la información se vio afectado en todo el mundo. Así lo muestran, por ejemplo, el COVID-19 Tracker del Global Right for Information Rating (2020), plataforma que dio seguimiento a las medidas que alteraron temporalmente las obligaciones del derecho a la información en más de 40 países; o algunos análisis particulares, como el de Caballero (2022), sobre el caso español.

La resiliencia de los procesos administrativos es crucial para que el acceso a los derechos no se vea interrumpido por factores coyunturales. Aunque es imposible anticipar las crisis, una administración con archivos ordenados, procesos estandarizados y responsables identificados estará en mejores condiciones de responder a las demandas e iniciativas ciudadanas. Y, en esa tarea, la profesionalización de la administración pública sigue siendo un pendiente en buena parte de los sujetos obligados.

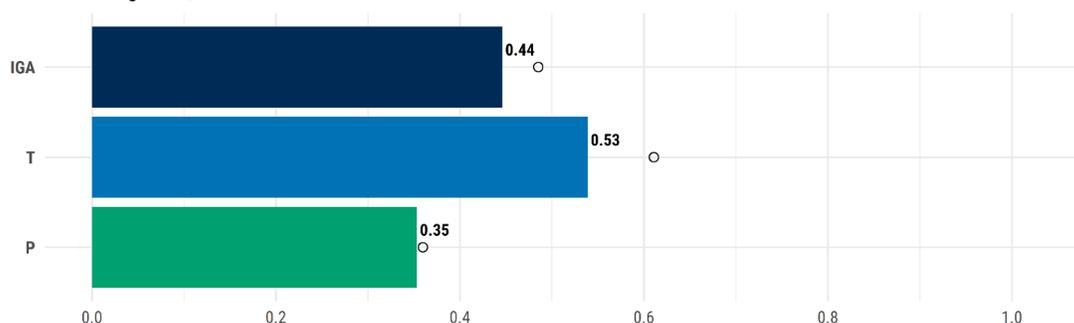
8. Más de una cuarta parte de los municipios tiene resultados por encima del promedio nacional tanto en transparencia como en participación. Sin embargo, una tercera parte está por debajo en ambas dimensiones.

Al observar únicamente el desempeño de los municipios del país, estos presentan un desempeño ligeramente menor en comparación con el promedio nacional. Como se muestra en la gráfica 31, las barras que representan los valores municipales tienden a ser de un valor más pequeño que el de los círculos que indican el valor general de todos los sujetos agregados. La excepción está en la dimensión de Participación, particularmente desde la perspectiva gubernamental. Los municipios tienen un buen desempeño en esta dimensión por ser el orden de gobierno más cercano a la ciudadanía, pues pueden no sólo conocer y atender de manera más eficaz las necesidades de la población, sino también involucrarla para tomar decisiones de manera colectiva. Por ejemplo, en Villa Corzo, Chiapas, las decisiones tomadas en el marco de su COPLADEMUN 2018-2021 derivaron en la aceptación de varios proyectos de desarrollo municipal, como la construcción de una clínica de la mujer para la detección y prevención del cáncer, la pavimentación de algunas calles, o la instalación de un techo para que las niñas y niños de la Escuela Primaria 20 de Noviembre puedan llevar a cabo sus clases de educación física.

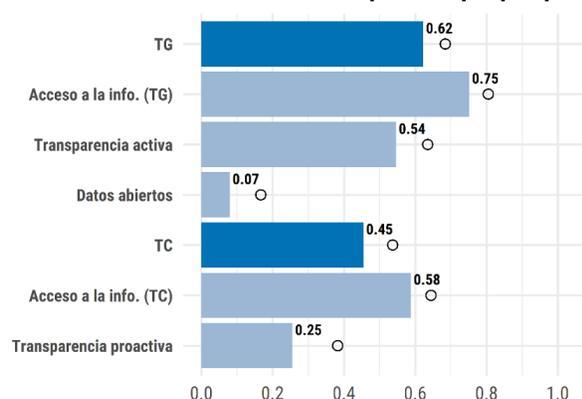
Gráfica 31. Resultados del Índice de Gobierno Abierto para el tipo de sujeto obligado municipio

Índice de Gobierno Abierto (municipios)

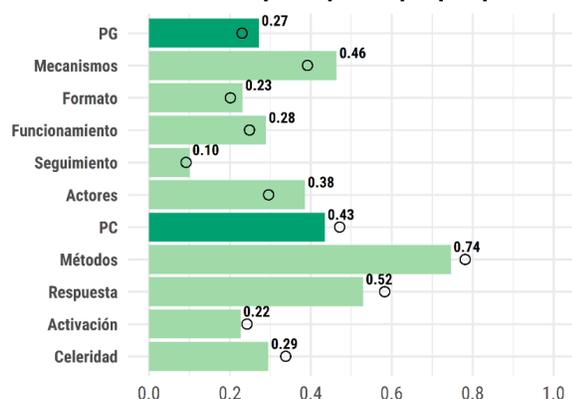
○ Valor general, MGA 2021



Subíndice de transparencia por perspectivas

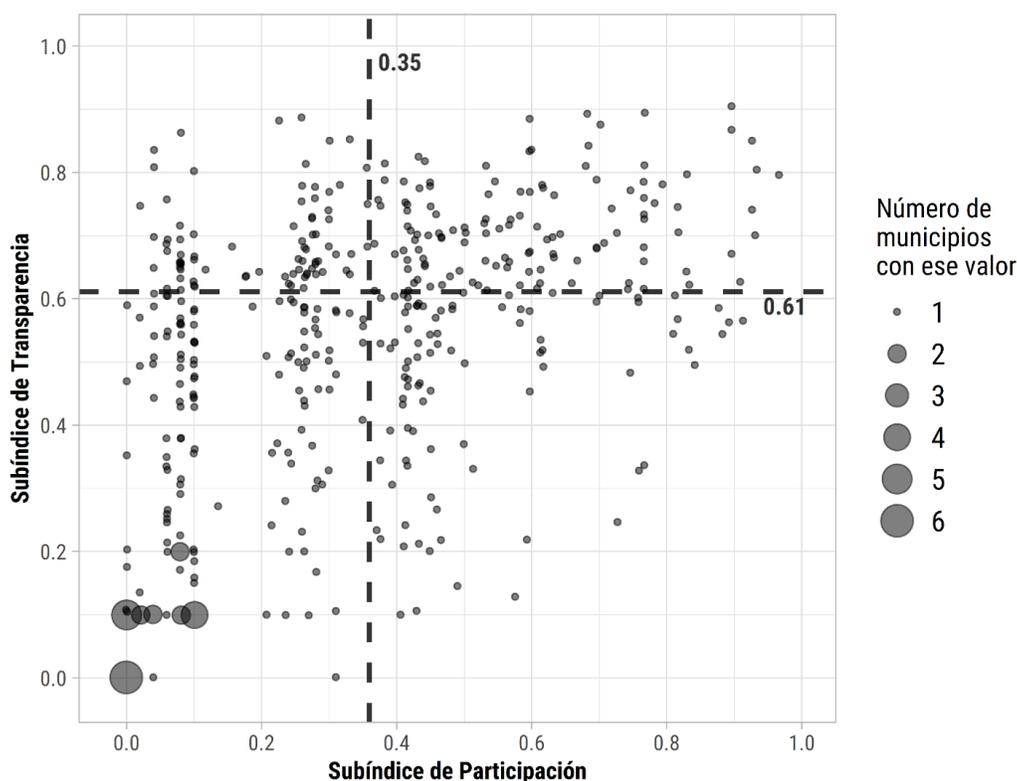


Subíndice de participación por perspectivas



El total de municipios analizados en esta edición de la MGA fue de 446, en el que se incluyen grandes municipios metropolitanos como Guadalajara, Tijuana o León, así como municipios pequeños, incluso con menos de 70 mil habitantes, como Calakmul, Tingambato o Huachinera. Tal y como se observa en la gráfica 32, las calificaciones de los municipios reflejan una notoria heterogeneidad. Si bien hay una ligera concentración en el cuadrante inferior izquierdo (por debajo del promedio nacional en ambas dimensiones) con 153 municipios (34.3% de todos los analizados), es posible encontrar a este tipo de sujeto obligado en todos ellos: 123 municipios (27.6%) en el cuadrante superior derecho (con calificaciones por encima del promedio en ambas dimensiones), 80 municipios (17.9%) en el cuadrante superior izquierdo (mejor en Transparencia, pero peor en Participación), y 90 municipios (20.1%) en el cuadrante inferior derecho (mejor que el promedio en Participación, pero más bajo en Transparencia). Esto es señal de que, aunque en varios municipios del país la apertura gubernamental aún es limitada, en algunos otros ha alcanzado un grado importante de consolidación.

Gráfica 32. Dispersión de las calificaciones de cada municipio en los subíndices de Transparencia y Participación



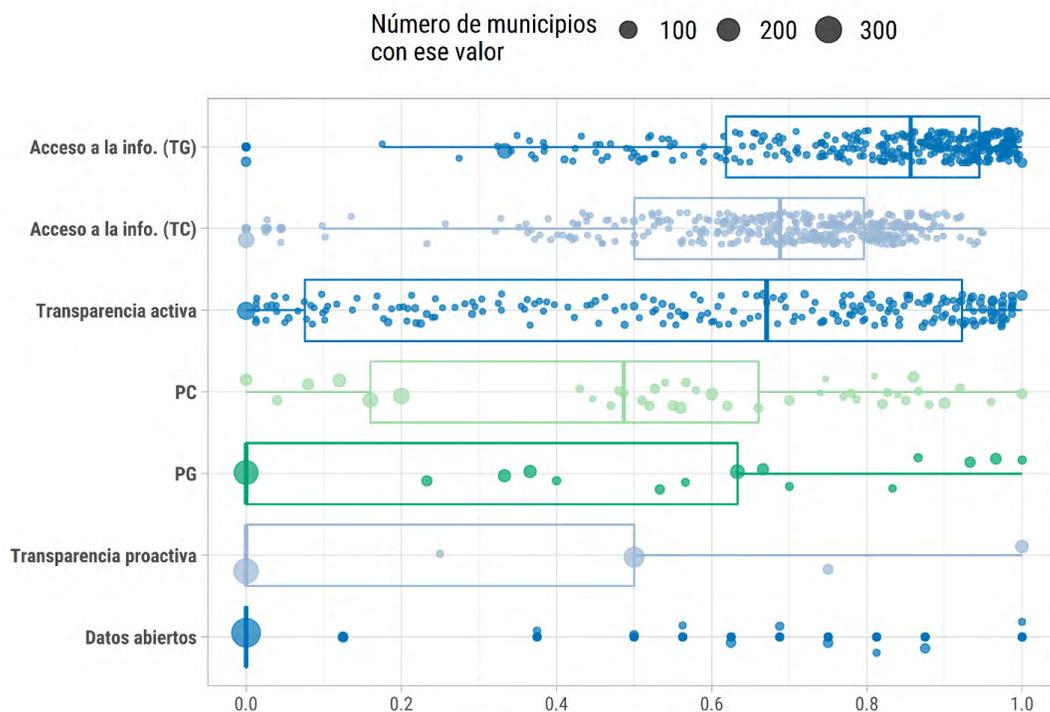
Nota: Las líneas punteadas indican el valor general del subíndice.

Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2021

Los municipios del país presentan importantes variaciones entre sí, especialmente en Transparencia Activa y en Participación desde la perspectiva ciudadana (PC): en ambos, es posible encontrar municipios con una gran variedad de resultados entre cero y uno, sin que estos tiendan a tener de forma generalizada resultados bajos, medios ni altos. Por su parte, en los componentes de Acceso a la Información (tanto desde el gobierno como desde la ciudadanía), la mayoría de los municipios obtuvieron calificaciones altas. Esto significa que, en general, este tipo de sujeto obligado contesta

en tiempo, de forma clara y completa las solicitudes de acceso a la información que recibe. Esto contrasta con los componentes de Transparencia Proactiva y Datos Abiertos, así como en Participación desde el gobierno (PG): en ellos, los municipios tienden a tener resultados bajos. De hecho, tal y como lo muestra la gráfica 33, en estas últimas tres categorías al menos la mitad de los 446 municipios estudiados tienen un resultado igual a cero. Este comportamiento es considerablemente mayor en el caso del componente de Datos Abiertos, ya que 89.4% de los municipios estudiados obtuvieron cero como resultado. Estas tres áreas son una tarea pendiente para el orden de gobierno más cercano a la población.

Gráfica 33. Diagrama de caja de los resultados obtenidos por los municipios en los componentes de Transparencia y Participación



Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2021

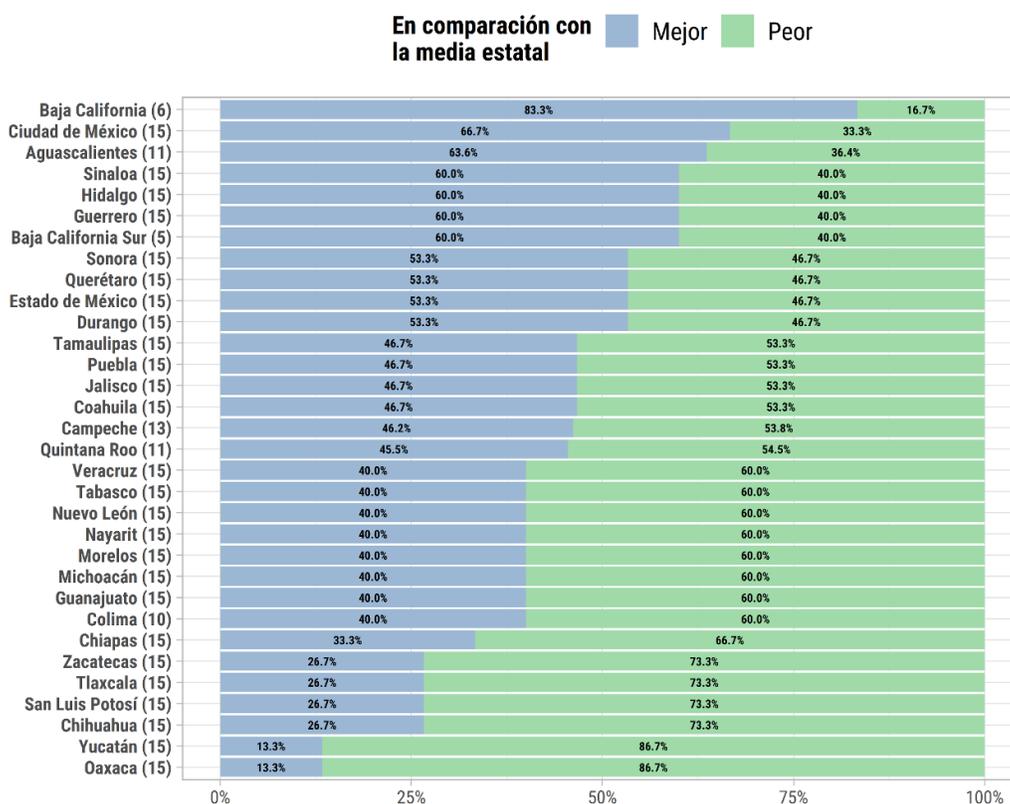
Ahora bien, observar las diferencias de los municipios entre sí, tomando en consideración su entidad federativa, permite categorizarlos de mejor manera. Un aspecto de gran interés es dilucidar si los municipios tienen mejores resultados que las medias de sus respectivas entidades. Con lo anterior es posible responder si los municipios son un tipo de sujeto obligado que contribuye o perjudica la calificación que obtiene la entidad. Al respecto, la gráfica 34 presenta el número de municipios con un resultado mejor (o peor) que la respectiva media estatal.

Aunque en 11 entidades la mayor parte de los municipios tiene mejores resultados que la media estatal, en 21 sucede lo contrario. De hecho, en las entidades con mejores calificaciones, la mayoría de sus municipios analizados contribuyeron a mejorar su resultado: Aguascalientes, Baja California, Ciudad de México y Sinaloa forman parte de las cinco entidades mejor evaluadas, a la vez que tienen una mayoría de municipios con resultados por encima de la media estatal. Sin embargo, en Chihuahua y

Guanajuato sucede algo distinto: a pesar de presentar de las mejores medias estatales, el grueso de sus municipios tienen peores resultados que el promedio.

Finalmente, hay un par de entidades que tienen de los valores más bajos en el IGA y que también son de las entidades con un mayor número de municipios por debajo de la media estatal: Tlaxcala y Oaxaca. En esta última entidad, sólo cinco de los 15 municipios que conforman su muestra están dados de alta en la PNT, lo que significa que no hay manera de corroborar —al menos mediante esta herramienta— cómo es que la ciudadanía de los municipios ausentes ejerce su derecho de acceso a la información pública. En el padrón de sujetos obligados de la entidad se señala que, al tratarse de municipios con menos de 70 mil habitantes, el órgano garante diseñará políticas particulares para la atención a solicitudes de acceso a la información. El Sistema de Transparencia Municipal (SITRAM) es un esfuerzo en este sentido, pero al momento en que se lleva a cabo esta medición, sólo 27 municipios están registrados en él y ninguno pertenece a la muestra utilizada para este estudio. Además, no es claro si este sistema también marcará la pauta respecto al procedimiento para que las personas hagan solicitudes de información a sus autoridades locales, pues por ahora, el único tema consultable son las obligaciones de transparencia.

Gráfica 34. Desempeño de los municipios en relación con la media estatal en el IGA 2021



Nota: Las cifras entre paréntesis indican el número de municipios analizados por entidad.
Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2021

9. Aunque ha disminuido la heterogeneidad en los niveles la apertura gubernamental entre los sujetos obligados, aún se necesitan herramientas para cerrar brechas entre estados y entre tipos de sujeto obligado

Una de las promesas de la reforma constitucional que dio forma al actual régimen de transparencia en México era la de reducir la heterogeneidad de la experiencia en el acceso a la información. Reconocido como derecho en la constitución, el acceso a la información tenía efectos concretos distintos dependiendo de dónde vivía una persona. Por ello, no solo se creó un Instituto Nacional, una Ley General y reglas y procesos aplicables para todos los sujetos obligados, sino que se mandató la operación de un Sistema Nacional de Transparencia para que, como tal, articulara la labor de los órganos garantes y contribuyera a reducir las brechas en el ejercicio de los derechos.

Este sistema cuenta con herramientas para reducir las heterogeneidades. La Plataforma Nacional de Transparencia es quizá la más clara: una herramienta que, en su versión actual, hace que la experiencia de solicitar información o consultar las obligaciones de transparencia sea prácticamente la misma para las personas, sin importar dónde viva, qué información busca o a quién la pide. El Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (PROTAI) es otro ejemplo: construye políticas de alcance nacional que, si bien tienen implementación concreta desde las capacidades de los órganos garantes, buscan también reducir las brechas.

Pero hay algunas herramientas que podrían contribuir al funcionamiento del Sistema Nacional de Transparencia en esa lógica integral: un padrón nacional de sujetos obligados (y criterios homogéneos para su identificación e integración a la PNT) que dé certeza a la ciudadanía sobre de cuáles instituciones podrá encontrar información o requerirla mediante solicitud de transparencia, de forma que no hubiera ambigüedades; una política para facilitar el acceso a la información en los municipios con menos de 70 mil habitantes, donde claramente hay aún mucho trabajo por hacer; y reglas de aplicabilidad compartidas, públicas y con criterios equivalentes.

En el mismo sentido, convendría, como se ha comenzado a discutir en el Sistema Nacional de Transparencia, impulsar una política nacional de datos abiertos, que facilite la apertura de datos en todos los ámbitos de gobierno, sin que cada sujeto obligado deba recorrer largas curvas de aprendizaje y sin que se compartan estándares. Una política construida desde el sistema nacional puede definir una ruta con resultados alcanzables y responsables específicos.

10. Aún falta poner a la persona ciudadana en el centro

La cantidad de solicitudes de información revisadas en esta Métrica (más de 373 mil) da fe de lo importante que se ha convertido para la ciudadanía esta vía para obtener información. Sin duda, es prueba del éxito y creciente uso del sistema y de una mayor conciencia por parte de las personas de su derecho a acceder a los datos que su gobierno almacena, genera y/o procesa.

Sin embargo, aunque se ha popularizado el uso del sistema, esto no significa que las personas estén recibiendo la información de una manera que les sea útil, fácil de comprender u oportuna. Los sujetos obligados cumplen ampliamente con los aspectos normativos del acceso a la información (0.80), pero cuando se analiza la completitud, claridad y celeridad de esas respuestas desde la perspectiva ciudadana, su puntaje es mucho menor (0.64).

Aunque una gran mayoría de las respuestas calificadas se categorizan como completas (80.4%) y claras (89%)⁴², esto, en muchas ocasiones, no significa que las personas recibieron la información que buscaban. Así como la calificación de celeridad se realiza en su alternativa menos exigente (ver hallazgo 3), las calificaciones de completitud y celeridad también se basan en un piso mínimo que debe ser cumplido por los sujetos obligados.

Completitud revisa que éstos categoricen correctamente la respuesta que están dando y que den razón de todos los puntos incluidos en una solicitud, pero no evalúa si el material otorgado es suficiente para dar respuesta a lo solicitado, ni indaga sobre la validez de las declaraciones de incompetencia o información inexistente por parte de los sujetos. *Claridad* califica si la respuesta puntual se puede identificar fácilmente en un documento de respuesta, si está escrita con un lenguaje comprensible y si el documento cuenta con organización básica, como párrafos distintos. Sin embargo, no revisa el lenguaje de todo el oficio de respuesta ni se pregunta si esa forma de organización tiene sentido bajo una lógica ciudadana.

Pero, ¿qué pasaría si las respuestas se calificaran bajo los criterios más exigentes? Para ello, se realizó un ejercicio exploratorio en el que se revisaron a profundidad 97 respuestas a solicitudes de información⁴³. Al hacer esta revisión, fue evidente que, si bien los sujetos obligados están cumpliendo con la obligación de dar respuesta a las solicitudes, no están respondiendo con una ciudadana o ciudadano en mente, sino argumentando con miras a un órgano garante. Es común, por ejemplo, encontrar respuestas repletas de lenguaje legal —como alusiones a la ley de transparencia de cada estado— o técnico —como referencias a sesiones internas del comité de transparencia—. De las 97 solicitudes revisadas a profundidad, si sólo se revisaba el apartado específico en dónde se da respuesta a la solicitud (sin considerar los párrafos o secciones dedicados exclusivamente a argumentación legal), 80 de ellas habrían sido calificadas como respuestas con lenguaje sencillo y fácil de comprender; sin embargo, cuando a estas mismas solicitudes se les calificaba todo el contenido del oficio, más de la mitad de ellas (44) contenían distintos niveles de información técnica y/o legal que dificultaba la lectura completa del texto. La Tabla 3 muestra esto, así como la correlación positiva que existe entre una respuesta compleja y un oficio muy técnico.

Tabla 3. Dificultad del lenguaje utilizado en las respuesta y oficios de respuesta a solicitudes de información, 2021

Lenguaje del párrafo de respuesta	Nivel de lenguaje técnico o legal en el oficio de respuesta			
	No contiene	Contiene poco	Contiene una cantidad considerable	Contiene una cantidad excesiva
Sencillo y fácil de comprender	36	27	7	10
Comprensible, pero no fácil	0	5	2	5
Muy difícil de comprender	0	0	1	4

42 Estos porcentajes corresponden a la muestra de solicitudes revisadas manualmente previo a agruparlas por sujeto obligado. Como se puede ver en el apartado de resultados, los puntajes bajan al agruparse por institución u organismo.

43 Inicialmente se seleccionaron 100 de manera aleatoria, pero no fue posible calificar tres de ellas porque la información fue entregada físicamente.

Incluso, a veces, la información legal y técnica se coloca antes de otorgarle la respuesta al ciudadano (20%), haciendo evidente que el sujeto obligado está priorizando el protegerse ante un posible recurso de revisión y no el otorgar la información relevante a la ciudadanía. Otra práctica común es contestar a través de múltiples oficios que contienen todas las comunicaciones internas que se llevaron a cabo para dar respuesta a la solicitud, sin explicar el contenido de las mismas ni su relación con las preguntas de la persona ciudadana (16%). Aunque se puede suponer que el sujeto obligado actúa así pensando en el principio de legalidad, encontrar el contenido sustantivo de una respuesta entre tanto contenido adicional se vuelve difícil.

Estas son prácticas comunes, pero el hecho de que no sean universales muestra que existen otras y mejores formas de compartir información con la ciudadanía. Se puede priorizar la respuesta dentro del texto y dejar completamente fuera el lenguaje técnico o legal (alrededor de un tercio de las solicitudes en la submuestra no tenían lenguaje de este tipo). O, si el sujeto obligado considera necesario incluir referencias a la ley o a documentos internos, lo puede hacer en una segunda sección después de otorgar respuesta. Los municipios de Campeche, por ejemplo, han adoptado la práctica de poner un subtítulo de “Respuesta” que contiene la respuesta y sólo después el subtítulo de “Información adicional” en el que incluyen las referencias legales pertinentes. Adicionalmente, la práctica de incluir un título de “respuesta” en la sección que la contiene, o de marcarla con negritas o ponerla dentro de un recuadro, hace más fácil identificarla.

Además, no siempre es necesario que las respuestas sean largas. Hay sujetos obligados que simplemente entregan la información requerida, sobre todo si se trata de bases de datos, sin ningún oficio adicional. Cuando la respuesta es compleja o tiene muchas partes, se puede explicar el contenido de cada documento adjunto en un texto central, para que todas las partes de la respuesta sean comprensibles. Estas son prácticas que ya llevan a cabo algunos sujetos obligados y que no están relacionadas con el tamaño o capacidad administrativa de los mismos, pues se encuentran igual en municipios pequeños que en grandes secretarías.

Además de buenas prácticas de organización de la información, hay sujetos obligados que van más allá para asegurar que se cumpla el derecho de acceso a la información de las personas. Un gran ejemplo de esto es el caso de la Universidad Tecnológica de San Luis Potosí, que recibió una solicitud en maya y, aunque no tenía personal en su institución que pudiera traducirla, se puso en contacto con otras instituciones que le ayudaron a traducir la petición y la respuesta correspondiente⁴⁴. Esto demuestra un interés real por hacer valer el derecho de todas y todos los ciudadanos a la información. Otra buena práctica es cuando los sujetos obligados identifican que el tema de la solicitud no es de su competencia, pero en vez de solo declarar una incompetencia, orientan a la persona ciudadana hacia la dependencia relevante. La diferencia en estas prácticas es una lógica de respuesta que tiene a la persona ciudadana en mente y no a los posibles recursos presentados ante el órgano garante. Es cierto que no es viable imaginar un sistema donde se den respuestas detalladas y extensas a todas las solicitudes, porque la información puede no estar organizada como el ciudadano o ciudadana quisiera, o porque requeriría mucho tiempo de parte de la unidad de transparencia. Sin embargo, existen buenas respuestas a todos los niveles de gobierno que muestran que sí es posible entregar la información —sin procesarla— de una manera más amigable para la persona usuaria.

Algo parecido ocurre en los otros componentes de transparencia: las obligaciones comunes se suelen reportar en formatos poco comprensibles, los datos generados por sujetos obligados no suelen

44 Solicitud 01352120 de San Luis Potosí.

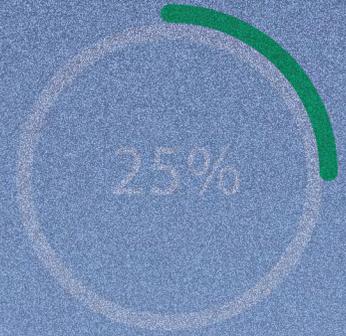
estar a disposición del público general, y las acciones de transparencia proactiva siguen siendo mínimas. Mirando hacia adelante, uno de los grandes retos del sistema de transparencia es poner al centro a las y los ciudadanos. Los sujetos obligados deben operar preguntándose cómo ellos, como ciudadanos, quisieran recibir información y no cómo palomear obligaciones o protegerse ante posibles recursos de revisión o quejas de incumplimientos. Esto haría más accesible al sistema y garantizaría plenamente el derecho de acceso a la información.

De igual forma, en la dimensión de participación, se encontraron procesos poco claros y que usualmente no llevaron a ninguna incidencia ciudadana significativa en el actuar gubernamental. Esto se debe a que muchos sujetos obligados aún no están acostumbrados a considerar a la ciudadanía como un actor que puede y debe participar en sus procedimientos. Por lo tanto, muchos mecanismos de participación se piensan como acciones adicionales y secundarias, y no centrales, al funcionamiento del gobierno. A diferencia de la transparencia, que se ha incorporado plenamente a la acción gubernamental, la participación sigue siendo un concepto más novedoso y menos internalizado.

A veces, se entiende simplemente como una obligación más a cumplir: se publica algo en la PNT bajo el apartado de participación ciudadana que, al abrirlo, sólo dice que, en realidad, no existe ningún mecanismo o se incluye alguno desactualizado. Este fue en el caso del Instituto Electoral de Baja California Sur que, cada trimestre, publica como mecanismo de participación un plebiscito que ocurrió en 2010. Esto no sólo es problemático por la antigüedad del ejercicio, sino porque, además, organizar un plebiscito —que en este caso fue sobre la creación de un nuevo municipio— es una actividad esencial del instituto electoral y no un proceso que, como tal, permite a los ciudadanos incidir en el funcionamiento del instituto. Este ejemplo revela que aún existe poca comprensión sobre lo que implica incorporar a la ciudadanía en las acciones y decisiones gubernamentales. Esto mismo se observó en participación desde la ciudadanía, pues fueron muy pocas las propuestas que realmente fueron escuchadas y consideradas, aún cuando hubo múltiples intentos de contactar a los sujetos obligados.

En esta dimensión, por lo tanto, es necesario avanzar hacia una mayor conciencia de la importancia de la participación ciudadana en el actuar gubernamental. Esto implicaría tener vías y procesos de participación claros, sencillos, accesibles y conocidos, que se atiendan con un verdadero interés. No se trata, pues, de tener un buzón y responder de vez en cuando algunos correos o hacer una fiesta anual en la cabecera municipal, sino de pensar, dentro de los mismos procesos de decisión de la institución, dónde y cómo se puede incluir a las y los ciudadanos que viven la problemática que se busca resolver, o que van a ser afectados por alguna acción o, simplemente, que viven en el territorio de circunscripción del sujeto.

En general, se puede decir que, en ambas dimensiones, hace falta poner los canales existentes al servicio de las personas y no de las lógicas burocráticas internas. Esto nos llevaría hacia un gobierno que realmente sea de y para la ciudadanía, en vez de un actor separado de, y ajeno a, ella.



REFERENCIAS



5. REFERENCIAS

- Caballero, L. (2021). El confinamiento del derecho a la información. *Estudios en Derecho a la Información*. p. 35-60, oct. 2021. ISSN 2594-0082. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-informacion/article/view/16378/17115>
- Diario Oficial de la Federación. (2018). *Acuerdo mediante el cual se aprueba el Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información 2017-2021*. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5515118&fecha=05/03/2018
- 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
- Gobierno del Estado de Jalisco. (2021). *Monitoreo de Indicadores del Desarrollo de Jalisco*. Disponible en: <https://mide.jalisco.gob.mx/mide/panelCiudadano/detalleIndicador/1764>
- Global Right to Information Rating. (2020). *COVID-19 Tracker*. Disponible en: <https://www.rti-rating.org/covid-19-tracker/>
- Gobierno del Municipio de Tepatitlán de Morelos, Jalisco. (2018). *Eje 6 del Programa Sectorial. Eficacia, transparencia y rendición de cuentas*. Disponible en: https://www.tepatitlan.gob.mx/IM-PLAN/Plan_Municipal/documentos/eficacia/Transparencia_y_Rendici%C3%B3n_de_Cuentas.pdf
- H. Congreso del Estado de Nuevo León. (2019). *Iniciativa de reforma por adición del artículo 68 bis al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, asimismo adición de un nuevo título octavo denominado “Del Parlamento Abierto” (...)*. Disponible en: http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/iniciativas/pdf/LXXV-2019-EXP12785.pdf
- Impunidad Cero y Transparencia Mexicana. (2017). *Coeficiente TAI (Transparencia, Anticorrupción e Impunidad cero), una nueva métrica integral*. Disponible en: <https://www.impunidadcero.org/articulo.php?id=51&t=coeficiente-tai-una-nueva-metrica-integral>
- Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca. (2019). *Política Pública de Gobierno Abierto “Cocreación Oaxaca”*. Disponible en: https://iaipoaxaca.org.mx/site/descargas/politica-publica-cocreacion-oaxaca_version-digital.pdf
- Métrica de Gobierno Abierto 2017. *Documento conceptual*. Disponible en: <https://eventos.inai.org.mx/metricasga/images/docs/Documento%20Conceptual%20PDF%20vf.pdf>
- Monsiváis Carrillo, A. (2019). La calidad percibida de los servicios públicos locales y la confianza institucional en México. *Región y Sociedad*, 31 (1206).
- Nava, M. (2020). *Cuarentena en transparencia*. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/vision-legislativa/cuarentena-en-transparencia/>

- Open Government Partnership. (2020). *Mecanismo de Revisión Independiente (IRM): México Informe de diseño 2019-2021*. Disponible en: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/11/Mexico_Design_Report_2019-2021_for-public-comment.pdf
- Peña Mancillas, V. S. (2021). Del modelo a la métrica: Apertura gubernamental subnacional en México desde dos instrumentos de política pública. En L. F. Aguilar, E. Gómez Ruvalcaba, & I. Criado Grande (Eds.), *Gobierno Abierto en Iberoamérica*. Estudios de casos en Gobiernos Subnacionales (pp. 471–506). Tirant lo Blanch.
- Plan Estratégico de Juárez. (2021). *Así estamos Juárez*. Disponible en: <https://asiestamosjuarez.org/indices/metrica-de-gobierno-abierto/>
- Sandoval-Almazan, R., Ruvalcaba-Gomez, E. A., & Criado, J. I. (2018). Municipal Open Government an Exploratory Research: Factor Analysis for Mexican Municipalities. *Proceedings of the 19th Annual International Conference on Digital Government Research Governance in the Data Age - Dgo '18*.
- Secretaría de Gobernación. (2020). *Programa Nacional de Derechos Humanos 2020-2024 de la Secretaría de Gobernación*. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5607366&fecha=10/12/2020
- Secretaría de la Función Pública. (2021). *Política de Transparencia, Gobierno Abierto y Datos Abiertos de la Administración Pública Federal 2021-2024*. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5622579&fecha=30/06/2021
- Sistema Estatal Anticorrupción de Michoacán. (2021). *Política Estatal Anticorrupción del Estado de Michoacán de Ocampo (PEA) 2020-2030*. Disponible en: <http://sistemaanticorruccion.michoacan.gob.mx/documentos/politica-estatal-anticorruccion/Proyecto-Politica-Publica.pdf>
- Sistema Nacional de Transparencia. (2020). *Guía para municipios y alcaldías. Una propuesta de gobierno abierto*. Disponible en: http://www.transparenciasonora.org/files/documentos/Archivo_1606861278.pdf
- Tai, K.-T. (2021). Open government research over a decade: A systematic review. *Government Information Quarterly*, 38(2).
- 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-open-data-charter-and-technical-annex#technical-annex>
- Villoria, M. (2021). ¿Qué condiciones favorecen una transparencia pública efectiva? Artículo de revisión. *Revista de Estudios Políticos*, 194, 213-247. doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.194.08>
- World Justice Project. (2019). Índice de Estado de Derecho en México 2019-2020. *Las 32 entidades bajo la lupa ciudadana*. Disponible en: <https://worldjusticeproject.mx/indice-de-estado-de-derecho-en-mexico-2019-2020/>

