



Métrica de  
Gobierno  
Abierto  
2019

Informe  
de resultados

## **Métrica de Gobierno Abierto 2019.**

Ciudad de México, Centro de Investigación y Docencia Económicas e Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de datos personales. Enero 2019.

### **Equipo técnico (CIDE):**

Coordinador: Guillermo M. Cejudo.

Investigadores: Cynthia Michel, Nayeli Aguirre, Adriana Oseguera, Armando Sobrino, Natalia Torres y Marcela Vázquez.

Asistentes: David Garibay, Juvenal Campos, Adrián Cuellar, Carlos Puertas, Jeremy Reyes, Francisco Maldonado, Iván Tamayo, Liza Román y Paola Platas.

El contenido del documento no necesariamente refleja la opinión del CIDE, y es responsabilidad exclusiva de la coordinación del proyecto.

## Contenido

Contenido.....	2
2. Métrica de Gobierno Abierto 2019.....	8
2.a. Operacionalización del concepto de Gobierno Abierto.....	8
Figura 1. Dimensiones y perspectivas para la medición del gobierno abierto.....	9
Tabla 1.a. Criterios de calificación y cálculos de las variables de transparencia.....	10
Tabla 2.a. Cambios en fuentes de información.....	18
Tabla 2.b. Cambios metodológicos en Transparencia.....	19
Tabla 2.c. Cambios metodológicos en Participación.....	22
2.b. Selección de la muestra.....	23
Tabla 3. Cambios en muestra de sujetos obligados.....	24
Tabla 4. Muestra de sujetos obligados por subíndice y componente.....	26
2.c. Levantamiento de datos.....	28
3. Resultados de la Métrica de Gobierno Abierto.....	32
Gráfica 1. Resultados del Índice de Gobierno Abierto y sus subíndices.....	32
3.1 Dimensión de transparencia.....	33
Gráfica 2. Subíndice de transparencia por perspectivas.....	34
3.1.1 Subíndice de transparencia desde la perspectiva gubernamental (TG).....	34
3.1.1.1 Componente de acceso a la información (TG-AI).....	35
Gráfica 3. Componente de acceso a la información desde la perspectiva gubernamental, por entidad federativa.....	36
Gráfica 4. Componente de acceso a la información desde la perspectiva gubernamental, por tipo de sujeto obligado.....	37
3.1.1.2 Componente de transparencia activa (TA).....	37
Gráfica 5. Componente de transparencia activa, por obligación de transparencia.....	38
Gráfica 6. Componente de transparencia activa, por entidad federativa.....	39
Gráfica 7. Componente de transparencia activa, por tipo de sujeto obligado.....	40
3.1.1.3 Componente de datos abiertos (DA).....	41

Gráfica 8. Componente de datos abiertos, por entidad federativa .....	42
Gráfica 9. Componente de datos abiertos, por tipo de sujeto obligado .....	43
3.1.2 Subíndice de transparencia desde la perspectiva ciudadana (TC) ....	44
3.1.2.1 Componente de Acceso a la información (TC-AI) .....	44
Gráfica 10. Componente de acceso a la información desde la perspectiva ciudadana por entidad federativa .....	45
Gráfica 11. Componente de acceso a la información desde la perspectiva ciudadana, por tipo de sujeto obligado .....	46
3.1.2.2 Componente de transparencia proactiva (TP) .....	47
Gráfica 12. Componente de transparencia proactiva, por entidad federativa .....	48
Gráfica 13. Componente de transparencia proactiva, por tipo de sujeto obligado.....	49
3.2 Dimensión de participación ciudadana .....	49
Gráfica 14. Subíndice de participación por perspectivas.....	50
3.2.1 Subíndice de participación desde la perspectiva gubernamental (PG) .....	51
Gráfica 15. Subíndice de participación desde la perspectiva gubernamental, por entidad federativa .....	52
Gráfica 16. Existencia y seguimiento de mecanismos de participación .....	54
Gráfica 17. Formato del mecanismo de participación calificado .....	55
Gráfica 18. Subíndice de participación desde la perspectiva gubernamental, por tipo de sujeto obligado.....	56
Gráfica 19. Subíndice de participación desde la perspectiva ciudadana, por entidad federativa .....	59
Gráfica 20. Subíndice de participación desde la perspectiva ciudadana, por tipo de sujeto obligado.....	60
4. Hallazgos generales .....	61
Figura 2. Calificaciones de los subíndices (dimensiones y perspectiva) .....	61
Gráfica 21. Cambio en índice y subíndices de Métrica 2017 a Métrica 2019 .....	63
Gráfica 22. Calificación en los subíndices de participación y transparencia de cada sujeto obligado, por orden de gobierno .....	64
Gráfica 23. Cambio en Índice de Gobierno Abierto de 2017 a 2019, por tipo de sujeto obligado.....	65

Gráfica 24. Cambio en Índice de Gobierno Abierto de 2017 a 2019, por entidad federativa.....	66
Tabla 5. Magnitud del cambio en índices y subíndices de MGA17 a MGA19 por entidad federativa .....	67
Gráfica 25. Rango del Índice de Gobierno Abierto 2019 en cada entidad federativa .....	68
Gráfica 26. Promedio de días naturales para responder una solicitud de información por entidad federativa.....	70
Gráfica 26. Cambio en el subíndice de participación desde la perspectiva ciudadana de 2017 a2019, por tipo de sujeto obligado .....	72
Gráfica 27. Respuesta y activación a la participación ciudadana.....	75
5. Conclusiones .....	81
Gráfica 28. Presupuesto per cápita del organismo garante e Índice de Gobierno Abierto 2019.....	83
6. Referencias .....	85
Anexos .....	86
Nota metodológica 1: Transparencia proactiva.....	86
1. Temas relevantes para cada sujeto obligado.....	86
2. Notas de captura del componente .....	89
Nota metodológica 2: Cambios en muestra de Métrica 2017 a Métrica 2019 .....	90
Nota metodológica 3: Bases estatales de solicitudes de acceso a la información .....	96
1. Proceso de obtención de bases estatales.....	96
2. Calidad de las bases compartidas .....	96
Nota metodológica 4: Participación desde la perspectiva gubernamental	97
1. Construcción de la base .....	97
2. Calificación de las bases.....	101
Nota metodológica 5: Ejercicio de usuario simulado para el Subíndice de participación desde la ciudadanía.....	102

## Introducción

En 2019, se cumplen cinco años de la reforma constitucional en materia de transparencia, la cual ha dado forma al régimen actual de acceso a la información pública en el Estado mexicano. La implementación de un Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (SNT), a partir de la promulgación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), a cargo de 33 organismos garantes y de los sujetos obligados de todo el país, ha fijado un conjunto de obligaciones legales sobre los procedimientos de acceso a la información pública y sobre las obligaciones de transparencia comunes a todos los sujetos obligados. Está ya en funcionamiento la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) y, en el marco del SNT, se han emitido directrices, formatos y capacitaciones para asegurar el cumplimiento de estas nuevas obligaciones. En paralelo, a partir de la inclusión en la LGTAIP<sup>1</sup> del *Gobierno Abierto* como principio que deben fomentar los organismos garantes y de la *apertura gubernamental* como una política a promover en los sujetos obligados, se ha desarrollado un Modelo de Gobierno Abierto, así como Políticas de Gobierno Abierto y de Transparencia Proactiva. Esto coexiste con iniciativas en los tres ámbitos de gobierno para promover la transparencia, los datos abiertos, la participación ciudadana, la innovación y la cocreación.

En 2017 se realizó el primer ejercicio de Métrica de Gobierno Abierto (en adelante, Métrica) que sirvió como línea base del estado de la apertura gubernamental en México al arranque del SNT y de muchas de sus herramientas (como la PNT). Dicho ejercicio estuvo basado en una metodología novedosa que, a diferencia de métricas de transparencia anteriores, no buscó medir la homogeneización normativa en la materia, el funcionamiento de los organismos garantes ni los procesos para hacer solicitudes de acceso a la información, sino que adoptó una noción más amplia de gobierno abierto,<sup>2</sup> que considera no sólo la transparencia sino también la participación ciudadana como pilares básicos de un gobierno abierto, y que pone al centro de la medición la experiencia de las personas al acercarse a su gobierno. Los fundamentos

---

<sup>1</sup> La LGTAIP establece responsabilidades en materia de gobierno abierto (las cursivas son propias): **Artículo 42. Fracción XX.** Los organismos garantes, en el ejercicio de sus atribuciones y para el cumplimiento de los objetivos de la presente Ley, fomentarán los principios de *gobierno abierto*, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana, la accesibilidad y la innovación tecnológica; y en el **Capítulo III. Del Gobierno Abierto. Artículo 59.** Los organismos garantes, en el ámbito de sus atribuciones, coadyuvarán con los sujetos obligados y representantes de la sociedad civil en la implementación de mecanismos de colaboración para la promoción e implementación de políticas y mecanismos de *apertura gubernamental*.

<sup>2</sup> Basada en los artículos 42 y 59 de la LGTAIP.

conceptuales, la metodología y los resultados del primer ejercicio pueden consultarse en el Reporte de la Métrica de Gobierno Abierto y Transparencia Proactiva 2017.

En esta nueva edición de la Métrica (2019) se retoma la conceptualización de *gobierno abierto* utilizada en la edición anterior y se añaden algunas innovaciones metodológicas. En materia de transparencia, estas innovaciones permiten medir el funcionamiento cotidiano real de los procesos para acceder a la información (véase Tabla 2.a. Cambios en fuentes de información para detalles de los cambios metodológicos). Conforme se vayan consolidando los instrumentos para sistematizar información que fueron utilizados para esta medición, la Métrica podría comenzar a tener indicadores generados de forma más o menos automatizada. Esto aún no puede ocurrir para la medición de la dimensión de participación, pues no existe todavía información agregada equivalente.

Además, en esta ocasión la muestra de sujetos obligados considerados en la medición se amplía un 37% respecto a la de 2017. La Métrica 2019 abarca 1,243 sujetos obligados en los tres ámbitos de gobierno, lo que equivale aproximadamente a 15% del total de sujetos obligados en el país (véase la Tabla 3 para una lista de los cambios por tipo de sujeto obligado).<sup>3</sup> En suma, se analizó el contenido de la respuesta a 2,785 solicitudes de acceso a la información, y el proceso y tiempo de respuesta de 329,590 solicitudes. Se realizaron 2,486 consultas individuales en el Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia (SIPOT); 1,243 búsquedas en el portal de <https://datos.gob.mx/>; 2,486 búsquedas en Google, y 1,137 búsquedas en los sitios web de los sujetos obligados. También se analizaron 11 portales de datos abiertos, incluido el estatal y se buscó contactar a los sujetos obligados a través de 2,826 correos o llamadas telefónicas. En total, se cuenta con 38 variables para cada sujeto obligado.

Los resultados de esta nueva Métrica se presentan de forma agregada en el apartado tres del documento, donde se explican también los valores obtenidos de los subíndices y sus componentes. En el apartado cuatro se hace una valoración general de los avances encontrados, de los retos pendientes y de las diferencias que persisten entre sujetos obligados, entre entidades federativas y entre las dimensiones de transparencia y participación. En los

---

<sup>3</sup> La proporción es aproximada puesto que se toma como número total de sujetos obligados la cifra reportada en el último Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública, y Protección de Datos Personales levantado en 2017, que es de 8,121 sujetos obligados. Sin embargo, esta cifra cambia constantemente y no existe una fuente actualizada en la que se pueda consultar este dato, por lo que se desconoce el número total de sujetos obligados. De hecho, la captura de datos de la Métrica 2019 comenzó con una muestra de 1,285 sujetos obligados, sin embargo, al solicitar información de cada uno, los organismos garantes fueron notificando que algunos de ellos ya no eran sujetos obligados. Como resultado de lo anterior, se eliminaron de la muestra 42 dependencias, por lo que el número total de sujetos obligados considerados para la Métrica 2019 son finalmente 1,243.

anexos, se muestran fichas para cada entidad federativa y notas metodológicas para algunos componentes.

**Esta medición es, a la vez, un diagnóstico y un llamado a la acción al conjunto de autoridades responsables del gobierno abierto en el país.** Ante la reconfiguración política derivada de las elecciones federal y locales de 2018, es necesario comprender el estado del gobierno abierto en México, los avances en la consolidación de la transparencia y la participación, y los desafíos aún pendientes de atender.

## 2. Métrica de Gobierno Abierto 2019

### 2.a. Operacionalización del concepto de Gobierno Abierto

Toda medición de un concepto tiene implícita una definición que lo vuelve operacionalizable. En el caso de la Métrica, esta definición surgió como resultado de una revisión de la literatura e índices ya existentes para identificar los conceptos más frecuentemente ligados al gobierno abierto.

También se realizó una encuesta a expertos en la materia para identificar los atributos que, desde su perspectiva, deberían ser observados en un gobierno abierto.

A partir de estos ejercicios, los cuales se detallan en el [documento conceptual de la Métrica 2017](#), se determinó que, para que un gobierno sea abierto se requiere que la información sobre sus acciones sea transparente y útil para la ciudadanía<sup>4</sup> y que los mecanismos creados por el gobierno para incluir la opinión de la ciudadanía en la toma de decisiones realmente permitan que esto ocurra.

Se decidió entonces que el instrumento de medición del gobierno abierto estaría compuesto por dos dimensiones ([véase la Figura 1](#)): transparencia y participación ciudadana, así como por dos perspectivas: la gubernamental y la ciudadana.

---

<sup>4</sup> Se utiliza este término 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.

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

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

Fuente: elaboración propia

De la combinación de estas dimensiones y perspectivas se desprende el diseño del instrumento de medición de gobierno abierto, el cual incluye **un índice general, dos subíndices y cinco componentes** con sus respectivas **variables** correspondientes a la dimensión de transparencia. En su conjunto, nos permiten generar una radiografía de la apertura del gobierno en nuestro país.

El índice general es el *Índice de Gobierno Abierto (GA)*, que es el resultado del promedio de los subíndices de gobierno abierto desde la perspectiva gubernamental (GAg) y desde la perspectiva ciudadana (GAc). A su vez, cada uno de estos subíndices resulta del promedio de los subíndices de transparencia y participación ciudadana desde esa perspectiva. El subíndice de GAg parte de la medición de la transparencia y la participación ciudadana desde la perspectiva gubernamental (TG y PG, respectivamente), mientras que el de GAc lo hace desde la perspectiva ciudadana (TC y PC, respectivamente). Es importante notar que **todos los índices, subíndices, componentes y variables se calculan, primero a nivel de sujeto obligado y, posteriormente, se promedian a nivel general, estado, tipo de sujeto obligado u orden de gobierno, según sea el caso de análisis.**

El subíndice de transparencia desde la perspectiva gubernamental (TG) evalúa el grado en el que el sujeto obligado proporciona a la ciudadanía información de la que dispone, y parte de la medición ponderada de tres componentes:<sup>5</sup>

- 1) *Acceso a la información*: Revisión de las respuestas del sujeto obligado a las solicitudes de acceso a la información realizadas en el periodo de 1° de julio de 2017 a 30 de junio de 2018. Desde la perspectiva del gobierno, se analiza el cumplimiento del plazo legal, la existencia de una respuesta, y la frecuencia del uso de prórroga.
- 2) *Transparencia activa*: Revisión de la publicación de información de obligaciones comunes de transparencia en el Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia (SIPOT). Se consideran las primeras 13 obligaciones de acuerdo con el artículo 70 de la LGTAIP.
- 3) *Datos abiertos*: Revisión de la existencia y calidad de los datos publicados por el sujeto obligado.

El subíndice de transparencia desde la perspectiva ciudadana (TC) mide la facilidad con la que la ciudadanía puede conocer información relevante para su vida cotidiana. Se conforma de dos componentes ponderados:<sup>6</sup>

- 1) *Acceso a la información*: Al igual que el anterior, es una revisión de las respuestas del sujeto obligado a las solicitudes de acceso a la información, pero enfocándose en aspectos de relevancia para quien solicita la información, como lo son la claridad, la completitud y la celeridad de la respuesta.
- 2) *Transparencia proactiva*: Revisión de la publicación de información útil para la ciudadanía más allá de información obligatoria. Véase la Nota metodológica 1 para una lista de los temas que se buscaron para cada tipo de sujeto obligado.

Tabla 1.a. Criterios de calificación y cálculos de las variables de transparencia

Componente	Variable	Criterio de calificación	Cálculo de la variable
<b>Transparencia desde la perspectiva gubernamental = (0.6 Acceso a la información + 0.3 Transparencia activa + 0.1 Datos abiertos) *</b>			
<b>Acceso a la información</b>	Respuesta	1 si se respondió la solicitud 0 si no se respondió la solicitud	$Respuesta = \frac{\sum_{i=1}^n respuesta\ i}{n}$ donde i = solicitud calificada y n = número total de solicitudes recibidas por el sujeto

<sup>5</sup> TG = 0.6 acceso a la información + 0.3 transparencia activa + 0.1 datos abiertos.

<sup>6</sup> TC = 0.6 acceso a la información + 0.4 transparencia proactiva.

			obligado en el periodo estudiado
	Plazo legal	1 si se respondió dentro del plazo legal 0 si no se respondió dentro del plazo legal	$Plazo\ legal = \frac{\sum_{i=1}^n \text{plazo legal } i}{n}$ Donde i = solicitud calificada y n = número total de solicitudes recibidas por el sujeto obligado en el periodo estudiado
	Sin prórroga	1 si no se notificó prórroga 0 si se notificó prórroga	$Prórroga = \frac{\sum_{i=1}^n \text{prórroga } i}{n}$ donde i = solicitud calificada y n = número de solicitudes recibidas por el sujeto obligado en el periodo estudiado
<b>Transparencia activa</b>	Disponible	1 si hay información sobre la obligación reportada en el SIPO 0 si no existe tal información	$Transparencia\ activa = \frac{\sum_{i=1}^{13} \text{disponibilidad } i}{n}$ donde i = obligación calificada y 13 es el número de obligaciones de transparencia comunes calificadas (F. I-XIII del Artículo 70 de la LGTAIP)**
<b>Datos abiertos</b>	Existe	1 si existe al menos un archivo de datos abiertos publicado por el sujeto obligado y encontrado a través de una búsqueda en Google o en <a href="http://www.datos.gob.mx">www.datos.gob.mx</a> 0.5 si existen archivos, pero el primero no pudo ser calificado, por lo que se calificó otro. 0 si no existe archivo de datos abiertos.	$Existe = \begin{cases} 1 & \text{si criterio se cumple} \\ 0.5 & \text{si criterio se cumple parcialmente} \\ 0 & \text{si criterio no se cumple} \end{cases}$
	Digital	1 si el archivo se generó como archivo digital. 0 si el archivo no se generó como archivo digital. 0 si no existe archivo de datos abiertos.	$Digital = \begin{cases} 1 & \text{si criterio se cumple} \\ 0 & \text{si criterio no se cumple} \end{cases}$
	Máquina	1 si el archivo calificado se puede abrir y modificar desde un procesador de texto, hoja de cálculo o programa	$Máquina = \begin{cases} 1 & \text{si criterio se cumple} \\ 0 & \text{si criterio no se cumple} \end{cases}$

		estadístico. 0 si el archivo calificado no se puede leer en una computadora. 0 si no existe archivo de datos abiertos.	
	Gratuito	1 si la descarga y uso del archivo calificado son gratuitos. 0 si la descarga y uso del archivo calificado no son gratuitos. 0 si no existe archivo de datos abiertos.	$\text{Gratuito} = \begin{cases} 1 & \text{si criterio se cumple} \\ 0 & \text{si criterio no se cumple} \end{cases}$
	Licencia abierta	1 si el archivo calificado está en una licencia abierta. 0 si el archivo calificado no está en una licencia abierta. 0 si no existe archivo de datos abiertos.	$\text{Licencia abierta} = \begin{cases} 1 & \text{si criterio se cumple} \\ 0 & \text{si criterio no se cumple} \end{cases}$
	Formato abierto	1 si el formato permite almacenar datos en un archivo digital, de fácil acceso, con especificaciones técnicas públicas y sin condicionamiento alguno para su aplicación y reproducción. 0 si el formato no permite lo anterior. 0 si no existe archivo de datos abiertos.	$\text{Formato abierto} = \begin{cases} 1 & \text{si criterio se cumple} \\ 0 & \text{si criterio no se cumple} \end{cases}$
	Actualizados	1 si el archivo calificado contiene datos de 2017 en adelante. 0 si el archivo calificado contiene datos anteriores a 2017. 0 si no existe archivo de datos abiertos.	$\text{Actualizados} = \begin{cases} 1 & \text{si criterio se cumple} \\ 0 & \text{si criterio no se cumple} \end{cases}$

	URL	<p>1 si el URL del archivo calificado es claro.</p> <p>0 si el URL del archivo calificado no es claro.</p> <p>0 si no existe archivo de datos abiertos.</p>	$URL = \begin{cases} 1 & \text{si criterio se cumple} \\ 0 & \text{si criterio no se cumple} \end{cases}$
<b>Transparencia desde la perspectiva ciudadana = (0.6 Acceso a la información + 0.4 Transparencia proactiva)*</b>			
<b>Acceso a la información</b>	Complejitud	<p>1 si la respuesta proporcionada está correctamente clasificada y da respuesta a todo lo solicitado.</p> <p>0.5 si la respuesta está correctamente clasificada pero no da respuesta a todo lo solicitado.</p> <p>0.5 si la respuesta atiende todo lo solicitado, pero no está correctamente clasificada.</p> <p>0 si la respuesta está incorrectamente clasificada y no atiende todo lo solicitado.</p>	$Complejitud = \frac{\sum_{i=1}^m \left( \frac{\text{clasificación } i + \text{ atender } i}{2} \right)}{m}$ <p>donde i = solicitud calificada y m = número de solicitudes seleccionadas para la muestra</p>
	Claridad	<p>Se califican la forma y el fondo de la respuesta, tomando en cuenta lo siguiente:</p> <p><i>Identificación</i></p> <p>1 si la respuesta es fácil de identificar en el texto.</p> <p>0 si la respuesta no es fácil de identificar en el texto.</p> <p><i>Organización</i></p> <p>1 si la organización del documento facilita la lectura de este.</p> <p>0 si la organización del documento no facilita la lectura del mismo.</p>	$Claridad = \frac{\sum_{i=1}^m \left( \frac{\text{Forma } i + \text{ Fondo } i}{2} \right)}{m}$ <p>donde</p> $\text{Forma } i = \left( \frac{\text{identificación } i + \text{ organizacion } i}{2} \right)$ <p>y</p> $\text{Fondo } i = \text{lenguaje ciudadano } i$ <p>donde i = solicitud calificada y m = número de solicitudes seleccionadas para la muestra</p>

		<p><i>Lenguaje ciudadano</i></p> <p>1 si el nivel de dificultad del lenguaje utilizado es bajo.  0.5 si el nivel de dificultad del lenguaje utilizado es medio.  0 si el nivel de dificultad del lenguaje utilizado es alto.</p>	
	Celeridad	1-(número de días naturales que tardó el sujeto obligado en responder/30)	$Celeridad = \frac{\sum_{i=1}^m celeridad\ i}{m}$ <p>donde i = solicitud calificada y m = número de solicitudes seleccionadas para la muestra</p>
<b>Transparencia Proactiva</b>	Buscador Google	1 si se puede encontrar el tema relevante al sujeto obligado en la primera página de resultados de una búsqueda en Google. 0 si lo anterior no es posible.	$Buscador\ Google = \begin{cases} 1 & \text{si criterio se cumple} \\ 0 & \text{si criterio no se cumple} \end{cases}$
	Buscador interno	1 si se puede encontrar el tema relevante al sujeto obligado en la primera página de resultados de una búsqueda en el buscador del sitio web institucional 0.5 si el tema no se encontró en el buscador, pero sí existe en la página principal 0 si no se puede encontrar el tema relevante al sujeto obligado en la primera página de resultados de una búsqueda en el buscador del sitio web institucional 0 si no hay buscador en el sitio	$Buscador\ interno = \begin{cases} 1 & \text{si criterio se cumple} \\ 0.5 & \text{si criterio se cumple parcialmente} \\ 0 & \text{si criterio no se cumple} \end{cases}$

		web o si no hay sitio web institucional	
--	--	---	--

Nota: \*En casos donde el sujeto obligado no recibió solicitudes de información en el periodo, los pesos se modificaron de forma que Transparencia desde la perspectiva gubernamental = (0.6\*Transparencia activa) + (0.4\*Datos abiertos) y Transparencia desde la perspectiva ciudadana = Transparencia proactiva. \*\*Para cada sujeto obligado, el número de fracciones calificadas depende de las fracciones que le son aplicables, de manera que, si al sujeto obligado le aplican todas las fracciones, se revisan 13 en total.

El subíndice de participación desde la perspectiva gubernamental (PG) mide la existencia de mecanismos de participación en los sujetos obligados, así como el funcionamiento de éstos, de acuerdo con lo reportado en el SIPOT. Se conforma de las siguientes variables: *existencia de mecanismos de participación, actores involucrados, formato de la participación, funcionamiento del mecanismo, y seguimiento de los acuerdos*. El subíndice de participación desde la perspectiva ciudadana (PC) evalúa las posibilidades de incidencia con que cuenta la ciudadanía. Se evalúa a través de un ejercicio de usuario simulado en el que se contacta a los diferentes sujetos obligados con una propuesta ciudadana, y se mide a partir de cuatro variables: *métodos de contacto, recepción, activación de un mecanismo y celeridad de respuesta*.

Tabla 1.b. Criterios de calificación y cálculos de las variables de participación ciudadana

Variable	Criterio de calificación	Cálculo de la variable
<b>Participación desde la perspectiva gubernamental = (0.2 Mecanismos + 0.1 Formato + 0.1 Actores + 0.3 Funcionamiento + 0.3 Seguimiento) *</b>		
<b>Mecanismos</b>	1 si se reporta por lo menos un mecanismo de participación ciudadana 0 si no se reporta un mecanismo de participación ciudadana	$\text{Mecanismos} = \begin{cases} 1 & \text{si criterio se cumple} \\ 0 & \text{si criterio no se cumple} \end{cases}$
<b>Formato</b>	1 si el mecanismo implica colaboración estrecha entre gobierno y ciudadanía (secretariados técnicos locales, consejos consultivos vinculantes, presupuesto participativo, consultas populares)	$\text{Formato} = \begin{cases} 1 & \text{si implica colaboración con la ciudadanía} \\ 0.66 & \text{si implica involucrar a la ciudadanía} \\ 0.33 & \text{si es meramente consultivo} \\ 0 & \text{si no hay mecanismo} \end{cases}$

	<p>0.66 si el mecanismo contempla la incidencia de las personas en el diseño o implementación de una política o acción de gobierno (contralorías sociales, reuniones vecinales, consejos ciudadanos, COPLADEMUNs)</p> <p>0.33 si el mecanismo solo consulta a la ciudadanía (audiencias o foros públicos, buzones de quejas y sugerencias, redes sociales)</p> <p>0 si no se reporta un mecanismo de participación ciudadana</p>	
<b>Actores</b>	<p>1 si existe evidencia de que el mecanismo se realizó a través de una convocatoria abierta</p> <p>0 si no hay evidencia de convocatoria abierta</p> <p>0 si no se reporta un mecanismo de participación</p>	$\text{Actores} = \begin{cases} 1 & \text{si criterio se cumple} \\ 0 & \text{si criterio no se cumple} \end{cases}$
<b>Funcionamiento</b>	<p>1 si hay evidencia de que el mecanismo estuvo en funcionamiento después del 2017</p> <p>0 si no hay evidencia de funcionamiento</p> <p>0 si no se reporta un mecanismo de participación</p>	$\text{Funcionamiento} = \begin{cases} 1 & \text{si criterio se cumple} \\ 0 & \text{si criterio no se cumple} \end{cases}$
<b>Seguimiento</b>	<p>1 si hay evidencia de que por lo menos una de las decisiones, opiniones, propuestas y observaciones vertidas en el mecanismo de participación fueron consideradas en la toma de decisiones o detonaron alguna acción por parte del sujeto obligado</p> <p>0 si no hay evidencia de seguimiento</p> <p>0 si no se reporta un mecanismo de participación</p>	$\text{Seguimiento} = \begin{cases} 1 & \text{si criterio se cumple} \\ 0 & \text{si criterio no se cumple} \end{cases}$
<b>Participación desde la perspectiva ciudadana = (.2 Métodos + .3 Recepción + .3 Activación + .2 Celeridad)</b>		
<b>Métodos de contacto</b>	<p>Se suma 0.20 por cada uno de los métodos de contacto con los que cuente el sujeto obligado para un mínimo de 0 puntos y un máximo de 1 punto:</p> <p>Buzón, correo electrónico o chat en línea</p> <p>Teléfono</p>	$\text{Métodos de contacto} = \begin{cases} 0.20 & \text{si solo existe un método} \\ 0.40 & \text{si existen dos métodos} \\ 0.60 & \text{si existen tres métodos} \\ 0.80 & \text{si existen cuatro métodos} \\ 1 & \text{si existen cinco métodos} \end{cases}$

	Dirección postal Opción presencial (la dirección postal incluye horario de atención) Redes sociales	
<b>Recepción</b>	1 si se responde al menos uno de los intentos de contacto 0 si no responde ningún intento de contacto 0 si no hay métodos de contacto a los cuáles hacer el intento	$Recepción = \begin{cases} 1 & \text{si criterio se cumple} \\ 0 & \text{si criterio no se cumple} \end{cases}$
<b>Activación</b>	1 si el sujeto obligado invita a una cita, explica que ya realiza la actividad, o razona su negativa. 0 si el sujeto obligado no activa ningún proceso de participación 0 si no se recibió respuesta 0 si no hay métodos de contacto a los cuáles hacer el intento	$Activación = \begin{cases} 1 & \text{si criterio se cumple} \\ 0 & \text{si criterio no se cumple} \end{cases}$
<b>Celeridad</b>	1/número del intento en el cual se tuvo éxito en contactar al sujeto obligado 0 si no se recibió respuesta antes del corte 0 si no hay métodos de contacto a los cuáles hacer el intento	$Celeridad = \frac{1}{\text{número del intento exitoso}}$
Nota: *Para sujetos obligados que no les aplica publicar información sobre sus mecanismos de participación ciudadana, el subíndice de participación = subíndice de participación desde la perspectiva ciudadana.		

Como se mencionó anteriormente, la Métrica 2019 incorporó cambios en las fuentes de información de algunos de los subíndices, lo cual permitió tener una medición más precisa de la realidad de la transparencia y participación en el país. En concreto, la posibilidad de analizar todas las solicitudes de información que recibieron todos los sujetos obligados de la muestra en un año permitió una valoración más fiel de su desempeño que cuando se valoró mediante la experiencia de un usuario simulado. Esto también significó que algunas de las variables fueron modificadas para poder revisarlas desde las nuevas fuentes. A continuación, la [Tabla 2.a.](#) muestra los cambios en las fuentes de información, mientras que la [Tabla 2. b.](#) y la [Tabla 2.c.](#) muestran los cambios en las variables de la presente Métrica (2019) respecto a la edición anterior (2017) en los subíndices de transparencia y participación, respectivamente.

Tabla 2.a. Cambios en fuentes de información

Subíndice	Componente	Fuente Métrica 2017	Fuente Métrica 2019
Transparencia desde la perspectiva gubernamental	Acceso a la información	Usuario simulado	Datos administrativos de todas las solicitudes de información reales realizadas a los sujetos obligados en el periodo del 1° de julio 2017 al 30 de junio 2018.
	Transparencia activa	Búsqueda por internet	Información de obligaciones comunes reportada a través del Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia (SIPOT).
	Datos abiertos	Búsqueda por internet	Búsqueda por internet
Transparencia desde la perspectiva ciudadana	Acceso a la información	Usuario simulado	Datos administrativos de todas las solicitudes de información reales realizadas a los sujetos obligados en el periodo del 1 de julio 2017 al 30 de junio 2018.
	Transparencia proactiva	Búsqueda por internet	Búsqueda por internet
Participación desde la perspectiva gubernamental	-	Solicitudes de acceso a la información al sujeto obligado preguntando sobre sus mecanismos de participación	Información de obligación común reportada a través del Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia (SIPOT).
Participación desde la perspectiva ciudadana	-	Usuario simulado	Usuario simulado

Tabla 2.b. Cambios metodológicos en Transparencia

Variable	¿Qué ocurre con la variable?	Detalles
<b>Subíndice de transparencia desde la perspectiva gubernamental</b>		
<b>Componente de Acceso a la información</b>		
Plazo legal	Permanece	-
Respuesta	Agregada	Anteriormente esta variable se calificaba en el componente de "Acceso a la información" en la perspectiva de "Transparencia desde la perspectiva ciudadana". En la Métrica 2019 se califica en "Transparencia desde la perspectiva gubernamental" ya que, en la otra perspectiva se mantienen sólo variables sobre la calidad de la respuesta.
Sin prórroga		Esta es una nueva variable. Califica negativamente si el sujeto obligado notifica un aplazamiento en el tiempo de respuesta. Aunque es una posibilidad permitida por la ley, su uso indiscriminado puede ser una vía para dificultar el ejercicio del derecho de acceso a la información.
Mecanismo	Eliminada	Con la existencia de las plataformas de acceso a la información estatales y federal, todos los sujetos obligados cuentan con mecanismos y normatividad sobre el acceso a la información, con lo cual su medición se volvió innecesaria.
Normatividad		
Celeridad		Debido a que en esta medición se toman en cuenta todas las solicitudes de información realizadas a los sujetos obligados – independientemente de su contenido– la celeridad y completitud de las respuestas a las solicitudes se contabilizan sólo en la dimensión de transparencia desde la perspectiva ciudadana (TC) para evitar darle doble peso a la variable, así como por ser cualidades que afectan la experiencia de las personas al hacer uso de los sistemas de acceso a la información.
Completitud		
<b>Componente de transparencia activa</b>		

Disponible	Permanece	Mientras que en la Métrica anterior se califica la existencia de información sobre 12 obligaciones comunes al azar, de las establecidas en el artículo 70 de la LGTAIP, ahora se consideran las primeras 13 por ser las de aplicabilidad común a todos los sujetos obligados de la muestra.
Accesibilidad	Eliminada	Estas variables fueron eliminadas puesto que la nueva fuente de información, el SIPOT, es una plataforma nacional y, por lo tanto, no se pueden atribuir estas características de la plataforma a cada sujeto obligado.
Ruta		
Legibilidad		
Motor		
Plug-ins		
<b>Componente de datos abiertos</b>		
Digital	Permanece	-
Máquina		
Gratuito		
Licencia abierta		
URL		
Actualizados	Permanece	Conforme al nuevo periodo de estudio, se consideran actualizados los datos referentes a enero 2017 en adelante.
Existe	Permanece	En la Métrica 2017 se calificó positivamente si existían datos abiertos del sujeto obligado en <a href="http://www.datos.gob.mx">www.datos.gob.mx</a> . En la Métrica 2019 se incorpora lo que antes se calificaba en la variable de "Encontrar" y también se consideran archivos localizados a través una búsqueda en Google.
Formato abierto	Agregada	Se califica positivamente la existencia de datos abiertos en un software libre de costo.
Encontrar	Eliminada	En la Métrica 2017 esta variable calificaba la existencia de datos abiertos a través de una búsqueda en Bing. En la Métrica 2019, se cambia el buscador a Google por ser de mayor uso, y se incorpora a la variable de Existe.

<b>Componente de transparencia proactiva</b>		
<b>Disponibilidad</b>	Eliminada	En la Métrica 2017, transparencia proactiva se midió desde la perspectiva gubernamental a través de las variables de <i>disponibilidad</i> y <i>focalizada</i> que revisaban la existencia de información proactiva en los sitios web de los sujetos obligados. En esta Métrica, se consideró transparencia proactiva únicamente desde la perspectiva ciudadana priorizando la disponibilidad de cierta información particularmente útil para la ciudadanía, independientemente de donde se encontraba ésta.
<b>Focalizada</b>		
<b>Subíndice de transparencia desde la perspectiva ciudadana</b>		
<b>Componente de Acceso a la información</b>		
Celeridad	Permanece	-
Complejidad		En la Métrica 2017 se calificó si se proporcionaba una respuesta total (1) o parcial (0.5) a la información solicitada. Gracias al cambio en la fuente de información para medir esta variable, en la Métrica 2019 se tuvo acceso a todas las solicitudes de información realizadas en un año. Si bien eso permitió un análisis cualitativo de un mayor número de solicitudes, en éste únicamente se valoró si la respuesta estaba correctamente categorizada (0,1) y si atendía todos los puntos de la solicitud (0,1), independiente de si los atendía correctamente.
Claridad		En la Métrica 2017 se valoró si la información proporcionada estaba bien organizada y se encontraba en lenguaje ciudadano (1), o bien, si contaba, por lo menos, con uno de esos elementos (0.5). En la Métrica 2019 se mide si es fácil identificar la respuesta entre todo el texto que conforma el documento que se le entrega a la persona (0,1), si está organizada de tal manera que facilita su lectura (0,1), y si está en lenguaje ciudadano (0,0.5,1).

Disponibilidad	Eliminada	Fue eliminada de este componente, pero se continúa valorando en el componente de "Acceso a la información" en "Transparencia desde la perspectiva gubernamental" ya que en "Transparencia desde la perspectiva ciudadana" se mantienen sólo las variables que explican la calidad de la experiencia del solicitante.
<b>Transparencia proactiva</b>		
Búsqueda en Google	Agregada	Se revisa la existencia de información sobre algún trámite, servicio o dato relevante dependiente del sujeto obligado, a través de un método de búsqueda común.
Búsqueda en sitio web		Se revisa la existencia de información sobre algún trámite, servicio o dato relevante dependiente del sujeto obligado, a través de los portales de estos.

Tabla 2.c. Cambios metodológicos en Participación

Variable	¿Qué ocurre con la variable?	Detalles
<b>Subíndice de participación desde la perspectiva gubernamental</b>		
Mecanismos	Permanece	En la Métrica 2017, se calificaba la existencia de mecanismos de participación ciudadana en la normatividad que regía al sujeto obligado. En la Métrica 2019, por falta de una homogeneidad legal en materia de participación ciudadana, simplemente se revisa la existencia de mecanismos, independientemente de su fundamento jurídico.
Actores		
Funcionamiento		
Seguimiento		
Formato		

<b>Subíndice de participación desde la perspectiva ciudadana</b>		
Activación	Permanece	-
Celeridad		
Métodos de contacto		Además de los métodos de contacto contemplados en la Métrica 2107 (teléfono, buzón o correo electrónico, y dirección postal), se agregan redes sociales y una opción presencial como posibles métodos de contacto.
Respuesta		En la Métrica 2017, se calificaba positivamente si se recibía un acuse de recepción de la propuesta en un periodo de diez días naturales. Ahora, se califica si se recibe respuesta, independientemente de la celeridad de la misma.

## 2.b. Selección de la muestra

La selección de la muestra para la primera edición de la Métrica de Gobierno Abierto en 2017 se hizo de manera parcialmente aleatoria, escogiendo sujetos obligados que existieran en todos los estados (véase el Anexo Metodológico en el [Reporte de Resultados](#)). En los ámbitos federal y estatal se eligieron nueve tipos de sujetos obligados: Ejecutivo, Legislativo, Judicial, órganos autónomos, órganos descentralizados (incluidas, en el ámbito federal, empresas productivas del estado), universidades, partidos políticos, sindicatos y fondos/fideicomisos. En el caso de los municipios, se seleccionaron cinco municipios: el municipio capital y, de manera aleatoria, dos municipios con menos de 70 mil habitantes y dos con más de 70 mil habitantes<sup>7</sup> (gobernados por partidos políticos distintos cuando fuera posible).

Para esta nueva edición de la Métrica, se mantienen los sujetos obligados anteriores para permitir continuidad en las mediciones y se añaden algunos dada la mayor capacidad de levantamiento de datos. En específico, se agregan cuatro sujetos obligados del Poder Ejecutivo estatal: la Contraloría/Función Pública, la Secretaría de Economía/Desarrollo Económico, la Secretaría de Obras Públicas/Infraestructura, y la Procuraduría/Fiscalía de cada estado; dos

<sup>7</sup> En el caso de Baja California y Baja California Sur se incluyó en la muestra a los cinco municipios que los conforman. Para la Ciudad de México se seleccionó a cinco demarcaciones territoriales favoreciendo en lo posible la representación de todos los partidos políticos que las gobernaban en el 2016.

organismos descentralizados estatales: los institutos estatales de infraestructura física educativa y los regímenes estatales de protección social de salud (Seguro Popular); y un órgano autónomo estatal: las comisiones estatales de derechos humanos.

En el ámbito municipal, se añaden cinco municipios por estado: al igual que en la medición de 2017, se eligieron aleatoriamente dos entre aquéllos con población mayor a 70,000 habitantes y tres entre aquéllos con población menor a 70,000 habitantes.<sup>8</sup> Los sindicatos y fideicomisos incluidos en la Métrica anterior que ya no existen o dejaron de ser sujetos obligados fueron sustituidos por algún sujeto obligado del mismo tipo enlistado en la Plataforma Nacional de Transparencia.<sup>9</sup>

**En total, la muestra de sujetos obligados para la primera versión de la Métrica fue de 908; esta vez, se consideró inicialmente una muestra de 1,285 sujetos obligados, la cual fue finalmente de 1,243 sujetos obligados después de eliminar aquellos sujetos que, según los propios órganos garantes, no fueron obligados en el periodo de estudio.**<sup>10</sup> Véase la [Tabla 3](#) para cambios en la muestra por tipo de sujeto obligado y la [Nota metodológica 2](#) para un listado detallado.

Tabla 3. Cambios en muestra de sujetos obligados

Tipo de sujeto obligado	Métrica 2017	Métrica 2019
<b>Federal</b>		
<b>Ejecutivo</b>	9	14 <sup>a</sup>
<b>Organismos descentralizados</b>	5	5
<b>Autónomo</b>	5	8
<b>Fideicomiso</b>	3	3
<b>Judicial</b>	4	3
<b>Legislativo</b>	3	3
<b>Partido político</b>	11	9
<b>Sindicato</b>	3	3

<sup>8</sup> Para aquellos estados donde no existen suficientes municipios con estas condiciones, se seleccionaron cinco municipios al azar, sin importar el tamaño de su población. En Baja California y Baja California Sur se mantuvieron los cinco municipios existentes. En el caso de Colima existen sólo 10 municipios, por lo que se incluyeron todos.

<sup>9</sup> Cuando no existió un sujeto obligado con el cual sustituir al anterior, la observación se eliminó de la Métrica.

<sup>10</sup> Como se discute en la sección de *Hallazgos*, no existe un padrón universal de sujetos obligados actualizados, lo cual complica la planeación de este tipo de mediciones nacionales.

<b>Universidades</b>	3	3
<b>Estatal</b>		
<b>Ejecutivo</b>	288	384
<b>Organismos descentralizados</b>	0	95b
<b>Autónomo</b>	32	64
<b>Fideicomiso</b>	64	49c
<b>Judicial</b>	32	32
<b>Legislativo</b>	63	64d
<b>Partido político</b>	96	94e
<b>Sindicato</b>	64	40c
<b>Universidades</b>	63	60c
<b>Municipal</b>		
<b>Ayuntamiento</b>	160	310f
<b>Total</b>	<b>908</b> sujetos obligados	<b>1,234</b> sujetos obligados

Notas:

a. En la Métrica anterior, el Tribunal de Justicia Administrativa se calificó bajo el Poder Judicial, aunque pertenece al Poder Ejecutivo, donde ahora se contabiliza.

b. En la Métrica anterior, los sistemas DIF se contabilizaron bajo el ejecutivo estatal. Ahora están propiamente calificados bajo organismos descentralizados del poder ejecutivo estatal. Además, no se considera el Seguro Popular para la Ciudad de México, ya que el organismo garante advirtió que el mismo no es sujeto obligado de la entidad.

c. En estos tipos de sujetos obligados, el número es menor al de la Métrica anterior porque se quitaron de la muestra aquellos que, según el organismo garante, no son sujetos obligados durante el periodo estudiado.

d. Se agrega la Auditoría Superior de Tlaxcala.

e. Según el organismo garante de Oaxaca, tanto Movimiento Regeneración Nacional como Partido Acción Nacional sólo reciben recursos federales, no estatales; por lo que no son sujetos obligados de la entidad.

f. Se agregan 5 municipios por estado, pero Baja California y Baja California Sur sólo tienen 5 municipios en total.

También es importante señalar que el análisis se llevó a cabo de acuerdo con el marco actual del Sistema, el cual considera distintas aplicabilidades de obligaciones comunes para cada sujeto obligado. Además, en el componente de Acceso a la información desde ambas perspectivas, no se consideran los sujetos obligados que no recibieron solicitudes de información. Así, la calificación final que obtiene cada sujeto obligado en el Índice de Gobierno Abierto es resultado de su desempeño sólo en aquellas áreas que le corresponden. A continuación, la [Tabla](#)

4 muestra el número de sujetos obligados que fueron considerados en el cálculo de cada subíndice, componente, y, en el caso de Transparencia activa, variable.

Tabla 4. Muestra de sujetos obligados por subíndice y componente

<b>Subíndice/componente</b>	<b>Número total de sujetos obligados considerados en la medición</b>	<b>Razón de la exclusión de algunos sujetos obligados para la medición</b>
Transparencia desde la perspectiva gubernamental	1243	
Acceso a la información (TG)	1200	No hubo registro de solicitudes de información para 43 sujetos obligados.
Datos abiertos	1243	
Transparencia activa	1243	
Declaraciones patrimoniales	1000	A 243 de los sujetos obligados considerados en la muestra, no les aplica este inciso de la ley.
Directorio	1178	A 65 de los sujetos obligados considerados en la muestra, no les aplica este inciso de la ley.
Estructura orgánica	1236	A 7 de los sujetos obligados considerados en la muestra, no les aplica este inciso de la ley.
Facultades	1237	A 6 de los sujetos obligados considerados en la muestra, no les aplica este inciso de la ley.
Viáticos	1229	A 14 de los sujetos obligados considerados en la muestra, no les aplica este inciso de la ley.
Indicadores de interés público	1190	A 53 de los sujetos obligados considerados en la muestra, no les aplica este inciso de la ley.

Indicadores de rendición de cuentas	1196	A 47 de los sujetos obligados considerados en la muestra, no les aplica este inciso de la ley.
Información unidad de transparencia	1228	A 15 de los sujetos obligado considerados en la muestra, no les aplica este inciso de la ley.
Marco normativo	1241	A 2 de los sujetos obligados considerados en la muestra, no les aplica este inciso de la ley.
Honorarios	1193	A 50 de los sujetos obligados considerados en la muestra, no les aplica este inciso de la ley.
Plazas vacantes	1153	A 90 de los sujetos obligados considerados en la muestra, no les aplica este inciso de la ley.
Objetivos	1206	A 37 de los sujetos obligados considerados en la muestra, no les aplica este inciso de la ley.
Remuneraciones	1148	A 95 de los sujetos obligados considerados en la muestra, no les aplica este inciso de la ley.
Transparencia desde la perspectiva ciudadana	1243	
Acceso a la información (TC)	1200	No hubo registro de solicitudes de información para 43 sujetos obligados.
Transparencia proactiva	1243	
Participación desde la perspectiva gubernamental	1078	A 165 de los sujetos obligados considerados en la muestra, no les aplica este inciso de la ley.
Participación desde la	1243	

perspectiva ciudadana		
<p><i>Nota:</i> Cuando a un sujeto obligado no le aplicaba una fracción o no tenía solicitudes de información en el periodo analizado, las fórmulas cambiaban para no tomar en cuenta dicho indicador. En el caso de Transparencia activa y Participación desde la perspectiva gubernamental, si no había información del sujeto obligado disponible en las tablas de aplicabilidad o si las mismas tablas no estaban disponibles, se consideró que la fracción sí le aplicaba.</p>		

## 2.c. Levantamiento de datos

Cada uno de estos componentes implicó una medición distinta, como calificar las solicitudes de acceso a la información compartidas por los organismos garantes o contactar a los mismos a través de ejercicios de usuario simulado. La Tabla 4 detalla la fuente de información y estrategia de levantamiento utilizada para cada uno de los componentes.

**Tabla 4. Levantamiento de datos**

Subíndice	Componente	Fuente de información	Periodo de levantamiento o 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 de 2017 al 30 de junio de 2018	agosto - noviembre 2018	El INAI compartió la base de solicitudes federales a finales de agosto y después, en el marco del SNT, solicitó las bases de solicitudes de cada estado. El proceso de recibir las primeras versiones de las bases, regresar correcciones, y recibir una entrega final de los estados duró aproximadamente dos meses. Conforme se iban recibiendo las bases, un equipo de analistas fue calificando las solicitudes de acuerdo con los criterios de la Métrica.
	Transparencia	Sistema de	julio - octubre	El INAI compartió una base de

	<b>activa</b>	Portales de Obligaciones de Transparencia (SIPOT): Sistema que recopila información sobre el cumplimiento de las obligaciones de transparencia de los sujetos obligados	2018	datos con información sobre la existencia o inexistencia de datos para cada sujeto obligado y fracción de las obligaciones comunes de transparencia. Un programador integró estas bases estatales y calificó si los sujetos obligados publicaban información asociada a cada una de las fracciones revisadas.
	<b>Datos abiertos</b>	<a href="http://www.datos.gob.mx">www.datos.gob.mx</a> Google	octubre 2018	Un programador automatizó una búsqueda de archivos de datos abiertos de cada sujeto obligado en <a href="http://www.datos.gob.mx">www.datos.gob.mx</a> y en Google. Después, un analista revisó estas capturas para identificar la existencia de datos abiertos. Donde los hubo, se calificaron de acuerdo con los criterios de la Métrica.
<b>Transparencia desde la ciudadanía</b>	<b>Acceso a la información</b>	Solicitudes de acceso a la información realizadas a los sujetos obligados de la muestra en	octubre - noviembre 2018	Se siguió el mismo proceso que en el componente de Acceso a la información de Transparencia desde la perspectiva gubernamental.

		el periodo del 1 de julio de 2017 al 30 de junio de 2018		
	<b>Transparencia proactiva</b>	Google Sitio web del sujeto obligado	agosto - septiembre 2018	Un par de analistas buscó al sujeto obligado y un tema relevante al mismo en Google y en el sitio web del sujeto obligado. Se calificó la existencia o inexistencia de resultados de acuerdo con los criterios de la Métrica.
<b>Participación desde la perspectiva gubernamental</b>	-	<i>Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia (SIPOT):</i> Sistema que recopila información sobre el cumplimiento de las obligaciones de transparencia de los sujetos obligados	octubre 2018	Un analista descargó la información publicada en el SIPOT en las fracciones de Mecanismos de Participación Ciudadana y Resultados de los Mecanismos de Participación Ciudadana para el 2018 para cada sujeto obligado. Se creó una base de datos con esta información y se calificó de acuerdo con los criterios de la Métrica.

<p><b>Participación desde la perspectiva ciudadana</b></p>	<p>-</p>	<p><i>Usuario simulado:</i> Se generaron personajes ficticios para contactar a sujetos obligados e intentar activar sus canales de participación</p>	<p>junio - septiembre 2018</p>	<p>Un equipo de diez 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 buzones o chats en línea, seguidos por los correos electrónicos, y finalmente por los teléfonos. Las y los analistas activaron los medios electrónicos disponibles y esperaron una respuesta dentro de 10 días naturales, después de los cuales, los analistas prosiguieron a hacer llamadas. <sup>b</sup> Las llamadas se intentaron tres veces, en diferentes días y horarios para aumentar la probabilidad de éxito.</p>
--	----------	--	--------------------------------	---

**Notas:**

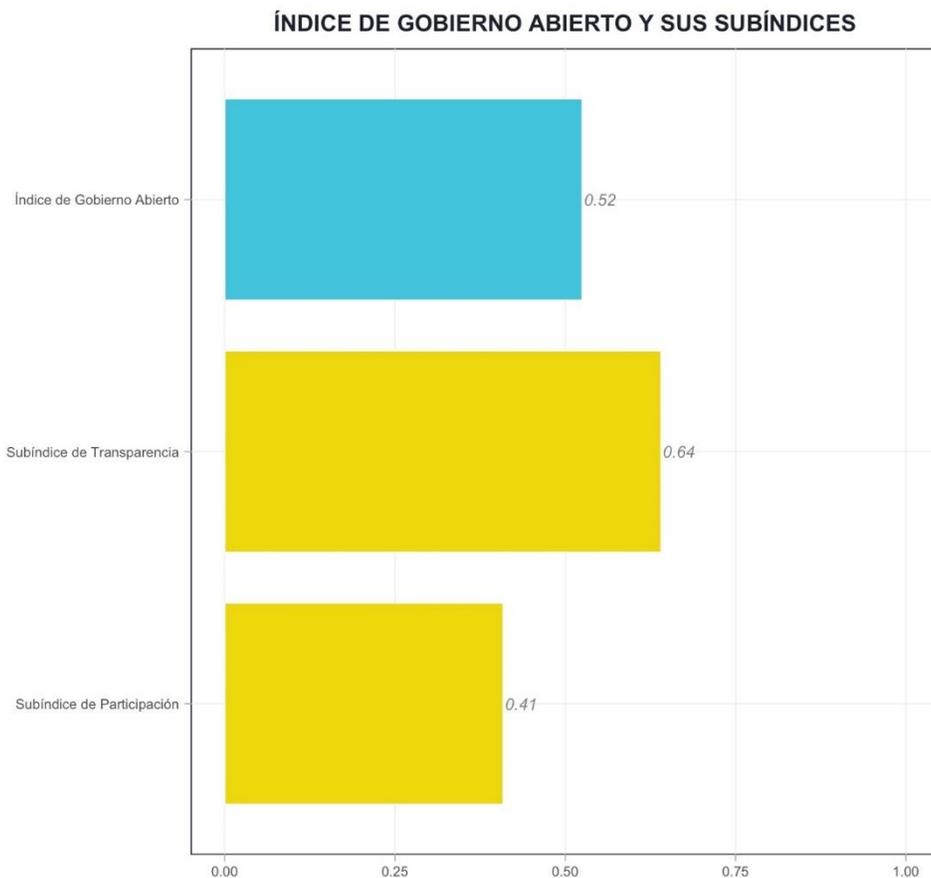
a. Para una explicación detallada del proceso que se llevó a cabo con los estados, ver la Nota metodológica 3: Bases estatales de solicitudes de acceso a la información.

b. Las llamadas sólo las realizaron los analistas hombres para evitar sesgos por género en la proporción de respuestas o activaciones. En otras palabras, se evitó incluir una variación por género en las personas que presentaban una propuesta para garantizar que el resultado (la activación o falta de activación) fuera atribuible a las condiciones de los sujetos obligados.

### 3. Resultados de la Métrica de Gobierno Abierto

El **Índice de Gobierno Abierto en México para 2019 es de 0.52** (en una escala de 0 a 1). Esta calificación representa un incremento de **13 décimas desde la medición anterior**. La calificación de la dimensión de **transparencia es de 0.64**, y está compuesta por transparencia desde el gobierno (0.72) y transparencia desde la ciudadanía (0.56), mientras que la dimensión de **participación es de 0.41**, y está compuesta por la calificación de participación desde la perspectiva gubernamental (0.19) y participación desde la perspectiva ciudadana (0.58).

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



Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2019

Como todo promedio, este número captura variaciones entre las dimensiones y perspectivas de la Métrica, así como por tipo de sujeto obligado y entre entidades federativas. En la [sección 4](#) se contrastan estos resultados con los de la Métrica 2017. La [gráfica 1](#) muestra la calificación del índice de gobierno abierto y sus dos dimensiones y, posteriormente, se hace un análisis de cada uno de los subíndices y componentes que conforman estas calificaciones agregadas.

### **3.1 Dimensión de transparencia**

La dimensión de transparencia busca conocer si el gobierno publica la información sobre sus decisiones y acciones, si la ciudadanía puede acceder fácilmente a esta información y, finalmente, si dicha información le permite —dada su relevancia y la oportunidad con la que se publica— tomar decisiones.

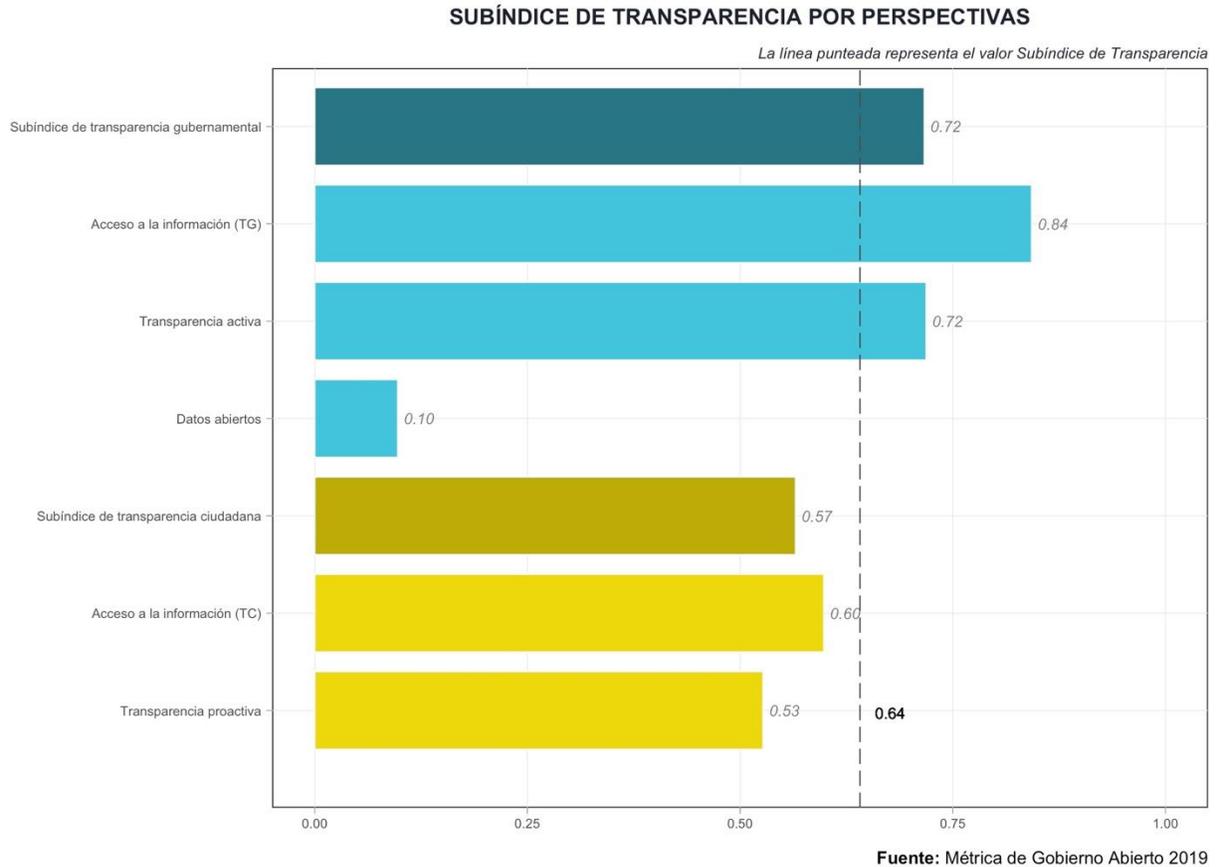
Para medir lo anterior, la Métrica de Gobierno Abierto emplea el subíndice de Transparencia, el cual evalúa el grado en el que los sujetos obligados ponen a disposición de las personas la información que les es requerida, la calidad de la información que otorgan, y la medida en la que cumplen sus obligaciones de transparencia y generan datos en formatos abiertos.

En la Métrica de Gobierno Abierto 2019 este subíndice obtuvo una calificación de 0.64, la cual resulta del promedio simple de los subíndices de transparencia desde la perspectiva gubernamental y transparencia desde la perspectiva ciudadana.

Como se muestra en la [gráfica 2](#), el subíndice de transparencia desde la perspectiva gubernamental (TG) tiene un valor superior al subíndice de transparencia desde la perspectiva ciudadana (TC).

En términos generales, esto significa que los sujetos obligados cumplen sus obligaciones legales de transparencia —al publicar información en el SIPOT y responder a las solicitudes de información dentro del plazo legal establecido—, pero las acciones que realizan para garantizar el derecho no siempre están enfocadas en las necesidades ciudadanas —al no publicar información de manera proactiva y al no otorgar respuestas de forma rápida, completa y clara (es decir, en una respuesta organizada, sencilla y con lenguaje ciudadano).

## Gráfica 2. Subíndice de transparencia por perspectivas



### 3.1.1 Subíndice de transparencia desde la perspectiva gubernamental (TG)

El subíndice de transparencia desde la perspectiva gubernamental evalúa 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. Este subíndice se compone, a su vez, de 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 y 0 la ausencia total de transparencia desde esta perspectiva.

<sup>11</sup> En casos donde no se califica acceso a la información, se redistribuye la ponderación de la siguiente manera: 0.6 transparencia activa + 0.4 datos abiertos.

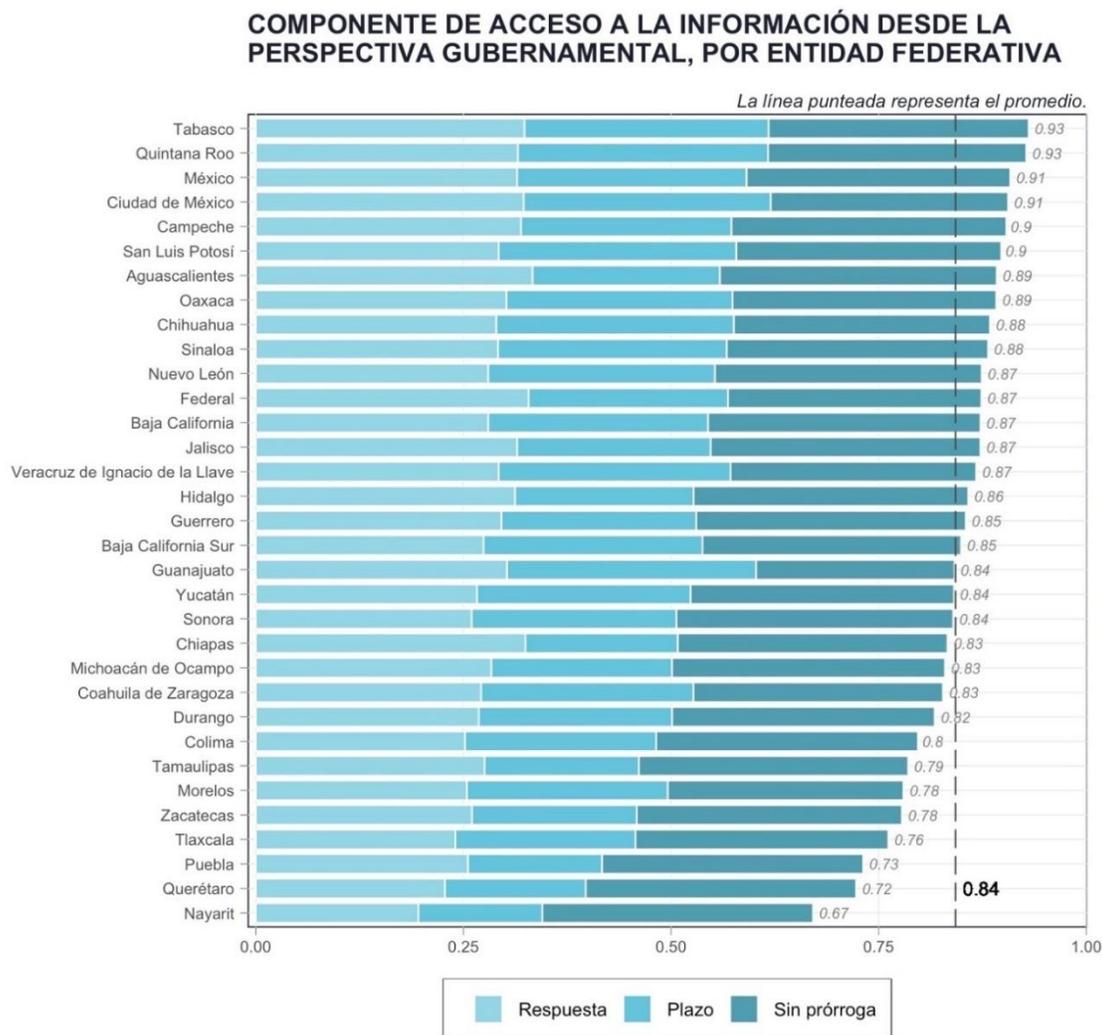
### 3.1.1.1 Componente de acceso a la información (TG-AI)

Este componente evalúa el procedimiento de acceso a la información para valorar si los sujetos obligados responden a las solicitudes de acceso a la información que reciben conforme a los requisitos de la ley. Así, este componente se calcula a partir de tres variables. En primer lugar, *respuesta*, analiza si el sujeto obligado da respuesta a la solicitud.

La segunda variable, *plazo legal*, evalúa si el sujeto obligado responde dentro del plazo legal especificado en la normatividad. La tercera variable, *sin prórroga*, identifica si el sujeto obligado responde sin solicitar una 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 de cada sujeto obligado se obtiene como el 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.

La [gráfica 3](#) muestra los resultados de este componente por entidad federativa. El acceso a la información desde la perspectiva gubernamental fue uno de los componentes con mejores calificaciones. Como se observa en la gráfica, cinco entidades obtuvieron una calificación igual o mayor a 0.9 —Tabasco y Quintana Roo tienen la calificación más alta (0.93). El promedio del componente fue de 0.84 y únicamente Nayarit obtuvo una calificación menor a 0.7 (de 0.67). En general, el plazo legal fue la variable en la que se obtuvo el peor desempeño. Esto quiere decir que todavía existen sujetos obligados que no responden a las solicitudes de información que reciben dentro de los plazos establecidos para ello.

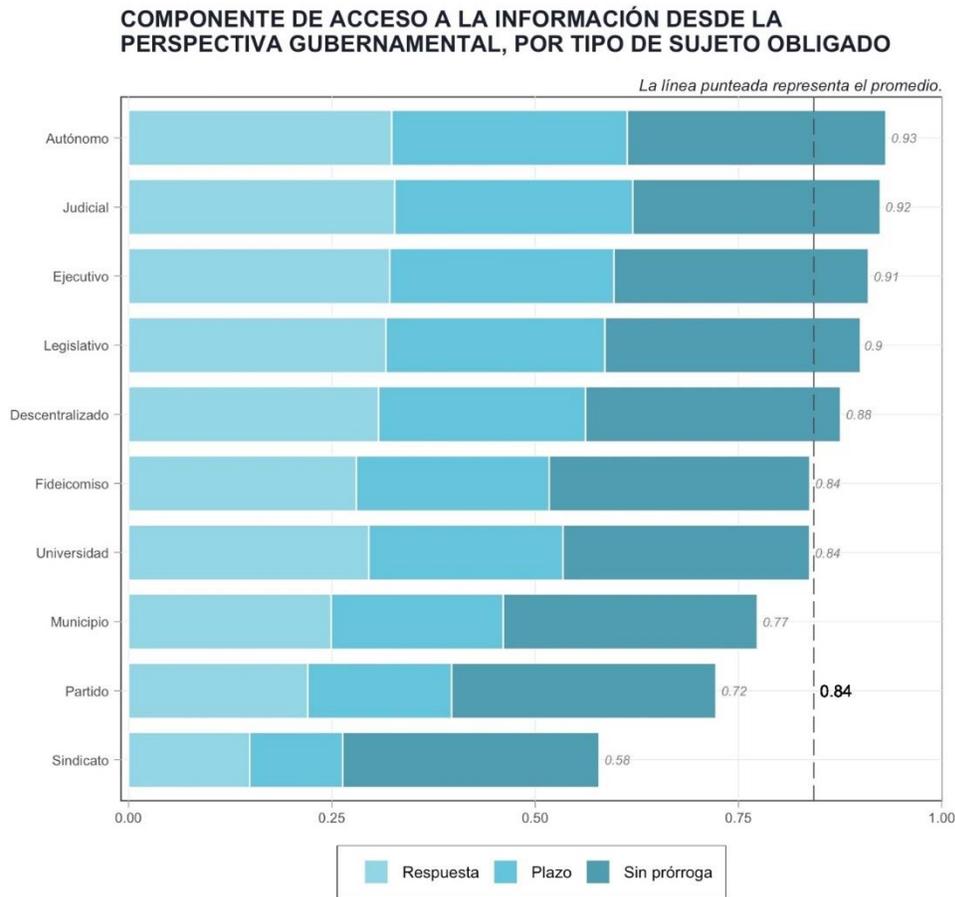
**Gráfica 3. Componente de acceso a la información desde la perspectiva gubernamental, por entidad federativa**



Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2019

La gráfica 4 también muestra los resultados del componente de acceso a la información, pero desagregados por tipo de sujeto obligado. Como es posible observar, 4 de los 10 tipos de sujetos obligados obtuvieron una calificación promedio igual o mayor a 0.9. Este es el caso de los tres poderes —judicial, ejecutivo y legislativo—, y de los órganos autónomos. En el extremo opuesto se encuentran los sindicatos, quienes obtuvieron la calificación más baja (0.58). Al igual que los resultados mostrados en la gráfica anterior, la mayor área de oportunidad de los distintos tipos de sujetos obligados se encuentra en su capacidad para responder a las solicitudes de información dentro del plazo legal especificado en la normatividad.

**Gráfica 4. Componente de acceso a la información desde la perspectiva gubernamental, por tipo de sujeto obligado**



Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2019

**3.1.1.2 Componente de transparencia activa (TA)**

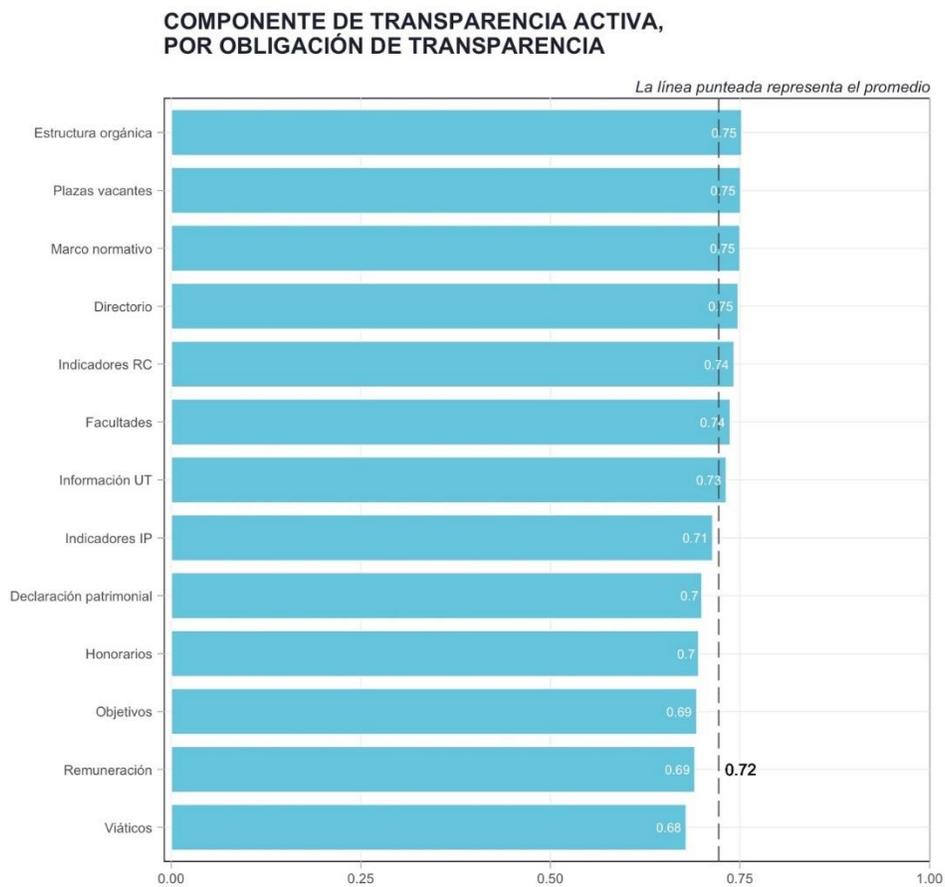
El componente de transparencia activa evalúa la medida en la que los sujetos obligados cumplen la obligación de transparentar cierta información. A partir de una revisión de los datos disponibles en el SIPOT, se evaluó la existencia de la información prevista en las primeras 13 fracciones de la LGTAIP y sus equivalentes en las leyes locales.

Es importante enfatizar que la calificación de este componente no implica una evaluación de la calidad de la información disponible, sino sólo de su existencia. Se calificó con 1 cuando existía al menos un archivo de soporte para cada fracción considerada, y con 0

cuando no. El valor del componente de transparencia activa es el promedio simple de las 13 fracciones seleccionadas.<sup>12</sup>

Como se puede observar en la gráfica 5, el valor promedio del componente de transparencia activa es de 0.72 y existe poca variación en el cumplimiento de las diferentes obligaciones. La información referente a la estructura orgánica, el número de plazas vacantes y el marco normativo de los sujetos obligados es la que con mayor frecuencia está disponible (75% de los sujetos obligados tienen publicada esa información) en el SIPOT, mientras que sólo 68% de los sujetos obligados publica información relativa a los gastos en representación y viáticos.

**Gráfica 5. Componente de transparencia activa, por obligación de transparencia**

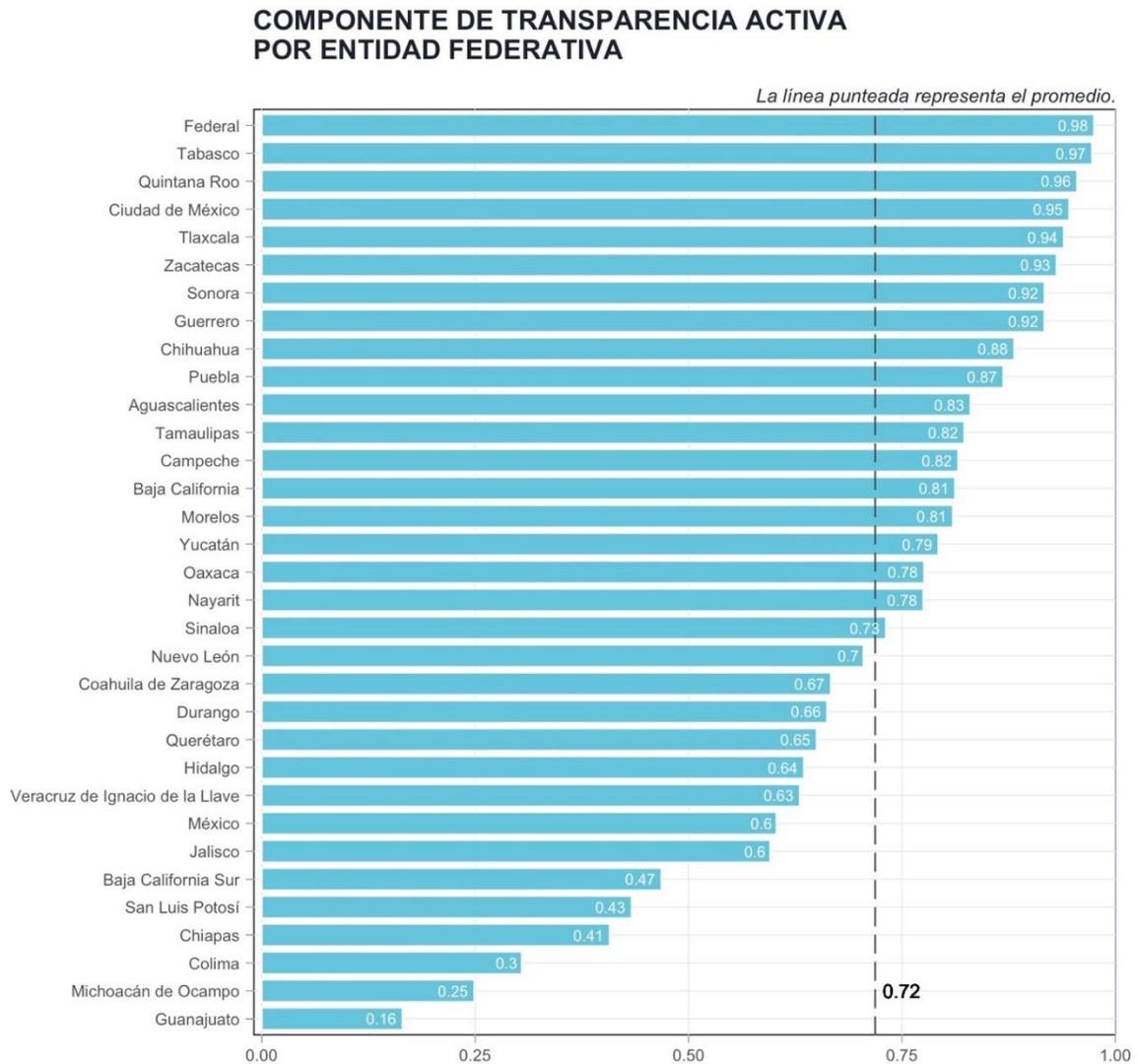


Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2019

<sup>12</sup> Para evaluar las fracciones se utilizaron archivos proporcionados por el INAI, y obtenidos del SIPOT, en los cuales se consideró el número bajo la columna "Total de registros por sujeto obligado" de cada estado para las fracciones I a XIII del artículo 70 de la LGTAIP y sus equivalentes estatales, las cuales cubren información general como: marco normativo, facultades, remuneración de servidores públicos, entre otras.

El análisis de este componente, por estado, presenta notables diferencias. Por un lado, el gobierno federal, Tabasco y Quintana Roo son quienes, en promedio, publican en el SIPOT la información prevista en prácticamente todas las fracciones consideradas en el análisis (obteniendo calificaciones de 0.98, 0.97 y 0.96, respectivamente); por el otro lado, Guanajuato (0.16), Michoacán (0.25) y Colima (0.30) son las entidades que han publicado información sobre el menor número de las fracciones consideradas<sup>13</sup> (véase la gráfica 6).

**Gráfica 6. Componente de transparencia activa, por entidad federativa**

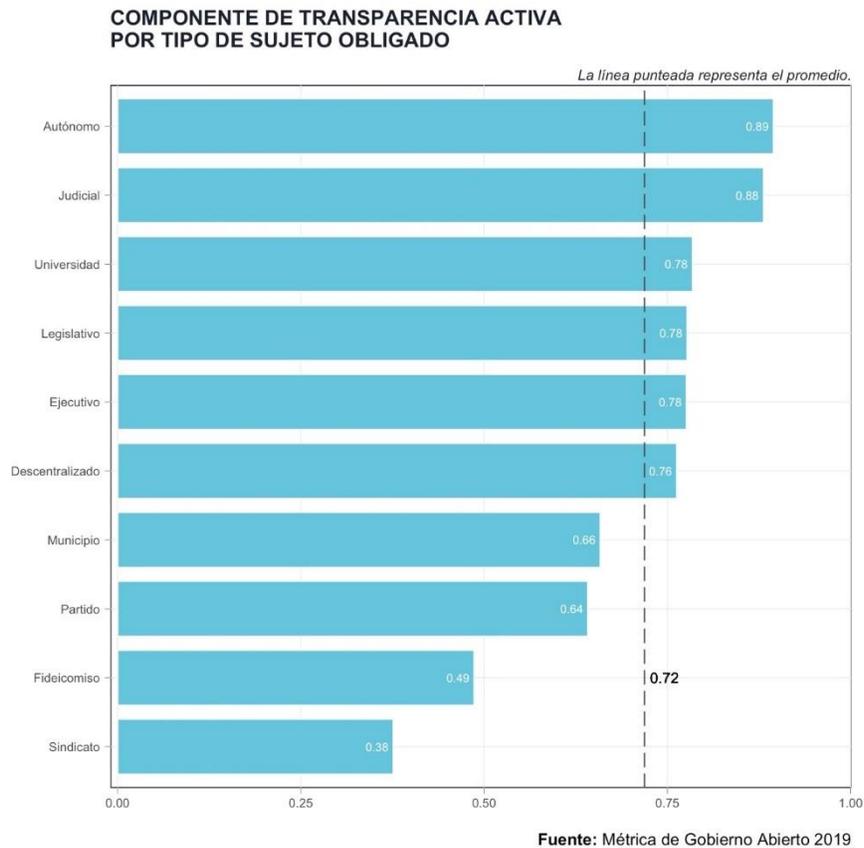


Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2019

<sup>13</sup> En el caso de Guanajuato y Querétaro, se imputaron los valores del poder ejecutivo a las secretarías.

La gráfica 7 muestra las calificaciones obtenidas en el componente de transparencia activa por tipo de sujeto obligado. De nuevo, existe una brecha muy notable entre los primeros lugares —organismos autónomos (0.89) y poder judicial (0.88)—, y los últimos lugares —sindicatos (0.38) y fideicomisos (0.49). Destaca el buen desempeño de los organismos autónomos y el poder judicial,<sup>14</sup> cuya calificación supera en más de 10 % a la del tipo de sujeto obligado que obtuvo el tercer lugar.

**Gráfica 7. Componente de transparencia activa, por tipo de sujeto obligado**



<sup>14</sup> Los organismos autónomos considerados fueron, a nivel federal, el Instituto Nacional Electoral (INE), la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, el Banco de México, la Comisión Federal de Competencia Económica, el Instituto Federal de Telecomunicaciones, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. A nivel estatal, fueron los institutos electorales y las comisiones de derechos humanos.

### 3.1.1.3 Componente de datos abiertos (DA)

El componente de datos abiertos mide si la información que el sujeto obligado hace disponible en el sitio web [www.datos.gob.mx](http://www.datos.gob.mx), o mediante otra fuente localizable con una búsqueda en Google, cuenta con las ocho características necesarias para considerarse como datos abiertos. 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).

La primera característica se refiere a la *existencia* de datos en los resultados que aparecen en la primera página de cualquiera de las dos 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, se consideraron como tal si contenían información de enero de 2017 en adelante. La séptima característica mide si los datos se encuentran en *formato abierto*, el cual permite almacenar datos en un archivo digital, de fácil acceso, con especificaciones técnicas públicas y sin condicionamiento alguno para su aplicación y reproducción. Finalmente, la última variable, URL claro, mide si la ruta que lleva a la descarga de los datos funciona y es clara.

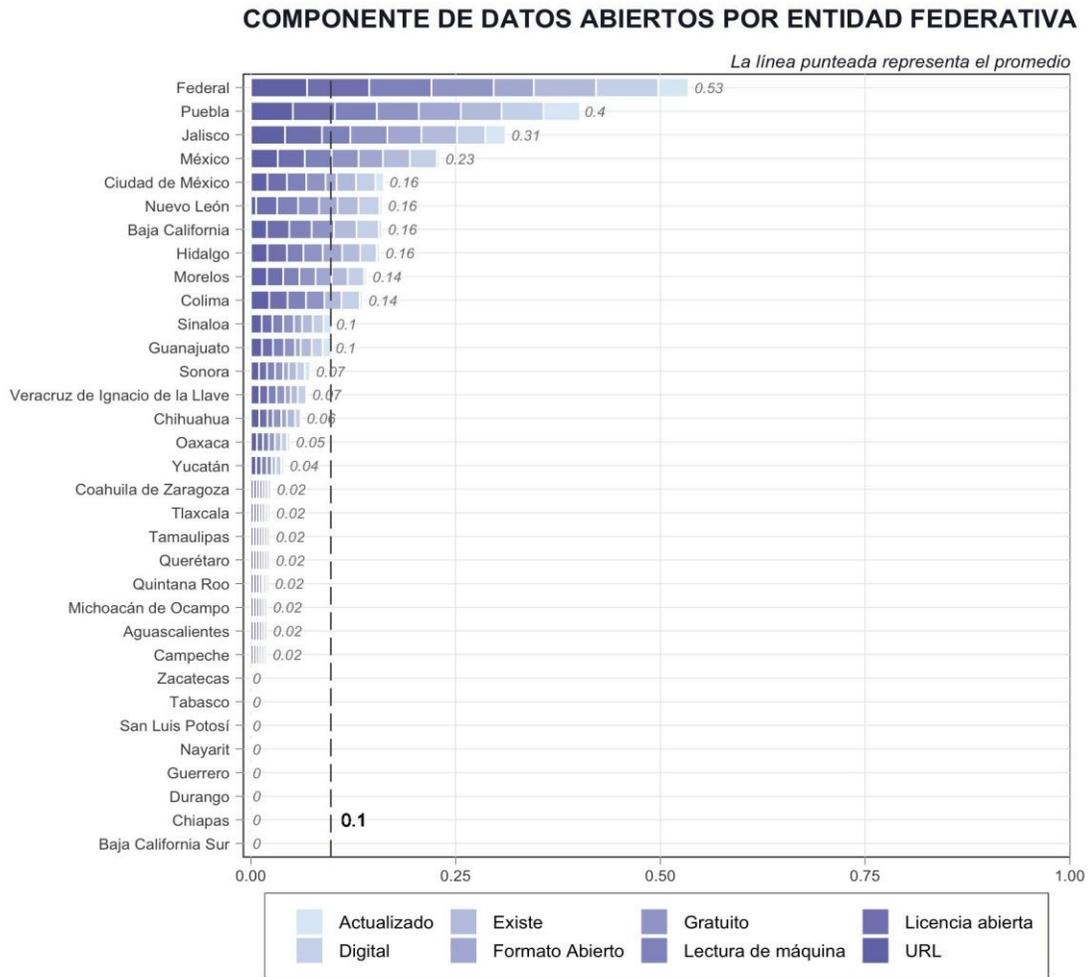
Para calcular el componente se evalúa cada uno de los indicadores de manera dicotómica (1 si la información cumple con la característica, y 0 si no lo hace)<sup>15</sup> y, posteriormente, se promedian para obtener un valor entre 0 y 1, en donde 1 indica que los datos liberados por el sujeto obligado cumplen con todas las características mencionadas previamente y 0 que el sujeto obligado no cuenta con datos abiertos. La gráfica 8 resume los resultados obtenidos por cada entidad federativa y el gobierno federal. En general, las calificaciones obtenidas son muy bajas respecto a las de otros componentes. Además, persisten grandes brechas entre las calificaciones obtenidas por el gobierno federal (0.53) y las entidades federativas. En el otro extremo se encuentran ocho entidades federativas que no publican datos abiertos para ninguno de sus sujetos obligados (Baja California Sur, Chiapas, Durango, Guerrero, Nayarit, San Luis Potosí, Tabasco, y Zacatecas).

---

<sup>15</sup> En la variable de *existencia*, se calificó con 0.5 a aquellos sujetos obligados cuyo primer resultado de la búsqueda suponía un archivo que no pudo ser considerado para la evaluación de este indicador por no estar en formato de datos abiertos y, por lo tanto, se calificó otro archivo.

Publicar información en formato de datos abiertos es una obligación reciente. Pese a esto, el esfuerzo que han puesto algunas entidades en desarrollar sus propios sitios web de datos abiertos favorece la obtención de resultados notablemente mejores al resto de las entidades. Los siete estados con mejores puntajes en este componente cuentan con un portal estatal de datos abiertos, como el de Puebla ([Portal de Datos Abiertos del Estado de Puebla](#)), Jalisco ([Datos Jalisco](#)) y el Estado de México ([Datos Abiertos - Gobierno del Estado de México](#)), entidades que —a diferencia de otras que también cuentan con estos sitios— sí cuentan con información relevante y organizada en formato de datos abiertos. A nivel municipal, también es notable la existencia de este tipo de portales, como el caso de la [Delegación Miguel Hidalgo](#) (ahora alcaldía) y el [municipio de Monterrey](#).

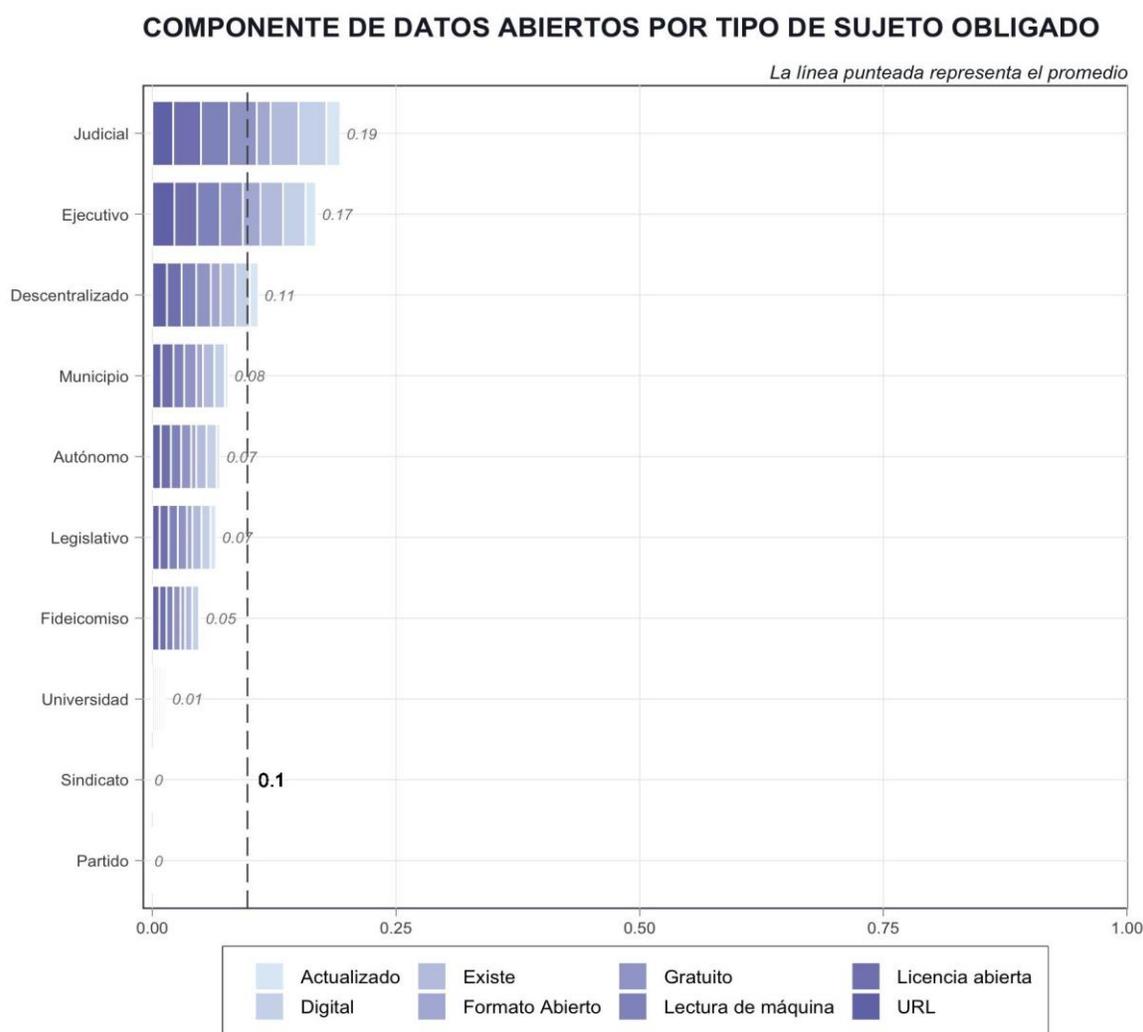
**Gráfica 8. Componente de datos abiertos, por entidad federativa**



Por su parte, la gráfica 9 muestra los resultados obtenidos en el componente de Datos abiertos por tipo de sujeto obligado, los cuales, al igual que los presentados para cada una de las entidades y la federación, son bajos (el promedio fue de 0.1).

De hecho, ningún tipo de sujeto obligado alcanzó una calificación superior a 0.20. El Poder judicial, el Poder ejecutivo y los órganos descentralizados, son los únicos tipos de sujeto obligado que obtuvieron una calificación por encima del promedio y que, aun así, publican archivos que carecen de muchas de las características de datos abiertos.

**Gráfica 9. Componente de datos abiertos, por tipo de sujeto obligado**



### 3.1.2 Subíndice de transparencia desde la perspectiva ciudadana (TC)

El subíndice de transparencia desde la perspectiva ciudadana mide la facilidad con la que la ciudadanía recibe información en posesión del sujeto obligado. Se compone de acceso a la información y transparencia proactiva, los cuales se ponderan de la siguiente manera:

$$TC = 0.6 \text{ acceso a la información} + 0.4 \text{ transparencia proactiva}^{16}$$

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

#### 3.1.2.1 Componente de Acceso a la información (TC-AI)

El componente de acceso a la información desde la perspectiva ciudadana está compuesto por tres variables: *completitud*, *claridad* y *celeridad*. En conjunto, estas variables miden la calidad de la respuesta que obtiene una persona al solicitar información de los sujetos obligados y la rapidez con la que obtiene la misma. *Completitud* se mide como el promedio simple de la calificación de dos criterios. El primero valora que el sujeto obligado registre en el sistema el tratamiento que efectivamente tuvo cada solicitud —ya sea que hayan sido respondidas, o bien, que no haya habido una respuesta porque la información es inexistente o reservada, por ejemplo. El segundo criterio consiste en que la respuesta contenga todos los puntos o preguntas requeridos en la solicitud.

La variable de *claridad* se conforma del 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). Estos dos componentes son promediados para obtener la variable de claridad. Finalmente, *celeridad* mide la rapidez con la que la persona recibe la información solicitada.<sup>17</sup>

La gráfica 10 muestra los resultados del componente y sus variables por entidad federativa. Se puede observar un rango muy amplio entre las calificaciones de los estados: en un extremo, Puebla obtuvo una calificación de 0.30 y, en el otro, Guanajuato y la Ciudad de México obtuvieron, ambos, una calificación de 0.70. Estas dos últimas entidades, junto con

---

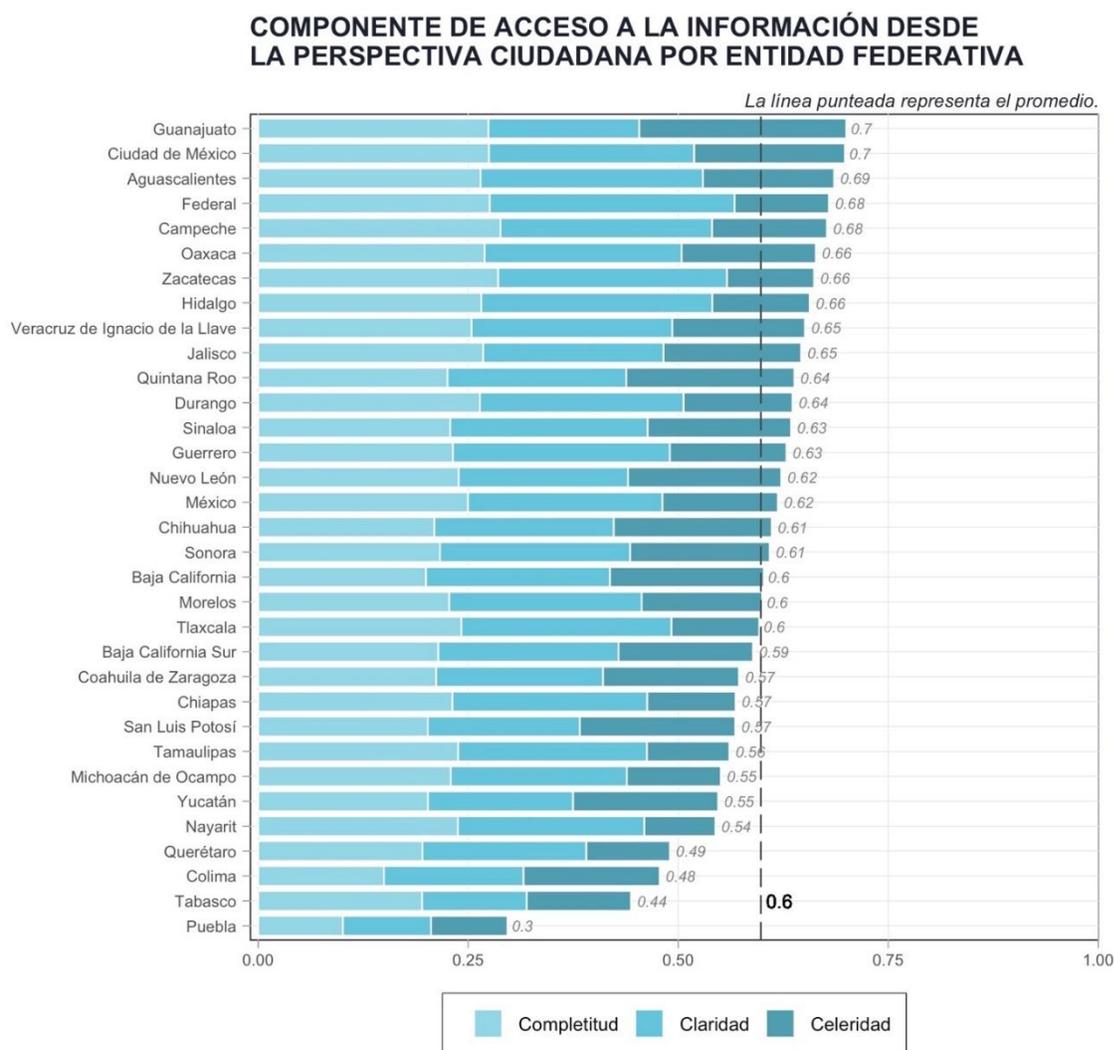
<sup>16</sup> En los casos donde no se califica acceso a la información, la calificación del subíndice de transparencia desde la perspectiva ciudadana es igual a aquella de transparencia proactiva.

<sup>17</sup> Celeridad: 1 - (número de días naturales) /30

Aguascalientes (0.69), obtuvieron una calificación ligeramente superior a la de los sujetos obligados federales (0.68); el resto de las entidades obtuvo calificaciones por debajo de las obtenidas a nivel federal.

Las tres entidades con resultados más bajos son, también, las entidades con mayor proporción de respuestas erróneas; es decir, respuestas que aludían a un archivo adjunto inexistente, o cuyo *hipervínculo* de archivo adjunto no funcionaba y que, por lo tanto, recibieron 0 en las variables de *completitud* y *claridad*. En el caso de Puebla, este problema se combina con el hecho de que siete de sus sujetos obligados no respondieron a ninguna de las solicitudes que recibieron; generando, en su conjunto, la calificación más baja para este componente.

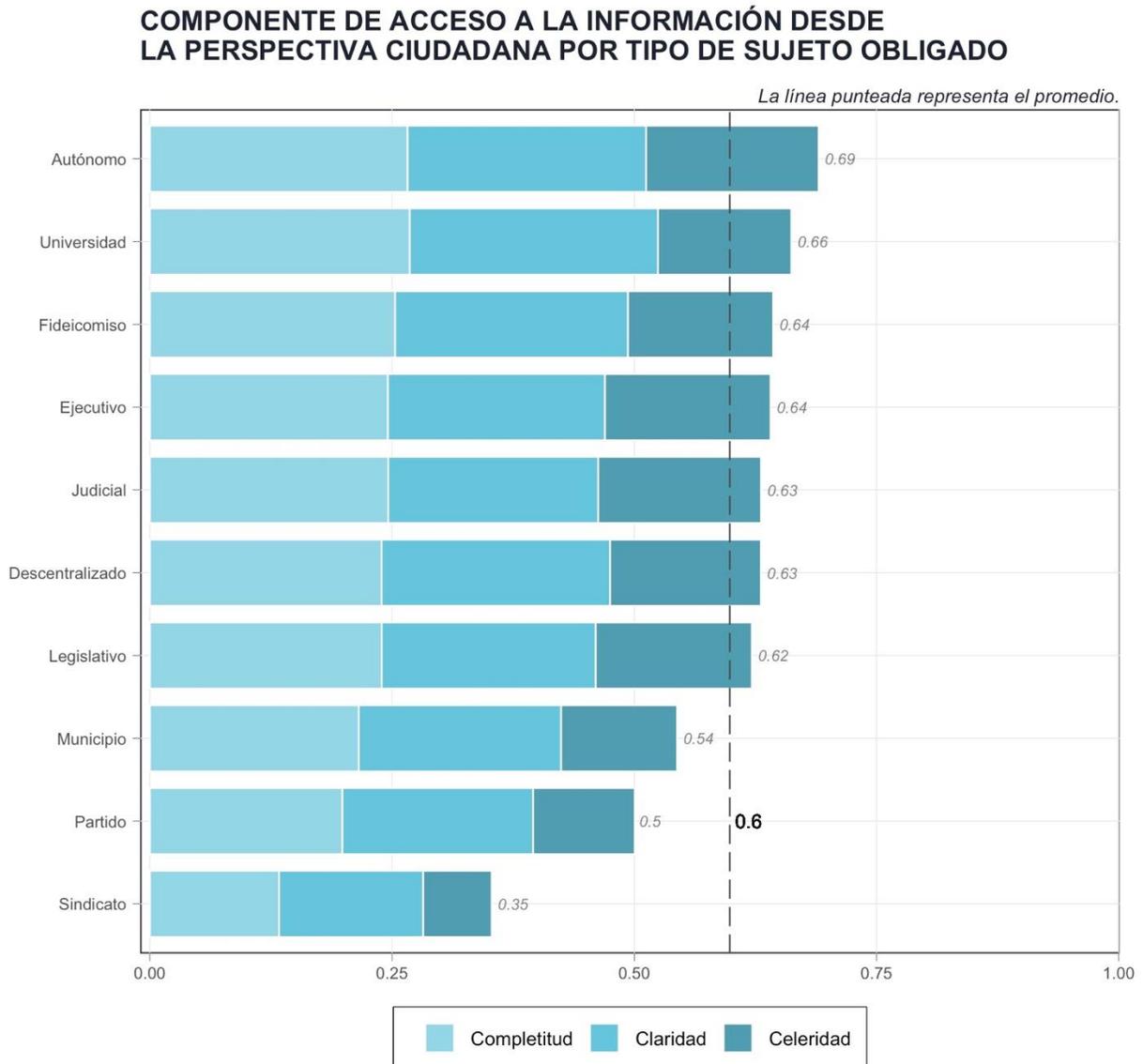
**Gráfica 10. Componente de acceso a la información desde la perspectiva ciudadana por entidad federativa**



Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2019

La [gráfica 11](#) muestra los mismos resultados por tipo de sujeto obligado. Como se puede observar, los sujetos obligados que otorgan una mejor respuesta son los órganos autónomos (0.69) y las universidades (0.66), mientras que las respuestas de menor calidad las dan, en promedio, los sindicatos (0.35). Todos los sujetos obligados muestran mayor capacidad para entregar una respuesta clara (0.66) y completa (0.70), que para hacerlo rápidamente (0.44).

**Gráfica 11. Componente de acceso a la información desde la perspectiva ciudadana, por tipo de sujeto obligado**



Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2019

### 3.1.2.2 Componente de transparencia proactiva (TP)

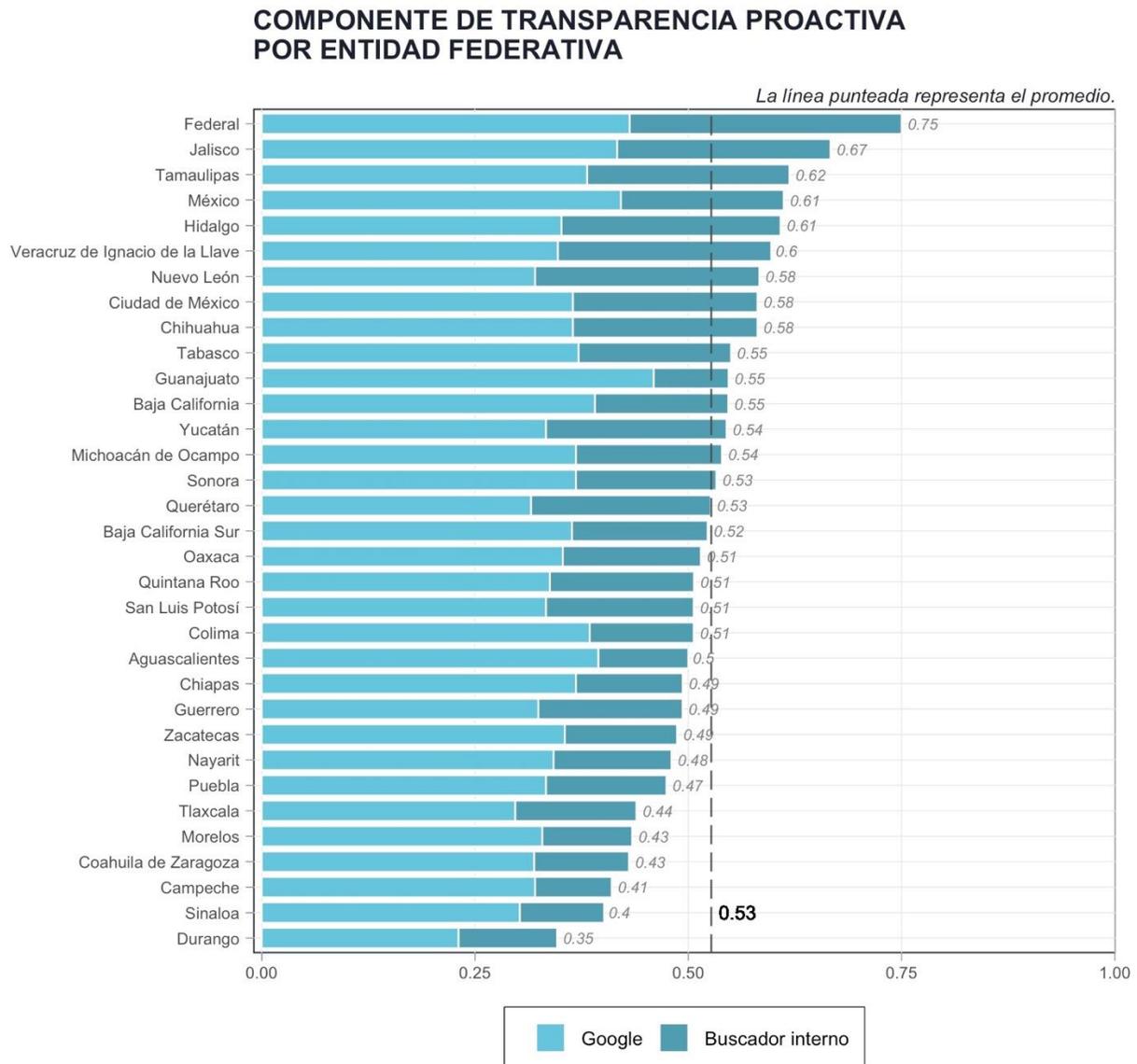
La transparencia proactiva es un componente de la transparencia que evalúa, desde la perspectiva ciudadana (TC), la facilidad con la que las personas pueden encontrar información relevante para su vida cotidiana mediante métodos comunes de búsqueda. Este componente se construye de dos variables. La primera, el buscador interno, se refiere a los resultados útiles obtenidos mediante el buscador del sitio web de cada uno de los sujetos obligados. La segunda se refiere a los resultados generados por la búsqueda de dicha información en Google. Ambas variables se codifican de manera dicotómica (se obtiene 1 si la búsqueda arroja resultados útiles y 0 en caso contrario).

En el caso del buscador interno, se le otorga medio punto al sujeto obligado si la información no se encuentra a través del buscador, pero sí en la página principal del sitio web. 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.

La [gráfica 12](#) muestra el desempeño de los sujetos obligados en este componente (TP) desglosado por entidad federativa. Como se puede observar, todos los sujetos obligados obtuvieron una mejor calificación cuando se realizaron búsquedas mediante Google que cuando se utilizaron sus buscadores internos. Un caso destacable es Guanajuato, en donde la búsqueda con Google arrojó mejores resultados que a nivel federal (0.92 vs. 0.86), pero en el que los buscadores internos obtuvieron la calificación más baja (0.18).

Los sujetos obligados del nivel federal obtuvieron en promedio la mejor calificación en ambas variables, resultando en una calificación de 0.75, superior a la calificación máxima de las entidades federativas (obtenida por Jalisco, con 0.67). A diferencia de los resultados obtenidos por tipo de sujeto obligado, no existe gran variación entre las entidades federativas, pues la mayoría se ubicaron en un rango entre 0.40 y 0.67, y únicamente Durango estuvo por debajo de esos valores.

**Gráfica 12. Componente de transparencia proactiva, por entidad federativa**

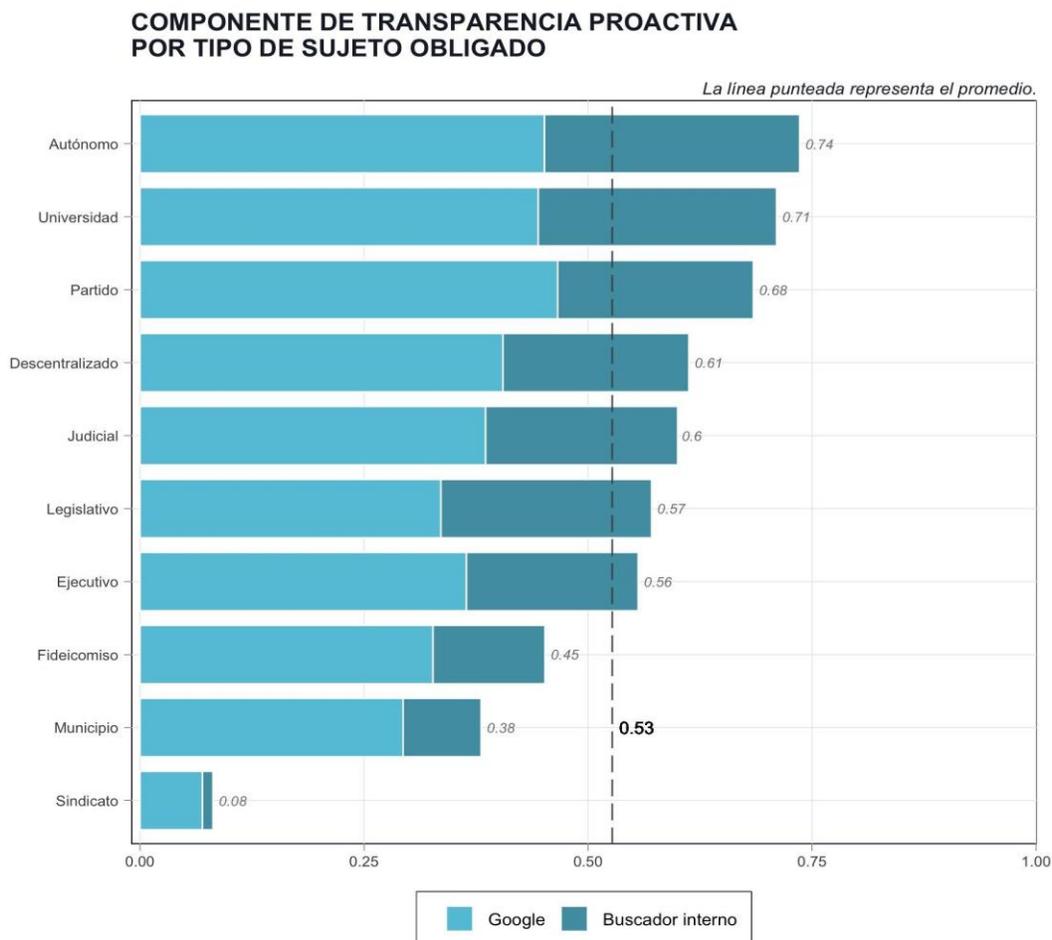


**Fuente:** Métrica de Gobierno Abierto 2019

La [gráfica 13](#) muestra los mismos resultados desglosados por tipo de sujeto obligado. Como se puede observar, todos los sujetos obligados obtuvieron una mejor calificación cuando se recurrió al buscador de Google que cuando se utilizaron los buscadores internos de cada uno de ellos para encontrar dicha información. Tras la agregación de las variables, la calificación promedio de este componente fue de 0.53. La mejor calificación la obtuvieron los órganos autónomos, con 0.74, seguidos de las universidades (0.71) y los partidos políticos (0.69). Por el contrario, los sindicatos, municipios y fideicomisos fueron quienes tuvieron el peor desempeño. Particularmente, los sindicatos obtuvieron la calificación más baja (0.08), pues 35% de ellos no

cuentan con un sitio web. Sólo 12% de los 26 sindicatos que sí tienen una página, cuenta con un buscador que funciona (es decir, sólo 3 de 43 sindicatos analizados). En contraste, 51% del total de sujetos obligados de la muestra tiene un sitio web con buscador funcional.

**Gráfica 13. Componente de transparencia proactiva, por tipo de sujeto obligado**



Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2019

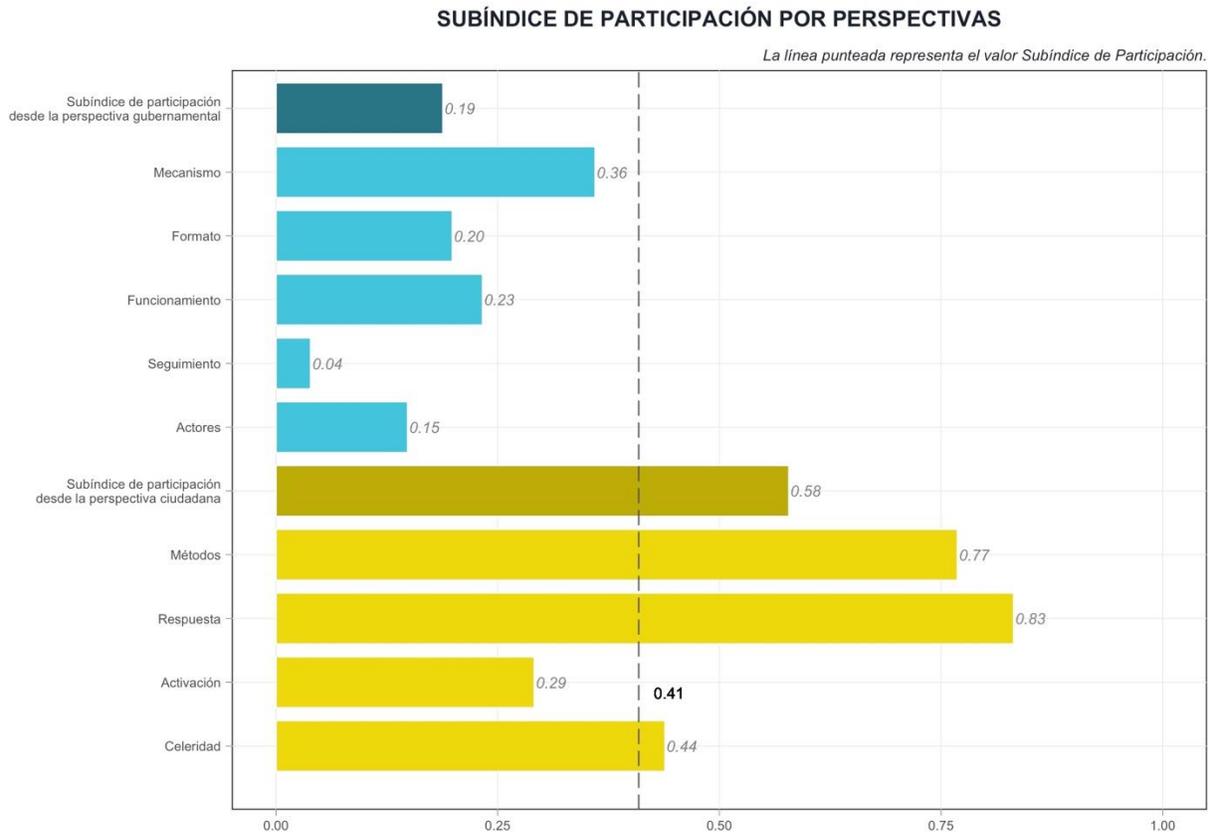
### 3.2 Dimensión de participación ciudadana

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 medir lo anterior, la Métrica utiliza el subíndice de participación ciudadana, el cual evalúa tanto la existencia y funcionamiento de mecanismos de participación en cada sujeto obligado, así como el nivel en el que las personas pueden comunicarse con los sujetos obligados para hacer propuestas sobre

su quehacer. El valor de este subíndice es de 0.41 y es resultado del promedio simple de los subíndices de participación desde la perspectiva gubernamental (PG) y participación desde la perspectiva ciudadana (PC).

Como se observa en la gráfica 14, el resultado del subíndice de participación desde la perspectiva ciudadana (0.58) es muy superior al del subíndice que mide la perspectiva gubernamental (0.19). Estos resultados, en su conjunto, muestran que, aunque algunos sujetos obligados cuentan con mecanismos de participación ciudadana, éstos no siempre están en funcionamiento, no permiten que los ciudadanos incidan en las deliberaciones o decisiones, ni se les suele dar seguimiento a los acuerdos que ahí se generan.

**Gráfica 14. Subíndice de participación por perspectivas**



Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2019

### 3.2.1 Subíndice de participación desde la perspectiva gubernamental (PG)

Este subíndice evalúa la existencia y funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana, de acuerdo con la información reportada por los sujetos obligados en el SIPOT.<sup>18</sup> El subíndice consta de cinco variables. En primer lugar, la variable *mecanismos* se refiere a si el sujeto obligado reporta en el SIPOT al menos un mecanismo de participación vigente. De ser así, recibe 1 y, de lo contrario, recibe 0. En segundo lugar, la variable *actores* mide si el mecanismo considerado<sup>19</sup> 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). Los sujetos obligados reciben la calificación de 1 en este indicador si los requisitos de participación publicados en el SIPOT reflejan una convocatoria abierta para el mecanismo considerado, y 0 si no es así.

En tercer lugar, el *formato* se refiere al grado en el que el mecanismo involucra a la ciudadanía, es decir, si es un mecanismo para consultar (0.33), involucrar (0.66), o colaborar/cocrear con la ciudadanía (1.0). En cuarto lugar, el 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. Finalmente, el seguimiento analiza si existe 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 un promedio ponderado de las cinco variables mencionadas anteriormente en el que 1 indica que en el SIPOT 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 mecanismo.<sup>20</sup>

Como es posible observar en la [gráfica 15](#), la existencia y adecuado funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana es baja entre los sujetos obligados de todas las entidades federativas y del gobierno federal: la calificación promedio de este subíndice es de 0.19. La calificación más alta la tienen Puebla y Quintana Roo con 0.32, seguidos de Sinaloa con 0.31. El caso de Quintana Roo es destacable pues es el estado con la calificación más alta en

---

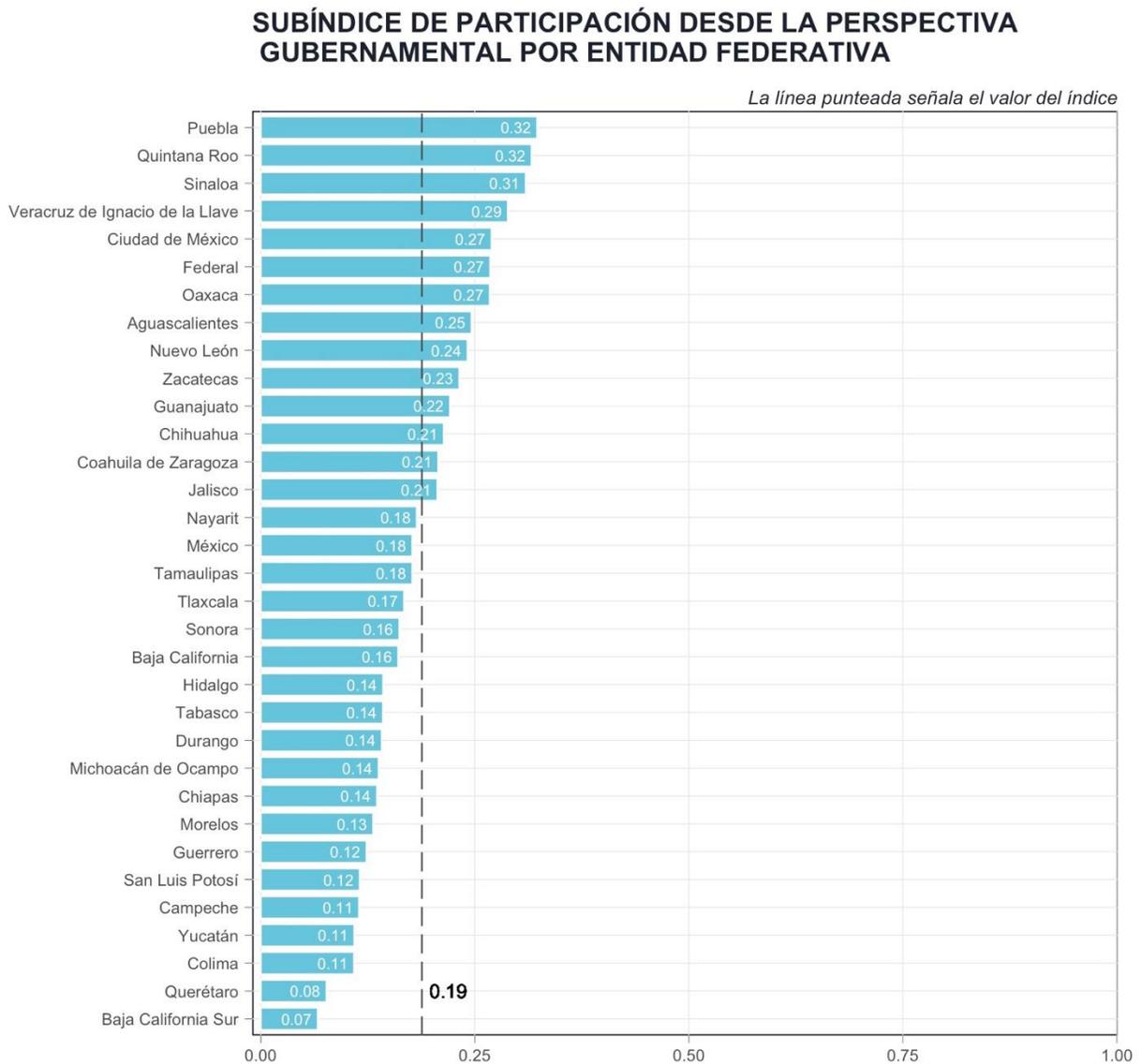
<sup>18</sup> Artículo 70, fracción XXXVIII en la Ley General y su similar en las leyes de transparencia estatales. La medición de este subíndice se hizo tomando en consideración las tablas de aplicabilidad de las obligaciones de transparencia. Para aquellos sujetos obligados exentos de publicar esta información, esta variable no fue considerada en su calificación.

<sup>19</sup> Se calificó un solo mecanismo de los reportados por cada sujeto obligado. Véase la Nota metodológica 4 para detalles de cómo fue calificado este subíndice.

<sup>20</sup>  $PG = 0.2(\text{Mecanismo}) + 0.1(\text{Actores}) + 0.3(\text{Funcionamiento}) + 0.3(\text{Seguimiento}) + 0.1(\text{Formato})$

tres de las cinco variables calificadas en este subíndice: 58% de sus sujetos obligados reporta al menos un mecanismo de participación ciudadana, 46% reporta un mecanismo de involucramiento o colaboración, y 12% reporta mecanismos con evidencia de seguimiento. Esto contrasta con Baja California Sur y Querétaro, los estados con las calificaciones más bajas, donde sólo el 15 y 17 % de los sujetos obligados analizados, respectivamente, reportan algún mecanismo de participación.

**Gráfica 15. Subíndice de participación desde la perspectiva gubernamental, por entidad federativa**



Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2019

La calificación del subíndice (0.19) revela los desafíos que aún enfrentan los gobiernos para estimular y procesar la participación ciudadana. De acuerdo con la información publicada en el SIPOT, aproximadamente 64% de los sujetos obligados analizados no reportan ningún mecanismo formal de participación; únicamente 23% de los sujetos obligados reportan un mecanismo con evidencia de funcionamiento y sólo 4% reporta un mecanismo con evidencia de seguimiento a los acuerdos generados.

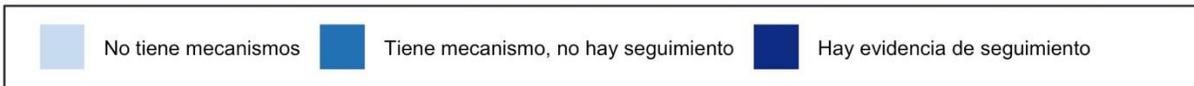
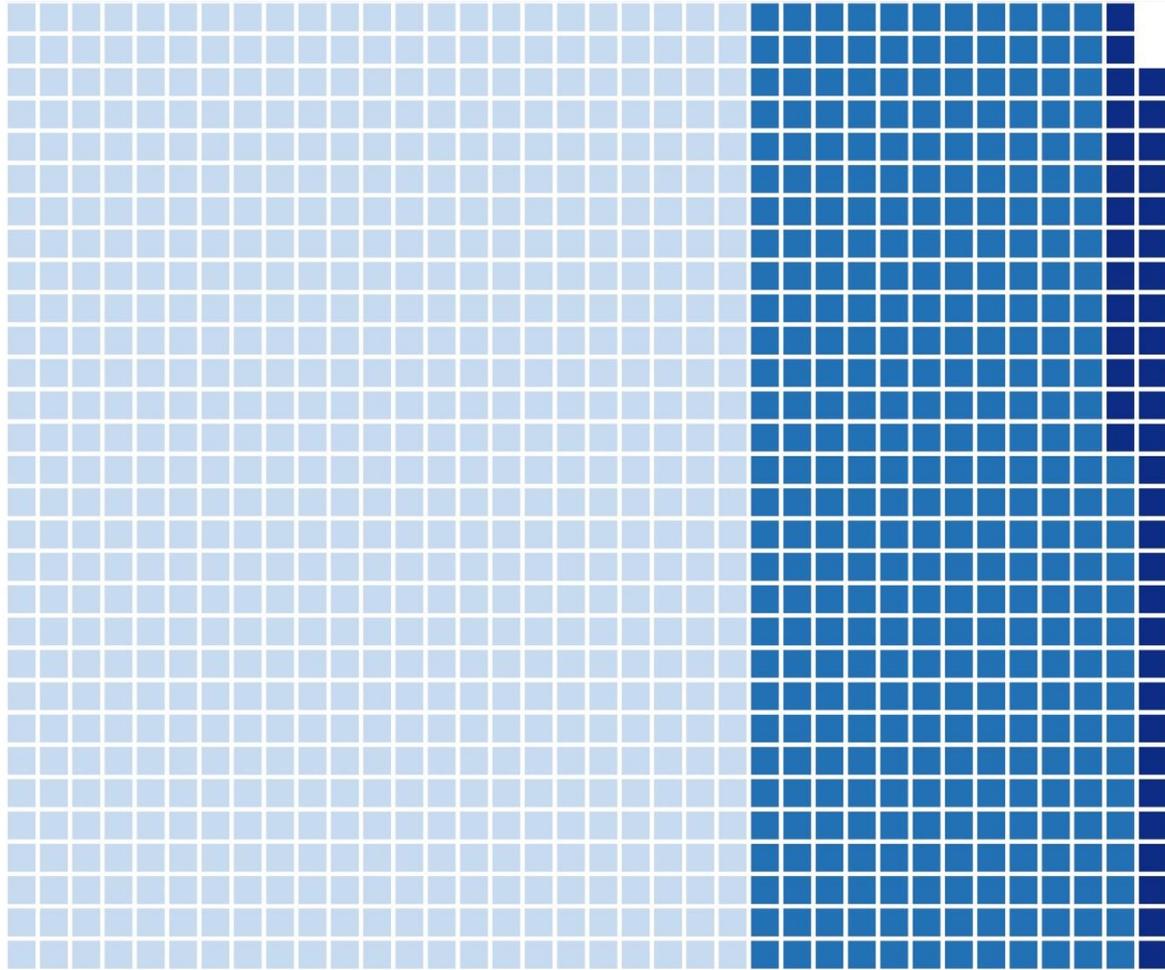
Esto quiere decir que, aunque los sujetos obligados tienen mecanismos de participación ciudadana, generalmente no existe evidencia de que éstos permitan a la ciudadanía incidir en los procesos de toma de decisiones. Por ejemplo, de las 52 contralorías sociales calificadas, 48% no cuenta con evidencia de funcionamiento ni de seguimiento, y sólo tres —las Secretarías de Salud de Coahuila y Michoacán, y la Secretaría de Finanzas y Planeación de Veracruz— cuentan con evidencia de ambos (véase la [gráfica 16](#)).

Aun así, únicamente 17 de los mecanismos de participación reportados por los sujetos obligados en el SIPOT (es decir, el 4.4% del total), consisten en ejercicios cuyo formato permita la cocreación entre ciudadanía y gobierno, como lo es el presupuesto participativo. El resto son mecanismos de participación diseñados para consultar a la ciudadanía o colaborar con ella (véase la [gráfica 17](#)).

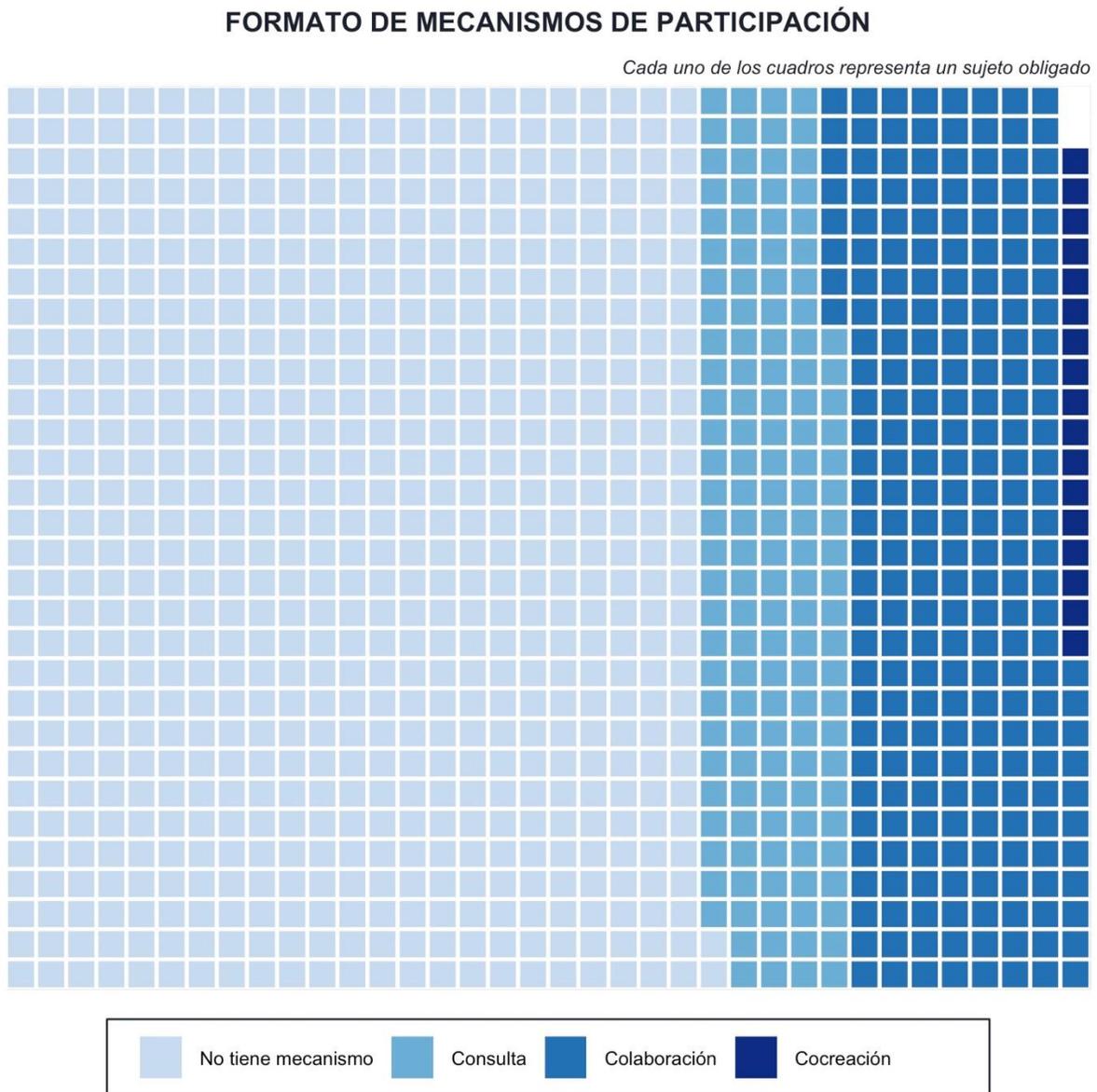
Gráfica 16. Existencia y seguimiento de mecanismos de participación

### EXISTENCIA Y SEGUIMIENTO DE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN

*Cada uno de los cuadros representa un sujeto obligado*

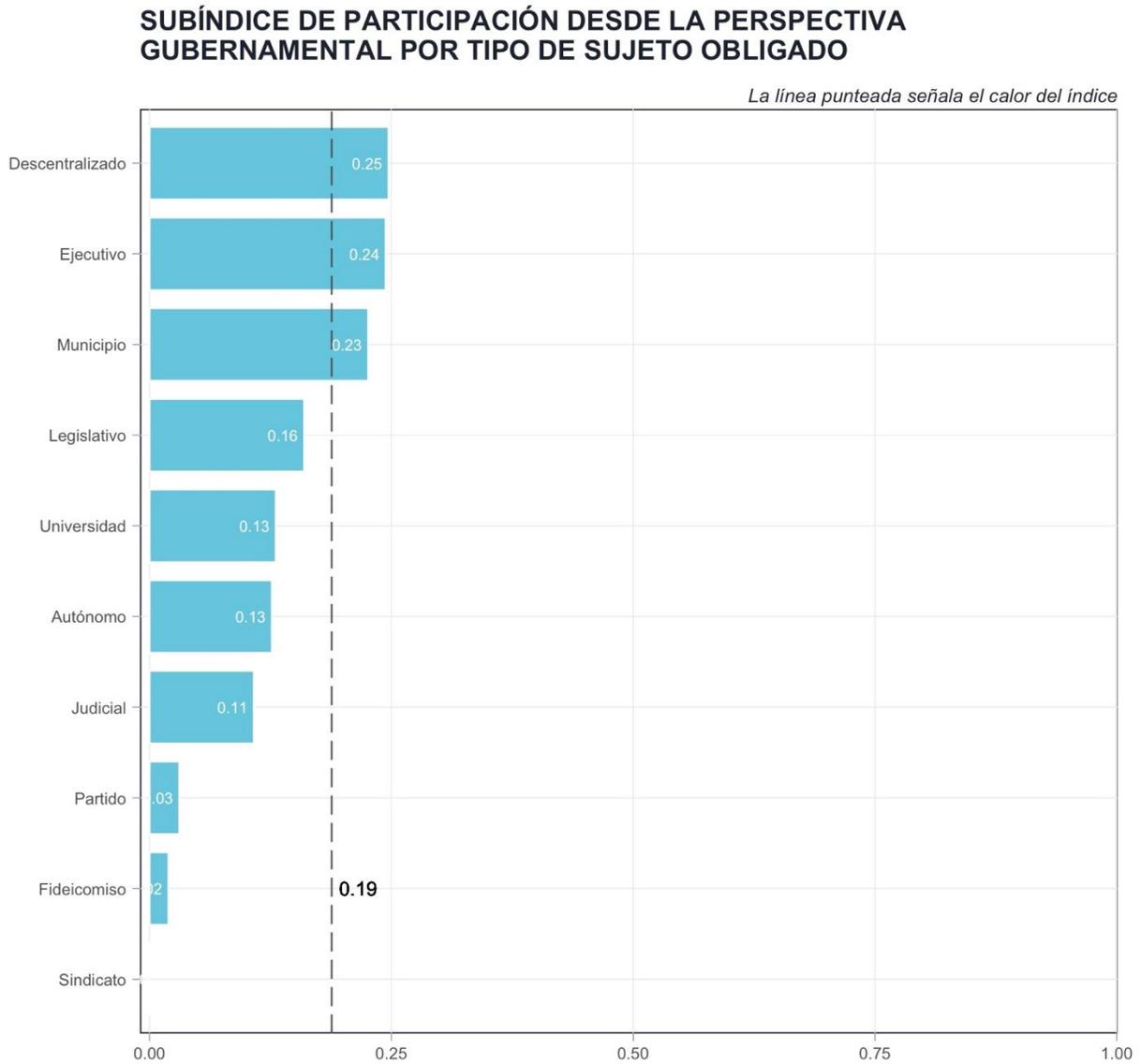


Gráfica 17. Formato del mecanismo de participación calificado



Al analizar el subíndice por tipo de sujeto obligado (véase la gráfica 18) se observa el mejor desempeño en los órganos descentralizados, los sujetos obligados del poder ejecutivo y los municipios, quienes alcanzan una calificación promedio máxima de tan sólo 0.25, mientras que los sindicatos, fideicomisos y partidos obtienen calificaciones iguales o cercanas a 0 (0.0, 0.02 y 0.03, respectivamente).

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



**Fuente:** Métrica de Gobierno Abierto 2019

De acuerdo con la información reportada en el SIPOT, aun cuando sí existen mecanismos de participación ciudadana que funcionen, las intervenciones por parte de la ciudadanía rara vez son consideradas en la toma de decisiones o detonan alguna acción por parte de los sujetos obligados. También hay evidencia que demuestra una falta de comprensión sobre lo que implica la participación ciudadana. Es común encontrar sujetos obligados que reportan respuestas a solicitudes de acceso a la información, municipios que reportan sus fiestas tradicionales, e institutos electorales que reportan elecciones, como mecanismos de participación ciudadana.

Aunque todas son actividades en las que participa la ciudadanía, ninguna de ellas la involucra en el actuar gubernamental. Un ejemplo puntual de la falta de permeabilidad del concepto es el municipio de Sombrerete, Zacatecas que reportó 134 actividades, la gran mayoría enfocadas en mejorar la infraestructura municipal, como la ampliación de la red eléctrica y la línea de drenaje; acciones que benefician a la ciudadanía, pero ninguna de las cuales se puede considerar un mecanismo de participación.

### 3.2.2 Subíndice de participación desde la perspectiva ciudadana (PC)

Este subíndice evalúa la posibilidad que la ciudadanía tiene de incidir en los procesos de decisión de los sujetos obligados. Para medirlo, se realizó un ejercicio de usuario simulado en el que se presentó una propuesta de política al sujeto obligado en la que se le sugería instalar en sus oficinas contenedores para la recolección de pilas usadas (ver Nota metodológica 5 para detalles del ejercicio). Se analizaron cuatro atributos del ejercicio. El primero, *métodos de contacto*, evalúa la existencia de canales de comunicación entre la ciudadanía y los sujetos obligados. Esta variable verifica que un(a) ciudadano/a pueda contactar al sujeto obligado mediante un buzón virtual, correo electrónico o chat en línea; dirección postal; teléfono, red social, o de forma presencial. Otorga al sujeto obligado 0.20 puntos por cada método con el que cuenta. El valor máximo que puede tener un sujeto obligado es 1 cuando cuenta con todos los 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 una respuesta de recibido y si se realizó por teléfono, se espera que éste sea contestado en uno de los tres intentos realizados. Este indicador recibe el valor de 1 si alguno de los supuestos anteriores se cumple; de lo contrario, su calificación es 0.

La tercera variable, *activación de un mecanismo*, evalúa si se activa algún proceso para considerar la propuesta presentada. Si el sujeto obligado pide agendar una cita para conocer más acerca de la propuesta; si se declara incompetente, pero redirige o canaliza la propuesta a la instancia correspondiente; si declara que ya actúa de esa manera, o justifica la imposibilidad de llevar a cabo la propuesta, obtiene 1. Por el contrario, si el sujeto obligado no responde, declara falta de interés o no intenta redirigir al ciudadano con el área correspondiente, obtiene 0.

Finalmente, *celeridad*, mide la velocidad con la que el sujeto obligado confirma de recibida la propuesta.<sup>21</sup> El subíndice es el promedio ponderado de la calificación que el sujeto obligado obtuvo en cada una de las cuatro variables.<sup>22</sup> En consecuencia, 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.

La [gráfica 19](#) muestra los resultados del subíndice de participación desde la perspectiva ciudadana por entidad federativa. El promedio de este indicador fue de 0.58. Los sujetos obligados del gobierno federal y los de la Ciudad de México obtuvieron el valor máximo (0.66), y el estado de Morelos obtuvo el mínimo (0.48). Las calificaciones del subíndice son producto — en gran medida— del buen desempeño de los sujetos obligados en las variables de *métodos* y *respuesta*. Es decir, los sujetos obligados cuentan con diversos métodos para recibir propuestas por parte de la ciudadanía y, generalmente, sí notifican la recepción de las mismas; sin embargo, solo 29% de las propuestas enviadas terminaron *activando algún proceso dentro de las oficinas del sujeto obligado* para dar trámite a la propuesta.

Entre aquellas que sí lo hacen, declararon que ya llevaban a cabo la acción —como en Temixco, Morelos donde reciclan y adornan garrafones que ya no sirven para transportar agua y los usan como contenedores para las pilas usadas—, otros invitaron al ciudadano a presentar la propuesta presencialmente, como en la Universidad Autónoma del Estado de México, donde la persona responsable de la dirección de protección al medio ambiente dio una cita con fecha, hora y lugar ya definidos, en la cual podía presentarse la propuesta y, en otros casos, se negó razonadamente la posibilidad de atender la propuesta —como en el DIF de Baja California Sur donde explicaron que no tienen la necesidad de instalar los botes de recolección ya que casi no usan pilas en sus oficinas, o en el municipio de Cozumel, donde las propuestas deben ser presentadas por un grupo de residentes del municipio para ser tomadas en cuenta, pero que, sin embargo, publicó la propuesta en su portal para darla a conocer entre sus residentes.

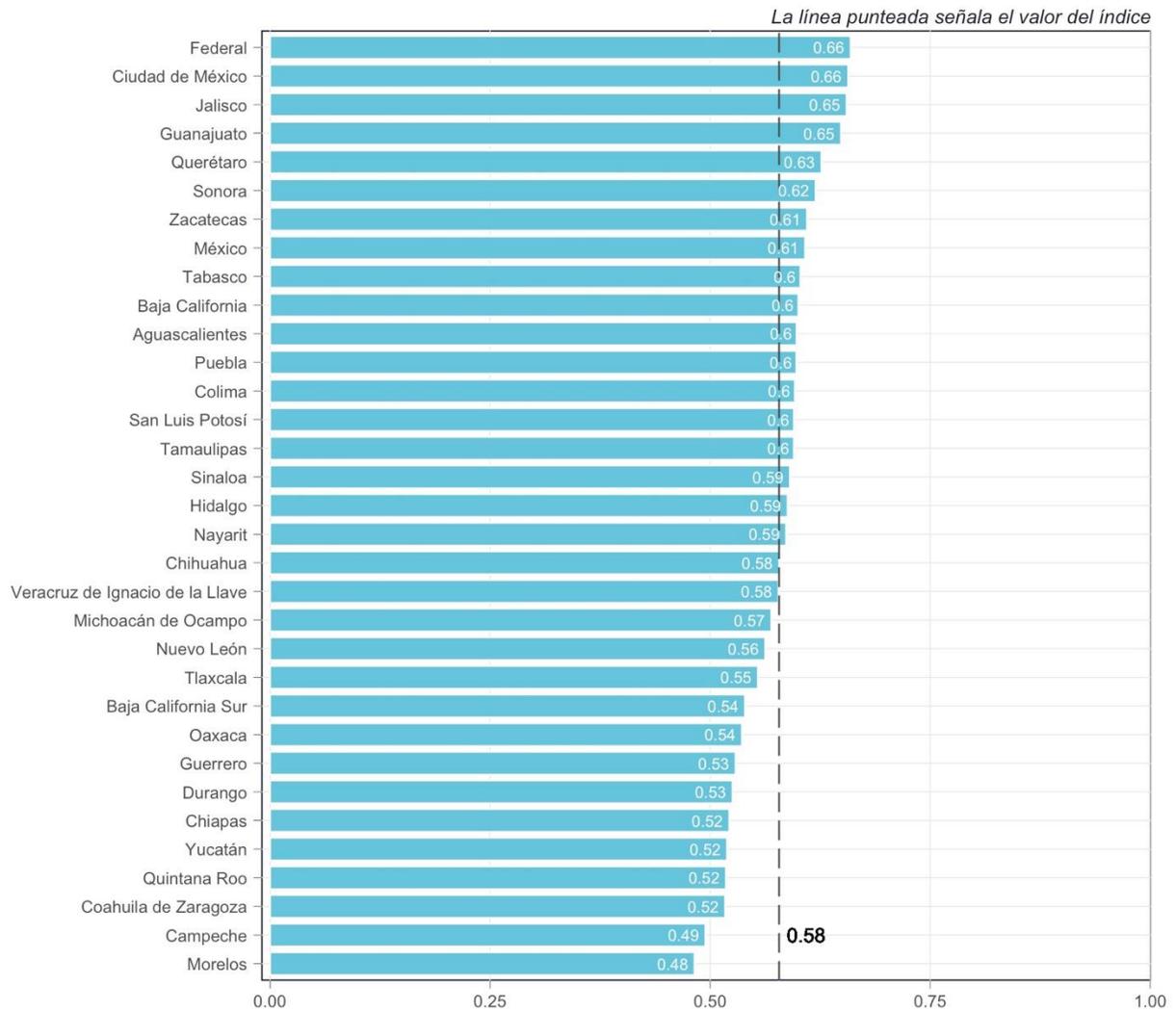
---

<sup>21</sup> Celeridad = 1/número del intento en el cual se tuvo éxito en contactar al sujeto obligado

<sup>22</sup> PC = 0.2 (Métodos) + 0.3 (Recepción) + 0.3 (Activación) + 0.2 (Celeridad)

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

**SUBÍNDICE DE PARTICIPACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA CIUDADANA POR ENTIDAD FEDERATIVA**

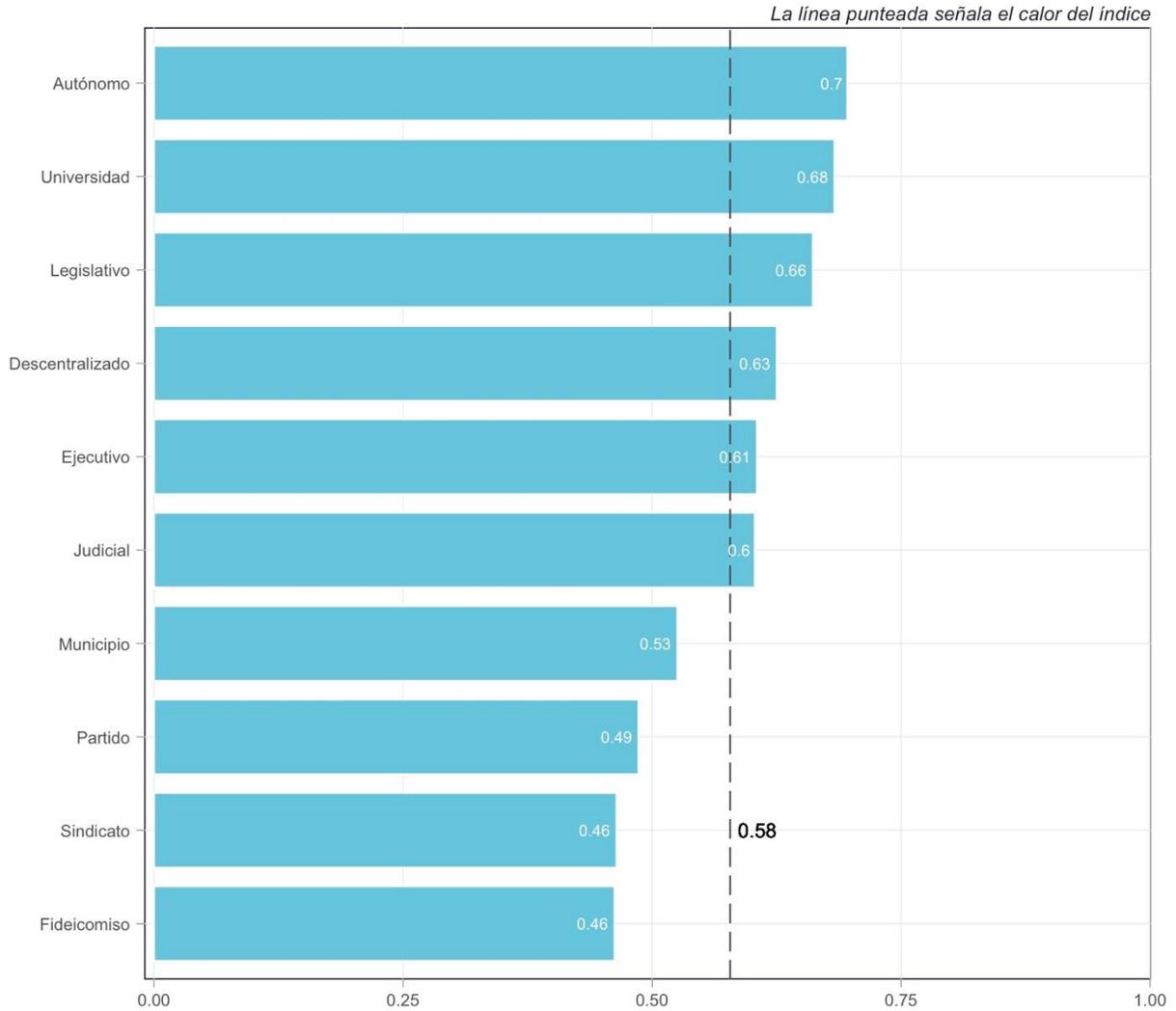


Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2019

La gráfica 20 muestra los resultados de este mismo subíndice, pero desagregados por tipo de sujeto obligado. La mejor calificación la obtuvieron los órganos autónomos (0.70), mientras que los sindicatos y los fideicomisos presentaron el desempeño más bajo (0.46).

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

**SUBÍNDICE DE PARTICIPACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA CIUDADANA POR TIPO DE SUJETO OBLIGADO**



**Fuente:** Métrica de Gobierno Abierto 2019

Estos resultados implican que, a pesar de que hay espacios que potencialmente pudieran servir para recibir iniciativas ciudadanas—pues la gran mayoría de los sujetos obligados cuentan con diversos métodos de contacto—, aún es necesario que realmente se activen procesos para valorar las propuestas que realizan las y los ciudadanos y reaccionar a ellas.

## 4. Hallazgos generales

Con base en los resultados de la Métrica de Gobierno Abierto 2019, en esta sección se presentan algunos hallazgos generales para proponer interpretaciones sobre los avances en la apertura gubernamental del Estado mexicano. 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. Se hacen también contrastes con los resultados de la Métrica 2017, a fin de valorar los cambios en algunos de los indicadores.

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

Desde el inicio de operación del nuevo diseño institucional en materia de transparencia y acceso a la información pública, se pueden identificar avances importantes en la apertura gubernamental en los sujetos obligados de todo el país. A partir de 2015, la aplicación del nuevo marco normativo, la operación plena del Sistema Nacional de Transparencia, la implementación de programas y políticas de apertura gubernamental y el funcionamiento cotidiano de algunos de los instrumentos asociados al sistema (como la Plataforma Nacional de Transparencia) han modificado la forma en que la ciudadanía puede conocer o incidir en lo que hacen sus gobiernos. En este periodo, ha habido un cambio positivo en la capacidad de las personas para conocer las acciones de sus gobiernos y, aunque en menor medida, para incidir en ellas. En contraste con la línea base presentada en la Métrica 2017, la calificación global aumentó 13 puntos (incluso considerando la ampliación de 37% de sujetos obligados).

**Figura 2. Calificaciones de los subíndices (dimensiones y perspectiva)**

	Transparencia	Participación
Perspectiva del gobierno	<i>Los gobiernos suelen hacer pública la información relativa a sus decisiones y acciones, sobre todo vía solicitudes (.72)</i>	<i>Los gobiernos casi nunca hacen públicos los mecanismos que los ciudadanos tienen para participar (.19)</i>
Perspectiva ciudadana	<i>La información a la que tienen acceso las personas no siempre es clara, oportuna, completa ni fácilmente localizable (.56)</i>	<i>Las personas fácilmente encuentran vías para tratar de incidir en las decisiones públicas, pero solo en algunas ocasiones reciben respuesta de los gobiernos, y casi nunca dan trámite a sus propuestas (.58)</i>

Es notable la mejoría en la calificación del funcionamiento de dos aspectos valorados en la Métrica: los mecanismos de acceso a la información y la disponibilidad de información de obligaciones de transparencia en los portales institucionales. En contraste, no hubo cambios importantes en la calificación del subíndice que captura atributos sobre la calidad y celeridad de las respuestas, pues, como se explicó a lo largo de este informe, aunque las solicitudes se responden regularmente, el tiempo de respuesta suele ser largo, y su contenido poco claro e incompleto.

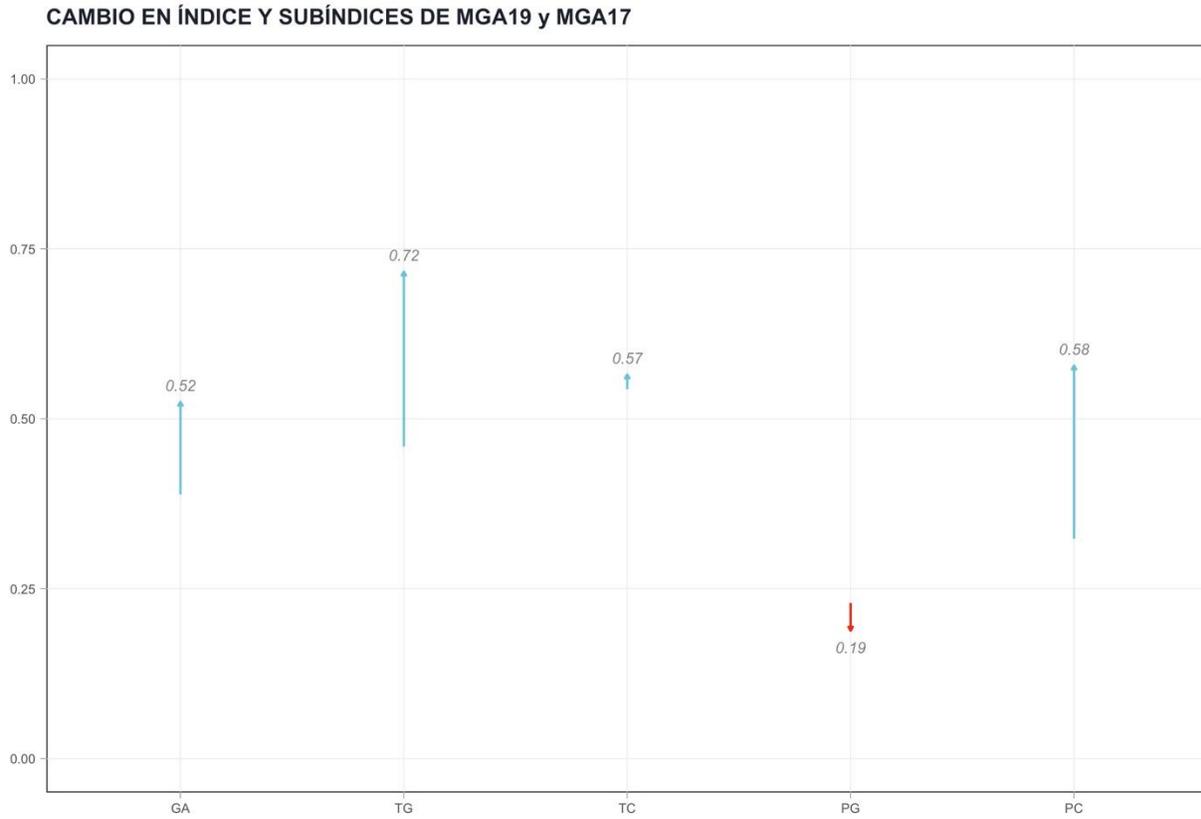
En la dimensión de participación ciudadana, hubo mejoras en el subíndice que mide la existencia y funcionamiento de espacios para que la ciudadanía haga llegar a las oficinas públicas propuestas de participación ciudadana, pero los sujetos obligados —pese a la obligación legal de documentar y transparentar los mecanismos existentes y el seguimiento que se les da— siguen sin contar con evidencia de que existen espacios de participación ciudadana establecidos que funcionan y que se traducen en una incidencia ciudadana real.

La [gráfica 21](#) muestra los valores de cada uno de los componentes del Índice de Gobierno Abierto, y la variación respecto a la medición de 2017.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> En estas variaciones, desde luego, están reflejados también los cambios en las fuentes de información. Como ya se explicó, algunas variables se basaron en los instrumentos del SNT, como la Plataforma Nacional de Transparencia y el SIPOT y no en un ejercicio de usuario simulado ni en las solicitudes de información que se realizaron en la Métrica anterior.

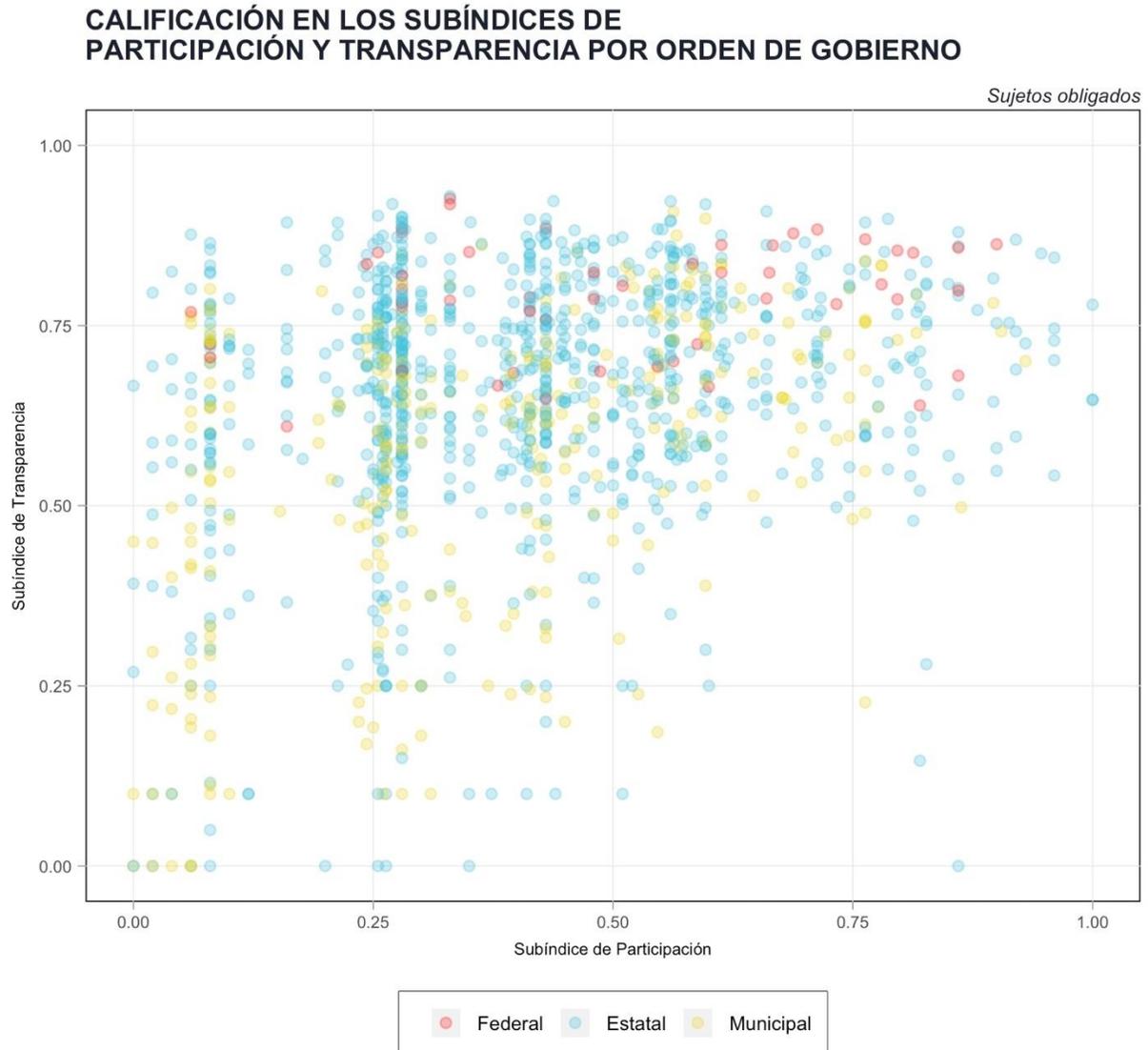
**Gráfica 21. Cambio en índice y subíndices de Métrica 2017 a Métrica 2019**



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

Estos promedios, desde luego, capturan variaciones importantes entre los sujetos obligados. En la [gráfica 22](#) puede observarse la calificación de transparencia y participación para cada uno de los 1,243 sujetos obligados incluidos en la medición, distinguidos por orden de gobierno. Es notable que el desempeño de los sujetos obligados en materia de apertura gubernamental no está determinado por el ámbito de gobierno al que pertenecen. Esto significa que cualquier tipo de sujeto obligado, en cualquier ámbito de gobierno, puede tener un buen desempeño. Por ejemplo, los cinco sujetos obligados con la mejor calificación fueron la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (0.90), el Seguro Popular de San Luís Potosí (0.90), el Tribunal Superior del Poder Judicial de Sonora (0.89), el Fideicomiso de Turismo Estatal de Baja California Sur (0.89) y el Banco de México (0.88).

**Gráfica 22. Calificación en los subíndices de participación y transparencia de cada sujeto obligado, por orden de gobierno**



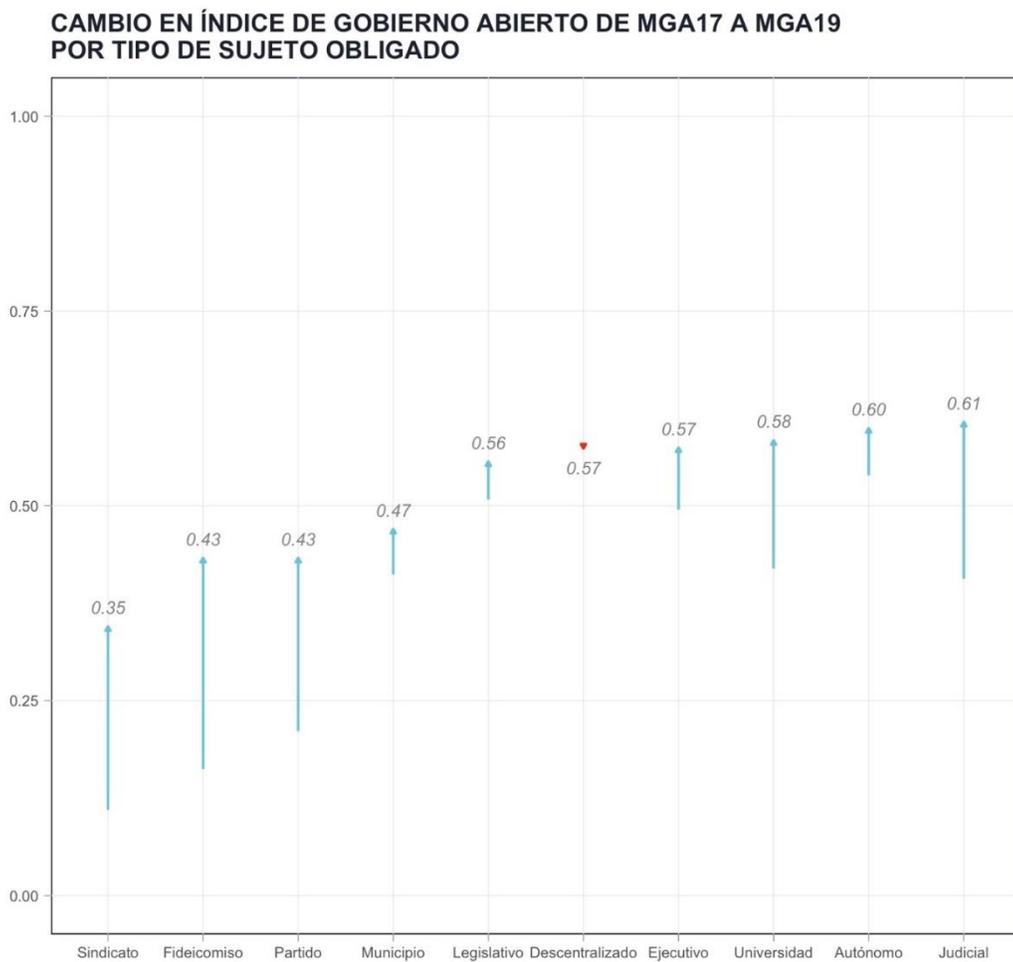
**Fuente:** Métrica de Gobierno Abierto 2019

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

El derecho de acceso a la información, como todo derecho, debe ser garantizado en los mismos términos en todo el territorio nacional y para todas las personas. Antes de la reforma constitucional de 2014, diversas mediciones habían identificado una enorme heterogeneidad en el ejercicio del derecho, por las variaciones en las leyes estatales y las capacidades

diferenciadas entre organismos garantes y sujetos obligados (véase Cejudo, López Ayllón, Ríos, 2011). El nuevo diseño institucional, a partir de la Ley General y del Sistema Nacional de Transparencia, aspiraba a revertir esas diferencias. La Métrica de Gobierno Abierto 2019 presenta datos que sugieren que algunas de esas brechas comienzan a cerrarse. Prácticamente todos los tipos de sujetos obligados y todas las entidades federativas mejoraron su calificación. Incluso aquellos que son sujetos obligados desde apenas hace unos años (sindicatos, fideicomisos y partidos), y que habían tenido las calificaciones más bajas en la medición de 2017, redujeron la distancia frente a los demás, aunque se mantienen en las posiciones más bajas (véase la gráfica 23).

**Gráfica 23. Cambio en Índice de Gobierno Abierto de 2017 a 2019, por tipo de sujeto obligado**

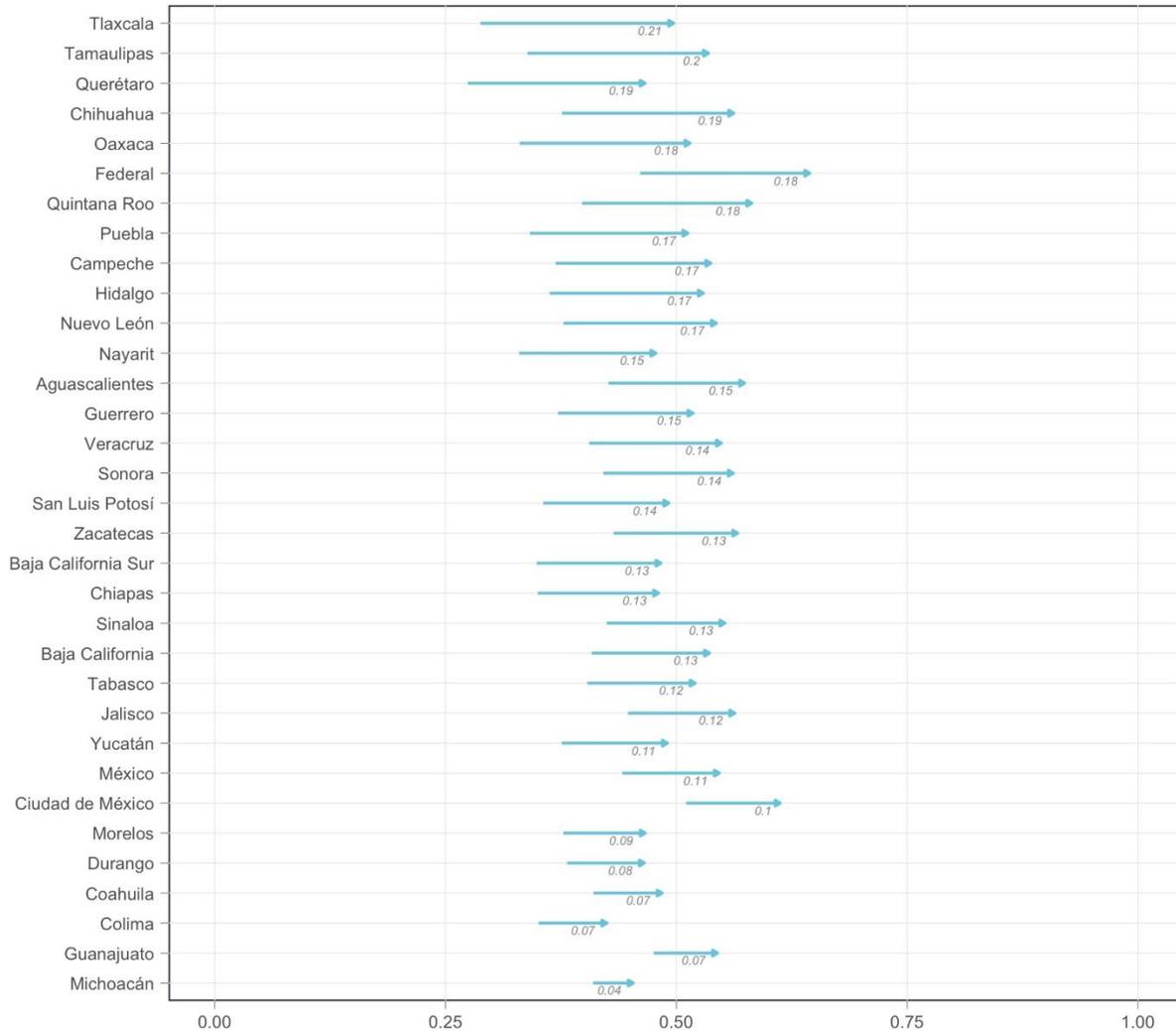


Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2019  
Métrica de Gobierno Abierto 2017

El análisis a nivel estatal muestra que todas las entidades federativas mejoraron su calificación en el Índice de Gobierno Abierto e incluso algunas que, en la Métrica anterior, habían tenido las calificaciones más bajas (Querétaro, Tlaxcala y Oaxaca), tuvieron aumentos en su calificación mayores al promedio (véase la gráfica 24).

**Gráfica 24. Cambio en Índice de Gobierno Abierto de 2017 a 2019, por entidad federativa**

**CAMBIO EN EL ÍNDICE DE GOBIERNO ABIERTO DE MGA17 A MGA19  
POR ENTIDAD FEDERATIVA SEGÚN EL GRADO DE AVANCE**



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

Estas variaciones en el Índice de Gobierno Abierto, además, reflejan cambios en cada uno de los subíndices, los cuales no son siempre en la misma dirección, como se observa en la tabla siguiente.

**Tabla 5. Magnitud del cambio en índices y subíndices de MGA17 a MGA19 por entidad federativa**

**MAGNITUD DEL CAMBIO EN ÍNDICES Y SUBÍNDICES POR ESTADO (MGA19 Y MGA17)**

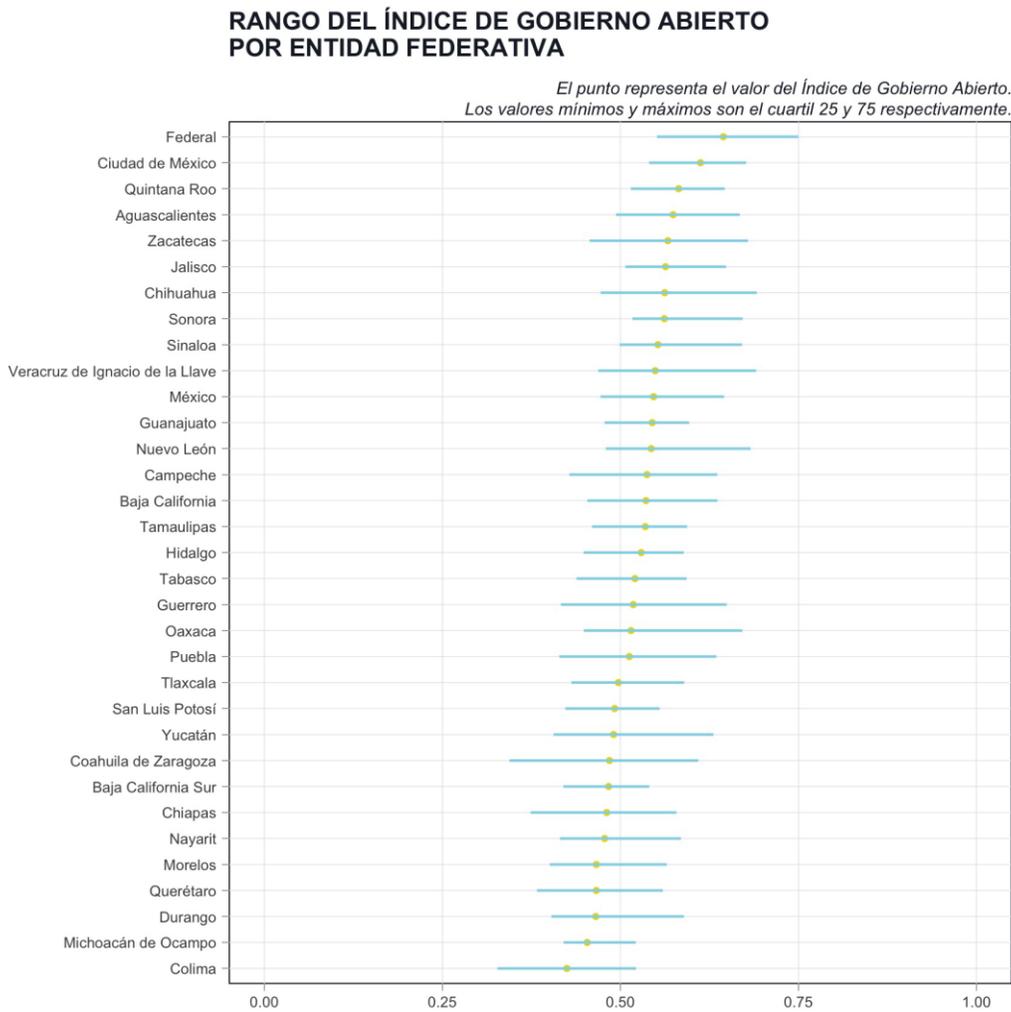
Entidad	Diferencia IGA	Diferencia TG	Diferencia TC	Diferencia PG	Diferencia PC
Tlaxcala	0.20	0.37	0.08	0.06	0.28
Tamaulipas	0.18	0.20	0.15	-0.05	0.37
Oaxaca	0.18	0.25	0.13	0.10	0.24
Chihuahua	0.18	0.37	0.01	0.00	0.30
Querétaro	0.18	0.27	0.19	-0.01	0.24
Federal	0.18	0.25	0.08	-0.04	0.36
Puebla	0.18	0.39	-0.08	0.05	0.32
Quintana Roo	0.17	0.32	-0.04	0.19	0.14
Hidalgo	0.16	0.32	0.06	-0.14	0.34
Nuevo León	0.16	0.23	0.10	0.02	0.25
Campeche	0.15	0.27	-0.04	-0.02	0.20
Nayarit	0.14	0.18	0.01	0.02	0.36
Veracruz	0.14	0.23	0.10	-0.04	0.24
Guerrero	0.14	0.29	-0.03	0.03	0.20
Baja California	0.13	0.28	0.02	-0.11	0.28
Sonora	0.13	0.33	-0.05	-0.04	0.15
San Luis Potosí	0.12	0.22	0.02	-0.11	0.33
Aguascalientes	0.12	0.22	0.02	0.04	0.11
Chiapas	0.12	0.14	0.02	0.01	0.19
Baja California Sur	0.12	0.23	0.05	-0.14	0.24
Jalisco	0.12	0.18	0.11	-0.07	0.19
Tabasco	0.12	0.37	-0.04	-0.23	0.36
Sinaloa	0.11	0.23	-0.11	0.00	0.33
Zacatecas	0.11	0.23	-0.08	0.05	0.17
Yucatán	0.11	0.27	-0.09	-0.04	0.24
México	0.09	0.23	-0.07	-0.04	0.23
Ciudad de México	0.09	0.28	-0.06	-0.20	0.32
Morelos	0.08	0.24	-0.17	-0.06	0.27
Colima	0.08	0.06	-0.07	-0.03	0.30
Durango	0.07	0.26	-0.10	-0.09	0.18
Coahuila	0.06	0.25	-0.03	-0.12	0.14
Guanajuato	0.06	0.09	-0.09	-0.14	0.27
Michoacán	0.04	0.12	-0.10	-0.06	0.19
PROMEDIO	0.13	0.25	0.00	-0.04	0.25

Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2018

El cierre de estas brechas entre tipo de sujeto obligado y entre las entidades federativas, sin embargo, no ha sido suficiente para disminuir las variaciones dentro de los estados que, lo cual se identificó como un reto del SNT desde la Métrica anterior. La variación en las calificaciones de los sujetos obligados dentro de un mismo estado sigue siendo mayor que la diferencia entre los estados. De hecho, en la gráfica 25, se puede observar que la variación entre la calificación del Índice de Gobierno Abierto obtenida por los estados —medida como la distancia entre el 25% de sujetos obligados con peor calificación y el 25% con mejor calificación—

, es igual a 0.15 para la mayoría de los casos. Esto significa que 25% de los sujetos obligados con mejor desempeño en un estado obtuvo una calificación superior en 0.15 puntos a la del 25% de los sujetos obligados con peor desempeño en ese mismo estado. Esta brecha es aún más amplia en entidades como Veracruz, Puebla, Oaxaca y Coahuila donde la diferencia entre sujetos obligados es de entre 0.25 y 0.30 puntos. Considerando que el Índice de Gobierno Abierto alcanza una calificación de 0.52, una diferencia de 0.15 puntos es bastante notable. Esta variación contrasta con la diferencia entre las calificaciones de los estados (que es de 0.07). **Estos resultados confirman que la brecha más importante no es entre estados, sino al interior de los mismos.**

**Gráfica 25. Rango del Índice de Gobierno Abierto 2019 en cada entidad federativa**



Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2019

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

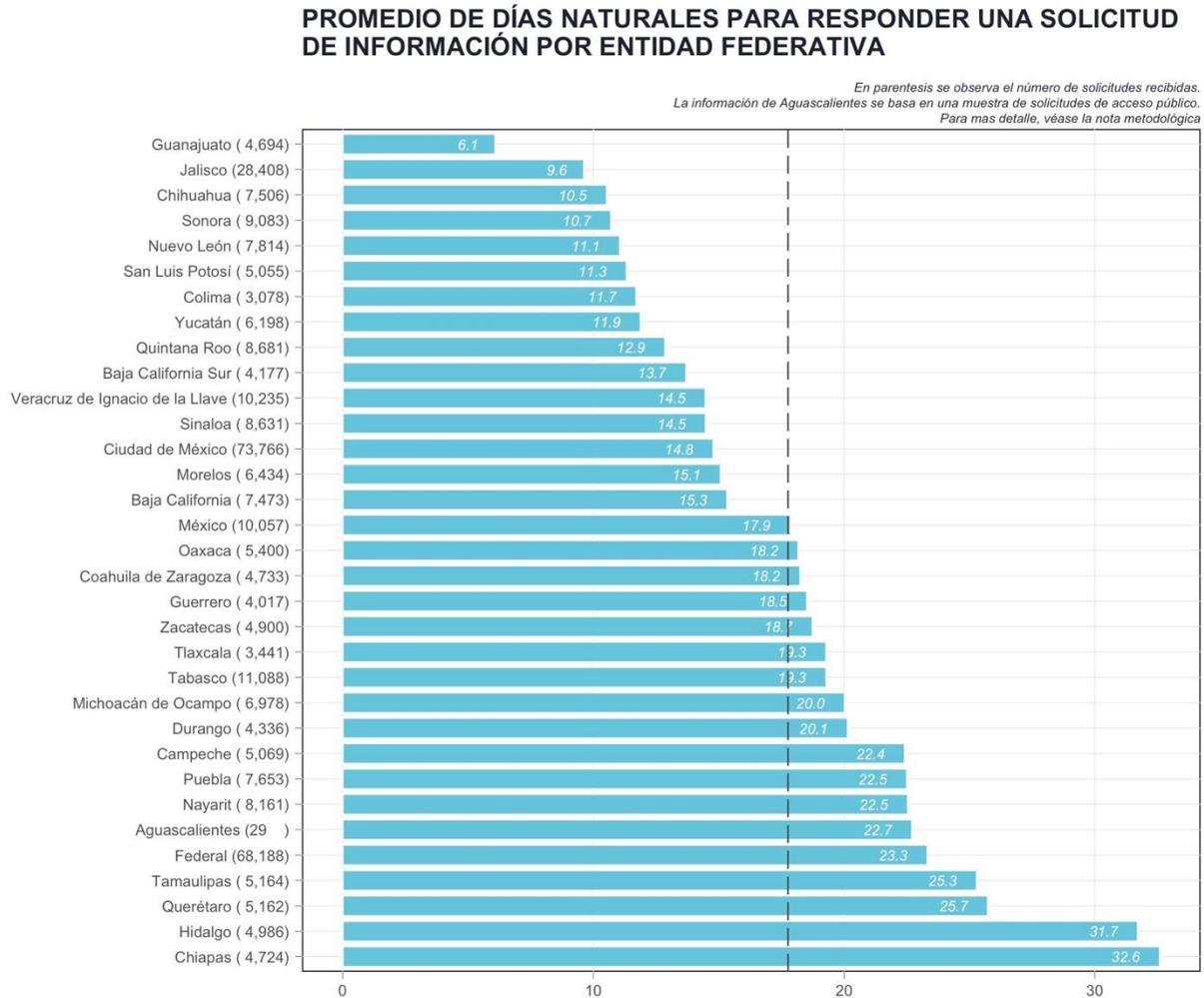
Los resultados de la Métrica demuestran que, a través del envío de solicitudes, cualquier persona logra efectivamente acceder a información específica. De hecho, las personas casi siempre obtienen una respuesta cuando solicitan información (en promedio, los sujetos obligados responden el 86% de las solicitudes que se les hacen) y, casi siempre las reciben en los tiempos establecidos por la ley (*tgai\_plazo=.73*). Aun así, continúa existiendo un porcentaje de sujetos obligados (6% de los sujetos obligados considerados en la Métrica) que no responden a ninguna solicitud. En Querétaro y Puebla, por ejemplo, esto representó el 18% del total de sujetos obligados analizados en la entidad.

Sin embargo, muchas veces la información que reciben las personas es difícil de entender (el uso de lenguaje simple y ciudadano en las respuestas obtuvo una calificación promedio de 0.66), incompleta (23%) y, en ocasiones, poco oportuna (el 12% de las solicitudes que sí recibieron una respuesta, lo hicieron después de 30 días naturales). Esto significa que, en materia de acceso a la información, la principal área de mejora se encuentra en la calidad de las respuestas que recibe la ciudadanía (véase la gráfica 26).<sup>24</sup> Además, de las solicitudes respondidas que fueron calificadas para este ejercicio, 28% de ellas estaba mal categorizado (por ejemplo, solicitudes que estaban registradas como respondidas cuando el sujeto obligado se había declarado incompetente), lo cual significa que la solicitud aparece como respondida en los registros, pero, en realidad, el ciudadano no obtiene una respuesta y los órganos garantes no pueden detectar esta falla.

---

<sup>24</sup> El número de solicitudes de información recibidas por el sujeto obligado no influye en la completitud, claridad y celeridad de las respuestas, sin embargo, los sujetos obligados con menos solicitudes responden menos que los que reciben más. En efecto, no existe una relación clara entre el número de solicitudes de información y la calificación del componente de acceso a la información desde la perspectiva ciudadana que mide la completitud, claridad y celeridad de las respuestas de los sujetos obligados. De hecho, aunque la calificación más alta la poseen los sujetos obligados con más de mil solicitudes de información recibidas en el periodo (0.663), el segundo lugar lo obtienen los sujetos obligados que reciben entre 600 y 799, y aquellos que tienen entre 200 y 399 solicitudes. En términos de la respuesta a las solicitudes de información parece que sí existe al menos un patrón: los sujetos obligados que reciben entre 1 y 199 solicitudes tienen una calificación de respuesta sustancialmente menor al resto (0.78 vs. 0.93 que tiene la categoría siguiente). Esto significa que cuando los sujetos obligados comienzan a recibir un mayor número de solicitudes, también comienzan a responder una mayor proporción de estas. De hecho, los sujetos obligados con más de mil solicitudes anuales tienen una tasa de respuesta del 97%, aunque los sujetos con la tasa de respuesta más alta son aquellos que reciben entre 600 y 799 solicitudes (98%).

**Gráfica 26. Promedio de días naturales para responder una solicitud de información por entidad federativa**



Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2019

En suma, los resultados de la métrica sugieren que en no pocas ocasiones quien hace solicitudes recibe respuestas que presentan una recapitulación del marco legal de la dependencia antes de llegar a otorgar la totalidad, o una parte, de la información solicitada; respuestas que están conformadas por numerosos archivos (que la unidad de transparencia de la dependencia concentra en uno) con la respuesta de distintas áreas del sujeto obligado, sin que vayan acompañados de un documento que ayude a orientar su lectura, así como respuestas en formato PDF (o no modificable), en vez de un documento en formato de datos abiertos —incluso cuando la persona solicitante hace explícita la necesidad de contar con la información en una base que le permita procesarla y reutilizarla.

Por otra parte, los sujetos obligados no suben soporte de todas sus obligaciones generales de transparencia. En promedio, los sujetos obligados publican 72% de la información

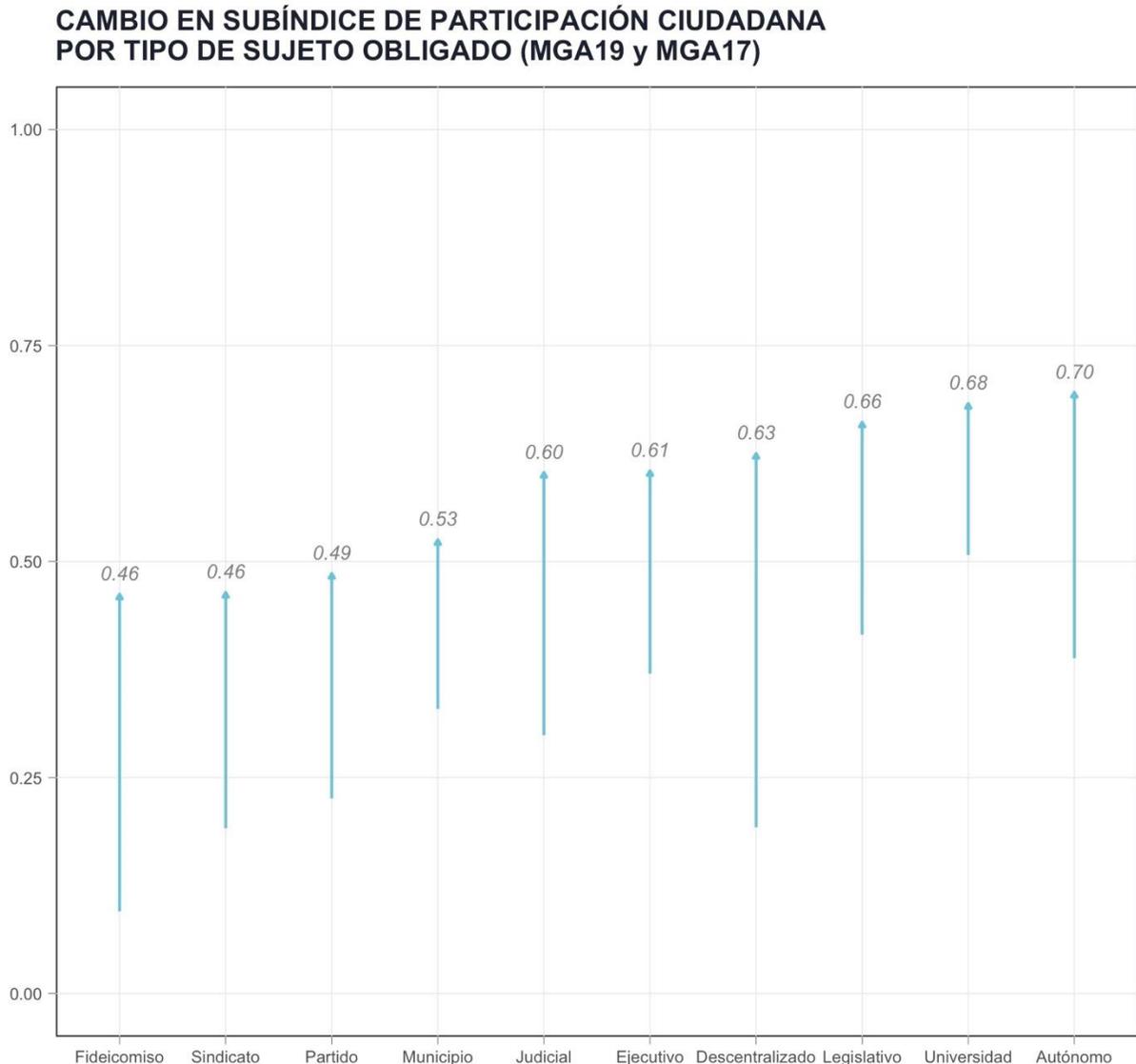
correspondiente a las primeras trece obligaciones de transparencia, con gastos en representación y viáticos siendo la obligación que menos se reporta (68%) y estructura orgánica la que más se reporta (75%). Sin embargo, considerando que las fracciones analizadas se refieren a información básica como el marco normativo, los objetivos y la estructura orgánica, este porcentaje es bajo. Ahora bien, tal y como se mencionó, en promedio sólo mil 178 personas usuarias al día utilizan el SIPOT para consultar información. Este bajo número de personas usuarias se puede deber al diseño poco amigable para personas no familiarizadas con la Ley General de Transparencia, la ausencia de un buscador dentro de dicho sistema, los formatos poco accesibles en los que se presenta la información y la baja velocidad del servidor del SIPOT, la cual hace que la descarga de información tome mucho tiempo.

Es conveniente repensar la función, público objetivo e inversión en el SIPOT pues, a pesar del gran número de datos en el sistema –según el INAI, tan sólo en 2017, el SIPOT acumuló 48 millones 138 mil registros, lo que representaba 600 millones de datos disponibles– estos no son fácilmente accesibles y no son utilizados por un número importante de personas usuarias. Esto debe destacarse, pues el costo monetario, de personal y tiempo administrativo que cada uno de los sujetos obligados y organismos garantes destina al sistema no es menor. El trabajo que el INAI está realizando para mejorar la usabilidad del SIPOT es un primer paso en esa dirección.

#### **4. Los mecanismos de participación ciudadana no están institucionalizados.**

Hay un avance generalizado en términos de la existencia de espacios formales para la participación ciudadana en todos los sujetos obligados, lo cual es particularmente destacable en el caso de los nuevos sujetos obligados (sindicatos, fideicomiso y partidos) (véase la gráfica 26). En contraste con los resultados de la Métrica anterior, la calificación del subíndice de participación desde la perspectiva ciudadana es más alta (0.32 y 0.58, respectivamente): la posibilidad de entrar en contacto con los sujetos obligados es mayor (pues hay más vías de contacto que efectivamente funcionan), la respuesta es más rápida y, esta vez, la probabilidad de que se recibiera una respuesta a la propuesta es ligeramente más alta.

**Gráfica 26. Cambio en el subíndice de participación desde la perspectiva ciudadana de 2017 a 2019, por tipo de sujeto obligado**



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

Pese esta mejora, se mantiene un contraste entre la institucionalización de los procedimientos para obtener información pública y la de aquellos para incidir en las decisiones de los gobiernos, el cual ya se había identificado en el anterior levantamiento de la Métrica. En materia de transparencia, la ley, los formatos, la PNT y el SIPOT generan procesos y tiempos que se usan por todos los sujetos obligados. Prácticamente todas las oficinas públicas usan esos procesos para responder las solicitudes de acceso a la información y para cumplir con sus

obligaciones de transparencia. En cambio, no hay un lenguaje compartido ni un proceso homogéneo para entrar en contacto con las oficinas de gobierno o sistematizar los resultados de estas interacciones. Los métodos de contacto son múltiples y, en general, los sujetos obligados atienden a la ciudadanía, pero esto requiere de mucha insistencia, pues algunos de los métodos no operan y muchos requieren varios intentos para poder establecer contacto con los sujetos obligados.

Aun considerando las oportunidades de mejora que tiene el funcionamiento del SNT (en celeridad, calidad de la información y formato en el que se entrega la respuesta), frente a una solicitud de información, prácticamente todos los sujetos obligados responden (*tgai\_respuesta* = .86) y lo hacen mediante un procedimiento ya establecido. Esto implica que se activa un proceso a través del cual la unidad de transparencia recopila la información necesaria para darle respuesta al ciudadano.

En cambio, aunque el porcentaje de recepción de las propuestas ciudadanas también haya sido alto (83%), salvo contadas excepciones,<sup>25</sup> la presentación de propuestas casi nunca implicó la activación de un proceso para discutirla o incorporarla a algún espacio de deliberación o de toma de decisiones (sólo 35% de las propuestas que sí fueron recibidas terminaron activando algún proceso; véase la gráfica 27). De hecho, en buena parte de los intentos por incidir en el quehacer gubernamental de los sujetos obligados, la respuesta simplemente fue un acuse automático generado por el sistema, o un correo de una sola palabra: "recibido". A diferencia de cuando se recibe una respuesta a una solicitud de información, este acuse de recibo no implica ninguna certeza para el ciudadano de que se seguirá algún procedimiento para atender su iniciativa.

La ausencia de procedimientos al interior de las dependencias para procesar las propuestas ciudadanas fue evidente en el ejercicio de usuario simulado, en el que frecuentemente las personas que trabajan en las dependencias desconocían quién era responsable de atender la propuesta ciudadana. Fue muy común que no supieran si existía un área de participación o atención ciudadana dentro de la dependencia (tal como ocurrió en el caso de la Secretaría de Seguridad Pública de Baja California Sur) o que no supieran a quién redirigir la llamada (algunas veces la transfirieron directamente al departamento de ecología o medio ambiente, ya fuera dentro de la misma dependencia o dentro del estado). Como esta termina siendo una decisión sujeta al criterio de quien responda el teléfono en cada caso, no sorprende que para un ciudadano sea complicado dar seguimiento a la propuesta. De hecho,

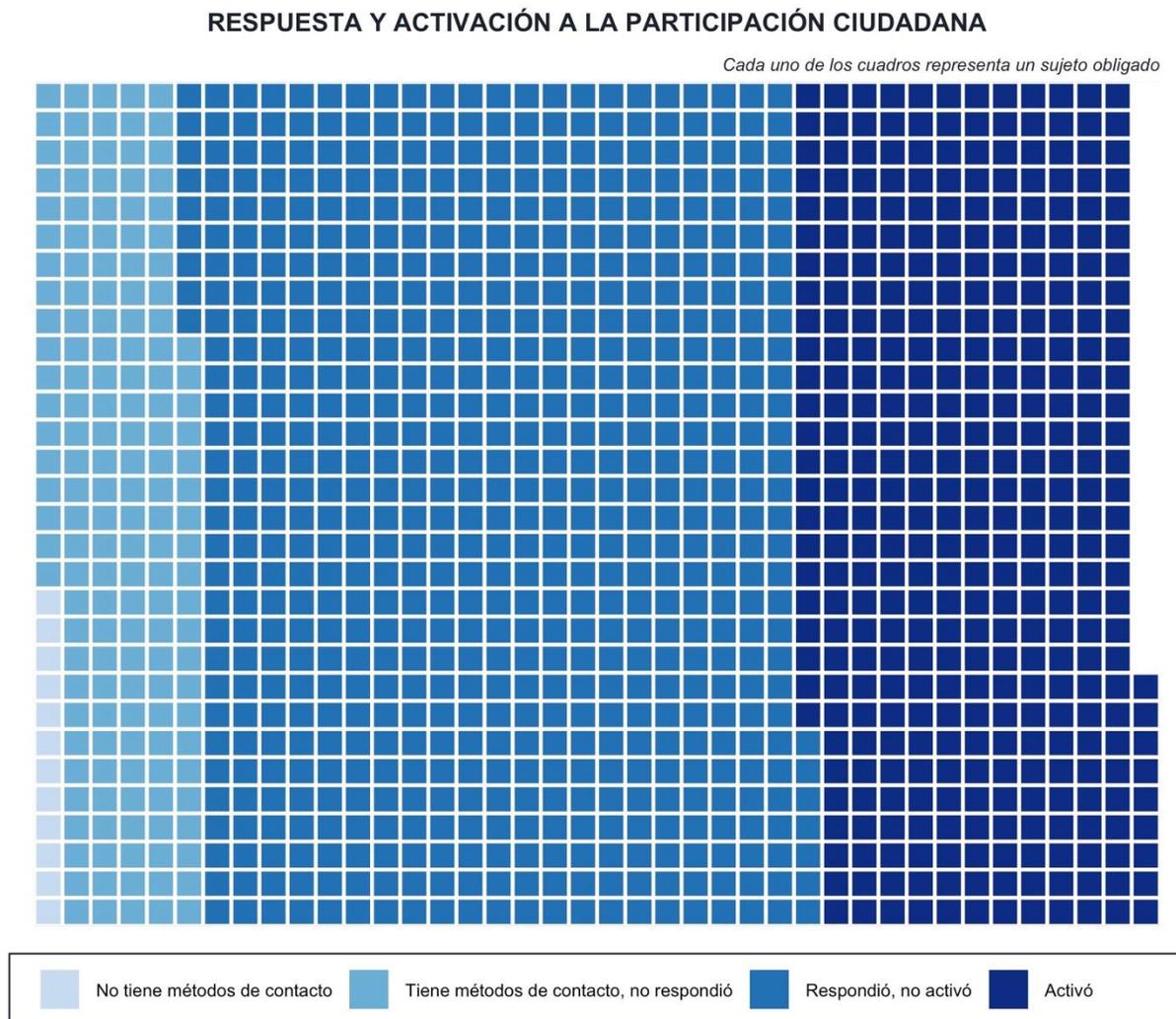
---

<sup>25</sup> Por ejemplo, Culiacán, Sinaloa que invitó al usuario simulado a presentar la propuesta en las reuniones de cabildo abierto del municipio y, Cozumel, Quintana Roo que la publicó en su portal de participación ciudadana.

muchas veces la persona que recibía el correo en el que se había presentado la propuesta no era la misma que la que contestaba la llamada telefónica para dar seguimiento.

Más aún, la existencia de un área de participación ciudadana no suple la ausencia de procesos para tramitar las propuestas de la ciudadanía. Por ejemplo, en el Instituto Electoral de Sonora se mandaron dos correos, se presentó la propuesta a través del buzón del sitio web y se hicieron dos llamadas antes de que le contestaran el teléfono al usuario simulado y lo redirigieran al área de participación ciudadana. La experiencia con la Secretaría de Finanzas del Estado de México es también muestra de ello: el área de participación ciudadana redirigió al usuario simulado al área de atención ciudadana, en donde le explicaron que no era de su competencia atender la propuesta y que, en su lugar, debería dirigirse a la gubernatura, quién podría a su vez, canalizarlo al área competente.

**Gráfica 27. Respuesta y activación a la participación ciudadana.**



Esta poca institucionalización se confirma al observar el bajo porcentaje de sujetos obligados que reportan en el SIPOOT algún mecanismo que funcione (23%). Por lo mismo, responder a estas participaciones generalmente sigue implicando acciones más allá de las rutinarias del sujeto obligado, como invitar al ciudadano a una cita, lo cual reduce la posibilidad de que las propuestas sean atendidas debidamente cuando el solicitante no puede desplazarse a las oficinas del sujeto obligado o cuando el sujeto obligado no puede atender individualmente a un ciudadano.

En el caso de transparencia, a pesar de las oportunidades de mejora que presenta la PNT, sí existen registros administrativos que permiten conocer cómo los sujetos obligados responden a las solicitudes de información y qué tan buena y completa es la información que se ofrece en los

portales institucionales. En contraste, al tratar de encontrar información sobre los mecanismos de participación y el seguimiento que se les da, las oficinas públicas no documentan el funcionamiento de sus mecanismos de participación ni las acciones derivadas de ellos. Aunque existe la obligación de publicar en el SIPOT información sobre ambas cosas, muy pocos sujetos obligados lo hacen y la inmensa mayoría no cuenta con evidencia de que los espacios de participación sirvan efectivamente para que la ciudadanía incida en el gobierno. Sólo 4% de los mecanismos reportados, que equivale a 42 sujetos obligados, mostraron evidencia en el SIPOT de haber reaccionado a la participación ciudadana que se dio en los mecanismos formales que reportan.<sup>26</sup>

La evidencia más contundente de las deficiencias en el funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana de los sujetos obligados es que en 10 estados (31% de las entidades federativas)<sup>27</sup>, no existe un sólo sujeto obligado que cuente con evidencia de que se le da seguimiento a los acuerdos alcanzados en el marco del mecanismo reportado. La participación ciudadana, en suma, no encuentra aún mecanismos formales en los sujetos obligados equivalentes a aquellos de transparencia: no hay procedimientos claros para las personas que quieren participar, ni capacidad de respuesta efectiva a las iniciativas ciudadanas. No se trata, como se muestra con el subíndice de participación desde la ciudadanía, de una dificultad infranqueable para recibir las propuestas, iniciativas o demandas ciudadanas, sino de una falta de espacios establecidos para esta participación y de canales para incorporar la misma al quehacer cotidiano de los gobiernos.

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

---

<sup>26</sup> Estos 42 sujetos obligados fueron 4 del gobierno federal (SEGOB, SS, SFP e INAI); 16 municipios (Carmen, Campeche; Zempoala, Hidalgo; Guadalajara, Tepatitlán de Morelos y Zapopan en Jalisco; Yauteppec, Morelos; San Pedro Garza García en Nuevo León; Atlixco y Zacatlán en Puebla; Cozumel, Puerto Morelos y Solidaridad en Quintana Roo; Ahome y Navolato en Sinaloa, Hermosillo en Sonora, y Veracruz, Veracruz); el Instituto Electoral de Guanajuato; 3 DIF (Morelos, Sonora y la Ciudad de México); tres Seguro Popular (San Luis Potosí, Tamaulipas y Tlaxcala); la Auditoría de la Ciudad de México; 3 congresos estatales (Ciudad de México, Coahuila y Yucatán), y 11 secretarías estatales (la Secretaría de Desarrollo Social y Humano y Servicios de Salud de Oaxaca, la Secretaría de Infraestructura y la de Salud en Nuevo León, la Secretaría de la Función Pública en Chihuahua, la Secretaría de Salud de Coahuila, la Secretaría de Contraloría y Transparencia Gubernamental de Guerrero, la Secretaría de Salud de Michoacán, la Secretaría de Obras Públicas de Nayarit, la Secretaría de Finanzas y Planeación de Veracruz y la Secretaría General de Gobierno de Yucatán).

<sup>27</sup> Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Colima, Durango, México, Tabasco, Querétaro, Zacatecas.

Según la ENAID 2016, los medios más identificados por la población urbana adulta para obtener información del gobierno son las páginas de internet de los gobiernos (44%), acudir directamente a las oficinas de gobierno (20%), los portales de transparencia de los sujetos obligados (15.9%) y, en penúltimo lugar, las solicitudes de información (0.7%).<sup>28</sup>

Aun cuando es bajo el porcentaje de personas que consideran presentar una solicitud de información, esa proporción de la población hace un uso frecuente de esta herramienta. En el periodo comprendido entre el 1 de julio de 2017 y 30 de junio de 2018, los sujetos obligados de todo el país recibieron más de 790,000 solicitudes de acceso a la información.<sup>29</sup> La cantidad de solicitudes recibidas demuestra que hay una demanda de información real. Es decir, que el sistema que se ha construido para garantizar el derecho de acceso a la información cubre una demanda de información por un grupo de la población. Se trata, en general, de información que no se encuentra disponible en los sitios web de los sujetos obligados (como estadísticas sobre temas de seguridad, violaciones de derechos humanos y, en el caso particular del 2017-2018, de los daños derivados del sismo del 19 de septiembre).

La frecuente e intensa demanda de información que realiza la ciudadanía a los distintos sujetos obligados del país ha venido acompañada de nuevos esfuerzos institucionales para facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información. Actualmente se pueden realizar solicitudes a todos los sujetos obligados del país a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, y a los sujetos obligados de cada estado a través de su sistema de INFOMEX estatal.

Si bien el conjunto de sistemas pudiera significar una mayor oferta para que la ciudadanía solicite información, la información agregada en los instrumentos del SNT no ha sido utilizada para tomar decisiones sobre cómo garantizar el derecho de acceso a la información. Es decir, estos sistemas no se han traducido en una herramienta a partir de la cual se genere información útil para que los organismos garantes (o los sujetos obligados) puedan tomar decisiones para mejorar la forma en que garantizan el derecho de acceso a la información. En efecto, los distintos sistemas no comparten formatos o infraestructura (por ejemplo, no existe una manera homogénea de categorizar los tipos de respuesta a las solicitudes), lo cual vuelve muy complicada la sistematización de información a nivel nacional y, por tanto, dificulta que los actores clave del sistema cuenten con un diagnóstico claro del estado de la transparencia y

---

<sup>28</sup> En último lugar se encuentran "Estrados o murales de las oficinas de gobierno" con 0.6% de los encuestados identificándolo como fuente de información.

<sup>29</sup> 223,551 a nivel federal y 566,849 a nivel estatal.

acceso a la información, necesario para diseñar planes y estrategias que permitan atender los rezagos y problemas específicos en la materia<sup>30</sup>. Tampoco se cuenta con información sistematizada sobre los recursos de revisión interpuestos, la cual podría servir para mejorar las estrategias de capacitación, identificar problemas comunes e incidir proactivamente en aquellos sujetos obligados que más frecuentemente reciben solicitudes cuyas respuestas son recurridas.

Una plataforma adicional para facilitar la transparencia y acceso a la información es el SIPOT que, a diferencia de las solicitudes de información que la ciudadanía generalmente utiliza para obtener información muy específica, busca atender las “necesidades generales” de información de las personas mediante la presentación de la información correspondiente a las obligaciones de transparencia de todos los sujetos obligados. Sin embargo, según datos del INAI, el SIPOT recibió un promedio diario de tan sólo mil 178 personas usuarias entre el 01 de enero de 2018 y el 30 de octubre del mismo año.<sup>31</sup> Esta cifra —menor al promedio de solicitudes de información diarias que recibieron los sujetos obligados en un periodo similar— es indicativa de que este sistema es utilizado sólo por una pequeña parte de la población. De hecho, en muchos casos las solicitudes de información, en lugar del SIPOT, terminan siendo la herramienta para atender dichas “necesidades generales” de información: una revisión rápida de las solicitudes realizadas en el periodo de estudio arroja que, en al menos 12,900 solicitudes, el ciudadano requirió información que forma parte de las obligaciones comunes de transparencia y que, por lo tanto, debería poder encontrarse en el SIPOT.

Sin embargo, para que el SIPOT le fuera útil a un ciudadano común, éste requeriría, primero, poder localizar las tablas de aplicabilidad para saber qué información puede obtener de cada sujeto obligado (asumiendo, desde luego, que ya conoce quiénes son sujetos obligados).<sup>32</sup> Después, debería conocer a qué artículos y fracciones corresponde la información que busca localizar y, una vez encontrada, entender los formatos en los que ésta se presenta. Para serle útil a un público más especializado —al sector académico o periodístico, por

---

<sup>30</sup> En las bases que los organismos garantes compartieron al CIDE para la elaboración de la Métrica 2019, 18.8% de las solicitudes contenía una fecha de respuesta, pero no una respuesta y, al revés, 2.2% de ellas contenía respuesta más no la fecha de la misma; 387 solicitudes tenían requerimiento de información adicional sin un registro de la fecha en el que se realizó el mismo, y 266 solicitudes tenían una fecha de recepción legal posterior a la fecha en la que se dio la respuesta.

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

<sup>32</sup> Este es un gran supuesto, pues al menos hasta el momento de la elaboración de la Métrica, no existía un padrón de sujetos obligados para todo el país. Existen discrepancias entre las listas de sujetos obligados de los organismos garantes estatales y los sujetos obligados registrados en la PNT, así como en los sistemas de INFOMEX de cada estado.

ejemplo— el sistema debería permitir la descarga (rápida) de la información de distintos sujetos obligados, de forma simultánea y en una misma base de datos. En otras palabras, debería ser posible obtener la información de cada sujeto obligado en un formato que facilite su procesamiento para el análisis.

En cambio, el SIPOT ha sido relativamente útil para los organismos garantes, pues les facilita el monitoreo del cumplimiento de las obligaciones de transparencia que tienen los sujetos obligados de su entidad. Esta función que en la práctica ha cumplido el SIPOT, en combinación con el bajo porcentaje de personas que ven en los portales de transparencia de los sujetos obligados un medio para obtener información (ENAIID 2016) y, con la existencia de sitios web en donde los sujetos obligados ya publican información (sobre sus actividades sustantivas pero también relativa a la prevista en las obligaciones de transparencia) —y con los cuales la ciudadanía ya está familiarizada—,<sup>33</sup> pone en relieve la necesidad de que, desde el SNT, se reconsidere la función que debería servir el SIPOT, el público al que está dirigido y el valor agregado que el SIPOT supone para brindar información a la ciudadanía. De lo contrario, se mantendrá la desproporción entre el tiempo y esfuerzo que los sujetos obligados dedican a cargar información actualizada en el SIPOT, y los organismos garantes a revisarla, y el uso efectivo que la ciudadanía hace de él.

Finalmente, quien consulta el SIPOT debería poder entender ahí las fracciones que le son aplicables a cada sujeto obligado no solo para saber qué información puede encontrar sino también para, en caso de ausencia, denunciar. Sin embargo, las tablas de aplicabilidad no están disponibles fácilmente, los criterios para determinarlas no son claros y hay una gran heterogeneidad entre las obligaciones de transparencia que aplican a los sujetos obligados. Esta variación existe tanto entre sujetos obligados de diversos estados (por ejemplo, en Chihuahua y Tlaxcala aplican las trece fracciones analizadas para todos los sujetos obligados de la Métrica, mientras que en Aguascalientes casi una quinta parte de las fracciones no aplican), como entre los de un mismo estado (como es el caso de los partidos políticos en Chiapas, donde Morena y el PRI estatal tienen cada uno, cuatro fracciones que no les aplican, y el PAN tiene solo una no aplicabilidad). Además, es común encontrar sujetos obligados exentos de publicar información

---

<sup>33</sup>Actualmente, otras herramientas, como Google, resultan más útiles para las personas al momento de buscar información relevante. Por ejemplo, en el caso de los municipios, 42.9% de las veces se pudo encontrar información sobre el trámite buscado —recolección de residuos— a través de Google, pero no en el sitio web, mientras que sólo 15.8% de las veces se encontró a través de ambos. Muchos de los municipios cuya información se encontró a través de Google tiene la información disponible en sitios del gobierno del estado. En términos prácticos, esto señala que los sujetos obligados podrían beneficiarse de invertir en mecanismos que les permitan aparecer en los primeros resultados de las búsquedas para un primer acercamiento de las personas a los resultados relevantes, independientemente de si la búsqueda se hace a través de un buscador o directamente en el sitio web del sujeto obligado.

sobre obligaciones de transparencia que es razonable que la ciudadanía espere encontrar. Por ejemplo, en Nuevo León y en Aguascalientes, ninguna dependencia del ejecutivo está obligada a publicar información sobre los sueldos de sus funcionarios públicos.

## 5. Conclusiones

Los resultados de la Métrica de Gobierno Abierto 2019 muestran que hay avances en la apertura gubernamental del Estado mexicano. Los datos recabados sugieren que las leyes, instituciones, plataformas y sistemas que se han creado en los últimos años funcionan y son utilizados por las personas (790,400 solicitudes en 12 meses). Muestran también que, en comparación con lo encontrado hace dos años, el funcionamiento de los mecanismos de acceso a la información ha mejorado. Y, finalmente, que uno de los propósitos centrales del sistema empieza a mostrar resultados: las brechas entre las entidades federativas y entre los tipos de sujetos obligados empiezan a cerrarse.

En contraste, como se dijo ya, en materia de participación ciudadana los rezagos son mayores: las formas de incidir en el gobierno no son eficaces para activar procesos de decisión que permitan incorporar las ideas, demandas o propuestas de la ciudadanía al quehacer gubernamental. Está pendiente la construcción institucional en esta materia para el conjunto del Estado mexicano. Se requiere avanzar en la institucionalización de la participación para que la ciudadanía pueda saber qué mecanismos de participación existen en cada oficina pública, que las personas funcionarias sepan cómo procesar las iniciativas de participación y, que, en general, haya un proceso claro para atender, procesar y responder esas iniciativas, que se documente y se dé seguimiento a todo ello.

Hay también oportunidades importantes para mejorar la forma en que las personas pueden ejercer su derecho de acceso a la información. Los instrumentos del sistema (como la Plataforma Nacional de Transparencia y el SIPOT) requieren terminar de integrarse para que todos los organismos garantes cuenten con registros administrativos equivalentes, comparables y que puedan ser utilizados para diseñar sus estrategias y planes para garantizar la transparencia y el derecho de acceso a la información conforme a las demandas de información de las personas. Y, en ese sentido, es fundamental que el esfuerzo dedicado por sujetos obligados y organismos garantes corresponda con las prioridades ciudadanas, tanto en términos sustantivos –qué tipo de información se busca–, como de forma –de qué manera y en qué formato la información es más útil. Para ello es necesario fortalecer la lógica de transparencia proactiva, promover el uso de datos abiertos y mejorar la calidad de los portales y sus buscadores.

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

las personas, para facilitar el ejercicio de sus derechos. Eso significaría complementar los avances logrados en el proceso de responder solicitudes de acceso a la información con nuevos avances en la calidad y celeridad de la respuesta. Hay también un trabajo importante por hacer en los formatos de la información cargada en el SIPOT, en la información que de manera proactiva se pone en los sitios web de los sujetos obligados, en la eficacia de sus buscadores y en el formato de presentación de los datos.

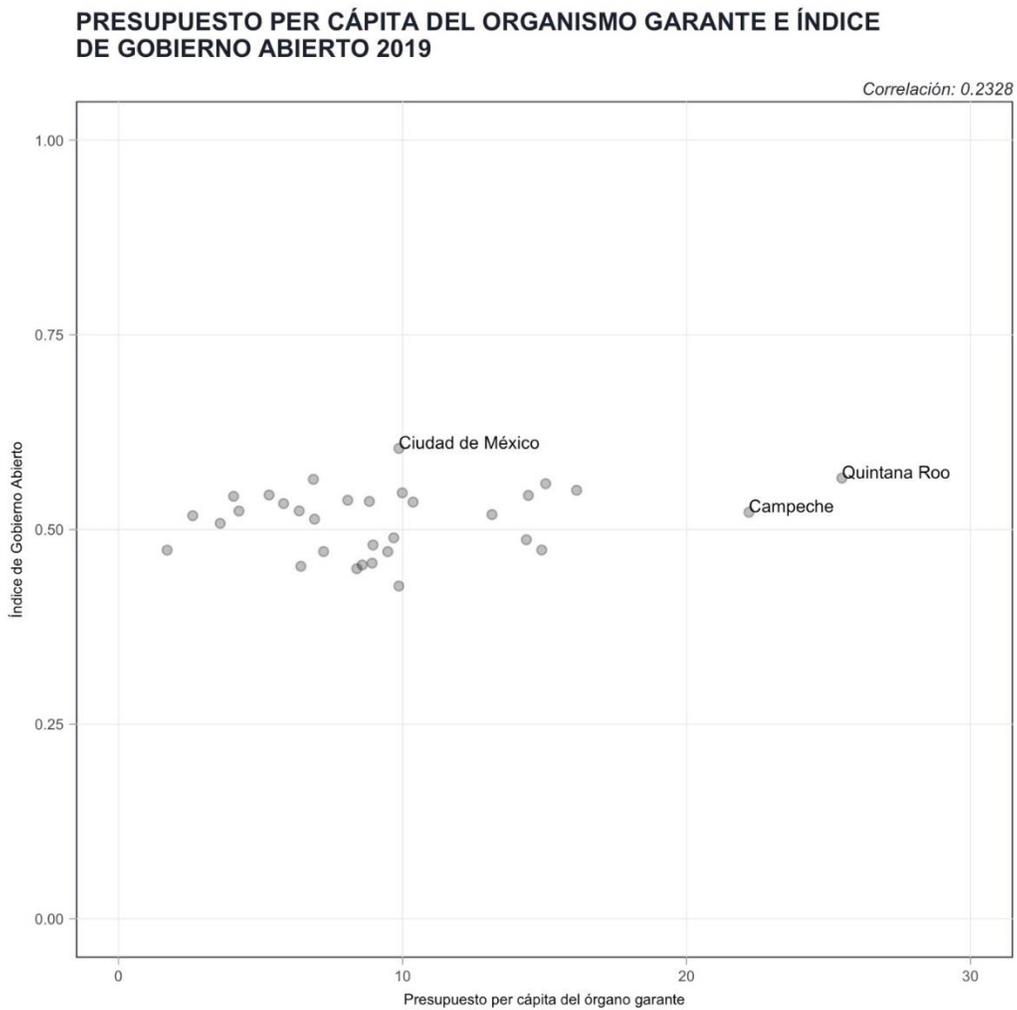
Para dar cuenta de los avances y retos en la consolidación de la apertura gubernamental en México, será necesario monitorear la forma en que, en cada oficina pública, las personas pueden conocer e incidir en las acciones de los gobiernos. Esta edición de la Métrica de Gobierno Abierto incluye innovaciones metodológicas que permiten que, en el futuro, sea cada vez más fácil conocer la transparencia de cada sujeto obligado a partir de los registros administrativos. Conforme estos registros mejoren (por ejemplo, con las verificaciones que realizan los organismos garantes del cumplimiento de las obligaciones de transparencia), y en la medida en que la forma de procesar la participación ciudadana comience a institucionalizarse, podremos acercarnos a contar con indicadores que permitan un monitoreo constante del nivel de apertura gubernamental de cada oficina pública.

En suma, los retos hacia adelante requieren que los sujetos obligados enfoquen sus esfuerzos en mejorar la calidad y oportunidad de las respuestas a las solicitudes de información. Asimismo, deberán aumentar la pertinencia y accesibilidad de la información sustantiva que más demanda la ciudadanía mediante un mejor diseño de sus sitios web, mayor eficacia de sus buscadores y, en general, de la transparencia proactiva. Finalmente, deberán avanzar en la institucionalización de la participación, para que las personas conozcan los mecanismos de participación en cada oficina pública y que los funcionarios sepan cómo dar trámite a las iniciativas.

Por su parte, los órganos garantes deberán mantener un monitoreo constante del desempeño de los sujetos obligados no solo en el cumplimiento de la ley, sino en la orientación a la ciudadanía (calidad de respuestas, información proactiva, participación, etc.). Esto será posible en la medida en la que aprovechen la información que ya existe: los registros administrativos y evaluaciones. Deberán también diseñar estrategias de apertura gubernamental que correspondan con los avances de los sujetos obligados de cada entidad y con las prioridades de uso de información de las y los ciudadanos. Finalmente, deberán capacitar, promover y acompañar a los sujetos obligados en la institucionalización de la participación ciudadana.

Por otro lado, es importante notar que, como se puede ver en la Gráfica 28, no existe una relación clara entre el presupuesto per cápita de los organismos garantes locales y la calificación del Índice de Gobierno Abierto. Por ejemplo, la Ciudad de México es la entidad con mejor calificación, pero su órgano garante recibe un presupuesto cercano a la media del resto de las entidades. La responsabilidad de la apertura gubernamental es esencialmente de los sujetos obligados, pero se requiere organismos garantes como los recursos necesarios para impulsar la agenda.

**Gráfica 28. Presupuesto per cápita del organismo garante e Índice de Gobierno Abierto 2019**



**Fuente:** Elaboración propia con información proporcionada por los organismos garantes

Para el Sistema Nacional de Transparencia, el primer reto consiste en generar un padrón único de sujetos obligados, así como criterios uniformes para definir las obligaciones de transparencia que son aplicables a cada tipo de sujeto obligado. Deberán integrar los distintos

instrumentos para contar con registros administrativos equivalentes, comparables y que puedan ser utilizados para diseñar estrategias y planes, y para lograr un monitoreo permanente del nivel de apertura gubernamental de cada oficina pública. Esto también les permitirá definir las prioridades en materia de apertura gubernamental, orientadas por los avances diferenciados en los sujetos obligados y las entidades federativas. Finalmente, se deberá orientar el diseño de los instrumentos del sistema (como la PNT y el SIPOT) al usuario. En este sentido, se requiere distinguir las distintas audiencias (especializada, institucional y público en general) y facilitar la búsqueda y descarga de información para cada una de ellas. Los avances que el INAI tiene ya en el rediseño que actualmente se está llevando a cabo en el SIPOT buscan atender estas áreas de oportunidad.

Para todo esto, es fundamental que la ciudadanía continúe apropiándose de los instrumentos del SNT, ejerciendo su derecho de acceso a la información. Está en ella la responsabilidad de insistir en la necesidad de contar con información gubernamental pertinente y de calidad, así como de exigir más y mejores espacios de participación en todas las oficinas públicas.

## 6. Referencias

Cejudo, Guillermo, Sergio López Ayllón y Alejandra Ríos. 2011. Assessing transparency across levels of government in Mexico: Rules, institutions, and practices. Documento presentado en la *First Global Conference on Transparency Research*, Newark, NJ: Rutgers University, Mayo.

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](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5382838&fecha=20/02/2015)

INEGI (2016), "Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales 2016", Boletín de prensa núm. 467/16.

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>

## Anexos

### Nota metodológica 1: Transparencia proactiva

#### 1. Temas relevantes para cada sujeto obligado

Los temas relevantes para cada sujeto obligado fueron elegidos revisando la lista de trámites y servicios más comúnmente atendidos en las administraciones estatales y municipales según el INEGI<sup>34</sup> y, dónde esto no fue posible, se identificaron con base en las funciones del sujeto obligado tal como ellos mismos las describen, buscando elegir un trámite, servicio, o dato que fuera plausible esperar que la ciudadanía buscara comúnmente en el portal de dicho sujeto obligado. Los temas se dividieron en tres tipos:

1. *Trámite*: algún proceso que se deba realizar a través de esa dependencia y para el que la ciudadanía esté buscando información.
2. *Servicio*: algún servicio o programa que ofrezca el sujeto obligado y cuya operación sea obligación del sujeto obligado.
3. *Información relevante*: Algún dato, documento, o resultado que debería estar disponible dada la naturaleza del trabajo del sujeto obligado.

A continuación, se enlista el tema que se buscó para cada sujeto obligado, tal cual se escribió en el buscador (interno y Google).

Tipo de Sujeto Obligado	Tema relevante	Tipo
Secretaría de Educación Pública	Inscripción a planteles educativos de educación básica	Trámite
Secretaría de Hacienda/Finanzas	Presupuesto 2018	Información relevante

<sup>34</sup> Véase: <http://www.beta.inegi.org.mx/temas/tramites/>

Secretaría de la Función Pública/Contraloría	Funcionarios sancionados	Información relevante
Secretaría de Seguridad Pública	Reclutamiento	Información relevante
Secretaría de Relaciones Exteriores	Trámite pasaporte	Trámite
Tribunal Federal de Justicia Administrativa/Tribunal de Justicia Estatal	Sentencias	Información relevante
Secretaría de Gobernación (Federal)	CURP	Trámite
Secretaría de Gobierno (Estatal)	Copia del acta de nacimiento	Trámite
Procuraduría General de la República/Fiscalía Estatal	Certificados de no antecedentes penales	Trámite
Secretaría de Economía/Desarrollo Económico	Apoyos para pequeñas y medianas empresas	Servicio
Secretaría de Turismo	Pueblos mágicos	Información relevante
Secretaría de Agricultura/Desarrollo Rural	Programas de apoyo/subsidio	Servicio
Presidencia/Secretaría Particular del Gobernador	Agenda del Presidente/Gobernador	Información relevante
Secretaría de Desarrollo Social	Pensiones alimentarias	Servicio
Secretaría de Salud	Agendar cita médica	Trámite
Régimen Estatal de Protección Social en Salud/Seguro Popular	Afiliación seguro popular	Trámite
Secretaría de Obras Públicas	Licitaciones	Información relevante
Instituto Nacional/Estatal Electoral	Requisitos candidato independiente	Información relevante

Comisión Nacional/Estatal de Derechos Humanos	Denuncia/Queja	Trámite
Banco de México	Billete falso	Información relevante
Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	Solicitud de acceso a la información	Trámite
Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	Mejores escuelas	Información relevante
Comisión Federal de Competencia Económica	Denuncia/Queja	Trámite
Instituto Federal de Telecomunicaciones	Concesiones	Información relevante
Instituto Nacional de Estadística y Geografía	Población de México	Información relevante
Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores	Trámite tarjeta INAPAM	Trámite
Instituto Mexicano de Tecnología del Agua	Inscripción posgrado	Trámite
Instituto Mexicano de la Juventud	Becas	Trámite
Fondo de Cultura Económica	Ubicación librerías	Información relevante
Petróleos Mexicanos (Corporativo)	Localización gasolineras PEMEX	Información relevante
Consejo de la Judicatura Federal (CJF)	Jueces sancionados	Información relevante
Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)	Jurisprudencia	Información relevante
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	Elecciones impugnadas	Información relevante
Auditoría Superior de la Federación/Auditoría Superior	Resultados auditorías	Información relevante

del Estado		
Cámara de Diputados/Congresos Locales/Senado de la República	Leyes aprobadas legislatura*	Información relevante
Partido político	Estatutos	Información relevante
Sindicato	Afiliación sindicato	Trámite
Fideicomiso	Estado financiero	Información relevante
Universidad	Inscripción	Trámite
Instituto de la Infraestructura Física Educativa	Licitaciones	Información relevante
DIF	Requisitos adopción	Trámite
Municipios	Recolección de residuos	Servicio
Nota: *La legislatura considerada para la Cámara de Diputados, el Senado de la República y los congresos locales fue la vigente en la fecha de búsqueda.		

## 2. Notas de captura del componente

Al capturar las variables de Transparencia proactiva se tomaron las siguientes decisiones respecto a qué resultados se considerarían válidos:

1. En el caso de municipios, se consideró como existente cualquier información sobre reglamentos, horarios, mapa de ruta, o información de la oficina de recolección de residuos.
2. En el caso de los partidos políticos, se consideró como existente si el resultado de la búsqueda llevaba a los estatutos federales o estatales del partido.

## Nota metodológica 2: Cambios en muestra de Métrica 2017 a Métrica 2019

La siguiente tabla detalla todos los cambios realizados a la muestra de la Métrica entre las ediciones 2017 y 2019.

Tipo de sujeto obligado	Métrica 2017	Métrica 2019
<b>Federal</b>		
<b>Ejecutivo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Presidencia de la República</li> <li>● Procuraduría General de la República</li> <li>● Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación</li> <li>● Secretaría de Desarrollo Social</li> <li>● Secretaría de Educación Pública</li> <li>● Secretaría de Gobernación</li> <li>● Secretaría de Hacienda y Crédito Público</li> <li>● Secretaría de Salud</li> <li>● Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública</li> </ul> <p>9 en total</p>	<p>Se enmendó el error de la Métrica anterior, cambiando el Tribunal Federal de Justicia Administrativa al Poder Ejecutivo</p> <p>Además de este cambio, se mantuvieron las anteriores dependencias y se agregaron:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Secretaría de la Función Pública</li> <li>● Secretaría de Relaciones Exteriores</li> <li>● Secretaría de Economía</li> <li>● Secretaría de Turismo</li> </ul> <p>14 en total</p>
<b>Organismos descentralizados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Fondo de Cultura Económica</li> <li>● Instituto Mexicano de la Juventud</li> <li>● Instituto Mexicano de Tecnología del Agua</li> <li>● Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores</li> <li>● Petróleos Mexicanos</li> </ul>	<p>No hay cambios</p> <p>5 en total</p>

	(Corporativo) <i>5 en total</i>	
<b>Autónomo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Banco de México</li> <li>• Comisión Federal de Competencia Económica</li> <li>• Instituto Federal de Telecomunicaciones</li> <li>• Instituto Nacional de Estadística y Geografía</li> <li>• Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación</li> </ul> <i>5 en total</i>	<p>Además de los anteriores, se agregan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituto Nacional Electoral</li> <li>• Comisión Nacional de Derechos Humanos</li> <li>• Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales</li> </ul> <i>8 en total</i>
<b>Fideicomiso</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fideicomiso de Fomento Minero</li> <li>• Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal</li> <li>• Fondo de Aportaciones para Nómina Educativa y Gasto Operativo</li> </ul> <i>3 en total</i>	<p>Se eliminan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal</li> <li>• Fondo de Aportaciones para Nómina Educativa y Gasto Operativo</li> </ul> <p>Se agregan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares</li> <li>• Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías</li> </ul> <i>3 en total</i>
<b>Judicial</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejo de la Judicatura Federal</li> <li>• Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación</li> </ul>	Se cambia el Tribunal Federal de Justicia Administrativa al Poder

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tribunal Federal de Justicia Administrativa</li> <li>• Suprema Corte de Justicia de la Nación</li> </ul> <p>4 en total</p>	<p>Ejecutivo, al ser una instancia de ese Poder</p> <p>3 en total</p>
<b>Legislativo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Auditoría Superior de la Federación</li> <li>• Cámara de Diputados</li> <li>• Cámara de Senadores</li> </ul> <p>3 en total</p>	<p>No hay cambios</p> <p>3 en total</p>
<b>Partido político</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Morena</li> <li>• Partido Revolucionario Institucional</li> <li>• Partido Verde Ecologista de México</li> <li>• Partido Movimiento Ciudadano</li> <li>• Partido Humanista</li> <li>• Partido Nueva Alianza</li> <li>• Partido Socialdemócrata</li> <li>• Partido Acción Nacional</li> <li>• Partido Encuentro Social</li> <li>• Partido de la Revolución Democrática</li> <li>• Partido del Trabajo</li> </ul> <p>11 en total</p>	<p>Se eliminan los siguientes partidos al perder el registro nacional:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Partido Humanista</li> <li>• Partido Socialdemócrata</li> </ul> <p>9 en total</p>
<b>Sindicato</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sindicato de Investigadores y Profesores de El Colegio de la Frontera Norte</li> <li>• Sindicato Independiente de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano</li> <li>• Sindicato de Trabajadores del Instituto Mexicano de la</li> </ul>	<p>El Sindicato Independiente de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano no recibió recursos públicos en el periodo estudiado por lo que no fue sujeto obligado. Se cambia por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Lotería Nacional</p>

	Juventud <i>3 en total</i>	<i>3 en total</i>
<b>Universidades</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Universidad Autónoma Chapingo</li> <li>• Universidad Autónoma Metropolitana</li> <li>• Universidad Nacional Autónoma De México</li> </ul> <i>3 en total</i>	No hay cambios <i>3 en total</i>
<b>Estatal</b>		
<b>Ejecutivo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• DIF estatal</li> <li>• Oficina del gobernador/Titular del ejecutivo</li> <li>• Secretaría de agricultura/desarrollo social estatal</li> <li>• Secretaría de desarrollo social estatal</li> <li>• Secretaría de educación estatal</li> <li>• Secretaría de gobierno estatal</li> <li>• Secretaría de hacienda/finanzas estatal</li> <li>• Secretaría de salud estatal</li> <li>• Secretaría/Comisión de seguridad estatal</li> </ul> <i>288 en total</i>	<p>Ahora se considera al DIF estatal bajo organismos descentralizados. Además de este cambio, se mantienen las dependencias anteriores, y se agregan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaría de la función pública/contraloría</li> <li>• Secretaría de obras públicas/infraestructura</li> <li>• Secretaría de economía/desarrollo económico<sup>a</sup></li> <li>• Procuraduría/fiscalía estatal</li> </ul> <i>384 en total</i>
<b>Organismos descentralizados</b>	<i>0 en total</i>	Además del DIF, ahora se agregan: Instituto de infraestructura física educativa estatal Seguro popular/Régimen estatal de

		<p>protección social en salud</p> <p>El último no se agrega para Ciudad de México, dado que el organismo garante avisó que no es sujeto obligado.</p> <p><i>95 en total</i></p>
<b>Autónomo</b>	<p>Instituto electoral estatal</p> <p><i>32 en total</i></p>	<p>Además del anterior, ahora se agrega: Comisión de derechos humanos estatal</p> <p><i>64 en total</i></p>
<b>Fideicomiso</b>	<p>2 fondos/fideicomisos por estado</p> <p><i>64 en total</i></p>	<p>Se dieron de baja los fideicomisos cuya continuada existencia no pudo ser probada o si el organismo garante avisó que no eran sujetos obligados. Cuando se pudo, éstos se sustituyeron por otro fideicomiso del estado, pero en 15 casos simplemente se eliminaron de la muestra.</p> <p><i>49 en total<sup>b</sup></i></p>
<b>Judicial</b>	<p>Tribunal estatal de justicia</p> <p><i>32 en total</i></p>	<p>No hay cambios</p> <p><i>32 en total</i></p>
<b>Legislativo</b>	<p>Congreso estatal</p> <p>Auditoría estatal</p> <p><i>63 en total</i></p>	<p>Se agrega la Auditoría de Tlaxcala</p> <p><i>64 en total</i></p>
<b>Partido político</b>	<p>Por estado:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Partido Revolucionario Institucional (PRI)</li> <li>● Partido Encuentro Social (PES)</li> <li>● Partido Movimiento Ciudadano (PMC)</li> </ul> <p><i>96 en total</i></p>	<p>Se dan de baja en todos los estados:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Partido Encuentro Social</li> <li>● Partido Movimiento Ciudadano</li> </ul> <p>Y se agregan en su lugar:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Partido Acción Nacional</li> <li>● Movimiento Regeneración Nacional</li> </ul>

		En Oaxaca estos dos partidos no se cuentan dado que, según el organismo garante, son sólo sujetos obligados federales.  <i>94 en total</i>
<b>Sindicato</b>	2 sindicatos por estado <i>64 en total</i>	Se dieron de baja los sindicatos cuya continuada existencia no pudo ser probada o si el organismo garante avisó que no eran sujetos obligados. Cuando se pudo, éstos se sustituyeron por otro sindicato del estado, pero en 24 casos simplemente se eliminaron de la muestra. <i>40 en total<sup>b</sup></i>
<b>Universidades</b>	2 universidades por estado <i>63 en total</i>	Se dieron de baja las universidades que el organismo garante aclaró no eran sujetos obligados. Además, Ciudad de México sólo cuenta con una universidad autónoma de la entidad. <i>60 en total<sup>b</sup></i>
<b>Municipal</b>		
<b>Ayuntamiento</b>	5 ayuntamientos por estado <i>160 en total</i>	10 ayuntamientos por estado <i>310 en total<sup>c</sup></i>
<b>Total</b>		
	<b>908</b> sujetos obligados	<b>1, 243</b> sujetos obligados

Notas:

a. En Tlaxcala es la Coordinación del Sistema Estatal de Promoción del Empleo y Desarrollo Ciudadano a falta de una secretaría de desarrollo social.

b. 16 estados tienen 2 sindicatos, como inicialmente se había seleccionado, mientras que 8 estados tienen 1 sindicato y 8 no tienen sindicatos. Estos fueron eliminados de la muestra a raíz de que el organismo garante estableciera su no existencia como sujetos obligados para el periodo estudiado. 19 estados tienen 2 fideicomisos, como inicialmente se había

seleccionado, mientras que 11 estados tienen 1 sólo y 2 no tienen ninguno. Igualmente fueron excluidos a raíz de comunicaciones con los organismos garantes estatales. En 4 estados sólo se consideró una universidad autónoma como sujeto obligado, pues de acuerdo con la información proporcionada por los organismos garantes de los estados correspondientes, la(s) otras universidades autónomas no son sujetos obligados de la entidad.  
c. Baja California y Baja California Sur sólo tienen 5 municipios.

### **Nota metodológica 3: Bases estatales de solicitudes de acceso a la información**

#### 1. Proceso de obtención de bases estatales

A finales de agosto, se recibió de parte del INAI la base de solicitudes de acceso a la información para los sujetos obligados federales que forman parte de la Métrica. Paralelamente, se comenzó a gestionar la obtención de las bases equivalentes para cada estado, así como las tablas de aplicabilidad de cada uno de ellos. Este proceso se extendió aproximadamente tres meses desde la fecha en que la Sesión Ordinaria de la Comisión de Gobierno Abierto del Sistema Nacional de Transparencia (SNT) aprobó compartir la información con el CIDE (30 de agosto de 2018) hasta que se cerró el periodo de recepción de la misma (23 de noviembre de 2018).

En ese periodo, la fecha límite para la entrega de las bases estatales, originalmente fijada para el 28 de septiembre de 2018, se aplazó cuatro veces dada la baja respuesta que se tuvo por parte de la mayoría de los organismos garantes estatales y la necesidad de obtener el mayor número de bases para no poner en riesgo la validez de la Métrica.

El 23 de noviembre de 2018 se cerró de manera decisiva la recepción de las bases estatales, dada la imposibilidad de seguir ampliando el plazo y simultáneamente cumplir con las fechas del proyecto. Al día 23 de noviembre, se recibieron las bases de todos los estados, salvo Aguascalientes, en diferentes niveles de completitud.

Este largo proceso se dio a pesar de que la información que se genera de las solicitudes de acceso a la información es de carácter público y debería estar disponible en tiempo real, para cualquier persona, en las plataformas estatales.

#### 2. Calidad de las bases compartidas

La dificultad que implicó obtener las bases de solicitudes estatales, así como la revisión de las mismas, evidenció la falta de estándares homologados para la sistematización de información.

En primer lugar, se encontró que no existe una sistematización de las respuestas a las solicitudes de acceso a la información. Fue común encontrar respuestas que aludían a un archivo adjunto sin que éste estuviera disponible en la base. Se asume que esto se debe a una combinación de sujetos obligados que efectivamente olvidaron adjuntar el archivo y de un sistema de captura de información que no permite resguardar correctamente la información. Es importante tomar esto en cuenta al interpretar los resultados de "Acceso a la información" en esta versión de la Métrica, ya que éstos reflejan no sólo la capacidad administrativa de las unidades de transparencia de los sujetos obligados sino también sus capacidades técnicas y la calidad de las plataformas que utilizan para interactuar con las personas solicitantes.

En segundo lugar, se pretendía agregar a esta Métrica información sobre los recursos de revisión interpuestos por ciudadanos y ciudadanas y los fallos de los mismos, pero esto fue imposible dado que ningún estado tiene sistematizada la información sobre el resultado de las revisiones.

En tercer lugar, se encontraron inconsistencias recurrentes en las bases de datos, como lo fue tener fecha de respuesta sin respuesta alguna, o respuesta sin fecha de respuesta. En algunos casos, también se observaron fechas de recepción legal (fecha en la que el sujeto obligado comienza a contar el plazo legal) muy posteriores a la fecha de solicitud e, incluso, posteriores a las fechas de respuesta. Además, se encontró que las categorías de "estatus" y "tipo de respuesta" de las solicitudes varían por estado, por lo que es difícil establecer comparabilidad entre los mismos.

Todo esto evidencia la necesidad de fortalecer el actual sistema de plataformas de acceso a la información y de ofrecer apoyo técnico a los organismos garantes estatales para asegurar la captura correcta y completa de la información que se está haciendo pública. Finalmente, aun respetando la autonomía de los organismos garantes, sería deseable homologar ciertos criterios de sistematización de la información para facilitar el análisis del avance en materia de transparencia a nivel nacional.

#### **Nota metodológica 4: Participación desde la perspectiva gubernamental**

##### 1. Construcción de la base

Un analista entró a la página del Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia (SIPOT), donde por cada entidad federativa, seleccionó en grupos de 10 (los que el sistema permite) los sujetos obligados de ese estado incluidos en la Métrica. Después, se seleccionó la Ley bajo la

cual cada entidad reporta sus mecanismos de participación, seguida de la categoría de *Información 2018* para tener la información más reciente. Posteriormente, se seleccionó el artículo que alberga las obligaciones de transparencia de los sujetos obligados del estado y, finalmente, el formato, que se refiere a la fracción bajo la cual se reportan los mecanismos de participación. La Tabla 1 menciona la ley, artículo y formato descargados para cada estado.

**Tabla 1. Información de Mecanismos de Participación por Entidad Federativa**

Entidad Federativa	Ley	Artículo	Fracción
Federal	Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública	70	XXXVII
Aguascalientes	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Aguascalientes y sus municipios	55	XXXVII
Baja California	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California	81	XXXVII
Baja California Sur	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California Sur	75	XXXVI
Campeche	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche	74	XXXVII
Coahuila	Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública	70	XXXVII
Colima	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Colima	29	XXXXVII
Chiapas	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas	74	XXXVII
Chihuahua	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua	77	XXXVII

Ciudad de México	Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México	121	XL
Durango	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Durango	65	XXXVIII
Guanajuato	Ley de Transparencia y Acceso a la Información para el Estado de Guanajuato	26	XXXVII
Guerrero	Ley No. 207 de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero	81	XXXVII
Hidalgo	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Hidalgo	69	XXXVII
Jalisco	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus municipios	8	VIII
México	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y municipios	92	XLI
Michoacán de Ocampo	Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Michoacán de Ocampo	35	XXXVI
Morelos	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos	51	XXXV
Nayarit	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit	33	XXXVIII
Nuevo León	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nuevo León	95	XXXVIII
Oaxaca	Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública	70	XXXVII
Puebla	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla	77	XXXVII
Querétaro	Ley de Transparencia y Acceso a la	66	XXXVI

	Información Pública del Estado de Querétaro		
Quintana Roo	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Quintana Roo	91	XXXVII
San Luis Potosí	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí	84	XLIV
Sinaloa	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa	95	LII
Sonora	Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública	70	XXXVII
Tabasco	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco	76	XXXVII
Tamaulipas	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tamaulipas	67	XXXVII
Tlaxcala	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala	63	XXXVII
Veracruz	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz	15	XXXVII
Yucatán	Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública	70	XXXVII
Zacatecas	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Zacatecas	39	XXXVII

Nota: En todos los casos, se seleccionó la Ley estatal, con excepción de Coahuila, Oaxaca, Sonora y Yucatán. En el caso de Coahuila, aunque la ley estatal sí establece publicar información sobre mecanismos de participación ciudadana (artículo 21, fracción XIV), en la práctica, los sujetos obligados publican esta información bajo la Ley General en el SIPOT. En el caso de Oaxaca, el artículo 19 de su ley estatal hace referencia al artículo 70 de la Ley General, y es ahí donde se publica la información correspondiente. En Sonora, el artículo 81 de su ley estatal refiere al artículo 70 de la Ley General y es ahí donde se publica la información correspondiente. En el caso de Yucatán, es el artículo 72 de la Ley estatal el que

hace referencia a la Ley General, bajo la cual se debería de publicar la información de participación ciudadana. Sin embargo, el SIPOT está incorrectamente programado y muestra sólo la ley estatal, pero con el artículo de la ley general. Para hacer esta descarga, se seleccionó la ley estatal, y el artículo y formato correspondientes a la ley general donde en realidad se publica la información.

Bajo la fracción de Mecanismos de Participación, existían dos tipos de formato: El de *Mecanismos de participación ciudadana*, que tenía información general sobre el mecanismo y su convocatoria y el de *Resultados de los mecanismos de participación* que tenía información sobre el funcionamiento, seguimiento y formato del mecanismo.

Se descargaron alrededor de cuatro bases por entidad federativa por cada tipo de formato y estas bases se unieron en STATA.<sup>35</sup> Sin embargo, no se pudo crear una sola base que contuviera toda la información sobre los mecanismos reportados ya que el folio utilizado para identificar a cada mecanismo no es consistente entre las bases. Esta inconsistencia, así como el contenido de las bases, muestra la falta de homogeneidad en la calidad de los formatos e información que los sujetos obligados cargan al SIPOT y subraya la necesidad de facilitar el uso de la plataforma.

## 2. Calificación de las bases

Una vez generada una base unificada para cada tipo de formato, se prosiguió a calificar la base de Resultados y vincular manualmente los mecanismos ahí reportados con aquellos reportados en la base de Mecanismos. Para aquellos sujetos obligados que, al acabar la revisión de la base de Resultados, aún tenían 0 en las variables calificadas, se revisó si habían publicado otros mecanismos en la base de Mecanismos y, de existir, se calificaron esos, aunque carecieran de información sobre el funcionamiento o seguimiento del mecanismo.

En cuanto a la calificación de las variables, se tomó como evidencia de funcionamiento si se reportaban participantes o resultados del mecanismo o si se anexaban actas o minutas, y se consideró que el mecanismo tenía evidencia de seguimiento si el tipo de mecanismo lo supone - por ejemplo, en el caso del presupuesto participativo - o si el sujeto obligado subía documentos que verificaban que la participación ciudadana fue tomada en cuenta en el quehacer

---

<sup>35</sup> *Software for Statistics and Data Science*

gubernamental (ej. porcentaje de quejas resueltas del total vertidas en el buzón, o un presupuesto aprobado por un consejo consultivo).

### **Nota metodológica 5: Ejercicio de usuario simulado para el Subíndice de participación desde la ciudadanía**

Como se explica en el reporte, para el subíndice de participación desde la ciudadanía se realizó un ejercicio de usuario simulado en el cual un grupo de diez analistas recolectó los datos de contacto de los sujetos obligados en la Métrica y prosiguió a contactar a aquellos que tuvieran al menos un correo, buzón electrónico o número telefónico.

En el ejercicio se contactó a los sujetos obligados con el fin de buscar activar canales de participación ciudadana a través de una propuesta. En esta ocasión, la propuesta consistió en sugerir la instalación de botes en las oficinas del sujeto obligado para la recolección de pilas usadas. A continuación, se exhibe la propuesta enviada a los correos y buzones, la misma que fue platicada en las conversaciones por teléfono.

**Asunto:** *Propuesta Ciudadana*

*Hola,*

*Mi nombre es \_\_\_\_\_ y pertenezco a un grupo de ciudadanos preocupados por los problemas ambientales de nuestro país. Quisiéramos poner a su consideración una acción para el manejo responsable de pilas usadas en sus instalaciones.*

*Según la ONU Medio Ambiente, existen residuos como las pilas que, por contener metales pesados, pueden contaminar el suelo y el agua. Si no se desechan adecuadamente, éstos pueden representar un riesgo para la salud. Por ende, la correcta recolección y disposición de estos desechos debe ser un tema de interés para la agenda pública.*

*Con esto en mente, nos gustaría proponer que se colocaran contenedores para pilas usadas en sus oficinas y, así, manejar de manera más responsable estos desechos. Apreiciaríamos la oportunidad de brindarles más información para implementar esta acción correctamente.*

*Agradecemos nos confirme de recibido y quedamos atentos a su respuesta,*

*\_\_\_\_\_ (Nombre y Apellido del usuario simulado)*

Se consideró como respuesta positiva cuando un correo, buzón o llamada eran contestados, independientemente del trato que se le haya dado a la propuesta. En aquellos casos donde el sujeto obligado solicitaba más información, se envió un documento detallando la importancia de la recolección de pilas para evitar daños al medio ambiente y a la salud humana y ejemplos de programas ya implementados, y se proporcionó un directorio publicado

por la SEMARNAT de organizaciones o compañías que llevan a cabo la recolección de pilas usadas en cada estado.<sup>36</sup>

Se calificaron como activados solo aquellos procesos que detonaron alguna acción por parte del sujeto obligado para considerar seriamente la propuesta (como invitar al ciudadano a una cita para presentar la propuesta presencialmente o, en pocas ocasiones, a través de un canal establecido de participación ciudadana), implementar la misma, o dar fundamentación para rechazar la misma.

---

<sup>36</sup> El directorio está disponible en la siguiente liga bajo el apartado "Empresas autorizadas para el manejo de residuos peligrosos", rubro 8: <http://www.semarnat.gob.mx/gobmx/transparencia/residuos.html>