



INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.



GLAP/IICA
Grupo Latinoamericano
por la Administración Pública



IICA
Instituto Interamericano
de Ciencias Administrativas

CUARTA EDICIÓN
PREMIO LATINOAMERICANO
DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
SEGUNDO LUGAR

La larga marcha del Gobierno Abierto. Teoría, medición y futuro

Rodrigo Sandoval Almazán

Rodrigo Sandoval Almazán

La larga marcha del Gobierno Abierto. Teoría, medición y futuro

Cuarta Edición del Premio Latinoamericano
de Administración Pública
SEGUNDO LUGAR



INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.



GLAP/IICA
Grupo Latinoamericano
por la Administración Pública



IICA
Instituto Internacional
de Ciencias Administrativas

ISBN: 978-607-9026-37-0

La larga marcha del Gobierno Abierto. Teoría, medición y futuro

Derechos reservados conforme a la Ley

Primera edición: octubre de 2013

©Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Km. 14.5 Carretera México-Toluca No. 2151

Col. Palo Alto, C.P. 05110

Delegación Cuajimalpa, México, D.F.

50 81 26 35

www.inap.org.mx

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra,
citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

CONSEJO DIRECTIVO 2011-2014

José R. Castelazo

Presidente

Javier Barros Valero

**Vicepresidente
para Asuntos
Internacionales**

Diego Valadés

Vicepresidente

Adriana Camacho Pimienta

**Vicepresidenta para
los IAPs de los
estados, 2013-2014**

CONSEJEROS

Hilda Aburto Muñoz

Carlos Almada López

José Fernando Franco González Salas

Benjamín González Roaro

Sergio Hidalgo Monroy Portillo

Mauricio Merino Huerta

María de los Ángeles Moreno Uriegas

Arturo Núñez Jiménez

Fernando Pérez Correa

Carlos Reta Martínez

Óscar Reyes Retana

Héctor Villarreal Ordóñez

CONSEJO DE HONOR

Luis García Cárdenas

Ignacio Pichardo Pagaza

Adolfo Lugo Verduzco

José Natividad González Parás

Alejandro Carrillo Castro

IN MEMORIAM

Gabino Fraga Magaña

Gustavo Martínez Cabañas

Andrés Caso Lombardo

Raúl Salinas Lozano

FUNDADORES

Francisco Apodaca y Osuna
José Attolini Aguirre
Enrique Caamaño Muñoz
Antonio Carrillo Flores
Mario Cordera Pastor
Daniel Escalante Ortega
Gabino Fraga Magaña
Jorge Gaxiola Zendejas
José Iturriaga Sauco
Gilberto Loyo González
Rafael Mancera Ortiz
Antonio Martínez Báez
Lorenzo Mayoral Pardo
Alfredo Navarrete Romero
Alfonso Noriega Cantú
Raúl Ortiz Mena
Manuel Palavicini Piñeiro
Álvaro Rodríguez Reyes
Jesús Rodríguez y Rodríguez
Raúl Salinas Lozano
Andrés Serra Rojas
Catalina Sierra Casasús
Ricardo Torres Gaitán
Rafael Urrutia Millán
Gustavo R. Velasco Adalid

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	13
<i>José R. Castelazo</i>	

INTRODUCCIÓN	15
---------------------	----

PRIMERA PARTE

CAPÍTULO I. DE LA OSCURIDAD A LA LUZ	17
---	----

I.1 Gobierno transparente: Un problema confuso.	20
I.2 Gobierno transparente: Si no se puede medir, no existe.	23

CAPÍTULO II. EL CONCEPTO DE TRANSPARENCIA	27
--	----

II.1 Primera dirección: La libertad de Información.	30
II.2 Segunda dirección: La información gubernamental como herramienta.	32
II.3 Tercera dirección: Los datos abiertos.	34
II.4 Gobierno abierto: Un concepto.	39

CAPÍTULO III. MODELO PARA EL GOBIERNO ABIERTO	43
--	----

Un Modelo para el Gobierno Abierto: El Enfoque de las Dos Puertas	45
---	----

III.1 Los modelos de Gobierno Abierto.	46
III.2 El modelo de las dos puertas.	50
III.2.1. La perspectiva de la puerta trasera.	53
III.2.2. La perspectiva de la puerta frontal.	53
III.2.3 Medio ambiente.	56
III.2.4. Retroalimentación.	56
III.2.5. La caja negra.	57

SEGUNDA PARTE

CAPÍTULO IV. METODOLOGÍA DE LA MEDICIÓN DE TRANSPARENCIA EN LÍNEA	61
--	----

Modelo de Medición	63
---------------------------	----

IV.1. Antecedentes.	64
IV.2. El Modelo de medición de transparencia gubernamental en México.	65
IV.2.1. Confianza.	67
IV.2.2. Valor de la Información.	68

IV.2.3. Mejora Continua.	68
IV.2.4. Rendición de Cuentas.	69
IV.2.5. Calificación de Transparencia de Dependencias Internas.	69
IV.2.6. Sistema de Búsqueda y Clasificación de la Información.	69
IV.2.7. Normatividad	70
IV.3. Metodología Modelo 2007.	71
IV.3.1. El cuestionario.	71
IV.3.2. La recolección de los datos.	73
IV.3.3. El análisis de los datos.	74
IV.4. Los riesgos de medir la transparencia.	75
IV.4.1. Medir la transparencia.	76
IV.4.2. Recolección de la evidencia en línea.	78
IV.4.3. La metodología.	78
IV.4.4. Contaminación de la medición.	81
CAPÍTULO V. MEDICIÓN 2007-2012: MEDICIÓN Y HALLAZGOS	83
V.1. Medición de Portales de Transparencia en México: Análisis agregado.	85
V.1.1. Componente de Confianza.	87
V.1.2. Componente de Valor de la Información.	91
V.1.3. Componente de Mejora Continua 2007-2012.	93
V.1.4. Componente de Rendición de Cuentas 2007-2011.	96
V.1.5. Componente de Transparencia de otras Dependencias 2007-2012.	96
V.1.6. Componente de Sistema de Búsqueda y Clasificación de Datos 2007-2012.	100
V.1.7. Componente de Normatividad 2007-2012.	103
V.1.8. Grado de Madurez de los Portales de Transparencia.	106
V.1.8.1. Grado de Madurez Medición 2009.	106
V.1.8.2. Grado de Madurez Medición 2010.	108
V.1.8.3. Grado de Madurez Medición 2011.	109
V.1.8.4. Grado de Madurez Medición 2012.	109
V.2. Mediciones de Transparencia por Internet 2007-2012.	110
V.2.1. Medición de Portales de Transparencia 2007.	111
V.2.1.1. Componente de Confianza 2007.	112
V.2.1.2. Componente de Valor de la Información 2007.	112
V.2.1.3. Componente de Mejora Continua 2007.	113
V.2.1.4. Componente de Rendición de Cuentas 2007.	114
V.2.1.5. Componente de Transparencia de otras Dependencias 2007.	115
V.2.1.6. Componente de Sistema de Búsqueda y Clasificación de Datos 2007.	116
V.2.1.7. Componente de Normatividad 2007.	117
V.2.2. Medición de Portales de Transparencia 2009.	117
V.2.2.1. Componente de Confianza 2009.	119
V.2.2.2. Componente de Valor de la Información 2009.	119
V.2.2.3. Componente de Mejora Continua 2009.	120
V.2.2.4. Componente de Rendición de Cuentas 2009.	122

V.2.2.5.	Componente de Transparencia de otras Dependencias 2009.	122
V.2.2.6.	Componente de Sistema de Búsqueda y Clasificación de Datos 2009.	123
V.2.2.7.	Componente de Normatividad 2009.	124
V.2.3.	Medición de Portales de Transparencia 2010.	125
V.2.3.1.	Componente de Confianza 2010.	127
V.2.3.2.	Componente de Valor de la Información 2010.	128
V.2.2.3.	Componente de Mejora Continua 2010.	129
V.2.3.4.	Componente de Rendición de Cuentas 2010.	130
V.2.3.5.	Componente de Transparencia de otras Dependencias 2010.	131
V.2.3.6.	Componente de Sistema de Búsqueda y Clasificación de Datos 2010.	132
V.2.3.7.	Componente de Normatividad 2010.	133
V.2.3.8.	Componente de Formato 2010.	134
V.2.4.	Medición de Portales de Transparencia 2011.	135
V.2.4.1.	Componente de Confianza 2011.	137
V.2.4.2.	Componente de Valor de la Información 2011.	138
V.2.4.3.	Componente de Mejora Continua 2011.	139
V.2.4.4.	Componente de Rendición de Cuentas 2011.	140
V.2.4.5.	Componente de Transparencia de otras Dependencias 2011.	140
V.2.4.6.	Componente de Sistema de Búsqueda y Clasificación de Datos 2011.	141
V.2.4.7.	Componente de Normatividad 2011.	142
V.2.5.	Medición de Portales de Transparencia 2012.	143
V.2.5.1.	Componente de Confianza 2012.	144
V.2.5.2.	Componente de Valor de la Información 2012.	144
V.2.5.3.	Componente de Mejora Continua 2012.	145
V.2.5.4.	Componente Rendición de Cuentas 2012.	146
V.2.5.5.	Componente de Transparencia de otras Dependencias 2012.	146
V.2.5.6.	Componente de Sistema de Búsqueda y Clasificación de datos 2012.	147
V.2.5.7.	Componente de Normatividad 2012.	149
V.2.5.8.	Componente de Formato 2012.	150
V.3.	Discusión y Conclusiones.	150

CAPÍTULO VI. MODELO PARA MEDIR LA TRANSPARENCIA EN LÍNEA: UNA PROPUESTA 155

VI.1.	Cuatro Pilares Teóricos del Modelo de Medición de Transparencia en Internet.	158
VI.1.1.	Primer Pilar: La Nueva Economía.	159
VI.1.2.	Segundo Pilar: Los Datos Abiertos.	162

VI.1.3. Tercer Pilar: El Estado Red.	163
VI.1.4. Cuarto Pilar: El Nuevo Institucionalismo y la Teoría Sociotécnica.	164
VI.2. Una Propuesta de Modelo.	165
VI.2.1. Obligaciones Legales.	165
VI.2.2. Datos Abiertos.	166
VI.2.3. Colaboración.	166
VI.2.4. Coproducción.	166
VI.2.5. Arreglos Instituciones.	166
CONCLUSIONES	169
BIBLIOGRAFÍA	177
ANEXOS	191
ANEXO 1. Evaluación Cuantitativa: Instrumento de Medición de Portales de Transparencia. Versión 2.	193
ANEXO 2. URL de Transparencia 2007. Sitios visitados 2009, 2011, 2012.	195
ANEXO 3. Evaluación Cuantitativa: Cuestionario de Portales de Transparencia. Versión 2010.	199
ANEXO 4. Cuestionario 2011. Instrumento para el Análisis de Portales de Transparencia de Gobierno Electrónico en México. Versión 2011.	202
ANEXO 5. Medición de Transparencia 2007-2012. Tablas por Posiciones, 2007-2011.	211

DEDICATORIA

A mi Esposa Alejandra por su apoyo incondicional y su confianza para lograr la realización de este libro.

PRESENTACIÓN

En la agenda pública político-administrativa se debaten los temas, muy relacionados entre sí, de la gobernanza, el espacio público, la participación ciudadana, la transparencia, la rendición de cuentas y los gobiernos abiertos. Por ello tenemos el agrado de presentar la investigación *La larga marcha del Gobierno Abierto. Teoría, medición y futuro*, del Dr. Rodrigo Sandoval Almazán, galardonada con el Segundo Lugar de la Cuarta Edición del Premio Latinoamericano de Administración Pública.

El autor considera que son tres las corrientes teóricas que han construido el concepto de gobierno abierto: la libertad de información; la información como herramienta y los datos abiertos (open data). El concepto más amplio es la apertura gubernamental “que permita observar las distintas formas de transparencia, rendición de cuentas y apertura de datos”. El hacer transparentes los datos, los convierte en un bien público

Utiliza una propuesta conceptual de gobierno abierto para orientar el desarrollo de su trabajo: “El gobierno abierto debe entenderse como una plataforma tecnológica institucional que convierta los datos gubernamentales en datos abiertos para permitir su uso, protección y colaboración por parte de los ciudadanos en los procesos de decisión pública, rendición de cuentas y mejoramiento de los servicios públicos”.

Después de analizar distintos modelos, construye una propuesta metodológica para evaluar y realizar la medición del desarrollo y avances de la transparencia –como una parte del gobierno abierto– en los portales de transparencia, para lo cual genera un modelo que aplica a los portales de las 32 entidades federativas, durante cinco años en el lapso 2007 a 2012.

El modelo que diseña está basado en la aplicación de siete componentes a los portales de transparencia: confianza; valor de la información; mejora continua; rendición de cuentas; calificación de la transparencia de dependencias internas; sistema de búsqueda y clasificación de la información; normatividad. Con lo anterior determina qué lugar ocupan los portales de transparencia de las 32 entidades federales de México en cada componente, y el promedio general en cada año analizado.

Con base en las ventajas y limitaciones detectadas en la aplicación del modelo durante 5 años, plantea una propuesta de Modelo de Medición del Gobierno Abierto para portales Web. Este modelo es más cercano a la transparencia, recoge las teorías e ideas de los modelos más recientes, se ajusta a los temas actuales, y asume los cambios organizacionales y en los sistemas de organización de la información.

Plantea cuatro pilares teóricos que originan este modelo: a) La nueva economía o *wikinomía*, b) Los datos abiertos, c) El Estado red, y d) El nuevo institucionalismo y la teoría sociotécnica. Asimismo, describe los cinco componentes del modelo que propone: obligaciones legales; datos abiertos; colaboración; coproducción; arreglos institucionales.

Aprovecho la oportunidad para reconocer y agradecer la colaboración de los miembros del Jurado de esta Cuarta Edición del Premio Latinoamericano de Administración Pública: Rafael Ruffo del INAP de Argentina, Bianor Cavalcanti de la Fundación Getulio Vargas de Brasil, Juan Fernando Contreras de la Escuela Superior de Administración Pública de Colombia, Rethelny Figueroa del Instituto Centroamericano de Administración Pública de Costa Rica, Manuel Arenilla del INAP de España y Oquendo Medina del INAP de República Dominicana.

Finalmente, reconocemos en este trabajo una aportación significativa en el análisis teórico conceptual temático y en la propuesta de un modelo teórico como una contribución a la práctica de la medición de los portales de transparencia, que contribuye a la implementación de un gobierno abierto.

José R. Castelazo
Presidente

INTRODUCCIÓN

¿Cuántos gobiernos abiertos conoce usted? Es la pregunta que cotidianamente les hacen a los académicos los Secretarios de Estado encargados de la contraloría, rendición de cuentas o función pública, los directores de tecnologías de información e incluso los encargados de los sitios web de los diferentes niveles de gobierno.

La verdad es que poco sabemos del gobierno abierto. Para algunos es una moda, para otros la tendencia tecnológica del momento y para muy pocos un cambio trascendental en la administración pública. Este libro está orientado en esta última perspectiva que demostraré a lo largo de los seis capítulos que lo integran, como resultado de una investigación que comenzó en el año 2005, y que partió de la pregunta: ¿Qué es el gobierno abierto? Para luego continuar con la interrogante: ¿Cómo medir el gobierno abierto?

La primera parte de este libro responde a la primera interrogante a partir de un análisis teórico conceptual y la propuesta de un modelo teórico. La segunda parte del libro responde a la segunda interrogante, presentando cinco mediciones de portales de transparencia de los 32 estados de México.

El objetivo de este libro es doble, por un lado contribuir al debate en el campo del gobierno abierto a partir de los conceptos y el modelo teórico; por otro lado, busca contribuir a la implementación del gobierno abierto en todos los niveles de gobierno. Por ello va enfocado hacia un público académico, pero también hacia una audiencia mucho más práctica que quiere tener ideas, principios o teorías que orienten y definan su actuación.

La contribución práctica se ha orientado a la medición de transparencia de los portales de internet, porque fue esta herramienta la que se utilizó para dar cumplimiento a los preceptos legales de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* publicada en el año 2002, que originó este cambio en el tratamiento de la información del gobierno. Además de que el uso de las tecnologías de la información, en especial internet, ha cobrado un auge importante que obliga a entender su aplicación dentro de la administración pública.

Esta es una contribución académica con fuerte respaldo práctico ya que he evaluado, investigado y conocido a fondo muchos casos de portales de transparencia. Estoy seguro que su lectura enriquecerá tanto al lector especializado en el tema como al que busca conocer más sobre el tema del gobierno abierto, y adentrarse lo suficiente para tener una idea clara sobre este novedoso campo.

Este libro se divide en seis capítulos. El primer capítulo de introducción delimita y precisa el tema del gobierno. El segundo capítulo, dedicado a la teoría, presenta el concepto de gobierno abierto. En el tercer capítulo, se propone un modelo teórico que ayude al entendimiento de la implementación del gobierno abierto. El cuarto, describe la metodología que se siguió para analizar los portales estatales mexicanos desde el año 2007 al 2012. El siguiente capítulo presenta los principales hallazgos de dicha medición. En el sexto capítulo se describe el modelo actualizado para medir la implementación del gobierno abierto. Finalmente en las Conclusiones se recapitulan los principales planteamientos del libro y reúne un conjunto de reflexiones sobre el futuro del gobierno abierto.

PRIMERA PARTE

CAPÍTULO I.

DE LA OSCURIDAD A LA LUZ

PRIMERA PARTE

CAPÍTULO I. DE LA OSCURIDAD A LA LUZ

“De la oscuridad a la luz” había dicho Bennett Colin (1985) cuando tituló su artículo sobre el gobierno transparente en Gran Bretaña. Han tenido que pasar casi treinta años para que rescatemos su legado y retomemos la reflexión sobre la transparencia y la rendición de cuentas en la administración pública.

Los gobiernos han sido celosos propietarios de la información pública. A pesar de ser ellos quienes la generan, clasifican, archivan, deforman y publican, muy poco se llega a saber de las entrañas de las administraciones públicas donde se guardan los documentos y los datos que son propiedad de la nación y no de unos cuantos.

La propiedad de la información generada por el servicio público en esencia debería ser pública. Dado que los contribuyentes pagan para que se produzca, distribuya y almacene, deberíamos ser nosotros los beneficiarios –o perjudicados– de la información que se maneja en los gobiernos para tomar las decisiones que afectan a la colectividad.

Sin embargo, el debate por el gobierno transparente apenas comienza a surgir bajo dos importantes motivadores. El primero de ellos es la crisis de legitimidad de los gobiernos en el mundo. A raíz de la caída del muro de Berlín y del monopolio de la ideología capitalista, el auge del neoliberalismo y las crisis financieras internacionales, sin contar con el aumento del desempleo, la crisis del medio ambiente y los problemas con las deudas de los gobiernos, todo ello ha puesto en crisis a las administraciones públicas de todo el orbe. (Fukuyama, 2006; Huntington, 2006; Huntington, 1993).

Esta crisis de legitimidad obliga a los gobernantes a recurrir a la transparencia y rendición de cuentas como un mecanismo para dotar de nueva legitimidad a sus acciones, sus discursos y sus decisiones al “abrir” la información al público para que conozcan muchos de los límites de sus problemáticas y sus soluciones (Huntington, 2006).

El segundo motivador es precisamente el avance de la tecnología. Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, como el internet,

los teléfonos celulares y las computadoras han hecho que la información se distribuya de una manera más rápida a costos muy bajos y con un gran alcance en todos los segmentos de la población.

Esta avalancha de información ha crecido en forma desordenada y silenciosa. Sin pensarlo, los gobiernos se han tenido que enfrentar a casos donde los medios tradicionales de comunicación son rebasados por información que proviene de fuentes que no pueden controlar y cuyo impacto y velocidad los ha dañado en su legitimidad y en su prestigio.

El caso de *WikiLeaks* es un ejemplo de ello, sin contar con los ejemplos aislados donde el uso de redes sociales como *Twitter* o *Facebook* han generado problemas sociales, descontento social e incluso impulsado la caída de gobiernos completos en varios países del mundo (Beckett & Ball, 2011; Marzouki, Skandrani-Marzouki, Béjaoui, Hammoudi, & Bellaj, 2012; Nahed, 2012).

Pero ¿De qué se trata el Gobierno abierto? ¿Por qué ha cobrado tanta importancia en las administraciones públicas del mundo? ¿Hacia dónde va esta tendencia?

Si bien estas preguntas se responden a lo largo de este libro, el objetivo de este capítulo es solamente precisar el problema de estudio, entender los límites de lo que se pretende estudiar en forma clara y concreta. En los siguientes capítulos entraremos a profundidad en dirección de las distintas respuestas a las interrogantes aquí planteadas.

1.1 Gobierno transparente: Un problema confuso

El gobierno transparente llegó para quedarse. Si bien nos tomó por sorpresa el hecho de que la tecnología nos pudiera ofrecer la posibilidad de abrir la información gubernamental de forma personalizada, con costos reducidos a una velocidad increíble, no por ello hemos tenido dudas acerca de los límites del gobierno transparente.

El primer límite al que se enfrenta el político o el funcionario público es precisamente determinar: ¿Qué es el gobierno transparente? ¿Hasta dónde debe llegar la transparencia gubernamental? ¿Cuál es el límite de la transparencia en aras del beneficio común?

De tal forma que el primer límite que tendremos que cruzar en este libro será precisamente acercarnos hacia una definición del gobierno transparente. Pero una definición que no sólo logre el entendimiento sino también la implementación de esta idea en el interior de la administración pública.

Para lograr este reto he dedicado el segundo capítulo de este libro, que retoma los orígenes de la idea del gobierno transparente, hasta llevarnos hacia una revisión teórico conceptual que permita proponer un concepto sobre el gobierno transparente.

Este concepto no es absoluto sino apenas una primera aproximación sobre un conjunto de ideas que se refieren al gobierno abierto y que pueden lograr otorgar una mayor claridad al fenómeno que nos ocupa.

Un segundo límite será separar lo que no es el gobierno transparente o al menos aclarar algunas de sus principales desviaciones, como que es una moda pasajera o un discurso modernizador de la administración pública, e incluso una excusa para impulsar la rendición de cuentas de los funcionarios públicos. Analicemos un poco más cada una de esas ideas.

La llegada tan repentina del gobierno transparente nos ha hecho pensar tanto a los funcionarios públicos como a los académicos y los ciudadanos que se trata de una moda sexenal o bien de un discurso pasajero como tantos otros. Sin embargo, al conocer la iniciativa de la Secretaria de Estado norteamericana Hillary Clinton y del presidente brasileño Luiz Inazio Lula Da Silva sobre el *Open Government Partnership* lanzado en septiembre del 2011, donde un conjunto de países se compromete a firmar un acuerdo de cooperación para impulsar políticas públicas sobre gobierno abierto en sus países y ayudar a otros a que las adquieran, entonces nos damos cuenta de la dimensión que ha cobrado esta tendencia y que no será una moda pasajera de unos cuantos años o un discurso sin trascendencia (OGP, 2011).

Una segunda aproximación es que el gobierno transparente podría ser una tendencia de la administración pública. Una combinación de la Nueva Gerencia Pública con algo de Gobierno Electrónico—por que usa la tecnología—y por ello debería entenderse como una derivación de dicho movimiento administrativo. Sin embargo, el gobierno transparente ha sido una práctica

mucho más integral que el solo hecho de cambiar algunas prácticas de la administración pública.

El memorándum del Presidente Barack Obama en enero del 2009, demuestra un compromiso y una política pública para reorganizar el gobierno bajo tres principios que enmarcaban la directiva que obligaba a las agencias del gobierno norteamericano a ser más transparentes, colaboradoras y abrir la participación de los ciudadanos. La acción del Presidente de Estados Unidos demuestra que se trata de un cambio de filosofía, más allá de una política pública o de una reinención del gobierno (Osborne & Gaebler, 1992).

La transparencia del gobierno tiene serios impactos en la administración pública, en los servidores públicos, pero sobre todo en los ciudadanos, quienes se ven beneficiados de tener acceso a la información del gobierno que debiera ser pública. Sin embargo, este último ejemplo nos lleva a pensar que el gobierno transparente sólo puede ocurrir si existe un cambio legal o una modificación constitucional para que se lleve a cabo, dependerá mucho de la voluntad política para que ello ocurra.

En este punto se plantea una seria disyuntiva: ¿El gobierno dejará de ser el propietario único de la información en su poder? ¿Accederán los gobiernos a perder el privilegio de la información de Estado?

En resolver este dilema se centra la propuesta del tercer capítulo, ya que plantea un modelo que permite entender el alcance y las limitaciones de las políticas públicas sobre gobierno transparente a través de la mirada de los gobernantes y de los gobernados.

Otra de las confusiones es que el gobierno transparente se ha entendido como una excusa para impulsar la rendición de cuentas y el acceso a la información (Wong & Welch, 2004). En este sentido, ambos conceptos son parte del gobierno abierto y de cualquier estrategia de transparencia. No podemos pensar en transparentar un gobierno sin que exista una ley de acceso a la información que coloque las bases de dicha transparencia. En este sentido la rendición de cuentas es una consecuencia de tener abiertos procesos, informes, datos, costos, etc. por parte de las oficinas gubernamentales.

En muchos documentos e investigaciones (Bertot, Jaeger, & Grimes, 2011; Ciborra, 2005; Erkkilä, 2012; Fenster, 2012) se ha mezclado la idea del

gobierno transparente con la idea de rendición de cuentas o de acceso a la información. Por tener su misma finalidad y dimensión estos conceptos, se pueden confundir con facilidad, sin embargo es necesario precisarlos y aclarar que se tratan de elementos que van paralelos a la concepción de gobierno transparente y que son incluyentes y complementarios en muchas ocasiones.

Estas son algunas confusiones que presenta el gobierno abierto en la actualidad, sin embargo, para entender el gobierno transparente debemos analizar su faceta de implementación: ¿Cómo medirlo?

I.2 Gobierno transparente: Si no se puede medir, no existe

El gobierno abierto ha comenzado a existir a partir de lo que conocemos de él. De los datos que tenemos de él. ¿Cuántas solicitudes se han contestado? ¿Cuánto dinero se ha invertido en estas oficinas de transparencia? ¿Cuánto es lo debemos de “abrir” para volvernos transparentes? Muchas de estas preguntas han quedado sin respuesta; la falta de estudios teóricos y prácticos ha hecho que la apertura del gobierno crezca en muchos de forma desordenada y sin dirección o sentido.

Para aportar en esta dirección se ha dedicado la segunda parte del libro a la medición de la transparencia. Me he centrado en la medición de los portales de internet dedicados a la transparencia, considerando su innovación y su veloz transformación en los últimos años. Además de que el internet ha permitido que sea posible recolectar datos a un bajo costo y con una alta efectividad, por estas razones la muestra han sido las 32 entidades federativas en las que está dividido México para esta investigación.

En el cuarto capítulo se presenta un modelo de medición desarrollado en 2005 y que se utilizó para medir los portales de internet de los estados mexicanos a partir de 2007 y hasta el 2011. Se detalla este modelo, sus orígenes, limitaciones y problemas, es un apartado dedicado a describir la metodología seguida para el análisis de los portales.

El quinto capítulo tiene por objetivo describir toda la medición desde el 2007 hasta el año 2011, cuando se actualiza el modelo inicial y se modifica el cuestionario para hacer la evaluación anual de los portales. Mismo que se complementa con la medición del año 2011 y 2012 para cerrar este primer ciclo de mediciones.

A partir de la experiencia adquirida en la medición durante los cinco años usando el modelo de medición de portales de transparencia, llegué a la conclusión que era necesario crear un nuevo modelo que se adaptara a la nueva realidad de los portales de transparencia mexicanos. Ya no era suficiente adaptar el modelo anterior o cambiar las preguntas del cuestionario para que reflejara mejor la realidad de la transparencia en internet que intentaba medir.

Por esa razón desarrollé en el sexto capítulo una propuesta de modelo teórico para medir portales de transparencia gubernamentales en México y que está siendo validada en el 2013. En este capítulo se justifica y describe el modelo antes dicho, así como sus nuevos componentes y los que retoma del anterior, para convertirse en un modelo de medición de transparencia gubernamental en Internet mucho más cercano a la realidad mexicana y a las características de la transparencia en la actualidad.

Si bien los procesos de medición han sido cuestionados debido a que sólo pueden “medir” una parte y dejan otra parte que no ha sido medida, o bien porque la ponderación con que se miden los objetos de estudio –en este caso sociales– son cambiantes y por ello difíciles de cuantificar. No por ello debemos dejar de hacerlo. Esta segunda parte del libro, que enmarca los capítulos 4, 5 y 6, presenta un estudio exploratorio y a la vez descriptivo del estado que guarda la transparencia en México. Sin duda, tan sólo medir los portales de internet de transparencia deja a un lado la posibilidad de evaluar todo un esfuerzo de transparencia gubernamental que se ve reflejado en una nueva organización, cambios legales o sistemas computacionales para lograr implementar una política pública en este sentido.

Con esta idea en mente es que concluyo el libro con una serie de reflexiones acerca del futuro de la apertura gubernamental. ¿Hacia dónde va el gobierno abierto? ¿Cuáles son las posibles direcciones que tome la transparencia? ¿Qué elementos tecnológicos, sociales y gubernamentales impulsaran u obstaculizaran la apertura gubernamental en el futuro?

En suma, este libro tiene como propósito quitar el velo de oscuridad y ambigüedad que ha envuelto al gobierno transparente a partir de seis capítulos, incluyendo esta introducción. Un segundo capítulo dedicado a la teoría que presenta un concepto sobre gobierno transparente; un tercer capítulo que a partir de la teoría propone un modelo teórico que ayude al

entendimiento de la relación gobernante y gobernados. Un cuarto capítulo que describe la metodología que se siguió para analizar los portales estatales mexicanos desde el año 2007 al 2012; seguido por el capítulo quinto que presenta los principales hallazgos de dicha medición. Un sexto capítulo que describe el modelo actualizado para medir la implementación del gobierno transparente y una sección de conclusiones que recapitula los principales planteamientos del libro y reúne un conjunto de reflexiones sobre el futuro del gobierno transparente. Llegados a este punto es momento de levantar la mano y comenzar a correr ese velo que nos nubla la vista y que impide que veamos más allá de lo que esconden los datos, las cifras y los números de nuestro gobierno.

CAPÍTULO II.

EL CONCEPTO DE TRANSPARENCIA

CAPÍTULO II. EL CONCEPTO DE TRANSPARENCIA

“La práctica debe siempre ser edificada sobre la buena teoría.”

Leonardo Da Vinci

Wallace Parks (1957) escribió un artículo en la Revista de Derecho de George Washington, que se tituló *“The Open Government Principle: Applying the Right to Know Under the Constitution”*, donde comienza su argumentación diciendo que tanto el partido demócrata como el republicano habrían prometido impulsar una libertad de información del gobierno. Esta petición fue la reacción de la información que se ocultó durante la Segunda Guerra Mundial por parte del gobierno de Estados Unidos, pero fue el punto de arranque para comenzar a definir el gobierno abierto.

Continuando con el debate, (Bennett, 1985) publicó un artículo en Inglaterra discutiendo sobre el grado de discrecionalidad que guardaba el gobierno británico para consultar y determinar el grado de apertura en la consulta de documentos públicos. Más de diez años después y la caída del muro de Berlín en 1998 tuvieron que ocurrir para que el tema se volviera a debatir en foros académicos (Chandler, 1998) y además se comenzara a incluir la necesidad de utilizar las tecnologías de información y comunicación para impulsar la idea del gobierno transparente y que promoviera la rendición de cuentas y la apertura de los datos (Butler, Feller, Pope, Barry, & Murphy, 2004; Porte, Demchak, & Weare, 2005; Welch & Wong, 2001).

Sin embargo, la idea del gobierno transparente no ha quedado clara. Por el contrario, el ingreso de la tecnología ha hecho más complejo el poder desarrollar una conceptualización que permita una mayor comprensión del fenómeno. Para resolver esta necesidad teórica he revisado la literatura científica sobre el tema y he construido un estado del arte que permita entender más este concepto. Esta investigación revisó las revistas académicas internacionales buscando investigación de punta, que presentara el desarrollo, discusión y debate teórico sobre el gobierno abierto. Se omitieron publicaciones no arbitradas o fuera de las revistas científicas para darle mayor validez a la investigación teórica. Desde mi punto de vista son tres corrientes teóricas las que han construido el concepto de gobierno abierto: 1. La libertad de

información; 2. La información como herramienta, y 3. Datos Abiertos (*Open Data*)

II.1 Primera dirección: La libertad de información

El gobierno abierto es el resultado de un debate histórico por el derecho de los ciudadanos a tener acceso a la información gubernamental. El punto central de este debate es precisamente la democracia, puesto que esta libertad de información depende en gran medida de la libertad que le otorgue la democracia.

Para Richardson (1973) la libertad de información es un componente básico del proceso democrático, el derecho de saber (“*right to know*”) se convierte en lo opuesto del secreto gubernamental. En esta lucha entre determinar qué se puede saber y qué es un derecho a saber es donde se centra el Derecho de la Información y las múltiples leyes reglamentarias –actas, decretos, etc.– que buscaban regular este derecho (Drachsler, 1976).

A partir de Morris, Sales, & Berman en el año 1981 se comienza un estudio sistemático sobre la libertad de información y el debate entre el secreto gubernamental y el acceso a la información (Bayne, 1984; Birkinshaw, 2010). Sin embargo es hasta el año 2000 cuando el uso de la tecnología se contrapone con el esfuerzo de libertad de información. Roberts (2000) describe tres obstáculos que ocurren en el caso canadiense. El primero es que los recortes presupuestales sobre lo “no esencial” han causado retrasos al entregar la información y cumplir las leyes de acceso a la información; en segundo lugar, que muchas funciones gubernamentales que delegan a contratistas privados y organizaciones no gubernamentales no cumplen con los lineamientos de acceso a la información y, finalmente, los gobiernos que cobran por la información que debería ser gratuita se convierte en una barrera para impulsar la libertad de información.

Otra investigación también revela que a pesar de la fuerza de la idea de libertad de información como un derecho, la burocracia cambia sus rutinas y su organización para “minimizar el potencial” de estas leyes de acceso a la información y la apertura gubernamental (Alasdair S. Roberts, 2005).

Otro caso es la información del atentado terrorista a las torres gemelas en Nueva York, Uhl (2003) argumenta la interrelación que existe entre el derecho a la libertad de información o el derecho de saber sobre la infraestructura y la seguridad interna de Estados Unidos. En este país el estudio sobre la libertad de información ha tenido un largo camino, desde que terminó la Segunda Guerra Mundial (Parks, 1957) y posteriormente con la experiencia del acta de libertad de información (Relyea, 1977) hasta sus avances posteriores al memorándum enviado por el Presidente Barack Obama para impulsar el gobierno abierto en su país (Relyea, 2009).

Otros autores han seguido estudiando el tema de libertad de información en los países anglosajones, desde el punto de vista de su impacto (Birkinshaw, 2010) la gobernanza de la información y el acceso a los registros (Elizabeth Shepherd, 2010) el impacto económico (McClellan, 2010) y la medición o evaluación de la apertura gubernamental (Hazell, 2010).

Sin embargo, esta tendencia también es mundial. Una investigación a cuatro países escandinavos revela diferencias importantes sobre el acceso a la información donde se protege el anonimato de una fuente, así como los derechos de los periodistas y el acceso privilegiado a los registros públicos en comparación con los países occidentales (Bertil Wennergren, 1983). En Asia las investigaciones son más recientes, el caso de China (Xiao, 2010, 2012) o la India (Kaushik, 2012).

El caso de Japón es otro caso paradigmático a partir de la lucha por el derecho a la información y las fuentes periodísticas, de acuerdo a lo que reporta Beer (1971) que demuestra las restricciones gubernamentales para el acceso a la información en este país. Lo cual es confirmado años más tarde por Okudaira (1983), quien describe el debate existente para crear leyes que apoyen la idea de un gobierno abierto en una Constitución. Okudaira presenta este proceso en otra publicación años después y hace un comparativo con Constituciones americanas y europeas con la Constitución japonesa (Okudaira, 1990).

En suma, la libertad de información se ha convertido en un antecedente directo de la apertura de información y la transparencia gubernamental, es una piedra angular para entender las raíces que orientan la idea de un gobierno más abierto y transparente con los ciudadanos.

II.2 Segunda dirección: La información gubernamental como herramienta

La segunda corriente teórica es la que considera a la información gubernamental como una herramienta para la toma de decisiones. Esta corriente analiza la libertad de los datos, la demanda de información por parte de los ciudadanos, la relación entre confianza en el gobierno y la apertura de datos, los modelos que explican la implementación de transparencia y el valor público que pueden producir los datos gubernamentales, así como la forma en que la información gubernamental se organiza o se vincula entre sí (West, Noveck, & Sirianni, 2009). Un texto fundamental para entender esta nueva era de apertura de información gubernamental, es el escrito por Lathrop & Ruma (2010); sin embargo, presento un recuento de las más recientes investigaciones sobre el tema bajo esta dirección.

Un primer estudio sobre el uso del gobierno abierto y las necesidades de información lo describe Chandler (1998), que es el primero en sugerir la idea de que la información debe ser adaptada a las necesidades de los ciudadanos. Como resultado de una investigación en cuatro sitios *web* de Estados en el Reino Unido, este investigador sugiere también que dicha calidad de información debe llegar a las páginas *web* federales y supranacionales, como es el caso de la Unión Europea.

Siguiendo esta idea, una investigación del Centro para la Tecnología en el Gobierno (CTG, siglas en inglés) de la Universidad de Albany en los Estados Unidos, describe una serie de estrategias para promover el gobierno abierto, que son evaluadas por un conjunto de oficiales públicos. Entre los hallazgos encontraron varios retos como: que la información se ajuste a las distintas necesidades de los usuarios, ponen como ejemplo el caso de los registros de propiedad que son distintos a los tipos de registros que se requieren por otras áreas de investigación (Dawes & Helbig, 2010).

Otra investigación donde se comparten datos propiedad del gobierno en países del Medio Este, discute los niveles de madurez en que se ha avanzado la apertura del gobierno en estas naciones tomando como modelo los ocho principios del *Open Data Working Group* de 2007 (Alanazi & Chatfield, 2012).

Otro ángulo en esta corriente de pensamiento es detectar las necesidades de información tanto de los ciudadanos como de los funcionarios; una

investigación en Egipto, encontró que están de acuerdo en usar las redes sociales para compartir información, no obstante, ambos requieren entrenamiento para entender la información que publican y destacan la necesidad de reflexionar acerca del contexto que viven los ciudadanos en ese momento para presentar la información e impulsar cualquier iniciativa de gobierno transparente (Klischewski, 2012).

El análisis del caso de la información en China resulta muy interesante, debido a que la modernización social y tecnológica de este país ha creado crisis de gobernabilidad que busca ser resuelta con la apertura de la información. El investigador Chuansheng (2007) discute los problemas que se presentan en este país –credibilidad política, barreras legales y brecha digital– para impulsar la transparencia y rendición de cuentas de la información gubernamental.

Curtin y Meijer (2006) proponen tres ideas para hacer posible esta idea de información abierta: 1. La transparencia aumenta la legitimidad; 2. La transparencia produce legitimidad, y 3. La transparencia genera una legitimidad social. En este estudio los autores llegan a la conclusión de que, si bien la apertura gubernamental es un insumo importante para los procesos democratizadores, no hay una fuerte evidencia que lo relacione directamente con la legitimidad. Otras investigaciones comparten esta misma idea, en el sentido de que no existe una razón directa para pensar en la legitimidad y la apertura de datos. (S. G. Grimmelikhuijsen, 2010; S. Grimmelikhuijsen, 2009). Nam (2009) analizando la encuesta nacional de Pew Research encuentra evidencia en este sentido, dado que la actitud de los ciudadanos hacia el gobierno no varía mucho a pesar de hacer transacciones, usar servicios en línea y el uso frecuente de internet, no cambian su percepción acerca de la administración pública (Nam, 2011).

Desde la perspectiva de vinculación de datos como uno de los usos que se le da a la información gubernamental, ha sido estudiada por Wood (2011). Un ejemplo de ello es la investigación realizada en el gobierno brasileño, donde se vinculan los datos y se mide el grado de implementación del gobierno transparente para lograr la apertura y rendición de cuentas (Ricardo Matheus, Manuella Maia Ribeiro, & José Carlos Vaz, 2012).

Finalmente un elemento de esta corriente de pensamiento donde el gobierno abierto puede ser entendido como una herramienta de información, es

considerarlo como una fuente que genere valor público (Harrison, *et al.*, 2011).

Esta corriente de pensamiento entiende que el gobierno abierto es una herramienta que impulsa la colaboración, el debate, la construcción conjunta de ideas, la participación ciudadana y la colaboración entre el ciudadano y el gobernante en turno (Scholl & Luna-Reyes, 2011), alentando así los procesos democráticos y la rendición de cuentas. Heckmann (2011) dice que es “el instrumento más prometedor para repensar y acentuar el concepto de ciudadanía en una sociedad democrática”

Un último componente de esta corriente de pensamiento es la que se refiere a tratar de modelar el impacto del gobierno abierto y el contexto social. Un esfuerzo en esta dirección, es el realizado por Scholl y Luna-Reyes (2011), quienes a partir de la dinámica de sistemas lograron proponer un modelo que combinara el uso de la información gubernamental, la participación y la colaboración de los ciudadanos. Otros modelos intentan explicar la implantación de políticas públicas gubernamentales en el gobierno, en este sentido Lee y Kwak (2011) han propuesto un modelo evolutivo que a través de distintas etapas intenta explicar la implementación del gobierno transparente. Un modelo similar pero basado en los datos abiertos –que se verán en el siguiente apartado– es el propuesto por Solar, Concha y Meijueiro (2012), donde presentan 33 variables críticas para analizar debilidades y fortalezas de la apertura de datos gubernamentales.

II.3 Tercera dirección: Los datos abiertos

Un tercer camino teórico es el que se refiere a la apertura de los datos como una manera de explicar el gobierno abierto. Si bien los datos son la expresión básica de apertura de información –ya que son un componente de la información– no por ello deja de ser fundamental el plantear la apertura de datos y como resultado de ello se abra la información.

Además de que los datos en su formato más básico pueden ser editados, sistematizados y analizados a detalle por los ciudadanos para tener una visión más profunda sobre los asuntos públicos. Incluso estos datos abiertos pueden impulsar la coproducción, colaboración y participación de los ciudadanos en los procesos públicos, al proveer a los funcionarios públicos de nuevos

insumos de información que muestren otro enfoque, alternativas o propuestas distintas a la visión gubernamental, convirtiéndose así en *prosumidores* de la información gubernamental (Puron-Cid, Gil-García, & Luna-Reyes, 2012).

Esta dirección había sido propuesta desde la perspectiva de *Libertad de Información* (primera dirección) por Relyea (1977), cuando propone esta idea de vigilancia de los datos como una manera de abrirlos.

A partir del 2010 existe un auge en la investigación de datos abiertos gubernamentales que ha tomado al menos tres grandes direcciones: Una primera dirección es precisamente los datos que sirven para la rendición de cuentas; una segunda dirección es presentar métodos, mecanismos o técnicas que ayuden a la apertura de los datos y la manera en que puedan ser organizadas las dependencias públicas para lograr este cometido. La tercera dirección es la apertura de los datos desde la perspectiva ciudadana como una forma de alentar la participación con el gobierno.

Entre las investigaciones sobre la primera dirección de rendición de cuentas con datos abiertos está la realizada por el Centro para Tecnología del Gobierno (CTG), sobre el caso de “*The American Recovery and Reinvestment Act*” donde se exigía una publicación inmediata y en tiempo real de los fondos otorgados a este programa y cuyo escrutinio sería directo a través de Internet (Helbig, Styryn, Canestraro, & Pardo, 2010).

Dos aportaciones para entender la segunda dirección de los datos abiertos y el gobierno se refiere al caso de cómo organizar información flexible para el sector público (Hornnes, Jansen, & Langeland, 2010) y el otro caso es del uso de datos abiertos sobre el censo en España (Fernández, Martínez-Prieto, & Gutiérrez, 2011). La aportación de Kalampokis, Tambouris, y Tarabanis (2011) acerca de guías, manuales o lineamientos que ayuden a comparar la implementación y los esfuerzos de apertura de datos en Europa resulta relevante al ser una de las escasas contribuciones que ayuden a organizar este campo de forma estructurada.

En contraparte, la investigación de Peled (2011) encontró problemas en la implementación de los programas de apertura de datos y la colaboración en Estados Unidos, entre ellos los problemas de integración de datos en los procesos como inclusión, confusión y difusión. Su investigación concluye proponiendo un mercado federal de información que incentive el intercambio

de información entre dependencias. Otra investigación en este sentido es la que se refiere al monitoreo de los datos gubernamentales (Krabina, 2012) y una más es la que busca encontrar la intención gubernamental en la publicación de datos (Sayogo & Pardo, 2012).

En este sentido, Zuiderwijk, Janssen, & Choenni (2012) se han enfocado en investigar los obstáculos para desarrollar políticas públicas vinculadas a la apertura de datos gubernamentales, así como de la aplicación de metadatos como una forma de alentar un mayor detalle en el uso de los datos abiertos (Zuiderwijk, Jeffery, & Janssen, 2012). Finalmente, estos investigadores fueron de los primeros en incursionar en la investigación de datos abiertos en el Poder Judicial (Zuiderwijk, Janssen, Meijer, *et al.*, 2012).

En cuestión de apertura de datos, los esfuerzos internacionales no han sido menores, como es el caso de la apertura de datos en los países del Golfo Pérsico (Elbadawi, 2012), y el caso Europeo para compartir datos fiscales y homologarlos (Alvarez, *et al.*, 2012). El programa de desastres nacionales de Noruega para informar a los pilotos y organizar la información gubernamental en el caso de un percance nacional (Myrseth, 2012). El caso de Japón que crea opiniones sociales y preocupaciones como argumentación ideal (SOCIA en inglés) y que realiza una minería de contenidos semiestructurada para entender las preocupaciones de los ciudadanos (Shiramatsu, *et al.*, 2012).

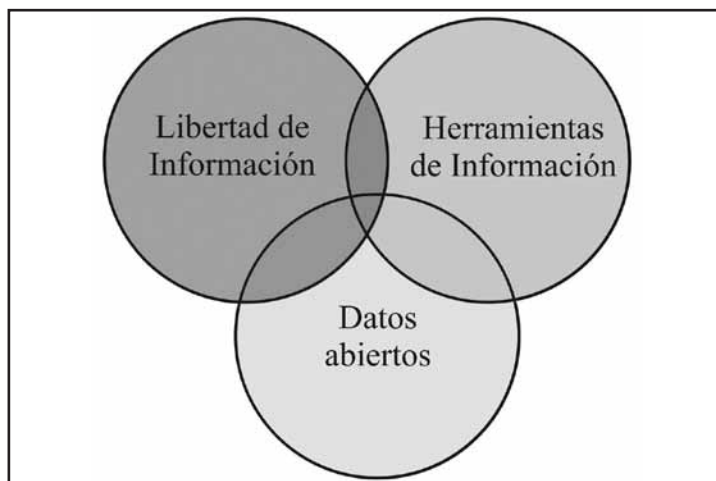
Otros países han desarrollado distintas estrategias de implementación de datos abiertos como Kenya (Leonida N. Mutuku & Jessica Colaco, 2012); Colombia (Lydia Marleny Prieto, Ana Carolina Rodríguez, & Johanna Pimiento, 2012); Brasil (Ricardo Matheus, *et al.*, 2012) Italia, que vinculan la interoperabilidad a la vinculación de los datos y los datos abiertos (Lodi, Maccioni, & Tortorelli, 2012).

La tercera dirección es la forma en que los ciudadanos hacen uso de los datos abiertos, en este sentido las investigaciones se vinculan directamente al uso de redes sociales y datos abiertos. Por ejemplo, el proyecto SOMUS que propone diversas herramientas para abrir los datos gubernamentales y aprovecharlos (Näkki, *et al.*, 2011). O bien el uso de la herramienta de *crowdsourcing* para impulsar la participación de los ciudadanos (Taewoo Nam, 2010). Por otro lado, Linders (2012) propone un conjunto de categorías para medir la coproducción de datos de los ciudadanos junto con el gobierno.

Recientemente el alcalde de Los Ángeles, Gavin Newsom, ha publicado un conjunto de experiencias ciudadanas del uso de los datos abiertos que ha permitido mejorar los servicios gubernamentales, alentar la participación y la colaboración en aras de una mayor interacción entre ambas partes (Newsom & Dickey, 2013).

Los tres caminos teóricos, que he denominado direcciones, han explicado las distintas variantes que han tomado los investigadores, oficiales públicos, servidores públicos y académicos para entender el gobierno transparente, que se ven en la Figura 1. En ella se intenta precisar un camino, un enfoque que defina al gobierno transparente y con ello los conceptos de transparencia, datos abiertos y transparencia gubernamental. En el siguiente apartado presentaré una propuesta de definición de gobierno transparente que, si bien no necesariamente integra todas las vertientes anteriores, sí busca contribuir al debate y precisar una dirección más que ayude al entendimiento de este campo de estudio tan novedoso y apasionante.

Figura 1
DIRECCIONES TEÓRICAS DEL GOBIERNO TRANSPARENTE



El concepto de gobierno abierto ha dado grandes saltos en las últimas décadas. Una de sus principales características es la confusión. El recorrido teórico de la sección anterior presenta las tres facetas en las que he agrupado esta discusión, aunque puede haber más o alguna de ellas se podría ampliar

hacia otras áreas, este recorrido teórico nos ofrece, al menos, tres lecciones importantes que nos dirigen hacia la construcción de un concepto.

La primera lección que nos deja es que un gobierno abierto no podría ocurrir sin la tecnología. La mayoría de las investigaciones, casos de implementación y ejemplos prácticos estudiados hacen mención del uso de la tecnología y en particular de las tecnologías de información y comunicación que se presentan a través de Internet.

Aunque Parks (1957) habría hecho válida su solicitud de información no por ello habría sido cumplida y resuelta por la autoridad. El problema de la administración pública antes de los años noventa, era su incapacidad para dar cauce a las posibles demandas de información por los costos de transacción que implicaban tiempo, personal, búsqueda en archivos, etc.

El otro ángulo del problema fue la libertad de información. Si el gobierno no era capaz de otorgar la información, al menos que permitiera el acceso a ella. Liberar la información, abrir los datos, fueron los mandatos posteriores que no llegaron a cumplirse cabalmente sino hasta el avance tecnológico y el uso de las computadoras y de las redes de tecnología, que permitían un rápido intercambio de información.

La segunda lección que nos deja este recorrido teórico es que el gobierno transparente no es tan simple como puede parecer a simple vista. La posibilidad de reorganizar los datos a través de nuevos y mejores procesos, de abrir los repositorios gubernamentales de datos a los ciudadanos en una forma accesible, organizada y neutral, sin afectar la privacidad de la información o exponer datos demasiado delicados que puedan dañar la función del Estado, no es un asunto sencillo.

Ya lo comentan los autores Meijer, Curtin, & Hillebrandt (2012) quienes indican que la transparencia gubernamental no puede dejarse solamente en manos de los técnicos o bien de la tecnología, sino que debería administrarse un proceso complejo de decisiones para abrir la información gubernamental.

Una tercera y última lección es que los gobiernos abiertos están ocurriendo en todo el mundo a diferentes niveles de madurez y grados de implementación. No se trata de una tendencia ideológica o política de unos cuantos años, sino que

obedece a una necesidad tanto de los ciudadanos como de los gobernantes de abrir los datos y compartir la información para entender mejor los problemas y sus posibles soluciones.

De igual manera los distintos estudios de otros países exponen distintas limitaciones, enfoques, procesos para aplicar el gobierno transparente, ello implica que no tendrá el mismo impacto el gobierno transparente en países de Asia que africanos, o en países de Europa en comparación con Estados Unidos o América Latina, esta disparidad en los contextos, la forma de interpretación del concepto y las herencias históricas pueden ser determinantes para entender el impacto del gobierno abierto en cada región.

Si bien esto es cierto, este recorrido teórico nos permite observar también una gran carencia: Aún no está claro qué es el gobierno abierto. ¿De qué hablamos cuando decimos “gobiernos transparentes”?

II.4 Gobierno abierto: Un concepto

La primera distinción que debemos hacer es hablar de transparencia y apertura. Desde mi punto de vista, lo primero es lograr la apertura, tanto de los datos como de los procesos. En este sentido el concepto más amplio debe ser la apertura gubernamental que permita observar las distintas formas de transparencia, rendición de cuentas y apertura de datos.

Autores como Parks (1957), Ivester (1977) y Relyea (1977) argumentan hacia esta dirección donde la apertura gubernamental es la primera etapa. Posteriormente, el presidente norteamericano Barack Obama presenta su idea de apertura gubernamental primeramente y después la transparencia, “*the open government initiative would establish a system of transparency, public participation, and collaboration*” (McDermott, 2010).

Para Lathrop y Ruma (2010) el conjunto de ensayos que forman parte de su libro tiene diferentes enfoques, los que consideran más importante generar la transparencia en primer lugar para lograr un gobierno abierto y los que piensan que el gobierno abierto es la primera etapa que debe desarrollarse (O’Reilly, 2010).

Una segunda etapa es entender la transparencia como una acción. Transparencia es el efecto de la apertura. Cuando nos referimos a “abrir el gobierno” nos

estamos refiriendo a transparentar los procesos, los datos, los archivos, la información gubernamental que ha estado resguardada. La apertura es la dirección, la transparencia es el camino.

Linders & Wilson (2011), hacen precisamente esta aportación al contenido de la iniciativa de gobierno abierto en Estados Unidos y colocan la discusión en el sentido de que la transparencia puede convertirse en la herramienta clave para abrir el gobierno. Otra contribución en esta etapa, que si bien logró transparentar el proceso de patentes en Estados Unidos y con ello los datos, es la idea de *Wiki Government* que ha impulsado Beth Noveck (2009) usando una tecnología de *web 2.0* que comenzó a popularizarse con *Wikipedia* ha logrado promover la idea de un gobierno más transparente, otros autores se han apoyado en esta idea y han creado esfuerzos propios (Linders, 2011; T. Nam, 2012; Taewoo Nam, 2010).

Una idea paralela que complementa la noción de la transparencia es la de protectores de la información o cuidadores de la misma (*stewardship*, en inglés). Dawes (2010) argumenta que tanto la “protección” como la utilidad de la información deben ser las bases que orienten la transparencia de los datos. Siguiendo su argumentación, la calidad de los datos y los retos en la medición de la transparencia son determinantes para señalar el desempeño gubernamental.

Como resultado de este marco de ideas sobre el gobierno abierto, las distintas aportaciones teóricas y la precisión acerca de la transparencia gubernamental como un concepto activo de la apertura del gobierno, propongo el siguiente concepto que orientará este texto en adelante:

El gobierno abierto debe entenderse como una plataforma tecnológica institucional que convierta los datos gubernamentales en datos abiertos para permitir su uso, protección y colaboración por parte de los ciudadanos en los procesos de decisión pública, rendición de cuentas y mejoramiento de los servicios públicos.

En esta propuesta conceptual, se entiende que el gobierno abierto es una plataforma tecnológica por que utiliza toda la tecnología de información y comunicación a su alcance para desempeñar su cometido. No sólo el uso de Internet a través de los sitios *web*, sino de las redes sociales y del uso de

tecnología móvil para difundir su información. De igual manera, la utilización de herramientas interactivas –*web 2.0*– que promuevan la participación, colaboración, cooperación, coproducción de información y conocimientos forma parte de esta plataforma tecnológica.

Considero que al ser una “plataforma” puede colocarse en ella un conjunto de programas, herramientas teóricas y prácticas que nos conduzcan hacia el objetivo descrito. No obstante, esto no podría lograrse si no se tiene el apoyo legal y presupuestal necesario, por ello se considera la “institucionalización” que permita darle los recursos necesarios, el impulso político conveniente para llevarse a cabo y extender la temporalidad –más allá de los periodos gubernamentales– para lograr la apertura del gobierno.

Otro componente que incluye esta conceptualización es que el resultado directo de esta plataforma es “convertir los datos gubernamentales en datos abiertos” esta idea parte del supuesto que los datos del gobierno se encuentran en formatos y con lenguajes burocráticos poco accesibles para los ciudadanos; la finalidad de tener una plataforma con la tecnología que ayude a la homologación y conversión de los datos para hacerlos accesibles y facilitar su difusión y su utilidad resulta imperiosa como una manera de lograr la mayor apertura gubernamental.

Posteriormente, una vez que los datos están “libres” como dirían algunos teóricos, los ciudadanos los podrán usar, convirtiéndose así en datos útiles para la toma de decisiones, la comparación y, por supuesto, la rendición de cuentas de los servidores públicos y los procesos de la administración pública. Otra de las posibilidades que ofrecen estos datos es precisamente permitir su protección, tanto de parte del gobierno que pueda proteger aquellos datos que considere delicados para la seguridad nacional o para la toma de decisiones públicas, como la protección de los datos por parte de los ciudadanos para que no se vean corrompidos o contaminados de percepciones ideológicas o tendencias políticas que impidan su correcto uso y comparación.

Al “liberar” los datos y hacerlos transparentes se convierten en un bien público, mientras se encuentran encerrados en los archivos gubernamentales parecen ser propiedad privada del gobierno en turno o de los funcionarios públicos que los administran. La idea del gobierno transparente es precisamente impulsar la colaboración ciudadana en el manejo de los datos, lo cual es un

componente de la democracia y de la participación ciudadana bajo un contexto más informado.

Sin duda seguiremos perfeccionando nuestra percepción sobre el gobierno abierto, la transparencia y la rendición de cuentas a lo largo del tiempo. Estos conceptos no pueden ser inmutables, pero al menos podrán ayudar a comprender mejor los esfuerzos públicos y privados en este tema. El siguiente capítulo enmarca precisamente este concepto dentro de un modelo teórico que complementa esta idea del gobierno transparente como plataforma.

CAPÍTULO III.

MODELO PARA EL GOBIERNO ABIERTO

CAPÍTULO III. MODELO PARA EL GOBIERNO ABIERTO

Un Modelo para el Gobierno Abierto: El Enfoque de las Dos Puertas

El gobierno abierto es un campo de estudio complejo. No solamente involucra las necesidades de información de los ciudadanos, también representa un reto para las organizaciones gubernamentales que deben organizar, clasificar, controlar, distribuir la información y volverla pública. La tensión entre ambos actores se vuelve más dinámica a través de los medios de comunicación, la academia y la presión internacional que obliga a “abrir” los datos en forma desordenada y más rápida.

Si a todos los actores anteriores les proporcionamos una herramienta que comparte la información a mayor velocidad, que contiene un conjunto de programas que difunden contenidos, envía datos en segundos a miles de ciudadanos que utilizan sus redes de contactos para compartir la información que reciben, que es gratuita y que cada vez invade más las actividades cotidianas. Con el uso de internet el gobierno abierto ha elevado su complejidad.

Esto nos conduce a que muchos gobiernos comiencen a realizar cambios para “abrirse” sin que tengan un orden, un sentido preciso o un objetivo que alcanzar. Para muchos la apertura de sus datos sólo pasa por construir un sitio web que contenga información atrasada; para otros, la compra de servidores para construir enormes bases de datos, digitalizar contenidos y gastar cuantiosos presupuestos públicos en crear oficinas para “atender” esta demanda ciudadana es lo que representa el gobierno abierto.

Pero al final de cuentas no terminan “abriendo” su gobierno, sino apenas han comenzado una etapa de “liberando” ciertos datos. ¿Cómo saber hacia dónde va el gobierno abierto?

Responder esta pregunta nos obliga a proponer un modelo teórico que permita atisbar en un futuro cercano una meta posible por alcanzar. Más allá de un concepto que explique el campo de estudio, el modelo nos ofrece la posibilidad de entender la realidad actual y predecir –con sus debidas limitaciones– un posible futuro.

Con esta idea es que propongo el modelo de las dos puertas en este capítulo que he dividido en tres secciones. La primera describe algunos de los modelos previos que se han utilizado para explicar este campo; la segunda sección describe el modelo propuesto y sus componentes; la tercera sección habla exclusivamente de un problema que tiene el modelo, la denominada “caja negra”.

III. 1 Los modelos de Gobierno Abierto

La burocracia es uno de los grandes productores de datos y documentos en el mundo. La razón de ello es que la mayoría de las decisiones públicas, los argumentos en los debates y en la construcción de políticas públicas se centra en la información que se proveen los funcionarios públicos entre ellos mismos. El resultado de esta inmensa cantidad de información que diariamente se genera, clasifica, expone, archiva o destruye son precisamente las decisiones públicas. El problema es que la toma de decisiones es cada vez más rápida y apremiante, lo que impide evaluar la calidad de la información, sus procesos o sistemas, en vez de la cantidad.

La medición del gobierno abierto se encuentra en ciernes, muy poca investigación científica, sistemática se ha realizado para entender qué métricas seguir en relación con este tema (Chapman & Hunt, 2006; Lathrop & Ruma, 2010; Taylor, Lips, & Organ, 2006). Sin embargo, desde el año 2011 varios académicos han incursionado en esta dirección proponiendo varios modelos. Reúno aquí, las tres aportaciones más relevantes para este texto y que me permitirán hacer la propuesta del modelo en el siguiente apartado.

Un primer modelo por etapas, es el que proponen Kalampokis, Tambouris, y Tarabanis (2011) que, si bien está enfocado más en la apertura de datos, es un punto de partida para entender el resto de los modelos. En este caso el modelo propone cuatro etapas: 1. Agregación de datos gubernamentales; 2. Integrar datos gubernamentales; 3. Integrar datos gubernamentales con datos no-gubernamentales, y 4. Integrar datos gubernamentales, no gubernamentales y datos sociales.

Este modelo parte del supuesto de organizar todo el conjunto de datos que sean de carácter público –datos públicos o privados– alrededor de una misma base de datos o interfase que permita su interpretación, recolección, sistematización obligando así a tener un repositorio nacional de datos que permita ser consultado por todos los ciudadanos. En teoría hay gobiernos que se encuentran apenas en la primera etapa, agregando datos propios, organizándolos internamente y muy pocos se encuentran en la tercera o cuarta etapa del modelo.

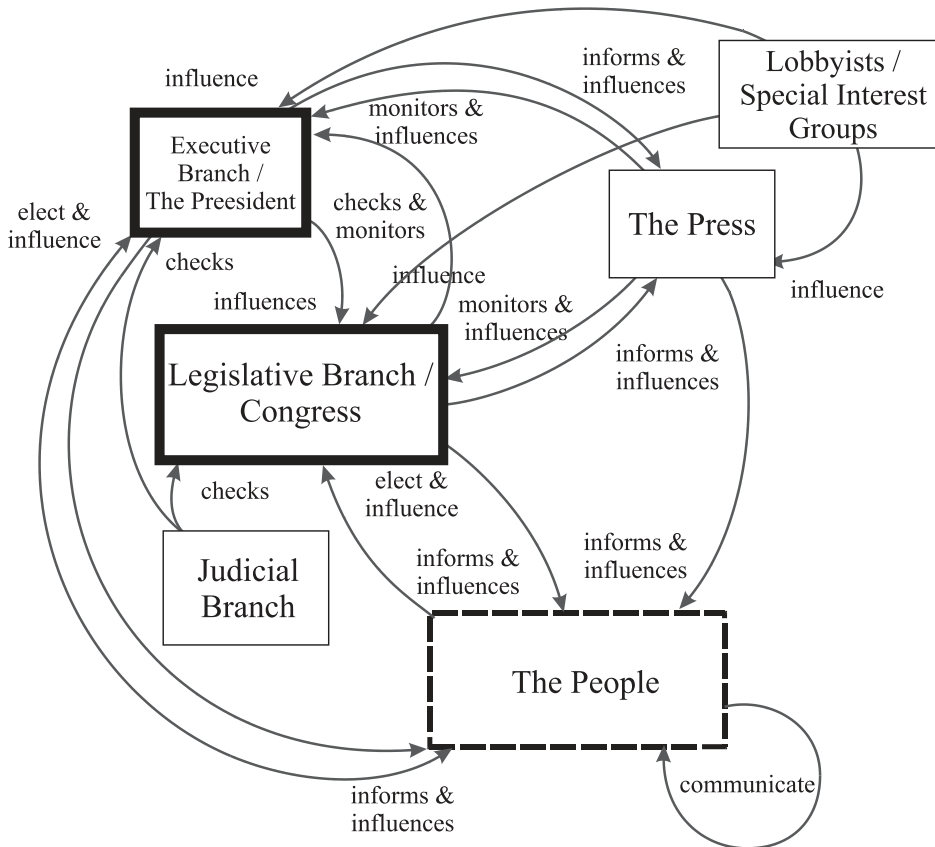
Los autores de este modelo concluyen diciendo que tanto los datos actuales como los históricos deben estar abiertos continuamente a disposición de los usuarios ya que se consideran un bien público (Kalampokis, *et al.*, 2011).

Un modelo similar es el propuesto por Solar, Concha, y Meijueiro (2012), donde presentan 33 variables críticas para analizar debilidades y fortalezas de la apertura de datos gubernamentales.

Un tercer modelo en esta dirección, es el realizado por Scholl y Luna-Reyes (2011) quienes utilizaron la teoría de dinámica de sistemas para responder a la pregunta: ¿Considerando el balance de influencias y retroalimentaciones entre los mayores actores –Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial y los ciudadanos–, cuáles son los efectos del gobierno abierto, la transparencia, colaboración e iniciativas de participación ciudadana? Los autores lograron hacer un detallado análisis de las interacciones de estos actores usando su modelo a partir de distintos esquemas, como el del “secreto gubernamental”, el de gobierno abierto y la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, todos ellos aplicados al sistema político norteamericano (Ver Figura No. 2).

El modelo de Scholl y Luna-Reyes (2011) es una valiosa contribución para entender las relaciones y dinámicas que están ocurriendo con la apertura del gobierno. Si bien su objetivo no fue presentar un modelo de madurez o de implementación del gobierno abierto, sí presentan una manera de entenderlo, usando la teoría de dinámica de sistemas construyeron un modelo teórico que aumenta la comprensión de este campo y nos provee de una herramienta alternativa para entenderlo y poder replicarla en otros países en los siguientes años.

Figura 2
MODELO DE GOBIERNO ABIERTO*

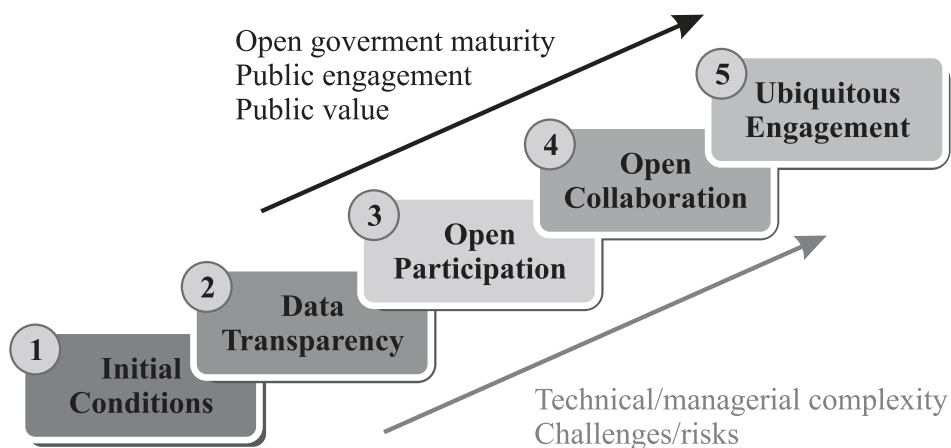


* Desde la dinámica de sistemas (Scholl & Luna-Reyes, 2011), pág. 110.

El cuarto modelo de este apartado, es el que presentan Lee y Kwak (2011), quienes han propuesto un modelo de madurez que, a través, de cinco etapas, intenta explicar la implementación del gobierno transparente. Ambos autores parten de la idea que entre mayor sea el grado de involucramiento de los ciudadanos en su modelo, mayor será el valor público que pueda tener el gobierno al respecto de su modelo. Otro de sus supuestos es que una condición indispensable para avanzar en su modelo es que abran los datos, ya que es un requisito previo para participar y colaborar. Lee y Kwak (2011) proponen cinco etapas (Ver Figura 3):

1. 1. Condiciones Iniciales.
2. 2. Transparencia de Datos.
3. 3. Participación Abierta.
4. 4. Colaboración abierta.
5. 5. Involucramiento ubicuo.

Figura 3
MODELO DE GOBIERNO ABIERTO*



* (Lee & Kwak, 2011), pág. 496.

En su primera etapa los autores proponen que exista un catálogo de datos aunque no exista una forma de medición. La segunda etapa de madurez si propone identificar los datos de alto impacto y publicarlos, a la vez que mejore la calidad de sus datos en materia de consistencia, actualidad, exactitud e importancia. La tercera etapa propone impulsar una retroalimentación pública de los datos, mantener una conversación con los ciudadanos, promover el voto, la comunicación interactiva usando redes sociales como el *crowd-sourcing*. La cuarta etapa de este modelo se fundamenta en crear la colaboración entre las distintas dependencias del gobierno, una colaboración interna en primer lugar y una colaboración que permita *co-crear* valor con los ciudadanos al abrir una colaboración del público en general. Finalmente, la quinta etapa se enfoca en promover un involucramiento de los ciudadanos en cualquier lugar, en cualquier momento, donde esté la información a su disposición, además

de incrementar la transparencia de los datos, la participación ciudadana y la colaboración.

III.2 El modelo de las dos puertas

Estos cuatro ejemplos implican varios modelos sobre la dirección que deba tomar el gobierno abierto. Un primer modelo es precisamente organizar los datos, “liberar” los datos de las garras de la burocracia. Un segundo modelo es considerar que el gobierno abierto es un campo dinámico, en constante movimiento y cuyas funciones se pueden ir adaptando a nuevas circunstancias y contextos. Un tercer modelo a seguir es considerar que el gobierno abierto evoluciona; su grado de “madurez” dependerá de qué tanto cumpla con sus funciones y cómo se vayan adaptando a ellas las estructuras gubernamentales.

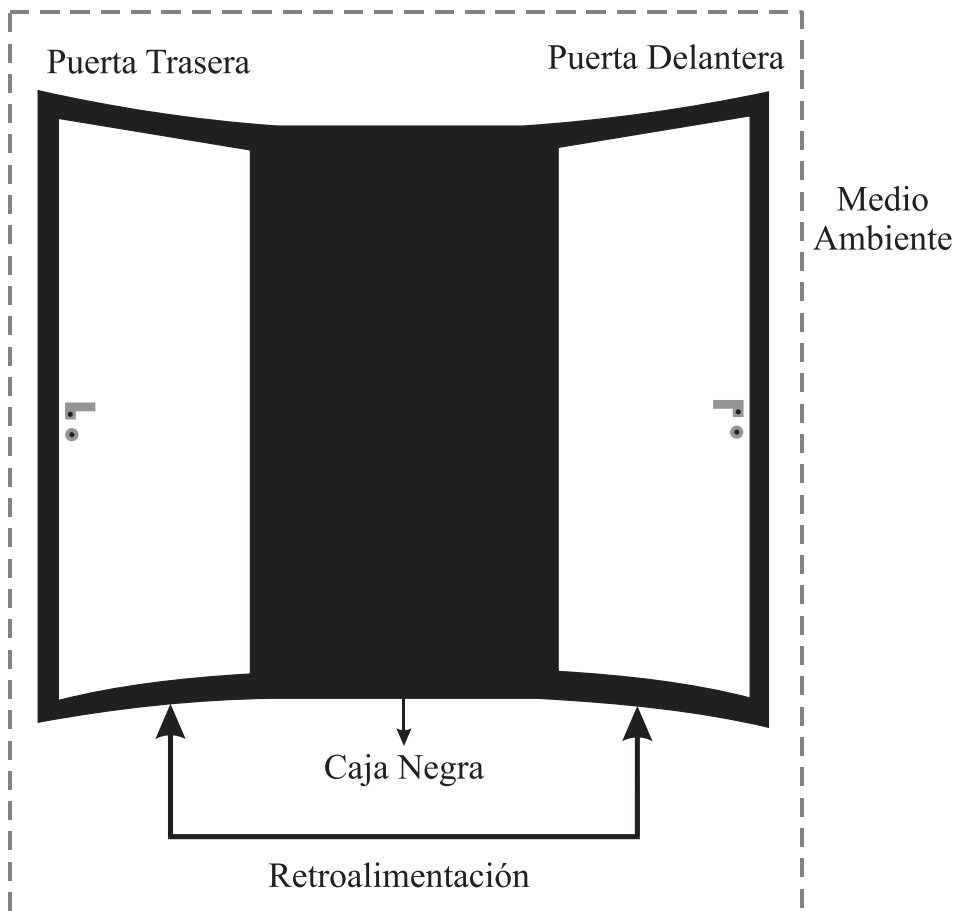
Desde la perspectiva del modelo de las dos puertas que propongo, el modelo debe ser sistémico. Tim O’Reilly (2010) propone que el gobierno abierto deba ser entendido como “un sistema de procesos en una plataforma”. Partiendo de esta idea, considero que uno de los teóricos políticos que ha investigado en el área de sistemas es Easton (1953), quien propone un esquema para el análisis político basado en los sistemas, cuyos cinco componentes –entradas, salidas, medio ambiente, retroalimentación y caja negra– se han utilizado para explicar las debilidades y problemas de los sistemas políticos contemporáneos.

El gobierno abierto puede ser entendido a partir de este esquema, donde sus entradas son los datos, registros, información que recibe del gobierno y de los ciudadanos que interactúan con el sistema; la caja negra –en este caso la burocracia– transforma los datos y genera como salidas, *outputs*, reportes, informes, fichas, registros, que se vuelven de nuevo información al regresar al sistema mediante la retroalimentación del mismo. El medio ambiente en el que ocurre este sistema de gobierno abierto es un sistema político, o bien puede quedar enmarcado en un ambiente constitucional.

Dentro de este sistema se asume que la información cuando se transforma en la caja negra se vuelve “propiedad” del sistema, es quien la “guarda” o restringe la información para unos cuantos tomadores de decisiones y queda lejos de los ciudadanos. De igual forma, la información gubernamental que fluye a través del sistema no puede ser vista, analizada o recolectada por los ciudadanos sino hasta su “salida” y, en este caso, los ciudadanos sólo tenemos acceso a lo que recibimos como producto de información o salida del sistema.

Siguiendo este razonamiento el objetivo central del gobierno abierto es “abrir” la información, liberar los datos dentro del sistema y dentro del flujo de información al interior del sistema e incluso de la caja negra. Con esto en mente, una analogía que puede ayudar a entender mejor este proceso se encuentra en la Figura 4, donde existe una puerta trasera y una puerta frontal para el acceso a los datos.

Figura 4
MODELO INICIAL DE LAS DOS PUERTAS PARA
GOBIERNO ABIERTO



En este sentido, la administración pública ha fungido como un portero o un guardián de la información, ya que decide qué información puede salir o entrar al sistema. La función de las puertas es doble, tanto permitir el acceso de la ciudadanía hacia la información que esté en el interior, como proporcionar cualquier información que ayude a la toma de decisiones o construir nuevas alternativas. La Tabla 1 presenta la diferencia entre una puerta y otra.

Tabla 1
COMPONENTES CENTRALES DEL MODELO DE LAS
DOS PUERTAS

COMPONENTE	PUERTA TRASERA	PUERTA FRONTAL
Idea central.	El gobierno controla los flujos de información.	El gobierno y los ciudadanos controlan los flujos de información.
Sentido de propiedad.	El gobierno es propietario de la información que genera.	La información gubernamental es un bien público. Ciudadanos y funcionarios son copropietarios de la información.
Dirección.	Transparentar el gobierno.	Apertura gubernamental.

En la actualidad el gobierno es un portero que tiene el poder único de entregar información a cuentagotas sobre sus actividades, sus ingresos y sus acciones. La idea del gobierno transparente es cambiar ese poder y compartir esta responsabilidad con los ciudadanos –*Stewardship* (Dawes, 2010)– pero al mismo tiempo abrir los datos al público para que puedan usarlos y generar valor con ellos. A continuación explico cada una de las partes del modelo:

1. 1. Puerta trasera.
2. 2. Puerta frontal.
3. 3. Medio ambiente.
4. 4. Retroalimentación.
5. 5. La caja negra.

III.2.1. La perspectiva de la puerta trasera

El concepto de puerta trasera (*back door*) se explica porque existe menos confianza en que los ciudadanos puedan controlar la información y un rechazo a liberar los datos para el consumo público. La idea rectora de esta perspectiva es que la seguridad de la información debe ser una prioridad para mantener el control social, por ello, la información debe ser contenida y sólo fluir bajo la dirección del gobierno (Ivester, 1977).

Se trata de una perspectiva muy parecida a la que ocurrió con la Guerra Fría, muy diferente a la que vivimos ahora en un mundo interconectado. Debido a los avances tecnológicos recientes esta perspectiva es muy difícil de mantener, el caso de *WikiLeaks* (Fenster, 2012; Leigh, Harding, Pilkington, Booth, & Arthur, 2011) y de la primavera árabe así parecen demostrarlo, donde la falta de apertura de la información se convirtió en un motor de resistencia civil y de exposición de contenidos (Nahed, 2012; Noueihed & Warren, 2012).

Bajo esta perspectiva yace la idea de monopolio de información. El gobierno no sólo es el mayor productor de datos de cada país, sino el único que tiene el privilegio de resguardarlos, registrarlos, clasificarlos con dinero de los contribuyentes. Aunque esto no es consistente con la idea de rendición de cuentas ni de impulsar la democracia, la apertura de los datos desde la puerta trasera se reduce a compartir cierta información y regular la velocidad al hacerlo, aunque en la retórica discursiva de los gobernantes se hable de un gobierno abierto, sus procesos y sus datos permanecen cerrados (Roberts, 2000). En otras palabras dejar la “puerta entreabierta” para que sólo pueda salir cierta cantidad y calidad de información gubernamental y nunca dejarla completamente abierta. Su dirección es hacia “transparentar” la información lo más posible sin dejar de lado su propia esencia restrictiva.

III.2.2. La perspectiva de la puerta frontal

Desde este enfoque los ciudadanos y el gobierno tienen una meta común: Compartir la información, porque ambos suponen que la información es un bien público y que no hay monopolio de los datos. Ambos (ciudadano y gobierno) tienen los mismos derechos y obligaciones para crear, registrar,

archivar, distribuir, coproducir y colaborar con la información gubernamental, dado que ambas partes suponen que trae un beneficio común.

Bajo esta perspectiva de ser copropietario de la información, la colaboración y la cooperación de los ciudadanos llegan a ser fundamentales para lograr una tarea conjunta. La interacción de ambos actores es cotidiana y transparente, la forma en que el gobierno recibe información es la misma en la que los ciudadanos la producen, reutilizan o transforman en beneficio de los gobernados: La puerta siempre está abierta para dejar fluir la información.

Los ciudadanos toman lo que necesitan y el gobierno toma la información que los ciudadanos le presentan. En este punto la tecnología juega un papel central, ya que la plataforma de datos –véase la propuesta de concepto de gobierno transparente en el capítulo anterior– sirve como intermediario para facilitar la colaboración, coproducción y participación ciudadana con los funcionarios gubernamentales. Su dirección es lograr un gobierno abierto en todos los sentidos, usando para ello los avances tecnológicos a su alcance.

La perspectiva de la puerta frontal significa el ideal a alcanzar de un gobierno abierto. Las expectativas de los ciudadanos se refieren a una política pública de apertura en la cual puedan tomar “el control” de la información y ser corresponsables de la misma. De igual manera, al ser los ciudadanos propietarios de la información, pueden consultar archivos, hacer preguntas y manejar la misma información como si fuera un oficial gubernamental. En complemento con esta idea, las tecnologías de información y comunicación juegan un importante rol ser los “porteros” o “guardianes” de la información entre los ciudadanos y los servidores públicos a través de las interfaces –sitios web, wikis, redes sociales, etcétera– que conectan con las bases de datos oficiales. El grado de libertad que tengan los ciudadanos para interactuar con la información determinará el avance del gobierno abierto. La Tabla 2 muestra un comparativo entre ambas puertas.

Tabla 2
COMPARATIVO DE FUNCIONES DEL
MODELO DE LAS DOS PUERTAS

	Perspectiva Puerta Trasera	Perspectiva Puerta Frontal
Elementos	<ul style="list-style-type: none"> • Crea nuevos canales de información. • Reduce la corrupción publicando algunas leyes y reglamentos. • Monitorea las actividades de gobierno y las publica. 	<ul style="list-style-type: none"> • Interactúa con los ciudadanos entendiendo sus intereses y resolviendo sus necesidades de información. • Reduce la división digital entre los ciudadanos y promueve la transparencia gubernamental. • Publica los procesos de toma de decisión gubernamental. • Mejora las bases de datos públicas para hacer los datos reutilizables y dinámicos • Promueve la interacción de los ciudadanos con los servidores públicos al interior de los procesos de toma de decisión para co-producir datos e información. • Los servidores públicos son fácilmente localizables por cualquier medio de comunicación. • Las opiniones públicas son fácilmente medibles • Los ciudadanos pueden seguir el progreso y desempeño en tiempo real de los programas públicos. • Los ciudadanos son capaces de criticar y enriquecer la rendición de cuentas de los funcionarios y del gasto público.

Las funciones presentadas en la Tabla 2 requieren ser evaluadas y comprobadas por la práctica para terminar de definir el modelo. Sin embargo, en el centro de las dos puertas todavía existe un elemento adicional: La caja negra. Este componente es el que procesa la información, donde se encuentran la mayoría de los criterios de decisión que permanecen ocultos y donde se definen las categorías, clasificaciones y respuestas definitivas que pueden salir por ambas puertas para decidir un curso de acción, una ley o una acción política. Esta caja negra es la última etapa de un proceso de apertura del gobierno abierto y la analizaré en detalle en la última sección de este capítulo.

III.2.3. Medio ambiente

De acuerdo con Easton (1965) el medio ambiente es el que rodea el sistema que propone. No sólo abarca el marco legal, los medios de comunicación, los ciudadanos, partidos políticos y los poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sino que incluye el medio ambiente internacional, los grupos no gubernamentales y organizaciones cívicas y grupos de presión alternativos.

Para el caso del gobierno abierto se debe considerar además la burocracia –con su resistencia al cambio– y los antecedentes históricos que señalan las organizaciones públicas.

El modelo de las dos puertas libera información en ambos sentidos: Por detrás la información incómoda, –importante– que debe salir pero que no se quiere exponer. Por la puerta frontal la información inofensiva, que se piensa puede consumir el público sin dañar la imagen gubernamental, aunque debiera abrirse toda la información.

Ambas informaciones, trasera o delantera, impactan en un medio ambiente que presiona para evitar que se difunda la información gubernamental, pero que también presiona –a través de grupos, leyes, actores sociales– para que la información se publique tal como lo estipulan las leyes. Esta tensión entre ambas fuerzas es la que se desarrolla en el medio ambiente del gobierno abierto.

No hay receta para limitarla en un ambiente democrático, donde la discusión y los debates de las ideas y las posturas políticas y sociales se encuentran a la orden del día. Sin embargo, es posible neutralizar algunos efectos cuando se “expone” también la tensión, las resistencias y los actores que se niegan a liberar la información ante la opinión pública. Este nivel de exposición –léase *WikiLeaks*– coloca a los tomadores de decisiones en una posición incómoda entre lo que dice su discurso y la retórica del gobierno transparente, y la realidad al resistir la apertura gubernamental.

III.2.4. Retroalimentación

La intención de la retroalimentación es mejorar los procesos, pero también se trata de una parte del flujo de información. Todas las entradas –*inputs*– de

información, se procesan en la caja negra y tienden a salir –*outputs*– para volverse parte del sistema de nuevo y... convertirse nuevamente en entradas pero transformadas por el contexto.

En este sentido, la retroalimentación alimenta al sistema también y le ofrece la posibilidad de mejorarse, reconstruirse o deformarse. Para el caso de la apertura de gobierno, este flujo de información ocurre en dos sentidos, desde la puerta trasera o la puerta frontal, en ambos casos se entrega información y se recibe información del sistema.

En este esquema (ver Figura 3) no se actúa en forma unidireccional como en el esquema de Easton (1954), sino que ambas perspectivas generan datos y se alimentan del sistema debido a que su enfoque es distinto: Uno busca mantener el control de la información –puerta trasera– y el otro pretende abrir la información y hacerla interactiva con los ciudadanos.

III.2.5. La caja negra

Dicen Lee y Kwak (2011), refiriéndose a la caja negra: “*As a result, the work of the Level 1 government agency is often viewed by the public as a black box with little transparency*” (pág. 496). El tema de la caja negra ha sido poco explorado desde la propuesta de David Easton. Aquí se reducen las complejidades del modelo en un solo concepto que no puede explicarse por sí mismo y donde se concentran un conjunto de decisiones, datos, criterios, ideologías y razonamientos cuyas dimensiones no podemos comprender aún.

Sin embargo, para el concepto de gobierno abierto la caja negra no puede ser la excusa que ponga límites a la apertura de los datos o que encierra de nuevo la información gubernamental bajo el pretexto que está dentro de esta maraña de decisiones y procesos que no se pueden analizar (Bozeman & Bretschneider, 1986).

Si bien no pretendo “abrir” la caja negra desde el punto de vista teórico, si ofrezco una posible solución que permita la posibilidad de entender qué procesos se siguen ahí. En este sentido propongo que se utilice el concepto de gobierno abierto dentro del modelo de las dos puertas que propuse en el capítulo anterior y que dice así: “El gobierno abierto debe entenderse como una plataforma tecnológica institucional que convierta los datos gubernamentales en datos abiertos para permitir su uso, protección y colaboración por parte de

los ciudadanos en los procesos de decisión pública, rendición de cuentas y mejoramiento de los servicios públicos”.

Con esta idea, la caja negra puede comenzar a abrirse si se desarrolla una plataforma tecnológica con un fuerte apoyo legal, que permita convertir el flujo de datos, informaciones, registros y archivos gubernamentales en datos “libres” y abiertos para la sociedad, mismos que puedan fluir a través de ambas puertas, ya sea con restricciones –a partir del enfoque de puerta trasera– o sin límites con el enfoque de la puerta frontal donde la información se encuentre accesible para los ciudadanos.

Desde el punto de vista de Easton era poco probable sistematizar todo un conjunto de variables, datos, argumentos y razones políticas que determinaran una decisión política. Sin embargo, desde la perspectiva de abrir los datos –cuando ya se tomaron las decisiones– y sobre todo considerando que los datos se requieren para favorecer la utilidad pública y la construcción de conocimiento tanto al interior del gobierno como de los ciudadanos, entonces ahora se vuelve viable transformar la caja negra en una plataforma de datos.

Retomando el concepto de O’Reilly (2010) en el que propone que el gobierno sea una plataforma de datos integral, así como el modelo propuesto por Kalampokis, Tambouris, y Tarabanis (2011) de una integración de los datos gubernamentales con los datos sociales, parecen complementarse ambos planteamientos en el sentido de crear una plataforma común a través de la cual se organicen y transformen los datos gubernamentales, lo cual vendría siendo la principal actividad de la caja negra.

Para abrir la caja negra en el contexto del modelo de las dos puertas, cuando la caja negra se encuentra en la mitad de ambas salidas-entradas de datos no parece sencillo, por lo tanto propongo seis etapas que permitan ordenar este proceso:

1. **Identificación de datos y procesos clave.**
2. Homologación de datos en una sola plataforma.
3. Diseño de plataforma de datos (intermediario virtual).
4. Liberación de Datos Clave en formato reutilizable y ordenados por utilidad.
5. Liberación de Procesos clave.

6. Integración de los datos gubernamentales con datos sociales para conformar una plataforma de datos públicos.

Estas seis etapas presentan un mapa que pueda orientar a abrir la caja negra y propiciar una mayor apertura gubernamental usando el modelo de las dos puertas; sin embargo, su descripción más detallada y acciones concretas escapan al objetivo de este capítulo y requieren otro libro aparte o una sección completa para describirlas.

El modelo de las dos puertas contribuye a la discusión de alternativas teóricas que permitan explicar en forma clara el avance del gobierno abierto. Sin duda se trata de un modelo que requiere probarse y delimitarse con mayor precisión a lo largo del tiempo; sin embargo, la idea central del modelo demuestra que se puede delimitar en qué grado se están implementando acciones de apertura gubernamental, de transparencia o simplemente de apertura de datos.

Por otro lado, la acción gubernamental puede orientarse hacia una u otra perspectiva, con claridad se determina en el modelo qué dirección está siguiendo el programa de gobierno en materia de transparencia y cuál puede ser su objetivo. Sin duda habrá acciones que puedan ser “híbridas” es decir, que contengan características de ambos sentidos, ¿deberán quedar a la mitad y no poderse precisar?

Ese es uno de los retos teóricos que se deberán resolver con la implementación del modelo en los próximos años y a cuyas investigaciones futuras van orientadas.

En suma, el modelo de las dos puertas es una guía para entender en qué lado del modelo se encuentra el Departamento, la Secretaría de Estado o el Gobierno Federal en materia de transparencia. ¿En qué puerta está entregando información usted? ¿Acaso no quiere abrir completamente la puerta y dejar “salir” toda la información que produce? Por otro lado, ubica también los procesos de transparencia; al liberar datos, procesos o lineamientos de toma de decisión, estamos realizando actividades de transparencia que conducen hacia una mayor apertura gubernamental, hasta alcanzar un ideal donde los ciudadanos puedan obtener la información que desean sin intermediarios y en tiempo real.

El siguiente capítulo presenta un modelo para medir la transparencia gubernamental que se desarrolló en el año 2006. Es muy diferente al modelo de las dos puertas porque el presentado en este capítulo se construyó a partir de la experiencia de medir la transparencia en los portales de gobierno estatal en México de 2007 al 2012, sobre la cual se basa la segunda parte de este libro y que se explica a continuación.

SEGUNDA PARTE

CAPÍTULO IV. METODOLOGÍA DE LA MEDICIÓN DE TRANSPARENCIA EN LÍNEA

SEGUNDA PARTE

CAPÍTULO IV. METODOLOGÍA DE LA MEDICIÓN DE TRANSPARENCIA EN LÍNEA

Una medida puede incomodar un gobierno. Al menos eso es lo que ha sucedido en la medición de los avances para implementar el gobierno abierto en México en los últimos años. En esta segunda parte del libro presento las mediciones que he realizado en materia de transparencia desde el año 2007 a la fecha.

En este sentido, siempre se consideró al concepto de transparencia como un sinónimo del gobierno abierto o de la apertura de datos, así lo mantendré en los siguientes capítulos, porque fue el concepto con el que se hicieron estos estudios previos al desarrollar un concepto –capítulo II– y un modelo –capítulo III– que ahora se han integrado en este libro.

Este cuarto capítulo está dedicado a mostrar el modelo que orientó la medición de los últimos cinco años, así como describir la metodología que se utilizó para llevar a cabo dicha medición. Por lo tanto he dividido el capítulo en tres secciones: En la primera sección describo el modelo teórico de cinco componentes que se utilizó para medir la transparencia desde el 2007. La segunda sección describe la metodología para las mediciones: número de estados evaluados, el instrumento de medición, la forma de evaluación a lo largo del tiempo, etc. La tercera y última sección describe los problemas que representó medir el gobierno transparente en sus portales de internet.

Modelo de Medición

Varias fueron las razones que motivaron una investigación sistemática y longitudinal de los sitios de transparencia en México. En primer lugar, dar una dirección a los desarrolladores web y tomadores de decisiones de los portales de transparencia hacia dónde dirigir sus esfuerzos, conocer sus aciertos y debilidades en función de los usuarios. En segundo lugar, para mejorar sus contenidos y formatos en beneficio de los usuarios, quienes al final de cuentas son los que pagan con sus impuestos por tener un portal de este tipo y son los que requieren de sus servicios. Finalmente, desarrollar una medición imparcial, autónoma y con un modelo preciso que genere la competencia

entre los propios portales en internet ayuda a mejorarlos y pone en evidencia aquellos que no lo hagan.

IV.1 Antecedentes

En México, uno de los portales de internet que por mandato de Ley debe existir ya en todas las entidades del país es el Portal de Transparencia y Acceso a la Información. Ni la Constitución Política de México, ni la Ley secundaria que creó el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) define con exactitud qué es un portal de transparencia, solamente se habla de medios electrónicos; en las leyes estatales sí se refieren directamente a Internet como “el medio electrónico” donde se puede publicar, pero en ningún momento se definen como portales de transparencia. La *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en su artículo Sexto, fracción V dice a la letra:

Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

Por su parte la ley del IFAI en su artículo noveno refiere:

Artículo 9. *La información a que se refiere el Artículo 7 deberá estar a disposición del público, a través de medios remotos o locales de comunicación electrónica. Los sujetos obligados deberán tener a disposición de las personas interesadas equipo de cómputo, a fin de que éstas puedan obtener la información, de manera directa o mediante impresiones. Asimismo, éstos deberán proporcionar apoyo a los usuarios que lo requieran y proveer todo tipo de asistencia respecto de los trámites y servicios que presten.*

Las dependencias y entidades deberán preparar la automatización, presentación y contenido de su información, como también su integración en línea, en los términos que disponga el Reglamento y los lineamientos que al respecto expida el Instituto.

A partir de este Decreto constitucional y la ley secundaria de acceso a la información, hoy en día tenemos dos portales de transparencia uno directamente del gobierno y otro que se denomina “garante” que es el de los llamados institutos locales de transparencia por cada estado. Para resolver este problema y definir cuál portal de internet incluir en la medición, se escogió para la medición del año 2007 a los “portales de transparencia” que había, tanto los órganos de dependencias estatales como los institutos locales se tomaron como iguales. Estos casos fueron solamente tres portales estatales, en comparación con la evaluación de 25 sitios web de los institutos y dos subsitios vinculados a la página estatal. Estas excepciones no impactaron sustancialmente en la medición de transparencia

Sin embargo para la medición del año 2009, se eligieron los Institutos de Transparencia –órganos garantes– para evaluarlos primero porque en teoría son órganos formados por ciudadanos y deberían ser más autónomos y ofrecer información pública de manera más transparente y sin el sesgo que pudieran tener los órganos internos de transparencia de los gobiernos estatales, según lo establece el artículo Sexto Constitucional, fracción IV:

Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión

IV.2 El modelo de medición de transparencia gubernamental en México

Desde el año 2005 se conoce una primera medición de los portales de transparencia realizada por López Ayllón (2005), este estudio se realizó con un modelo dicotómico: “SI / NO cumple con la ley de transparencia”, en ese momento sólo seis estados de 32 cumplían con la ley.

Ese mismo año otro estudio de Ramos y Prieto (2005) realizó una investigación similar pero con una entrevista directa a algunos comisionados y visitando los sitios web directamente. Ambas investigaciones midieron el cumplimiento legal, pero no la usabilidad, formato y/o disposición de los sitios de internet enfocados en el usuario final. Es a partir del año 2010 cuando surge una explosión de distintos estudios de transparencia en México, los cuales han sido reunidos en la Tabla 3 de este capítulo.

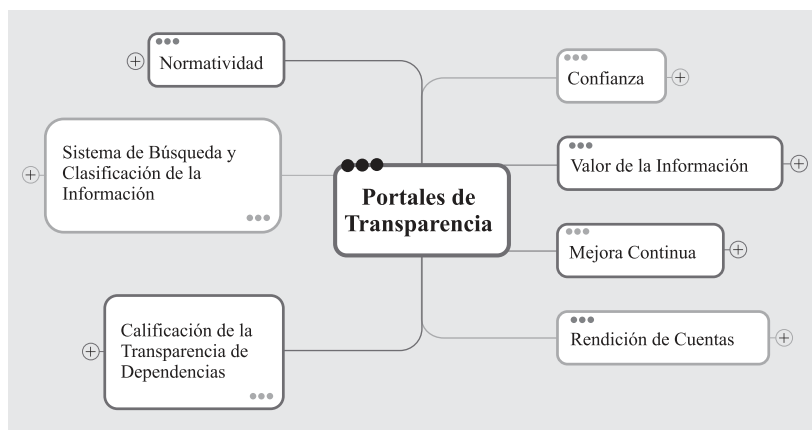
Tabla 3. Comparativo de Estudios de Transparencia			
Variable / Estudio	Ranking 2010 Sandoval	Medición CIDE-COMAIP	IDAHIM
Objetivo	Percepción ciudadana de los portales de transparencia local	Estado en que se encuentra la transparencia en México y búsqueda de mejores prácticas	Comparativo entre leyes estatales de acceso a la información
Enfoque	Evolución de los sitios web de transparencia en México	Punto de vista integral de la transparencia en México	Evolución de las leyes de acceso a la información
Metodología	Visita directa a los sitios web de transparencia. Duración 30-40 mins. Dos visitas.	Visita de 592 websites Entrevistas: 127 1,810 solicitudes de información	Análisis de las leyes de los estados
VARIABLES PRINCIPALES	Confianza, Valor de la información, mejora continua, rendición de cuentas, transparencia de las dependencias internas, buscador, normatividad y formato	Dimensión Normativa (132 indicadores) Dimensión Web (12 indicadores) Dimensión Usuario Simulado (2 indicadores) Diseño Institucional (56 indicadores)	1. Reglas Normativas 2. Diseño Institucional 3. Procedimientos para el acceso y difusión de la información
Tamaño del Instrumento	32 Indicadores	202 Indicadores	31 Indicadores
Muestra	32 websites	32 estados. Poderes: Federales, Legislativo y Judicial 3 Municipios 3 Órganos autónomos	32 Leyes estatales
Fecha de estudio	Febrero-marzo 2010	Noviembre 2009-julio 2010	Febrero 2010
Conclusiones	50% de los sitios tuvieron movimiento en el ranking. Se encontró opacidad en la mayoría de los datos, pocas agencias que comparten información.	Asimetría en la calidad de contenido, en la calidad de las Leyes y procedimientos. No se encontró relación con presupuesto, cargas de trabajo, IDH y tipo de sujeto.	La mayoría de las regulaciones carecen de sistemas de penalización y clasificación de la información.
Fuente	www.mejoraturgobierno.org.mx	www.metricadetransparencia.cide.edu	http://www.scribd.com/doc/30665890/Indice-del-Derecho-de-Acceso-a-la-Informacion-en-Mexico-IDAIM

Los modelos de la Tabla 3 se comparan con el modelo presentado aquí, al menos el modelo seguido para construir el Índice del Derecho de Acceso a la Información en México (IDAIM). Se enfocan en el cumplimiento legal más que en una evaluación integral; en cambio los otros dos modelos Sandoval y CIDE COMAIP son modelos que tienen una visión más completa del fenómeno y desarrollan una medición más precisa.

El modelo de medición para esta investigación, se originó en el año 2006 en el 2º Foro de Transparencia y Tecnología realizado en Guanajuato, México el 17 y 18 de agosto. Ahí se presentó una primera propuesta de metodología para evaluar portales de transparencia de los institutos locales. Los componentes y sus variables se sometieron a una discusión pública en ese foro y en meses posteriores para conformar un cuestionario modelo que pudiera medir las características y funciones básicas que debe tener un Portal de transparencia y acceso a la información.

Como resultado, se diseñó un modelo basado en siete componentes: Confianza, Valor de la información, Mejora continua, Rendición de cuentas, Calificación de transparencia de dependencias internas, Sistema de búsqueda y Clasificación de la información y Normatividad (Ver Figura 5). A continuación se describe cada uno de los componentes evaluados. Aunque la descripción de los reactivos aparece en la sección de metodología, el cuestionario puede verse en el Anexo 1 al final del libro.

Figura 5
MODELO DE MEDICIÓN DE PORTALES DE
INTERNET DE TRANSPARENCIA 2007



IV.2.1. Confianza

Este componente ha sido el más difícil y complejo de medir, por dos razones principales: La primera es que se trata de medir la confianza de la información y por ello, ¿Cómo comparar la información gubernamental si es la única fuente que tenemos? ¿Cómo saber si los datos que presentan son verídicos y exactos? La segunda razón es que tiene que ver mucho con la percepción

que se tenga del gobierno, con el grado de “confianza” hacia sus acciones y valores. Algunos académicos –Meijer *et al.*, 2011; Bannister y Connolly, 2011; Lips *et al.*, 2005– han explorado esta relación entre la transparencia y la confianza, sin que exista, al parecer, alguna relación significativa que aumente el nivel de confianza de los ciudadanos en los gobiernos o en los procesos públicos.

Sin embargo, el objetivo de incluir este componente en la medición fue explorar la relación de confianza en la información presentada junto con el gobierno.

IV.2.2. Valor de la Información

El segundo componente se refiere a la “utilidad” de la información que presenta el portal de transparencia. Su objetivo fue medir esta variable, dado que los ciudadanos buscan información “útil” para su beneficio, ya Dawes (2010) ha mencionado que la utilidad es un componente que debe evaluarse y medirse para beneficio de los ciudadanos. Asimismo se mide si existe una forma de información confidencial. Este componente busca valorar tanto la actualización de la información –generalmente con un mes de rezago, como máximo– y también si la información era suficiente con la expectativa que se tenía de ella.

Adicionalmente en este componente se agregaron dos preguntas de usabilidad: si la información se puede localizar con rapidez y si no existe frustración alguna en el momento de buscar información del gobierno.

IV.2.3. Mejora Continua

El objetivo de este componente fue observar la capacidad de innovación de los portales de transparencia mexicanos, a la vez que se buscaron varios componentes como: Autoevaluación del sitio, percepción de aprendizaje y retroalimentación de los usuarios, como mecanismos que ayudaran a que el proceso de transparencia mejorara y se adaptara a los requerimientos de información de los ciudadanos.

Este componente se crea a partir de la idea de un portal de internet dinámico que se adapta a las nuevas tecnologías y necesidades de información ciudadanas. Busca impulsar la innovación constante y el cambio evitando los portales estáticos, carentes de contenido y de actualización permanente.

IV.2.4. Rendición de Cuentas

Este componente está íntimamente ligado con la transparencia y el gobierno abierto. El objetivo de este componente fue medir la percepción que tienen los ciudadanos sobre la rendición de cuentas de los funcionarios, responde a la pregunta: ¿El portal cuenta con un sistema que permite la rendición de cuentas de los funcionarios o las organizaciones?

Para medir este componente se evaluó la percepción de compromiso de la autoridad responsable, claramente mostrado en el sitio web, sobre la rendición de cuentas individual –por funcionario– o colectiva –por organización–, así como contar con alguna herramienta web para denunciar los abusos o solicitar la rendición de cuentas a través del portal.

IV.2.5. Calificación de Transparencia de Dependencias Internas

Este componente fue una propuesta de los desarrolladores web consultados durante el Foro Tecnología y Transparencia, que produjo este primer modelo de medición. La razón de ello es que una manera de presionar a las dependencias al interior de un gobierno estatal, era haciendo público su compromiso con la transparencia, de tal forma que vincular un índice donde se ubicaran los que habían cumplido eficientemente contra aquellos que eran incumplidos podría ayudar a mejorar el flujo de información de transparencia.

Por ello este componente mide la existencia de un *ranking* interno de transparencia o si existe una métrica definida hacia el interior de la organización para evaluar la transparencia de otras dependencias.

IV.2.6. Sistema de Búsqueda y Clasificación de la Información

Sin duda alguna éste es uno de los componentes más importantes de la medición. Su objetivo era medir si existía alguna aplicación web –desarrollada o comprada– que permitiera buscar y clasificar la información de la dependencia analizada.

En este caso, el gobierno federal mexicano a través del IFAI desarrolló una aplicación web denominada INFOMEX a través del cual se administraban las solicitudes de transparencia que recibieran los gobiernos locales o los municipios. La dependencia solo tendría que descargar la aplicación, instalarla en su servidor y configurarla para que pudiera operar y mantener sus bases de datos.

Esto resolvió el problema de muchos portales de transparencia, pero hubo otros que desarrollaron internamente su aplicación y algunos más que utilizaron aplicaciones gratuitas como el motor de búsqueda *Google* para agregarlo a sus bases de datos y clasificar la información para que apareciera en él.

Este componente evalúa la categorización de la información, el nivel de acceso de la información –capacidad de profundización– y el manejo de los datos de acuerdo a la norma constitucional o estatal.

IV.2.7. Normatividad

Finalmente el componente que vinculaba la normatividad establecida por el IFAI y el artículo constitucional a la medición. En este caso no se enfocó como el otro tipo de mediciones de transparencia, sólo a observar el apego a la ley y el cumplimiento de la misma, sino de forma equilibrada valorar otros componentes –como los anteriormente mencionados– para ofrecer una valoración más integral que pueda ayudar a los tomadores de decisiones, funcionarios públicos y los ciudadanos a ofrecer una medición mucho más clara sobre el nivel de implementación de la transparencia en su organización.

Por esta razón se seleccionaron aquellos componentes que estaban en la norma y que eran obligatorios, tales como sueldos, organigrama, teléfonos de contacto, datos sobre licitaciones y programas públicos para integrarlos a la medición.

El objetivo último de la medición fue crear un *ranking*, es decir un listado donde se organizaran los estados mediante posiciones obtenidas por los puntos obtenidos producto de la evaluación del portal de transparencia estatal. Para no dar un mayor o menor peso a cada uno de los siete componentes se obtuvieron los promedios de cada uno de ellos por el número de reactivos que correspondiera, se hizo una ponderación final entre los siete componentes dando un número entero.

CONFIANZA+VALORINFO+MEJORA+RENDICIÓN+CALIFICACIÓN
+ BUSCADOR + NORMATIVIDAD + FORMATO /8 = TOTAL (LUGAR
EN EL RANKING)

La ponderación que se logra permite que los componentes tengan el mismo peso, y no aquel componente que tenga mayor número de preguntas (puntos) pueda tener un peso mayor dentro del *ranking*. De tal forma que el equilibrio logrado permite que todos los componentes sean considerados por igual y no ofrecer más relevancia a alguno de ellos, ya que para los ciudadanos puede ser

igual de importante tener acceso a información confiable y valiosa que a una herramienta de rendición de cuentas o que cumpla con la normatividad para la que fue expuesta.

Por otro lado, el hecho de realizar un *benchmarking* entre los sitios web de transparencia de los distintos estados en México buscaba favorecer la competencia entre ellos para obtener un mejor lugar cada año, así como dar a conocer las debilidades y fortalezas de las entidades analizadas y con ello propiciar una mejora continua de sus procesos y sus datos.

La siguiente sección presenta cada uno de los componentes y los reactivos que se midieron así como el diseño de la investigación que se analizó durante cinco años, desde 2007 hasta 2012, exceptuando la medición del año 2008.

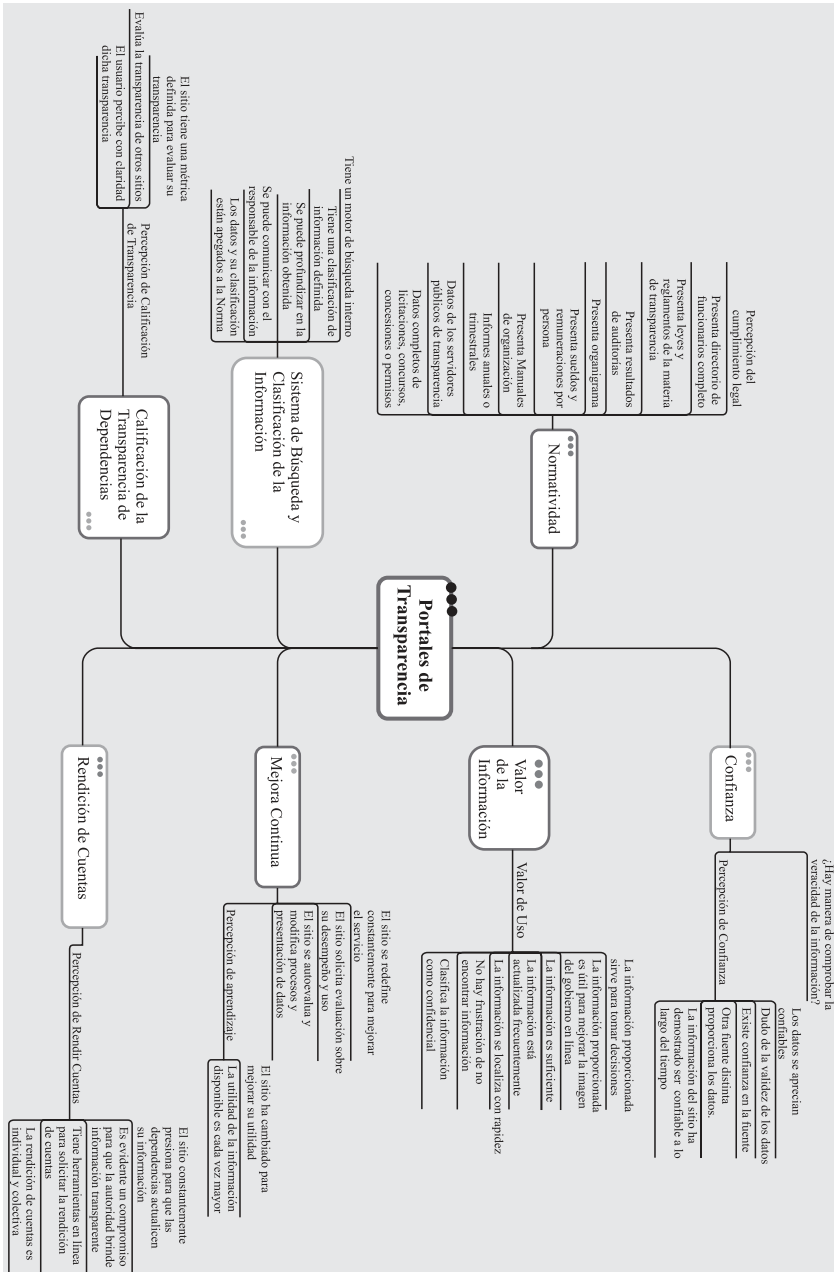
IV.3 Metodología Modelo 2007

En esta sección explicaré la metodología seguida para realizar la medición del modelo de transparencia expuesto en este capítulo. Cabe aclarar que se trata de un estudio descriptivo porque pretende entender las dimensiones del fenómeno a estudiar (Sampieri, 2010). De igual forma, la pregunta de investigación que se intentó responder en todas las mediciones fue determinar. ¿En qué lugar de implementación se encuentran los portales de transparencia de las 32 entidades de México? Resta decir que el objeto de estudio son los portales de internet de los 32 estados de México, para ello he dividido la información en cuatro subsecciones: El cuestionario, la recolección de los datos, el análisis de los datos y finalmente las limitaciones del estudio.

IV.3.1. El cuestionario

Para evaluar los siete componentes se desarrolló un cuestionario con cincuenta preguntas divididas en cada uno de los componentes. Cuarenta reactivos se midieron con una escala de Likert, donde el número cinco fue el de mayor valor y el número uno, el menor, basado en un rango de afirmaciones que van desde “Totalmente de Acuerdo” hasta “Totalmente en Desacuerdo”. Sólo en el componente que mide la normatividad no se utilizó la escala de Likert sino un sistema binario de 1 y 0. Donde el 1 significa que sí aparece el aspecto obligado por la ley y 0 significa que no se observó. Este componente se realizó así dado que por ley deberían contener estos elementos mínimos y no podían medirse con una escala de Likert o rango.

Figura No. 6
Modelo de Medición de Portales de Transparencia con sus preguntas



Durante el proceso de medición el cuestionario sufrió dos cambios mayores, un primer cambio se hizo para la medición del año 2010, cuando se rediseñaron algunas preguntas para ofrecer una mayor claridad en su interpretación, además de agregar una sección de prueba que se denominó Formato, en donde se buscó medir el diseño del sitio web a partir de diferentes características: Tipo de letra, imágenes, interactividad, usabilidad, etc. Esto aumentó en diez preguntas el cuestionario, no obstante que se siguió el mismo sistema para calcular que en años anteriores, no se consideró la sección formato para ser parte del *ranking*. Un segundo cambio trascendental fue eliminar la escala de Likert y colocar una escala dicotómica de 1 y 0, donde 1 significa Existe, y 0 significa No Existe. Los cambios pueden apreciarse en la Tabla número IV.2.

Tabla No. IV.2
CAMBIOS EN EL CUESTIONARIO DE TRANSPARENCIA

Componente	2007	2010
Confianza	6	5
Valor de la Información	7	9
Mejora Continua	5	4
Rendición de Cuentas	5	4
Calificación de otras Dependencias	4	4
Sistema de Búsqueda	6	6
Normatividad		

Posteriormente se realizaron cambios en el cuestionario 2011 como regresar a la escala de Likert y evitar a escala dicotómica 1 y 0. Los cambios se aplicaron en ese año y en el 2012, donde si bien se conservaron los componentes del modelo de transparencia inicial, se aumentaron preguntas y se reescribieron los cuestionarios que pueden verse en el Anexo 4. Para los cuestionarios 2010 y 2011 se realizaron pruebas piloto para medir la consistencia y validar cada una de las preguntas antes de aplicarlos al estudio anual.

IV.3.2. La recolección de los datos

Para realizar la recolección de los datos, una vez construido el cuestionario se visitaron, usando internet los portales web de transparencia de los 32 estados.

La recolección se hizo siempre durante los meses de marzo y abril de cada año, exceptuando la recolección del 2007 que se prolongó hasta junio. Se hizo una sola visita de 25 a 35 minutos en cada uno de los sitios por el investigador. En todos los casos, se visitó la página principal así como todos los vínculos que aparecieran en esta página. Se descargaron los formatos PDF y se consultaron los informes que presentaba. No se valoró la solicitud de acceso a la información debido a que muchos portales utilizaron INFOMEX como sistema para hacerlo, otros tienen su propio sistema y algunos aún no tenían la capacidad de realizar trámite por internet, por lo cual no era comparable.

Para no dar un mayor o menor peso a cada uno de los siete componentes se obtuvieron los promedios de cada uno de ellos por el número de reactivos que correspondiera, y se hizo una ponderación final entre los siete componentes dando un número entero. Las direcciones URL de las distintas mediciones aparecen en el Anexo B. A partir de la medición del 2009 los cuestionarios fueron aplicados tanto por el investigador como por un par de asistentes de investigación quienes validaron los resultados y capturaron los datos finales.

IV.3.3. El análisis de los datos

Para el análisis de los datos se llevaron a cabo dos estrategias. La primera fue registrar los puntos obtenidos en cada componente que, sumados y ponderados, daban un número final, aquellos portales que obtuvieran el más alto número se colocan en el primer lugar del *ranking* y así consecutivamente se ordenaban de acuerdo al número total del *ranking*.

La segunda estrategia fue proponer una Escala de Medición de Transparencia para ubicar en qué punto de desarrollo se encontraban los portales. Esta escala se propuso en función de los puntos que obtuvieran dichos sitios web en la medición. (Ver Tabla No. IV.3). El *Portal Básico de Transparencia* es el que tiene menor número de variables de todos los componentes por eso recibe la menor calificación. El siguiente nivel, el *Portal de Transparencia en Desarrollo*, contiene más elementos y por ello se considera que tiene las bases suficientes para desarrollarse en el futuro, ya que además de contar con las características básicas, cuenta con más elementos para desarrollarse. En cambio el *Portal Avanzado de Transparencia* ya tiene la mayoría de los componentes descritos y sólo le falta mejorar en algunos puntos específicos. Finalmente, el *Portal Integral de Transparencia* es aquél que cubre con todos

los requisitos de la escala y ha alcanzado un nivel deseable tanto para los ciudadanos como para los investigadores.

Tabla IV.3
ESCALA DE MEDICIÓN DE PORTALES
DE TRANSPARENCIA 2007

Tipo de Portal	Puntos Obtenidos
Portal Básico de Transparencia	1 a 14
Portal de Transparencia en Desarrollo	15 a 19
Portal Avanzado de Transparencia	20 a 24
Portal Integral de Transparencia	25 a 30

El cuestionario 2010 (ver en Anexo C) se aplicó a cinco páginas web de transparencia para cubrir el requisito de una prueba piloto. Los cambios en este cuestionario 2010 obligaron a crear una nueva Escala de Medición de Transparencia para ubicar en qué punto de desarrollo se encontraban los portales. Esta escala se propuso en función de los puntos que obtuvieran dichos sitios en la medición. (Ver Tabla IV.4).

Tabla IV.4
ESCALA DE MEDICIÓN DE PORTALES
DE TRANSPARENCIA 2010

Tipo de Portal	Puntos Obtenidos
Portal Básico de Transparencia	1 a 24
Portal de Transparencia en Desarrollo	25 a 29
Portal Avanzado de Transparencia	30 a 34
Portal Integral de Transparencia	35 a 40

IV.4. Los riesgos de medir la transparencia

La comparación de la transparencia en línea incomoda al gobierno. Esta molestia necesaria de transparentar los registros públicos coloca tanto a quienes impulsan la transparencia –los órganos y dependencias– como a los políticos y servidores públicos en entredicho. Sin embargo, es necesario compararse para

mejorar. Los ciudadanos comparamos todo el tiempo productos y servicios; en una elección comparamos candidatos y al final nos piden el voto producto de nuestra comparación.

Como resultado de este esfuerzo comparativo de varios años se encontraron cuatro riesgos al medir la transparencia gubernamental en internet: 1. Medir la transparencia sólo bajo el enfoque legal; 2. El problema de la recolección de evidencia en línea; 3. La construcción de una metodología –cuestionario, forma de medición, recursos, etc.– para medir la transparencia gubernamental en internet, y 4. La contaminación de la medición.

IV.4.1. Medir la transparencia

Si el objetivo es conocer la manera en que se han implementado políticas públicas de transparencia en un país, no es medir qué tanto se implementó la ley de transparencia, estatal o federal, en los portales de transparencia, para eso existen estudios como el del CIDE financiado por Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (COMAIP) o bien estudios como el de FUNDAR que miden otras variables y cuyo enfoque es meramente legal.

El enfoque de esta investigación es medir la transparencia gubernamental a través de los portales de internet. Si bien es sólo una parte de la transparencia, ya que hemos visto en los capítulos que antecedieron, la transparencia es una forma operativa de lograr la apertura del gobierno, pero aún faltaría medir la apertura de los datos, medir la libertad de información, medir el acceso a la información y medir los esfuerzos organizacionales para transparentar la función del gobierno. La medición de los portales de transparencia es apenas la punta del iceberg, quizás la más vistosa, de todo lo que puede medirse sobre la apertura gubernamental.

Siguiendo esta idea, la transparencia establecida por la normatividad es una fracción de lo que se busca medir. El sólo medir la transparencia desde el punto de vista legal es un enfoque válido pero incompleto, y aunque uno de los componentes del cuestionario aplicado observa algunas características de normatividad que se cumplen en el portal, no es el único parámetro analizado.

En este sentido, las leyes de apertura gubernamental o estrictamente de transparencia buscan establecer su propia definición y criterios de

transparencia. Lo cual muchos portales de transparencia, oficiales o garantes, están implementando a detalle en sus sitios y son evaluados por otros organismos gubernamentales y no gubernamentales, esto es correcto porque los órganos encargados de la transparencia están cumpliendo con la ley establecida en México.

Sin embargo, el riesgo es escudarse detrás de dicha ley y decir que no hay más transparencia que la que pide la Ley, por lo tanto no puede publicarse más información o características de la información si no se establece por la norma constitucional o reglamentaria. De esta forma deja a los ciudadanos con una información incompleta y con una percepción equivocada de lo que es la transparencia gubernamental.

Por ello las interpretaciones de la ley que han hecho los portales estatales son muchas y variadas. Por ejemplo, para una gran cantidad de portales, según lo encontrado en esta investigación, es suficiente colocar los artículos y las fracciones legales respectivas en su portal con vínculos hacia la evidencia. Caso concreto las licitaciones públicas. Pero al mostrar la licitación sólo aparece un archivo en formato PDF, con los números de folio y las fechas de la licitación y quizás los montos.

Esto significa una información incompleta y parcial para los ciudadanos porque lo que desea saber es qué tipo de licitación, —muebles, autos, material— se asignó a qué empresa o persona y por qué monto. E incluso ir más allá y ver los detalles de la licitación en línea.

La transparencia obliga a poner en orden a los gobiernos, a jerarquizar, clasificar su información; el reto es enorme ya que implica romper vicios de muchos años y derrumbar barreras legales y políticas pasando por encima de la resistencia al cambio de funcionarios públicos acostumbrados a vivir en la opacidad.

Por tal razón, la mejor excusa que tienen los gobiernos estatales ha sido que en aras de cumplir la ley y de interpretarla a su manera, la transparencia no parece, ¿o no debe?, llegar a los ciudadanos desde el punto de vista de los contribuyentes, sino solamente desde la visión y el enfoque de una ley de transparencia en beneficio de los intereses de los estados y de la opacidad.

IV.4.2. Recolección de la evidencia en línea

El segundo riesgo que se detectó en esta investigación: ¿Cómo reunir la evidencia para demostrar el avance de transparencia en internet? Al realizar las visitas a cada uno de los portales de transparencia, se observó que es difícil tener un producto o un resultado homogéneo y decir que éste es el “resultado correcto”. La razón es la disparidad en sistemas de información, bases de datos y hasta en el formato mismo de las bases de datos.

Por ejemplo: ¿Qué evidencia presentar para decir que el directorio de funcionarios públicos está completo?: a) impresión de pantalla con el nombre, puesto y teléfono; b) impresión del PDF donde aparece el listado de todos los funcionarios públicos; c) impresión de pantalla del vínculo y el título directorio; d) Impresión de pantalla del directorio de puestos sin nombre ni datos, etc.

Todo lo anterior puede ser correcto, pero también incompleto, ya que si se está consultando a través de internet, lo lógico es que tenga el correo electrónico para poder comunicarse por el mismo medio.

Hace falta precisar qué evidencia y cómo construirla para evaluar ciertos aspectos de transparencia, pero sobre todo que esta evidencia sea encontrada por los ciudadanos, quienes son los que al final de cuentas buscan la información.

Este es un riesgo producto de una nueva realidad, donde la información y la tecnología se juntan y presentan diversas facetas, en este caso en concreto la apertura de los datos puede favorecer a una mejor comprensión del avance en línea.

IV.4.3. La metodología

Medir la transparencia en internet ha sido un reto. El primer reto ha sido diseñar la investigación ¿Qué parte de la transparencia gubernamental, que está en ciernes, habría de medirse? Para resolver esta primera interrogante, la transparencia gubernamental nos ofreció la respuesta al utilizar los medios electrónicos, internet, para publicar la información gubernamental.

Se decidieron analizar los portales de internet de transparencia porque utilizaban una herramienta novedosa y porque los costos para hacer una investigación de 32 entidades en México eran menores a través del internet, en lugar de tener que hacer entrevistas presenciales o visitar cada uno de los organismos de transparencia en los estados.

Sin embargo, esto llevo al siguiente cuestionamiento: ¿Cómo evaluar un portal de transparencia gubernamental? En este sentido, la investigación debía ser exploratoria, ya que según los autores dedicados a la investigación (Booth, 1995; Bryman, 2001; Sampieri, 2010) una investigación de este tipo permite conocer el estado que guardan los objetos de estudio y luego plantearse algunas preguntas de investigación más cercanas para comenzar a evaluarlos.

Inicialmente la investigación comenzó así, sin embargo, se eligió diseñar una investigación de tipo descriptivo porque lo que se buscaba era “describir el fenómeno” (Sampieri 2010, Booth, 1995) más que entender a profundidad sus relaciones. Por ello no se eligieron modelos de investigación correlacionales, mixtos o anidados.

El siguiente reto fue partir de un marco conceptual, que para ese momento estaba en ciernes, la investigación teórico documental sobre el gobierno transparente, por ello se construyó un modelo –que se explicó en la primera sección de este capítulo– y que ayudó a orientar el desarrollo de la investigación. Sin embargo, aunque el modelo que se buscó fuera integrador, no por ello dejó a un lado muchas características que pudieran ser relevantes para la investigación empírica y la recolección de datos, ese es otro riesgo que habría que considerar en esta investigación y que es el que llevan consigo varios modelos (Rana, Williams, Dwivedi, & Williams, 2011).

Una vez que se comenzó el diseño de la investigación, el otro reto fue construir el instrumento de medición. Aunque se revisaron textos para crear instrumentos de medición sobre confianza de los ciudadanos en sitios web (Alsaghier, Ford, Nguyen, & Hexel, 2009), así como instrumentos que medían el gobierno electrónico (Henriksson, Yi, Frost, & Middleton, 2007; Koh & Prybutok, 2003), no fueron suficientes ya que eran útiles para medir gobierno electrónico mas no gobierno transparente, datos abiertos u otro tipo de componentes similares.

Por esta razón se probaron varios cuestionarios, uno inicial desarrollado en 2006 para aplicarse del 2007 al 2009; un segundo cuestionario de 2010-2011 y un tercer cuestionario desarrollado en 2011 para aplicarse en 2012, hasta lograr una medición más cercana al objetivo planteado.

Definitivamente uno de los mayores retos fue realizar la recolección de datos: ¿Cuánto tiempo es el adecuado para visitar el portal de internet? ¿Cómo debe medirse? ¿Debemos pasar todo el tiempo en el sitio? Para resolver estos dilemas, se consideró el enfoque de la usabilidad y construcción de sitios de internet (Choudrie & Ghinea, 2005; Fernando, Money, Elliman, & Lines, 2009; Palmer, 2002), donde se adaptó la perspectiva del ciudadano para evaluar. ¿Cuánto tiempo puede estar un ciudadano en un portal de gobierno? A partir de ello se decidió que el tiempo máximo serían 30 minutos y que todas las preguntas del cuestionario deberían ser posible resolverse en ese tiempo, por ello variamos la forma de calificar, pasando de una escala Likert a una escala dicotómica que hacía más rápida y sencilla la forma de evaluación.

Finalmente, el reto de analizar los datos y discutirlos ha sido también una preocupación constante, ya que el estudio es meramente cuantitativo y los datos duros nos ofrecen una perspectiva cerrada, pero no por ello clara acerca del fenómeno. En este sentido, muchos portales de transparencia realizan cambios importantes, pero que no necesariamente responden a la necesidad de información de los ciudadanos o bien se trata de cambios cosméticos más que de fondo, para evaluar los procesos internos, los datos abiertos o la construcción de políticas públicas para impulsar la transparencia del gobierno.

Por ello, una de las mayores limitantes de esta investigación es precisamente la ausencia de una medición cualitativa, en especial que considere la visión de los usuarios de la información, en este caso de los ciudadanos. Un estudio más completo donde se tuvieran datos cuantitativos, como esta evaluación, sumado a un grupo de enfoque, una prueba de usuario en cada estado del país, podría mostrar una medición más aproximada del estado que guarda la implementación del gobierno abierto en México. De otra forma, este esfuerzo sólo abarca la mitad de la evaluación al observar sólo la parte del portal de internet, dejando fuera los cambios organizaciones, la construcción de leyes o arreglos institucionales y también la visión de los ciudadanos.

Por todos estos retos –diseño, tipo de investigación, internet, modelo e investigación cuantitativa– medir la transparencia gubernamental en internet es riesgoso, ya que podría haber distintas observaciones, fallas y ausencias que se deben perfeccionar con el tiempo y con futuras investigaciones.

IV.4.4. Contaminación de la medición

Finalmente, uno de los mayores riesgos al medir la transparencia es la contaminación de la medición. Contaminar según la Real Academia Española significa: “Fenómeno que se produce cuando una copia se realiza utilizando diversos modelos discordantes entre sí”. En este caso, los prejuicios, la formación previa, los antecedentes y el contexto pueden incidir en la forma de medir.

Como producto de las mediciones del órgano garante –2009– y del órgano oficial –2010– y resultado de la retroalimentación de diversos interesados en el tema (funcionarios, lectores, colegas) se observó una cuestión importante: ¿Cómo medir la transparencia sin contaminarse? Para tratar de responderla puede haber varios ejemplos, pero sólo voy a tomar uno: Que el órgano garante mida la transparencia en línea del sitio gubernamental.

En este sentido, si los órganos garantes fueran formados por ciudadanos, la contaminación se reduciría, pero de otra forma, las mediciones tienden a ser viciadas de origen, al pertenecer al órgano garante exfuncionarios públicos, cuya visión de la calidad de la información y la disposición de la información en un sitio web es la misma que la de un funcionario estatal.

Esto hace que ambos sitios entren en un círculo vicioso. Hay quienes le llaman entropía y tanto para la dependencia oficial, como para el órgano garante, piensan que están haciendo su trabajo y están transparentando la información para el ciudadano, cuando en realidad pudieran estarlo confundiendo más.

Una de las medidas que podría ayudar a resolver esta situación es a través de un observatorio ciudadano, que reuniéndose periódicamente ofrezca otra visión a los funcionarios públicos y los consejeros de transparencia y les permita abrir la información pública de una mejor manera, evitando contaminarla.

En el siguiente capítulo se presentan los resultados de las mediciones de 2007, 2009, 2010, 2011 y 2012 que están basadas en la aplicación de esta metodología y cuyos riesgos y limitaciones, han sido expuestos en este apartado así como la descripción del modelo en cuestión.

**CAPÍTULO V.
MEDICIÓN 2007-2012: MEDICIÓN Y
HALLAZGOS**

CAPÍTULO V. MEDICIÓN 2007-2012: MEDICIÓN Y HALLAZGOS

Medir o equivocarnos. El dilema entre medir lo que hacemos para observar posibles errores o desviaciones, o bien no hacerlo por temor a que la medición esté incorrecta y seguramente equivocarnos en el camino, es un mal mayor que hacer alguna medición que permita tomar decisiones a tiempo y corregir el rumbo.

Ese es el objetivo de este quinto capítulo: ofrecer una medición sistemática, longitudinal y científica acerca de un campo de estudios novedoso y difícil de cuantificar. En esta sección describo la medición realizada durante los años 2007, 2009, 2010, 2011 y 2012 en los 32 portales de México. Cabe aclarar que durante el año 2008 no se pudo realizar la medición debido a la falta de fondos para poder llevarla a cabo, sin embargo, se sigue haciendo hasta la fecha.

Este capítulo se organizó en tres grandes secciones. La primera sección presenta los resultados agregados divididos en tres apartados: a) Lugar que ocupa el estado en el *ranking*; b) Puntuaciones de todos los componentes por estados por año, y c) Posición que ocupan por año en la tabla de Grado de Madurez. La segunda sección hace un recuento de la evaluación de cada año, presentando sus tablas y describiendo el avance en cada componente. Finalmente, en la tercera sección se comenta el desempeño de todos los portales a lo largo del tiempo, presentando un breve análisis global, así como las limitaciones encontradas en este modelo a lo largo del tiempo.

V.1 Medición de Portales de Transparencia en México: Análisis agregado

El resultado más interesante de la medición fue conocer los lugares en los que se ubicaron los sitios web de transparencia de cada estado. A partir de esta tabla que apareció en cada uno de los informes, los estados se compararon y tomaron decisiones al respecto.

Las posiciones pueden verse en la Tabla 5.1, donde se observan los 32 estados de la República mexicana y el lugar que ocuparon. En ella puede observarse con claridad la gran diversidad de lugares, hay estados que ocuparon un año el primer lugar y fueron cayendo continuamente a lo largo de la medición (véase San Luis Potosí y Tabasco). El número que se indica en la Tabla 5.1 es el lugar

que ocupó dentro del *ranking*, por lo tanto es un número absoluto, no es un porcentaje o un promedio, para hacerlo comparativo entre los distintos años. En cuanto a los otros estados, que se mantuvieron por varios años dentro de los primeros lugares, en forma alternada –Jalisco, Guanajuato–, muy pocos han repetido en el mismo lugar por dos años consecutivos (Baja California Sur).

Tabla 5.1
POSICIONES DEL RANKING DE TRANSPARENCIA
POR ESTADO 2007-2012

Estado/Posición	2007	2009	2010	2011	2012
Aguascalientes	17	28	10	17	12
Baja California	4	26	9	2	6
Baja California Sur	24	32	32	21	22
Campeche	21	27	17	9	14
Chiapas	28	23	2	7	5
Chihuahua	29	25	25	11	24
Coahuila	23	29	7	16	23
Colima	16	30	28	6	10
Distrito Federal	18	24	27	1	2
Durango	2	31	15	10	7
Estado de México	19	12	30	18	13
Guanajuato	1	5	8	22	8
Guerrero	20	21	20	19	21
Hidalgo	22	13	5	26	16
Jalisco	8	4	1	4	19
Michoacán	12	18	13	24	18
Morelos	25	11	21	13	15
Nayarit	10	9	26	8	9
Nuevo León	3	10	16	3	3
Oaxaca	30	14	3	23	20
Puebla	26	20	29	5	4
Querétaro	27	8	31	15	1
Quintana Roo	7	16	4	25	26
San Luis Potosí	15	17	18	32	29
Sinaloa	6	15	11	30	31
Sonora	13	2	12	27	32
Tabasco	31	3	14	28	27
Tamaulipas	14	6	19	12	11
Tlaxcala	32	22	23	20	28
Veracruz	11	19	24	31	30
Yucatán	5	1	6	29	25
Zacatecas	9	7	22	14	17

Esto quiere decir que los portales de transparencia han ido cambiando a lo largo del tiempo, adaptándose a las nuevas circunstancias tecnológicas, mejorando o empeorando sus procesos. Para hacer un análisis más concreto, se eligieron seis estados: a) dos estados que tuvieran un comportamiento positivo, que suben en el *ranking*; b) dos estados con comportamiento negativo, que bajan en el *ranking*, y c) dos estados con comportamiento irregular o errático, con subidas y bajadas. La Tabla No. 5.2 muestra estos datos.

Tabla 5.2
COMPARATIVO DE POSICIONES DEL RANKING DE
TRANSPARENCIA WEB DE SEIS ESTADOS 2007-2012

Ranking Total	2007	2009	2010	2011	2012
Jalisco	8	4	1	4	19
Nuevo León	3	10	16	3	3
Baja California Sur	24	32	32	21	22
Guerrero	20	21	20	19	21
Durango	2	31	15	10	7
Quintana Roo	7	16	4	25	26

Al graficar estos estados el comportamiento puede verse muy claramente (Ver Gráfica: 1) Los estados de Jalisco y Nuevo León tienen un comportamiento positivo en relación con su lugar en el *ranking*; en cambio Quintana Roo y Durango presentan comportamientos erráticos muy claramente definidos; en comparación el estado de Guerrero presenta un comportamiento negativo pero constante, manteniéndose cercano a la posición 20, en contraparte Baja California Sur cayó al último lugar, sitio 32, y después de dos años regresó al lugar 21. No hay una explicación sobre estos comportamientos, habría que analizar cada caso por separado y observar si tienen alguna relación con los cambios de gobierno, los cambios en los consejeros del Instituto de Transparencia de esa entidad o bien cambios en el diseño del sitio web que impidieron lograr mantenerse en un sitio adecuado. (Véase Gráfica 5.1)

V.1.1. Componente de Confianza

Este componente es uno de los más difíciles de evaluar, tal como se describió en el apartado anterior. Sin embargo, la mayoría de los estados muestran

comportamientos muy consistentes de un año a otro (Ver Tabla 5.3), son muy pocos los que demuestran una tendencia radical o de muchos cambios, las preguntas que mide este componente son:

- ¿Hay manera de comprobar la veracidad de la información?
- La información está validada de alguna forma.
- Percepción de Confianza.
- Otra fuente distinta proporciona los datos.
- Los datos son congruentes con la realidad.
- Dudo de la validez de los datos.

Gráfica 5.1
RANKING AGREGADO DE PORTALES DE
TRANSPARENCIA ESTATAL 2007-2012

■	Comportamiento Positivo
■	Comportamiento Negativo
■	Comportamiento Irregular

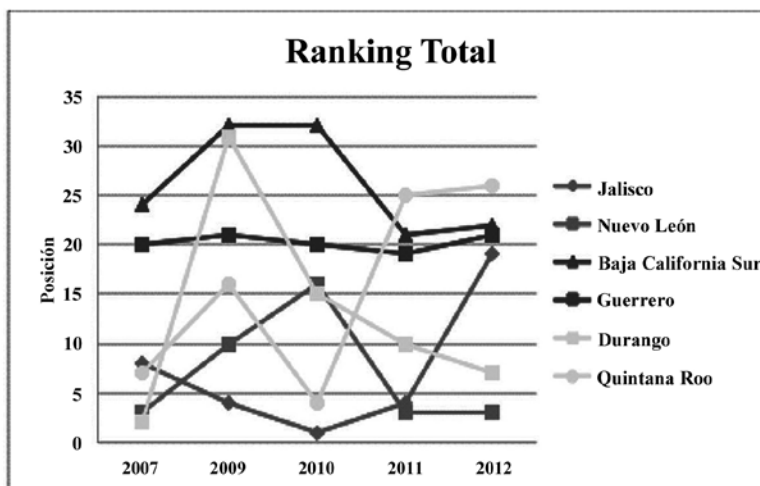


Tabla 5.3
COMPONENTE DE CONFIANZA PORTALES DE
TRANSPARENCIA ESTATAL 2007-2012

Estado/Posición	2007	2009	2010	2011	2012
Aguascalientes	19	26	1	23	16
Baja California	9	25	11	2	12
Baja California Sur	25	32	26	22	26
Campeche	23	27	27	12	5
Chiapas	28	8	3	1	8
Chihuahua	29	22	18	13	22
Coahuila	12	29	2	16	21
Colima	6	30	19	8	6
Distrito Federal	20	23	30	5	19
Durango	3	31	13	10	1
Estado de México	21	13	31	3	10
Guanajuato	1	15	4	17	4
Guerrero	22	11	12	19	25
Hidalgo	24	20	5	27	17
Jalisco	5	12	10	6	20
Michoacán	4	14	6	29	18
Morelos	16	19	21	18	23
Nayarit	10	18	22	9	7
Nuevo León	2	7	14	4	11
Oaxaca	30	16	7	25	14
Puebla	26	28	28	11	15
Querétaro	27	2	32	7	3
Quintana Roo	13	5	8	20	24
San Luis Potosí	15	21	23	32	9
Sinaloa	14	6	15	30	29
Sonora	17	3	9	26	32
Tabasco	31	4	16	28	30
Tamaulipas	18	9	24	14	2
Tlaxcala	32	24	25	21	28
Veracruz	11	17	20	31	31
Yucatán	7	1	17	24	27
Zacatecas	8	10	29	15	13

Tal como se realizó en la Tabla anterior, se puede observar que los estados de Nuevo León y Jalisco tienen un comportamiento positivo; Baja California Sur y Tlaxcala tienen un comportamiento negativo, y Aguascalientes y Coahuila un comportamiento errático. Sin embargo, en todos los casos seleccionados puede observarse comportamientos que pueden ser erráticos, por ejemplo,

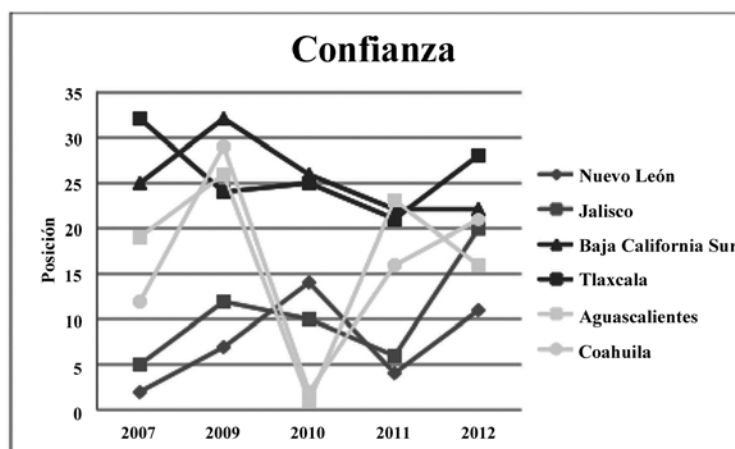
Nuevo León comenzó en el segundo lugar, cayó hasta la posición 14 y terminó subiendo en la onceava posición (Ver Tabla 5.4).

Tabla 5.4
COMPONENTE DE CONFIANZA EXTRACTO 2007-2012

Confianza	2007	2009	2010	2011	2012
Nuevo León	2	7	14	4	11
Jalisco	5	12	10	6	20
Baja California Sur	25	32	26	22	22
Tlaxcala	32	24	25	21	28
Aguascalientes	19	26	1	23	16
Coahuila	12	29	2	16	21

El caso de Aguascalientes es más drástico en este componente, debido a que llega de una de las últimas posiciones, lugar 26, para obtener en el 2010 el primer sitio del *ranking* y caer estrepitosamente en el 2011, recuperándose en el 2012. Estos cambios drásticos se observan en la Gráfica 5.2, por lo que se hace muy complicado tratar de dar una explicación general. En el caso específico de Aguascalientes el cambio de administración influyó en un mayor apoyo para las cuestiones de transparencia, pero los demás casos tienen características distintas.

Gráfica 5.2
COMPONENTE DE CONFIANZA DE PORTALES DE TRANSPARENCIA ESTATAL 2007-2012



V.1.2. Componente de Valor de la Información

El valor de la información es un componente clave dentro de la medición del portal de transparencia, para entender los contenidos y la forma en que aparecen en cada entidad. Sin embargo, los resultados de la medición fueron muy similares en comparación con los anteriores componentes; destaca el caso del estado de Guanajuato que obtuvo el primer sitio en el *ranking* de este componente en tres años. Las variables utilizadas para medir este componente son:

- La información proporcionada sirve para tomar decisiones de acuerdo al segmento.
- La información proporcionada mejora la imagen del gobierno en línea.
- La información es suficiente para el ciudadano.
- La información está actualizada recientemente.
- La información se localiza con rapidez.
- Es fácil buscar la información en el sitio.
- Clasifica la información como confidencial. (Ver Tabla 5.5)

Los casos de estudio que se consideraron pueden verse en la Tabla 5.6. El caso de Coahuila es interesante porque cae hasta el lugar 29 y se recupera al año siguiente al quinto lugar, después regresa a una posición intermedia y termina cayendo. Ello quiere decir que algunas de las variables que se midieron para este caso resultaron negativas, ya sea que el portal cambió o desechó el valor de la información para ciertas variables, lo cual influyó en la calificación de su entidad. (Ver Tabla 5.6)

En cambio los casos de Tamaulipas y Jalisco indican que existió un interés por mejorar sus contenidos de transparencia en su portal, ya que consistentemente fueron subiendo puntos en la evaluación. La misma tendencia puede verse en Tlaxcala y en Baja California Sur, aunque siempre estuvieron en los últimos lugares de la medición (Ver Gráfica 5.3).

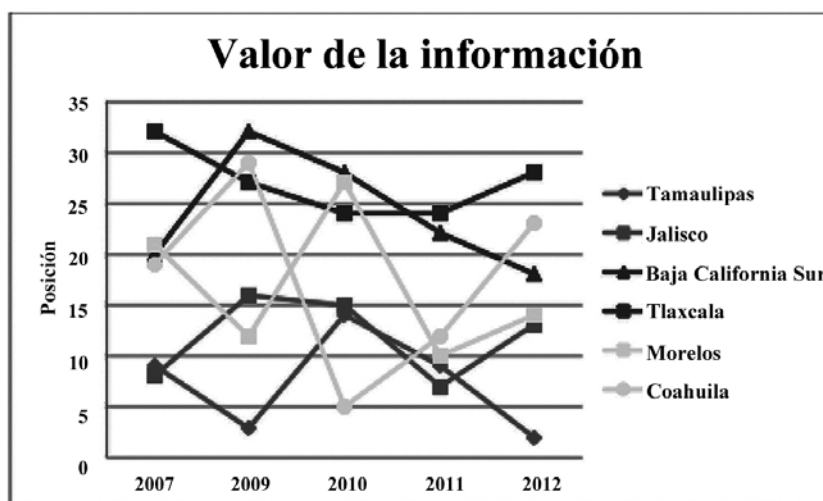
Tabla 5.5
COMPONENTE DE CONFIANZA PORTALES DE
TRANSPARENCIA ESTATAL 2007-2012

Estado/Posición	2007	2009	2010	2011	2012
Aguascalientes	18	28	3	18	24
Baja California	3	24	4	1	8
Baja California Sur	20	32	28	22	18
Campeche	17	25	10	6	4
Chiapas	28	19	6	15	7
Chihuahua	29	23	21	16	20
Coahuila	19	29	5	12	23
Colima	15	30	26	3	10
Distrito Federal	16	21	25	5	16
Durango	2	31	16	14	6
Estado de México	24	18	31	20	22
Guanajuato	1	10	1	23	1
Guerrero	25	5	7	21	29
Hidalgo	22	17	8	13	11
Jalisco	8	16	15	7	13
Michoacán	13	15	9	29	19
Morelos	21	12	27	10	14
Nayarit	6	11	30	8	5
Nuevo León	4	13	17	2	9
Oaxaca	30	7	11	25	17
Puebla	26	26	29	4	12
Querétaro	27	4	32	11	3
Quintana Roo	10	9	18	19	21
San Luis Potosí	14	14	19	31	15
Sinaloa	11	8	12	26	26
Sonora	23	6	13	28	32
Tabasco	31	2	20	27	30
Tamaulipas	9	3	14	9	2
Tlaxcala	32	27	24	24	28
Veracruz	5	22	23	32	31
Yucatán	7	1	2	30	27
Zacatecas	12	20	22	17	25

Tabla 5.6
COMPONENTE DE CONFIANZA PORTALES DE
TRANSPARENCIA ESTATAL 2007-2012

Valor de la información	2007	2009	2010	2011	2012
Tamaulipas	9	3	14	9	2
Jalisco	8	16	15	7	13
Baja California Sur	20	32	28	22	18
Tlaxcala	32	27	24	24	28
Morelos	21	12	27	10	14
Coahuila	19	29	5	12	23

Gráfica 5.3
COMPONENTE DE VALOR DE INFORMACIÓN DE PORTALES
DE TRANSPARENCIA ESTATAL 2007-2012



V.1.3. Componente de Mejora Continua 2007-2012

Este componente busca entender la innovación y el aprendizaje constante de los portales de transparencia gubernamentales, sin embargo, se observa que los cambios son muy pequeños en este sentido, y la mayoría de los portales no atendieron este tipo de recomendaciones o fueron muy difíciles para llevarse a cabo (Ver Tabla 5.7). Las variables utilizadas para medirlo fueron las siguientes:

- El sitio se redefine constantemente para mejorar el servicio.
- El sitio solicita evaluación sobre su desempeño y uso.
- El sitio se autoevalúa y modifica procesos y presentación de datos.
- Percepción de autoaprendizaje.
- El sitio ha cambiado para mejorar su utilidad.
- La utilidad de la información disponible es cada vez mayor.

Tabla 5.7
COMPONENTE DE MEJORA CONTINUA DE PORTALES DE
TRANSPARENCIA ESTATAL 2007-2012

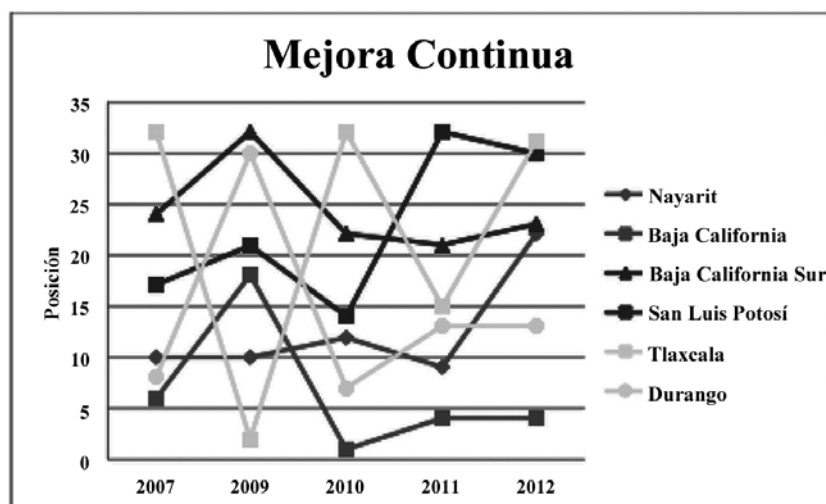
Estado/Posición	2007	2009	2010	2011	2012
Aguascalientes	19	28	3	19	17
Baja California	6	18	1	4	4
Baja California Sur	24	32	22	21	23
Campeche	22	27	4	8	16
Chiapas	28	23	6	18	7
Chihuahua	29	17	23	16	26
Coahuila	23	29	5	20	20
Colima	18	31	27	3	15
Distrito Federal	20	13	18	1	1
Durango	8	30	7	13	13
Estado de México	21	8	19	17	11
Guanajuato	3	9	24	26	9
Guerrero	15	26	25	14	18
Hidalgo	13	15	9	29	14
Jalisco	12	14	8	12	12
Michoacán	11	12	11	24	8
Morelos	25	20	30	5	5
Nayarit	10	10	12	9	22
Nuevo León	1	7	29	6	3
Oaxaca	30	22	2	28	21
Puebla	26	25	26	7	6
Querétaro	27	6	20	2	2
Quintana Roo	4	11	13	23	29
San Luis Potosí	17	21	14	32	30
Sinaloa	2	16	15	25	28
Sonora	7	4	31	27	32
Tabasco	31	5	16	22	27
Tamaulipas	16	1	17	10	19
Tlaxcala	32	2	32	15	31
Veracruz	14	24	10	31	25
Yucatán	9	3	21	30	24
Zacatecas	5	19	28	11	10

La Tabla 5.7 muestra un número menor de cambios en este componente, si bien existen algunos estados cuyos cambios son radicales, la mayoría de ellos ofrece una evolución consistente. Se esperaría que en materia de innovación los portales presentaran un mayor dinamismo y aumentaran los puntajes en positivo y no en negativo, como se aprecia en los ejemplos de Tlaxcala o San Luis Potosí (Ver Gráfica 5.4). En cambio, se observa la tendencia estable en Baja California y Durango e incluso Baja California Sur a pesar de estar en los últimos lugares.

Tabla 5.8
COMPONENTE DE CONFIANZA PORTALES DE
TRANSPARENCIA ESTATAL 2007-2012

Mejora Continua	2007	2009	2010	2011	2012
Nayarit	10	10	12	9	22
Baja California	6	18	1	4	4
Baja California Sur	24	32	22	21	23
San Luis Potosí	17	21	14	32	30
Tlaxcala	32	2	32	15	31
Durango	8	30	7	13	13

Gráfica 5.4
COMPONENTE DE VALOR DE INFORMACIÓN DE PORTALES
DE TRANSPARENCIA ESTATAL 2007-2012



V.1.4. Componente de Rendición de Cuentas 2007-2011

Este componente cuyo objetivo era medir la existencia de algún mecanismo que capturara la rendición de cuentas de los estados, se observó con pocos cambios (Ver la Gráfica 5.5) donde los comportamientos positivos se mantienen en la misma tendencia, al igual que la evolución negativa e incluso la tendencia errática siguen patrones consistentes, lo cual habla de que las variables observadas tuvieron pocos cambios a lo largo del tiempo. Se aclara que para la medición del 2012 se eliminaron las preguntas de este componente. Las variables que se midieron fueron:

- Se percibe que obliga a los funcionarios a Rendir Cuentas.
- El sitio tiene formas de presión para que las dependencias actualicen información.
- Es evidente un compromiso para que la autoridad brinde información transparente.
- Tiene herramientas en línea para solicitar la rendición de cuentas de un órgano.
- Existe una herramienta para solicitar la rendición de cuentas individual. (Ver Tabla 5.9)

Los datos de la Tabla 5.9 demuestran el comportamiento consistente en esta variable, salvo en el caso de Jalisco, que es el único estado que repite en dos mediciones consecutivas el lugar que ocupa dentro del *ranking*, así como el Distrito Federal que llegó al primer lugar en el 2011 después de tener una caída al lugar 30 de la evaluación en el 2010. (Ver Tabla 5.10-A)

V.1.5. Componente de Transparencia de otras Dependencias 2007-2012

En éste componente se observaron varios cambios dentro de la dinámica de implementación de transparencia; la lógica era que pocas dependencias lo adoptaran, esto puede verse en la Tabla 5.10-B. Las variables que se utilizaron fueron:

- Se observa que el sitio se autocalifica o solicita calificación;
- El sitio tiene una métrica definida para evaluar su transparencia;
- Evalúa la transparencia de otros sitios del gobierno y presenta resultados, y
- El usuario entiende claramente la calificación de transparencia. (Ver Tabla 5.10-B)

Tabla 5.9
COMPONENTE DE CONFIANZA PORTALES DE
TRANSPARENCIA ESTATAL
2007-2012

Estado/Posición	2007	2009	2010	2011
Aguascalientes	18	28	4	17
Baja California	1	20	16	2
Baja California Sur	24	32	28	21
Campeche	21	24	17	9
Chiapas	28	22	6	7
Chihuahua	29	27	18	11
Coahuila	23	29	5	16
Colima	17	30	20	6
Distrito Federal	19	15	30	1
Durango	4	31	10	10
Estado de México	9	16	31	18
Guanajuato	2	8	7	22
Guerrero	20	26	19	19
Hidalgo	22	25	8	26
Jalisco	7	7	15	4
Michoacán	11	13	13	24
Morelos	25	11	1	13
Nayarit	8	14	21	8
Nuevo León	5	10	12	3
Oaxaca	30	9	2	23
Puebla	26	6	29	5
Querétaro	27	19	32	15
Quintana Roo	10	18	3	25
San Luis Potosí	16	17	22	32
Sinaloa	13	12	23	30
Sonora	14	4	24	27
Tabasco	31	2	14	28
Tamaulipas	15	23	25	12
Tlaxcala	32	21	26	20
Veracruz	3	5	11	31
Yucatán	6	1	27	29
Zacatecas	12	3	9	14

Tabla 5.10-A.
COMPONENTE DE CONFIANZA PORTALES DE
TRANSPARENCIA ESTATAL 2007-2012

Rendición de Cuentas	2007	2009	2010	2011
Jalisco	7	7	15	4
Nuevo León	5	10	12	3
Baja California Sur	24	32	28	21
Tlaxcala	32	21	26	20
Hidalgo	22	25	8	26
Puebla	26	6	29	5

Gráfica 5.5.
COMPONENTE DE VALOR DE INFORMACIÓN DE PORTALES DE
TRANSPARENCIA ESTATAL 2007-2012

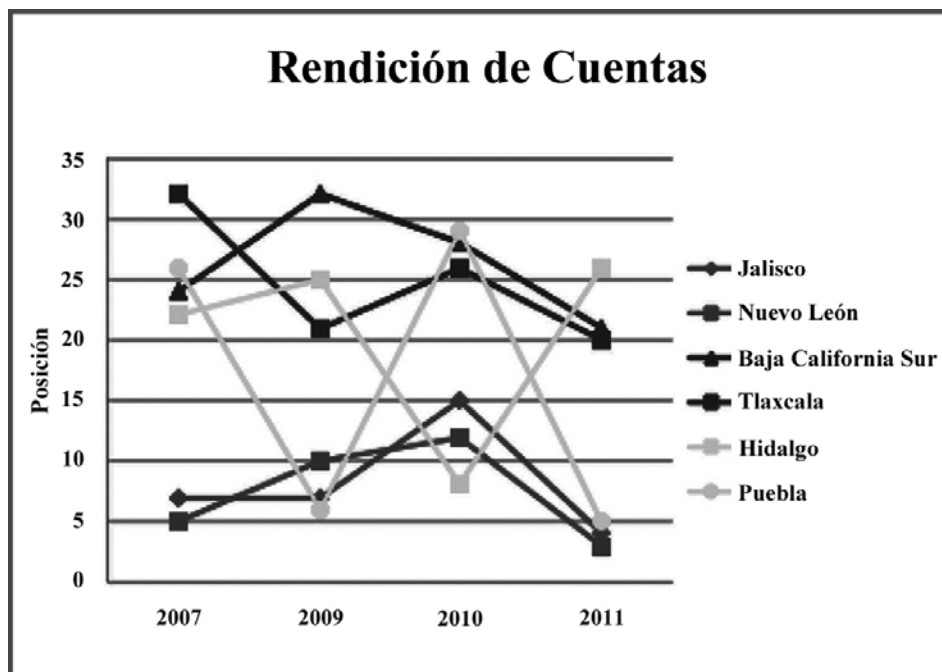


Tabla 5.10-B.
COMPONENTE DE TRANSPARENCIA DE
OTRAS DEPENDENCIAS PORTALES DE
TRANSPARENCIA ESTATAL 2007-2012

Estado/Posición	2007	2009	2010	2011	2012
Aguascalientes	18	19	12	21	4
Baja California	7	27	4	2	5
Baja California Sur	25	32	28	18	17
Campeche	22	28	13	8	14
Chiapas	28	24	15	4	6
Chihuahua	29	26	16	9	23
Coahuila	24	29	14	15	20
Colima	17	30	30	3	18
Distrito Federal	19	25	26	1	2
Durango	2	31	19	14	10
Estado de México	20	12	27	11	15
Guanajuato	3	5	5	25	12
Guerrero	21	20	17	16	16
Hidalgo	23	1	2	20	19
Jalisco	10	4	1	7	13
Michoacán	13	22	20	23	22
Morelos	5	7	21	6	3
Nayarit	11	3	22	5	9
Nuevo León	6	11	6	12	7
Oaxaca	30	17	3	22	21
Puebla	26	8	29	13	8
Querétaro	27	16	32	28	1
Quintana Roo	1	21	7	24	27
San Luis Potosí	16	13	23	32	32
Sinaloa	9	18	8	27	28
Sonora	14	6	9	29	29
Tabasco	31	10	10	30	30
Tamaulipas	15	2	24	10	24
Tlaxcala	32	14	25	17	25
Veracruz	12	23	31	31	31
Yucatán	8	9	11	26	26
Zacatecas	4	15	18	19	11

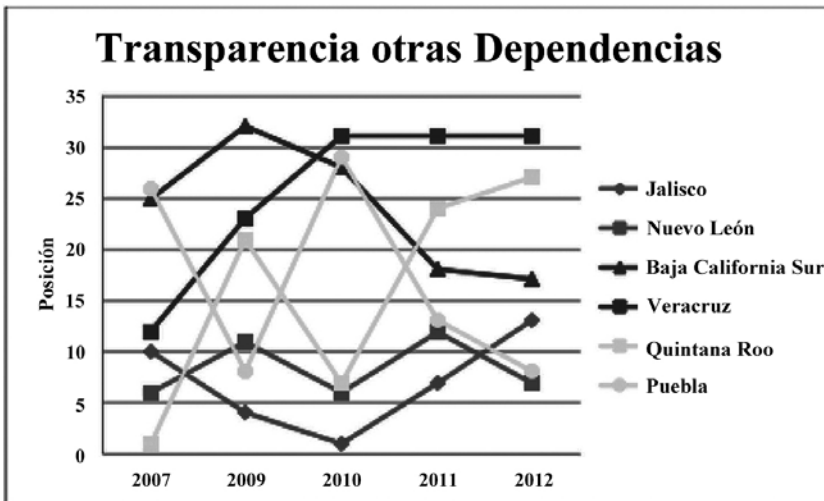
En este componente los cambios ocurren en las primeras mediciones –2007 y 2009– y luego se mantienen en los últimos tres años, esto se demuestra en

la Gráfica 5.6 en los estados de Veracruz, Nuevo León, Baja California Sur y Quintana Roo.

Tabla 5.11
COMPONENTE DE CONFIANZA PORTALES DE
TRANSPARENCIA ESTATAL 2007-2012

Transparencia otras dependencias	2007	2009	2010	2011	2012
Jalisco	10	4	1	7	13
Nuevo León	6	11	6	12	7
Baja California Sur	25	32	28	18	17
Veracruz	12	23	31	31	31
Quintana Roo	1	21	7	24	27
Puebla	26	8	29	13	8

Gráfica 5.6
Componente de Valor de Información de Portales de
Transparencia Estatal 2007-2012



V.1.6. Componente de Sistema de Búsqueda y Clasificación de Datos 2007-2012

El sistema de búsqueda y clasificación es el centro del portal de transparencia, por ello su medición resultó imprescindible (Ver Tabla 5.12) Las variables que se utilizaron fueron:

- Tiene un motor de búsqueda interno;
- Sistematiza su información interna;
- Tiene una clasificación de información definida;
- Se puede profundizar en la información obtenida;
- Se puede comunicar con el responsable de la información, y
- Los datos y su clasificación están apegados a la norma.

Tabla 5.12
COMPONENTE DE CONFIANZA PORTALES DE
TRANSPARENCIA ESTATAL 2007-2012

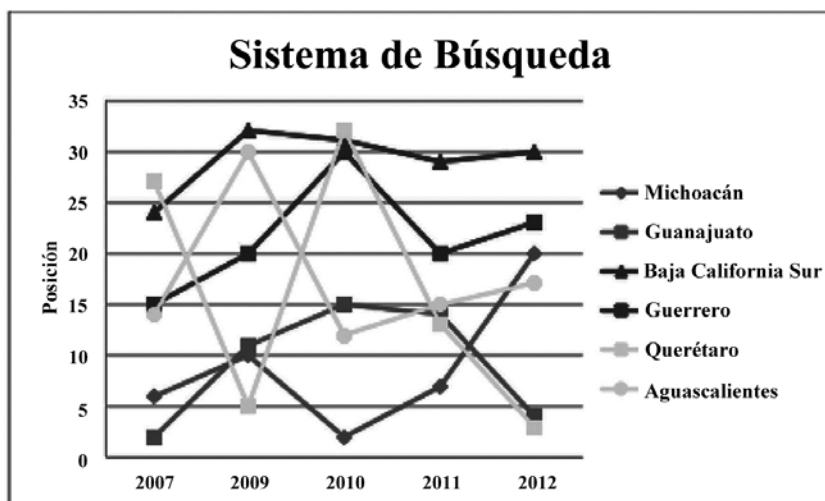
Estado/Posición	2007	2009	2010	2011	2012
Aguascalientes	14	30	12	15	17
Baja California	4	25	8	3	9
Baja California Sur	24	32	31	29	30
Campeche	22	27	13	10	10
Chiapas	28	18	1	4	11
Chihuahua	29	19	9	11	29
Coahuila	21	28	14	19	18
Colima	20	29	23	8	12
Distrito Federal	18	23	11	1	1
Durango	1	31	25	26	14
Estado de México	11	6	29	31	15
Guanajuato	2	11	15	14	4
Guerrero	15	20	30	20	23
Hidalgo	23	9	16	21	8
Jalisco	5	3	22	2	24
Michoacán	6	10	2	7	20
Morelos	25	14	18	12	13
Nayarit	12	12	28	9	2
Nuevo León	7	22	27	5	6
Oaxaca	30	24	19	16	21
Puebla	26	17	17	6	7
Querétaro	27	5	32	13	3
Quintana Roo	9	7	3	32	28
San Luis Potosí	17	13	4	27	32
Sinaloa	10	26	5	23	19
Sonora	8	2	6	24	27
Tabasco	31	8	20	25	16
Tamaulipas	19	16	10	18	5
Tlaxcala	32	21	21	28	31
Veracruz	16	15	26	30	26
Yucatán	3	1	7	22	25
Zacatecas	13	4	24	17	22

De acuerdo a lo que puede apreciarse en la Tabla 5.12 no existen numerosos cambios en el sistema de búsqueda. Esto se debe, en parte, al uso del sistema INFOMEX para gestionar solicitudes de información de transparencia, y a que los portales estatales desarrollan sus propios sistemas una sola vez y posteriormente se mantienen, por ejemplo en Michoacán y Guanajuato. O en el caso de no tenerlos tardan tiempo en adquirirlos, como es el caso de Guerrero y Baja California Sur. Existen casos extremos como Guerrero y Aguascalientes que han cambiado drásticamente de sistema de información, o bien la nueva administración gubernamental generó algunos cambios importantes y por ello tenemos altibajos representados en la medición.

Tabla 5.13
COMPONENTE DE CONFIANZA PORTALES DE
TRANSPARENCIA ESTATAL 2007-2012

Sistema de Búsqueda	2007	2009	2010	2011	2012
Michoacán	6	10	2	7	20
Guanajuato	2	11	15	14	4
Baja California Sur	24	32	31	29	30
Guerrero	15	20	30	20	23
Querétaro	27	5	32	13	3
Aguascalientes	14	30	12	15	17

Gráfica 5.7
COMPONENTE DE VALOR DE INFORMACIÓN DE PORTALES DE
TRANSPARENCIA ESTATAL 2007-2012



V.1.7. Componente de Normatividad 2007-2012

El último componente es la normatividad, aunque este componente tiene un extracto de las variables requeridas según la ley, las variables que se analizaron fueron:

- Percepción del cumplimiento legal;
- Presenta directorio de funcionarios completo;
- Presenta leyes y reglamentos de la materia de transparencia;
- Presenta resultados de auditorías;
- Presenta organigrama;
- Presenta sueldos y remuneraciones por persona;
- Presenta Manuales de Organización;
- Informes anuales o trimestrales;
- Datos de los servidores públicos de transparencia y
- Datos completos de licitaciones, concursos, concesiones o permisos.
(Ver Tabla 5.14).

La medición de normatividad fue muy diferente a los componentes anteriores, ya que en todas las mediciones –desde 2007 al 2012– siempre se evaluó si existió o no la variable; lo que representa la Tabla 5.14 y la Gráfica 5.8 son lugares en el *ranking* de normatividad. En este sentido, cualquier cambio significa que dejó de cumplir, o comenzó a cumplir, con algún requisito legal que no se apreciaba en la medición del portal de internet de transparencia.

Por tal razón esta movilidad en este componente es muy baja para la mayoría de los portales, los casos destacados en la Tabla 5.15, (Ver Tabla 5.1) son atípicos, por ejemplo, Veracruz que fue “cayendo” en los requerimientos legales en cada año. En contraparte, Nuevo León y Nayarit presentan comportamientos similares que buscan cumplir con el ordenamiento legal (Véase Gráfica 5.8).

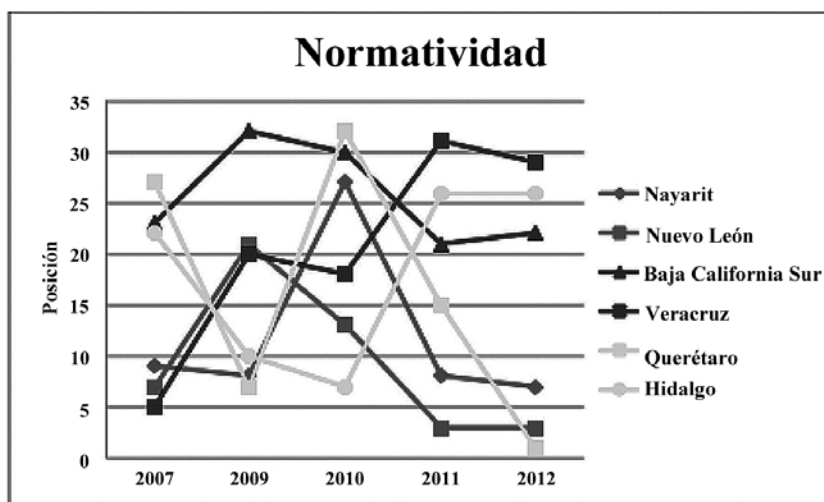
Tabla 5.14
COMPONENTE DE CONFIANZA PORTALES DE
TRANSPARENCIA ESTATAL
2007-2012

Estado/Posición	2007	2009	2010	2011	2012
Aguascalientes	15	24	5	17	9
Baja California	19	25	6	2	19
Baja California Sur	23	32	30	21	22
Campeche	18	23	2	9	24
Chiapas	28	22	4	7	15
Chihuahua	29	28	16	11	27
Coahuila	24	31	3	16	30
Colima	20	26	26	6	5
Distrito Federal	16	30	28	1	2
Durango	6	29	17	10	8
Estado de México	21	17	31	18	23
Guanajuato	1	4	1	22	21
Guerrero	17	14	11	19	11
Hidalgo	22	10	7	26	26
Jalisco	4	16	25	4	31
Michoacán	13	19	14	24	16
Morelos	25	9	9	13	25
Nayarit	9	8	27	8	7
Nuevo León	7	21	13	3	3
Oaxaca	30	11	19	23	18
Puebla	26	13	8	5	4
Querétaro	27	7	32	15	1
Quintana Roo	12	18	23	25	6
San Luis Potosí	14	27	20	32	17
Sinaloa	3	12	15	30	28
Sonora	10	2	21	27	14
Tabasco	31	3	24	28	10
Tamaulipas	11	5	29	12	20
Tlaxcala	32	15	22	20	12
Veracruz	5	20	18	31	29
Yucatán	2	1	10	29	13
Zacatecas	8	6	12	14	32

Tabla 5.15
COMPONENTE DE CONFIANZA PORTALES DE
TRANSPARENCIA ESTATAL 2007-2012

Normatividad	2007	2009	2010	2011	2012
Nayarit	9	8	27	8	7
Nuevo León	7	21	13	3	3
Baja California Sur	23	32	30	21	22
Veracruz	5	20	18	31	29
Querétaro	27	7	32	15	1
Hidalgo	22	10	7	26	26

Gráfica 5.8
COMPONENTE DE NORMATIVIDAD DE PORTALES DE
TRANSPARENCIA ESTATAL 2007-2012



Estos siete componentes, adicionales a la gráfica general del *ranking*, demuestran el dinamismo de los portales de internet de transparencia de los 32 gobiernos estatales en México en el periodo 2007-2012. Si bien no es posible aseverar si hubo un avance o un retroceso con el paso del tiempo, cada uno de estos componentes demuestra una sección que puede mejorarse de acuerdo al modelo establecido previamente para la evaluación.

V.1.8. Grado de Madurez de los Portales de Transparencia

En el 2007, al ser ésta la primera medición que se realizó con una escala de Likert, donde se varió la escala de medición de la siguiente forma:

- El número 1 significaba Totalmente de Acuerdo
- El número 5 significaba Totalmente en Desacuerdo

En este sentido, entre más errores tuviera la evaluación, el número era mayor y, por lo tanto, se debía entender que se trataba de un portal básico; en cambio si tenía MENOS errores –más cercano a uno– esto significaba que era más avanzado. La escala usada solamente para esta medición es la que aparece en la Tabla 5.16-A

TABLA 5.16-A.
ESCALA DE MADURACIÓN DE
PORTALES PARA LA MEDICIÓN 2007

Escala de Medición de Portales de Transparencia	
Tipos de Portales	Puntos Obtenidos
Portal Básico de Transparencia	25 a 30 puntos
Portal de Transparencia en Desarrollo	24 a 20 puntos
Portal Avanzado de Transparencia	19 a 15 puntos
Portal Integral de Transparencia	14 a 1 puntos

De esta forma, el resultado de la medición para el 2007 es la que aparece en la Tabla 5.16-B, donde la mayoría de los portales de transparencia gubernamental en ese año cayeron en la categoría portal básico (47%), sólo el 25% cayó en la categoría Portal en Desarrollo. Cuatro portales en la categoría de avanzados y ningún portal se consideró como integral. (Ver Tabla 5.16-B).

V.1.8.1. Grado de Madurez Medición 2009

Para la medición del 2009, la escala de Likert utilizada se modificó ya que se consideró que no debían medirse los portales de transparencia en función de los errores cometidos, sino de sus aciertos. De tal forma que debía invertirse la escala de la siguiente forma:

El número 1 significaba Totalmente en Desacuerdo.

El número 5 significaba totalmente De Acuerdo.

Por lo tanto, entre mayor fuera el número obtenido, mejor era el desempeño del portal analizado. De esta manera la Tabla de equivalencias para cada portal quedó establecida de acuerdo a lo que se muestra en la Tabla 5.17.

Tabla 5.16-B

**ESCALA DE MADURACIÓN DE PORTALES
PARA LA MEDICIÓN 2007**

Tipo	%	Estados
Portal Básico (25 a 30 pts.)	46.8 %	Sonora (25.90), Colima (26.88), Tamaulipas (27.05), San Luis Potosí (27.07), Estado de México (27.23), Aguascalientes (27.48), D.F. (27.55), Guerrero (28.13), Coahuila (28.24), Campeche (28.50), Morelos (28.82), Hidalgo (28.96), Baja California Sur (29.07), Puebla (30), Querétaro (30).
Portal en desarrollo (24 a 20 pts.)	25%	Quintana Roo (21.22), Yucatán (21.81), Sinaloa (21.90), Jalisco (22.55), Zacatecas (23.06), Nayarit (23.20), Michoacán (23.37), Veracruz (24.05).
Portal Avanzado (19 a 15 pts.)	12.55%	Guanajuato (16.88), Durango (18.65), Nuevo León (18.89), Baja California (19.35).
Portal Integral (14 a 10 pts.)	0%	

Tabla 5.17

**ESCALA DE MADURACIÓN DE
PORTALES PARA LA MEDICIÓN 2009**

Tipo de Portal	Puntos Obtenidos	No. de Portales	%	Estados
Portal Básico	1 a 24	29	90	Quintana Roo, Hidalgo, Coahuila, Guanajuato, Baja California Norte, Aguascalientes, Sinaloa, Michoacán, Durango, Nuevo León, Campeche, Estado de México, Querétaro, Baja California Sur, San Luis Potosí, Tamaulipas, Guerrero, Morelos, Zacatecas, Tlaxcala, Veracruz, Chihuahua, Nayarit, D.F., Colima, Puebla, Jalisco, Chiapas, Oaxaca.
Portal en Desarrollo	25 a 49	3	10	Yucatán, Sonora, Tabasco
Portal Avanzado	50 a 69			
Portal Integral de Transparencia	70 a 100			

Con esta nueva escala de medición los resultados son más cercanos a la realidad, cuando hablamos de que el 90% de los portales de transparencia estatal en el 2009 se encuentran en una etapa de portal básico y sólo el 10 por ciento se encuentra un nivel de desarrollo y ninguno en avanzado o en un portal integral, esto cambiará en las siguientes mediciones.

V.1.8.2. Grado de Madurez Medición 2010

En el año 2010, la medición ubica a tres portales en el sitio más básico –Portal Básico– y tres portales en el más alto –Portal Integral–, en el medio quedan muchos portales estatales, por ejemplo, en los portales considerados como avanzados por que reúnen la mayor cantidad de requisitos, se encuentran 14 portales, 43.7%; mientras que los portales en desarrollo suman 12, 37.5%, no existe ninguna diferencia entre si son portales del norte, centro o sur del país, o si son gobernados por algún partido político determinado. En los cuatro niveles de la escala de madurez lo que se midió fueron los componentes de la escala. (Ver Tabla 5.18)

Tabla 5.18
ESCALA DE MADURACIÓN DE
PORTALES PARA LA MEDICIÓN 2010

Tipo de Portal	Puntos obtenidos	No. de portales	%	Estados
Portal Básico de Transparencia.	1 a 24	3	9.375	Estado de México, Querétaro, Baja California Sur.
Portal de Transparencia en Desarrollo.	25 a 49	12	37.5	San Luis Potosí, Tamaulipas, Guerrero, Morelos, Zacatecas, Tlaxcala, Veracruz, Chihuahua, Nayarit, D.F., Colima, Puebla.
Portal Avanzado de Transparencia.	50 a 69	14	43.75	Quintana Roo, Hidalgo, Yucatán, Coahuila, Guanajuato, Baja California Norte, Aguascalientes, Sinaloa, Sonora, Michoacán, Tabasco, Durango, Nuevo León, Campeche.
Portal Integral de Transparencia.	70 a 100	3	9.375	Jalisco, Chiapas, Oaxaca.

En la medición 2010 el avance de los portales estatales de transparencia es más notable, todos se movieron; aunque la gran mayoría se concentra en las categorías de portales en desarrollo y avanzados (80%), hay tres portales que se pueden catalogar como portales avanzados y restan tres que apenas comienzan en la categoría de portales básicos, quedando de alguna manera

rezagados del resto.

V.1.8.3. Grado de Madurez medición 2011

A partir del 2011 hay un cambio en el cuestionario, se agregaron más preguntas y se volvió a una escala de Likert tradicional, esto tiene un impacto en el puntaje y distribuye nuevamente a los portales de transparencia dentro de la escala de madurez; regresó de nuevo a la mayoría de ellos a la categoría de un portal básico (72%); a ninguno de ellos en portal integral o avanzado, y sólo nueve de ellos (28%) los considera portales en desarrollo (Ver Tabla 5.19).

Esto no es un retroceso, sino un cambio de perspectiva para ajustar la medición y volverla más exacta.

Tabla 5.19
ESCALA DE MADURACIÓN DE
PORTALES PARA LA MEDICIÓN 2010

Tipo de Portal	Puntos Obtenidos	No. de Portales	%	Estados
Portal Básico.	1 a 24	23	72%	Quintana Roo, Hidalgo, Coahuila, Guanajuato, Aguascalientes, Sinaloa, Michoacán, Durango, Estado de México, Querétaro, Baja California Sur, San Luis Potosí, Tamaulipas, Guerrero, Morelos, Zacatecas, Tlaxcala, Veracruz, Chihuahua, Oaxaca, Tabasco, Yucatán, Sonora.
Portal en Desarrollo.	25 a 49	9	28%	D.F., Baja California Norte, Nuevo León, Jalisco, Puebla, Colima, Chiapas, Nayarit, Campeche.
Portal Avanzado.	50 a 69			
Portal Integral de Transparencia.	70 a 100			

V.1.8.4. Grado de Madurez Medición 2012

Esta segunda medición con el mismo cuestionario del año anterior, confirma que el cambio es correcto, ya que el número de portales en desarrollo aumentó a 38% y el número de portales básicos disminuyó al pasar de 23 portales a sólo 20. (Ver Tabla 5.20).

Tabla 5.20
ESCALA DE MADURACIÓN DE
PORTALES PARA LA MEDICIÓN 2010

Tipo de Portal	Puntos Obtenidos	Núm. de Portales	%	Estados
Portal Básico.	1 a 24	20	62%	Quintana Roo, Hidalgo, Coahuila, Sinaloa, Michoacán, Estado de México, Baja California Sur, San Luis Potosí, Guerrero, Zacatecas, Tlaxcala, Veracruz, Chihuahua, Oaxaca, Campeche, Jalisco, Tabasco, Yucatán, Sonora.
Portal en Desarrollo.	25 a 49	12	38%	Guanajuato, Querétaro, D.F., Baja California Norte, Nuevo León, Puebla, Colima, Chiapas, Nayarit, Aguascalientes, Durango, Tamaulipas.
Portal Avanzado.	50 a 69			
Portal Integral de Transparencia.	70 a 100			

El siguiente apartado presenta cada una de las mediciones del 2007 al 2012 en detalle; con esta sección se termina el análisis agregado del *ranking* de transparencia estatal, muestra así que existe un avance evidente en los portales año con año, y establece en ellos la posibilidad de compararse y mejorar en sus calificaciones.

V.2. Mediciones de Transparencia por Internet 2007-2012

Se consigna el conjunto de mediciones de transparencia en internet realizadas durante los años 2007 a 2012, exceptuando la del 2008. En todos los casos se generaron reportes específicos detallados que incluyeron: Tabla general del *ranking*, tabla específica de grado de madurez, tablas por cada uno de los siete componentes y fichas de cada estado donde se registraron las observaciones a detalle para cada uno de los estados.

Estos resultados se publicaron en un artículo anual en la revista *Política Digital*, durante los años 2007, 2009 y 2010 (Sandoval 2010, Sandoval 2009, Sandoval 2007). Las mediciones de 2011 y 2012 no han sido publicadas hasta el momento, ni tampoco ninguno de los reportes a detalle fueron dados a conocer.

En esta sección se resume el contenido de los reportes a detalle, pero manteniendo la misma estructura que hay en ellos, con la finalidad de entregarle al lector con mayor detalle cada una de las mediciones y que puedan ser consultadas para futura referencia. De tal forma que este apartado se organiza en cinco subapartados, cada uno de acuerdo al año de la medición.

V.2.1. Medición de Portales de Transparencia 2007

Tabla 5.2.1
MEDICIÓN DE PORTALES DE TRANSPARENCIA 2007

Lugar	Estado	Confianza	Valor de la Información	Mejora Continua	Rendición de Cuentas	Transparencia de otras Dependencias	Sistema de Búsqueda y Clasificación de la Información	Normatividad	Total Promedio
1	Guanajuato	3.00	1.43	2.60	3.60	4.75	1.50	1.00	2.55
2	Durango	3.67	1.57	4.00	4.00	4.25	1.17	1.20	2.84
3	Nuevo León	3.50	2.29	1.20	4.40	5.00	2.50	1.40	2.90
4	Baja California	4.17	1.71	3.40	3.40	5.00	1.67	2.60	3.14
5	Yucatán	4.00	2.71	4.20	4.40	5.00	1.50	1.00	3.26
6	Sinaloa	4.67	3.00	1.40	5.00	5.00	2.83	1.00	3.27
7	Quintana Roo	4.50	2.86	2.60	4.60	4.00	2.67	2.20	3.35
8	Jalisco	3.83	2.71	4.60	4.40	5.00	2.00	1.00	3.36
9	Zacatecas	4.00	3.14	3.20	4.80	4.75	3.17	1.40	3.49
10	Nayarit	4.17	2.43	4.20	4.40	5.00	3.00	1.40	3.51
11	Veracruz	4.33	2.29	4.80	3.80	5.00	3.83	1.00	3.58
12	Michoacán	3.67	3.57	4.20	4.60	5.00	2.33	2.20	3.65
13	Sonora	5.00	5.00	3.40	5.00	5.00	2.50	1.80	3.96
14	Tamaulipas	5.00	2.71	5.00	5.00	5.00	4.33	1.80	4.12
15	San Luis Potosí	4.67	3.57	5.00	5.00	5.00	3.83	2.20	4.18
16	Colima	3.83	3.71	5.00	5.00	5.00	4.33	2.60	4.21
17	Aguascalientes	5.00	4.14	5.00	5.00	5.00	3.33	2.20	4.24
18	Distrito Federal	5.00	3.71	5.00	5.00	5.00	3.83	2.20	4.25
19	Estado de México	5.00	5.00	5.00	4.40	5.00	2.83	2.60	4.26
20	Guerrero	5.00	5.00	4.80	5.00	5.00	3.33	2.20	4.33
21	Campeche	5.00	4.00	5.00	5.00	5.00	4.50	2.20	4.39
22	Hidalgo	5.00	4.86	4.60	5.00	5.00	4.50	3.40	4.62
23	Coahuila	4.33	4.57	5.00	5.00	5.00	4.33	4.20	4.63
24	Baja California Sur	5.00	4.57	5.00	5.00	5.00	4.50	3.80	4.70
25	Morelos	4.83	4.57	5.00	5.00	4.75	4.67	4.20	4.72
26	Puebla	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	4.60	4.94
27	Querétaro	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	4.60	4.94
28	Chiapas								
29	Chihuahua								
30	Oaxaca								
31	Tabasco								
32	Tlaxcala								

V.2.1.1 Componente de Confianza 2007

Tabla 5.22
RANKING DE TRANSPARENCIA COMPONENTE DE
CONFIANZA LA MEDICIÓN 2007

Estado	Confianza	Estado	Confianza
Guanajuato	3.00	Sonora	5.00
Nuevo León	3.50	Tamaulipas	5.00
Durango	3.67	Aguascalientes	5.00
Michoacán	3.67	Distrito Federal	5.00
Jalisco	3.83	Estado de México	5.00
Colima	3.83	Guerrero	5.00
Yucatán	4.00	Campeche	5.00
Zacatecas	4.00	Hidalgo	5.00
Baja California	4.17	Baja California Sur	5.00
Nayarit	4.17	Puebla	5.00
Veracruz	4.33	Querétaro	5.00
Coahuila	4.33	Chiapas	
Quintana Roo	4.50	Chihuahua	
Sinaloa	4.67	Oaxaca	
San Luis Potosí	4.67	Tabasco	
Morelos	4.83	Tlaxcala	
Promedio			4.45

En este primer esfuerzo de medición la escala de medición fue inversa, tal como se comenta en la sección de metodología, por tal razón, el estado con mejor evaluación fue Guanajuato con tres puntos, ello indica que tuvo solamente “dos” errores u omisiones, de las cinco variables analizadas (ver Tabla 5.22). En cambio, la mayoría de los estados tuvieron muchos más errores, y cinco estados no contaban con sitio de transparencia oficial en ese momento.

V.2.1.2 Componente de Valor de la Información 2007

El componente que obtuvo menor puntaje en promedio en comparación con el resto de los componentes fue éste. La mayoría de los estados no presentaron las variables de valor de la información que eran requeridas, o bien las

presentaron parcialmente. Recordemos que esta sección se enfoca en valorar qué tanta información se puede adquirir en el portal de transparencia y con qué calidad (Ver Tabla 5.23).

Tabla 5.23
RANKING DE PORTALES DE TRANSPARENCIA
COMPONENTE VALOR DE LA INFORMACIÓN MEDICIÓN 2007

Estado	Valor de la Información	Estado	Valor de la Información
Guanajuato	1.43	Campeche	4.00
Durango	1.57	Aguascalientes	4.14
Baja California	1.71	Coahuila	4.57
Nuevo León	2.29	Baja California Sur	4.57
Veracruz	2.29	Morelos	4.57
Nayarit	2.43	Hidalgo	4.86
Yucatán	2.71	Sonora	5.00
Jalisco	2.71	Estado de México	5.00
Tamaulipas	2.71	Guerrero	5.00
Quintana Roo	2.86	Puebla	5.00
Sinaloa	3.00	Querétaro	5.00
Zacatecas	3.14	Chiapas	
Michoacán	3.57	Chihuahua	
San Luis Potosí	3.57	Oaxaca	
Colima	3.71	Tabasco	
Distrito Federal	3.71	Tlaxcala	
Promedio			3.52

El estado de Guanajuato es el que tiene mejor desempeño en esta variable, mientras que los estados de Sonora, Estado de México, Hidalgo, Guerrero, Querétaro y Puebla son los que presentaron el peor desempeño.

V.2.1.3. Componente de Mejora Continua 2007

Este componente debería establecer los lineamientos de retroalimentación, autoaprendizaje del sitio web o tener una encuesta en línea, sin embargo, al igual que el componente anterior pocos estados lo obtuvieron completo. (Ver Tabla 5.24)

Tabla 5.24
RANKING DE PORTALES DE TRANSPARENCIA
COMPONENTE MEJORA CONTINUA MEDICIÓN 2007

Estado	Mejora Continua	Estado	Mejora Continua
Nuevo León	1.20	San Luis Potosí	5.00
Sinaloa	1.40	Colima	5.00
Guanajuato	2.60	Aguascalientes	5.00
Quintana Roo	2.60	Distrito Federal	5.00
Zacatecas	3.20	Estado de México	5.00
Baja California	3.40	Campeche	5.00
Sonora	3.40	Coahuila	5.00
Durango	4.00	Baja California Sur	5.00
Yucatán	4.20	Morelos	5.00
Nayarit	4.20	Puebla	5.00
Michoacán	4.20	Querétaro	5.00
Jalisco	4.60	Chiapas	
Hidalgo	4.60	Chihuahua	
Veracruz	4.80	Oaxaca	
Guerrero	4.80	Tabasco	
Tamaulipas	5.00	Tlaxcala	
Promedio			4.19

V.2.1.4. Componente de Rendición de Cuentas 2007

Tabla 5.25
RANKING DE PORTALES DE TRANSPARENCIA
COMPONENTE INFORMACIÓN MEDICIÓN 2007

Estado	Rendición de cuentas	Estado	Rendición de cuentas
Baja California	3.40	Colima	5.00
Guanajuato	3.60	Aguascalientes	5.00
Veracruz	3.80	Distrito Federal	5.00
Durango	4.00	Guerrero	5.00
Nuevo León	4.40	Campeche	5.00
Yucatán	4.40	Hidalgo	5.00
Jalisco	4.40	Coahuila	5.00
Nayarit	4.40	Baja California Sur	5.00
Estado de México	4.40	Morelos	5.00
Quintana Roo	4.60	Puebla	5.00
Michoacán	4.60	Querétaro	5.00
Zacatecas	4.80	Chiapas	
Sinaloa	5.00	Chihuahua	
Sonora	5.00	Oaxaca	
Tamaulipas	5.00	Tabasco	
San Luis Potosí	5.00	Tlaxcala	
Promedio			4.66

V.2.1.5. Componente de Transparencia de otras Dependencias 2007

Este componente busca la comparación entre los distintos portales de transparencia internos, observa tanto un comparativo que debe publicarse en el portal como una forma de impulsar la transparencia de la organización. Sin embargo, como puede verse en la Tabla 5.26, esto no se encontró en la primera medición, dado que el promedio es muy cercano a cinco puntos, ello significa que una mínima parte de portales de transparencia lo presentó durante la medición 2007.

Tabla 5.26
RANKING DE PORTALES DE TRANSPARENCIA
COMPONENTE INFORMACIÓN MEDICIÓN 2007

Estado	Transparencia de otras dependencias	Estado	Transparencia de otras dependencias
Quintana Roo	4.00	Colima	5.00
Durango	4.25	Aguascalientes	5.00
Guanajuato	4.75	Distrito Federal	5.00
Zacatecas	4.75	Estado de México	5.00
Morelos	4.75	Guerrero	5.00
Nuevo León	5.00	Campeche	5.00
Baja California	5.00	Hidalgo	5.00
Yucatán	5.00	Coahuila	5.00
Sinaloa	5.00	Baja California Sur	5.00
Jalisco	5.00	Puebla	5.00
Nayarit	5.00	Querétaro	5.00
Veracruz	5.00	Chiapas	
Michoacán	5.00	Chihuahua	
Sonora	5.00	Oaxaca	
Tamaulipas	5.00	Tabasco	
San Luis Potosí	5.00	Tlaxcala	
Promedio			4.91

V.2.1.6. Componente de Sistema de Búsqueda y Clasificación de Datos 2007

La importancia de este componente radica en que es el motor de búsqueda que usamos los ciudadanos para encontrar la información gubernamental, por ello su evaluación resulta muy importante, para este caso, se puede observar (Ver Tabla 5.27) que poco más de la mitad de los estados analizados cuentan con una forma de búsqueda de información, mientras que la otra mitad –con calificaciones superiores a tres puntos– tienen alguna manera de buscar la información, pero no cumplen con todas las variables que tiene esta pregunta.

Tabla 5.27
RANKING DE PORTALES DE TRANSPARENCIA
COMPONENTE INFORMACIÓN MEDICIÓN 2007

Estado	Sistema de Búsqueda y Clasificación de la Información	Estado	Sistema de Búsqueda y Clasificación de la Información
Durango	1.17	San Luis Potosí	3.83
Guanajuato	1.50	Distrito Federal	3.83
Yucatán	1.50	Tamaulipas	4.33
Baja California	1.67	Colima	4.33
Jalisco	2.00	Coahuila	4.33
Michoacán	2.33	Campeche	4.50
Nuevo León	2.50	Hidalgo	4.50
Sonora	2.50	Baja California Sur	4.50
Quintana Roo	2.67	Morelos	4.67
Sinaloa	2.83	Puebla	5.00
Estado de México	2.83	Querétaro	5.00
Nayarit	3.00	Chiapas	
Zacatecas	3.17	Chihuahua	
Aguascalientes	3.33	Oaxaca	
Guerrero	3.33	Tabasco	
Veracruz	3.83	Tlaxcala	
		Promedio	3.30

V.2.1.7 Componente de Normatividad 2007

El componente de normatividad observa un conjunto de variables. (Ver Tabla 5.28).

Tabla 5.28
RANKING DE PORTALES DE TRANSPARENCIA COMPONENTE
NORMATIVIDAD MEDICIÓN 2007

Estado	Normatividad	Estado	Normatividad
Guanajuato	1.00	Guerrero	2.20
Yucatán	1.00	Campeche	2.20
Sinaloa	1.00	Baja California	2.60
Jalisco	1.00	Colima	2.60
Veracruz	1.00	Estado de México	2.60
Durango	1.20	Hidalgo	3.40
Nuevo León	1.40	Baja California Sur	3.80
Zacatecas	1.40	Coahuila	4.20
Nayarit	1.40	Morelos	4.20
Sonora	1.80	Puebla	4.60
Tamaulipas	1.80	Querétaro	4.60
Quintana Roo	2.20	Chiapas	
Michoacán	2.20	Chihuahua	
San Luis Potosí	2.20	Oaxaca	
Aguascalientes	2.20	Tabasco	
Distrito Federal	2.20	Tlaxcala	
Promedio			2.30

V.2.2. Medición de Portales de Transparencia 2009

En esta medición la escala se modificó y el Likert usado –totalmente de acuerdo a totalmente desacuerdo– fue para cada uno de los componentes donde cinco puntos era el mayor valor y uno era el menor. Además de que, como cada año, se ponderaron y sumaron todos los componentes para generar un valor total con el cual obtener el *ranking* (Ver Tabla 5.29).

Tabla 5.29
RANKING DE PORTALES DE TRANSPARENCIA MEDICIÓN 2009

Lugar	Estado	Confianza	Valor de la Información	Mejora Continua	Rendición de Cuentas	Transparencia de otras Dependencias	Sistema de Búsqueda y Clasificación de la Información	Normatividad	Total Promedio
1	Yucatán	5.00	5.00	3.80	5.00	3.25	5.00	0.80	27.85
2	Sonora	4.50	4.43	3.80	4.80	3.50	5.00	0.80	26.83
3	Tabasco	4.50	4.71	3.80	5.00	3.25	4.33	0.80	26.40
4	Jalisco	3.83	3.86	2.80	4.60	3.75	5.00	0.70	24.54
5	Guangajuato	3.50	4.14	3.00	4.60	3.75	4.00	0.80	23.79
6	Tamaulipas	4.17	4.71	4.20	1.40	4.75	3.67	0.80	23.70
7	Zacatecas	4.00	3.43	2.60	5.00	2.75	5.00	0.80	23.58
8	Queretaro	4.67	4.71	3.40	1.80	2.50	4.83	0.80	22.71
9	Nayarit	3.17	4.14	3.00	2.60	4.50	4.00	0.80	22.21
10	Nuevo León	4.33	4.00	3.40	3.40	3.00	3.17	0.60	21.90
11	Morelos	3.17	4.14	2.60	3.20	3.50	3.83	0.80	21.24
12	México	3.83	3.57	3.20	2.20	3.00	4.50	0.70	21.00
13	Hidalgo	3.17	3.71	2.80	1.00	5.00	4.33	0.80	20.81
14	Oaxaca	3.50	4.43	2.40	4.00	2.50	3.00	0.80	20.63
15	Sinaloa	4.50	4.43	2.80	3.00	2.50	2.00	0.80	20.03
16	Quintana Roo	4.50	4.29	3.00	2.00	1.00	4.50	0.70	19.99
17	San Luis Potosí	3.17	4.00	2.60	2.20	3.00	4.00	0.40	19.37
18	Michoacán	3.83	4.00	3.00	2.80	1.00	4.33	0.70	19.67
19	Veracruz	3.33	3.14	2.00	4.80	1.00	3.83	0.70	18.81
20	Puebla	1.33	2.43	2.00	4.80	3.50	3.67	0.80	18.53
21	Guerrero	4.00	4.71	2.00	1.00	1.75	3.50	0.80	17.76
22	Tlaxcala	2.50	2.43	4.00	1.60	3.00	3.50	0.80	17.83
23	Chiapas	4.33	3.57	2.20	1.60	1.00	3.67	0.60	16.97
24	Distrito Federal	2.83	3.29	3.00	2.40	1.00	3.17	0.30	15.99
25	Chihuahua	3.00	3.14	2.80	1.00	1.00	3.67	0.40	15.01
26	Baja California	2.33	2.71	2.80	1.80	1.00	2.50	0.50	13.65
27	Campeche	1.67	2.57	2.00	1.40	1.00	1.83	0.60	11.07
28	Agascalientes	1.83	1.71	1.60	1.00	2.00	1.00	0.60	9.75
29	Cobahula	1.33	1.00	1.60	1.00	1.00	1.17	0.20	7.30
30	Colima	1.17	1.00	1.00	1.00	1.00	1.17	0.50	6.83
31	Durango	1.00	1.00	1.20	1.00	1.00	1.00	0.40	6.60
32	Baja California Sur	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

El promedio total fue de 18.20 puntos de todos los portales; veinte estados (62.5%) se encuentran por arriba de esta media, lo cual habla de un buen avance en cuanto al promedio general, ya que significa que el promedio de los portales ha rebasado la etapa básica y ahora se concentran en una etapa en desarrollo. En este sentido, sólo tres portales (9.6%) se encuentran en la etapa de Portal Integral, esto refleja un gran cambio respecto a hace dos años que ninguno llegó a este nivel. De igual forma, trece sitios (41.9%) se ubican como portales avanzados de transparencia, esto representa un avance porque en la medición del año 2007, sólo cuatro portales se encontraban en esta posición. Nueve portales (29.0%) se encuentran ubicados en una etapa de desarrollo y seis portales (19.3%) permanecen en la etapa básica. Cabe hacer la aclaración que esta medición se hizo con un promedio de 31 portales dado que no se encontró el sitio de Baja California Sur.

V.2.2.1. Componente de Confianza 2009

Este es uno de los componentes más difíciles de medir, pero de los más importantes. Gran parte de la credibilidad de la transparencia debe centrarse en la confianza que tengan los ciudadanos en la información vertida en los portales. Se eligieron esas variables para tratar de entender mejor la confiabilidad (Ver Tabla 5.30). El sitio del Instituto de Transparencia donde se percibió mejor confianza fue el de Yucatán, y el que menor confianza otorgó fue Durango. El resto se encuentran mostrando una confianza promedio de 3.18 puntos, es decir a la mitad de la escala de Likert. Por lo tanto, es fundamental impulsar la confiabilidad de la información de los portales de los Institutos de Transparencia. (Ver Tabla 5.30)

V.2.2.2. Componente de Valor de la Información 2009

La información es el segundo componente de gran importancia en la medición de los portales de transparencia, debido a que es la materia prima con la cual se diseñan estos portales y es el elemento esencial que buscan los ciudadanos en ellos. Por tanto, su diseño e implementación deben tener una mejora constante.

En este componente el promedio es 3.38, muchos portales se encuentran en esta media, sin embargo, destaca que doce de ellos están por debajo, y tres se

encuentran con un puntaje de 1, lo cual llama la atención debido a que estas entidades deben redoblar sus esfuerzos donde los contenidos sean prioridad (Ver Tabla 5.31).

Tabla 5.30
RANKING DE PORTALES DE TRANSPARENCIA
COMPONENTE DE CONFIANZA MEDICIÓN 2009

Estado	Confianza	Estado	Confianza
Yucatán	5.00	Veracruz	3.33
Querétaro	4.67	Nayarit	3.17
Sonora	4.50	Morelos	3.17
Tabasco	4.50	Hidalgo	3.17
Quintana Roo	4.50	San Luis Potosí	3.17
Sinaloa	4.50	Chihuahua	3.00
Nuevo León	4.33	Distrito Federal	2.83
Chiapas	4.33	Tlaxcala	2.50
Tamaulipas	4.17	Baja California	2.33
Zacatecas	4.00	Aguascalientes	1.83
Guerrero	4.00	Campeche	1.67
Jalisco	3.83	Puebla	1.33
México	3.83	Coahuila	1.33
Michoacán	3.83	Colima	1.17
Guanajuato	3.50	Durango	1.00
Oaxaca	3.50	Baja California Sur	0.00
Promedio			3.18

V.2.2.3. Componente de Mejora Continua 2009

El componente de mejora continua evalúa si los portales de transparencia realizan cambios constantes para mejorar su presentación o diseño de manera constante. Por ello, solicita su evaluación por parte de los usuarios. En esta medición se observa una media mucho más baja, es de 2.66 puntos, debido a que la mayoría de los portales no observa este requerimiento, incluso, el portal mejor evaluado, Yucatán, obtuvo una calificación de 3.8, un poco por encima de la media, donde se encuentran veinte portales. Incluso Tlaxcala resultó ser el más alto en mejora continua que todos los demás portales, debido a que se encuentra enlazado a la página del gobierno del estado y por ello contiene más posibilidades de interacción y solicitud de información (Ver Tabla 5.32).

Tabla 5.31
RANKING DE PORTALES DE TRANSPARENCIA
COMPONENTE DE VALOR DE LA INFORMACIÓN MEDICIÓN 2009

Estado	Valor de la Información	Estado	Valor de la Información
Yucatán	5.00	Hidalgo	3.71
Tabasco	4.71	México	3.57
Tamaulipas	4.71	Chiapas	3.57
Querétaro	4.71	Zacatecas	3.43
Guerrero	4.71	Distrito Federal	3.29
Sonora	4.43	Veracruz	3.14
Oaxaca	4.43	Chihuahua	3.14
Sinaloa	4.43	Baja California	2.71
Quintana Roo	4.29	Campeche	2.57
Guanajuato	4.14	Puebla	2.43
Nayarit	4.14	Tlaxcala	2.43
Morelos	4.14	Aguascalientes	1.71
Nuevo León	4.00	Coahuila	1.00
San Luis Potosí	4.00	Colima	1.00
Michoacán	4.00	Durango	1.00
Jalisco	3.86	Baja California Sur	0.00
Promedio			3.38

Tabla 5.32
RANKING DE PORTALES DE TRANSPARENCIA
COMPONENTE DE MEJORA CONTINUA MEDICIÓN 2009

Estado	Mejora Continua	Estado	Mejora Continua
Tamaulipas	4.20	Chihuahua	2.80
Tlaxcala	4.00	Baja California	2.80
Yucatán	3.80	Zacatecas	2.60
Sonora	3.80	Morelos	2.60
Tabasco	3.80	San Luis Potosí	2.60
Querétaro	3.40	Oaxaca	2.40
Nuevo León	3.40	Chiapas	2.20
México	3.20	Veracruz	2.00
Guanajuato	3.00	Puebla	2.00
Nayarit	3.00	Guerrero	2.00
Quintana Roo	3.00	Campeche	2.00
Michoacán	3.00	Aguascalientes	1.60
Distrito Federal	3.00	Coahuila	1.60
Jalisco	2.80	Durango	1.20
Hidalgo	2.80	Colima	1.00
Sinaloa	2.80	Baja California Sur	0.00
Promedio			2.66

V.2.2.4. Componente de Rendición de Cuentas 2009

Este es un componente esencial que complementa la transparencia de información. Sin embargo, muy pocos estados lo contienen. Su promedio es aún más bajo que el componente de mejora continua. Sólo Yucatán, Puebla, Sonora, Jalisco y Veracruz alcanzaron altos puntajes en esta materia. Dieciocho entidades están por debajo de la media, esto es que carecen casi por completo de mecanismos de rendición de cuentas. (Ver Tabla 5.33).

Tabla 5.33
RANKING DE PORTALES DE TRANSPARENCIA
COMPONENTE DE RENDICIÓN DE CUENTAS MEDICIÓN 2009

Estado	Rendición de cuentas	Estado	Rendición de cuentas
Yucatán	5.00	San Luis Potosí	2.20
Tabasco	5.00	Quintana Roo	2.00
Zacatecas	5.00	Querétaro	1.80
Sonora	4.80	Baja California	1.80
Veracruz	4.80	Tlaxcala	1.60
Puebla	4.80	Chiapas	1.60
Jalisco	4.60	Tamaulipas	1.40
Guanajuato	4.60	Campeche	1.40
Oaxaca	4.00	Hidalgo	1.00
Nuevo León	3.40	Guerrero	1.00
Morelos	3.20	Chihuahua	1.00
Sinaloa	3.00	Aguascalientes	1.00
Michoacán	2.80	Coahuila	1.00
Nayarit	2.60	Colima	1.00
Distrito Federal	2.40	Durango	1.00
México	2.20	Baja California Sur	0.00
Promedio			2.59

V.2.2.5. Componente de Transparencia de otras Dependencias 2009

El objetivo de este componente es impulsar la transparencia en otras dependencias tanto al interior de la organización como del gobierno mismo; las variables consideradas buscan promover y medir la forma en que se organicen estas dependencias para tal fin (Ver Tabla 5.34). Por ello, es que el promedio obtenido es mucho menor que los anteriores (2.36). Salvo el caso de Tamaulipas, que forma parte del portal estatal, –otra de las tres excepciones que no se encontró órgano garante– obtiene una calificación superior al

considerar la capacidad que tienen los usuarios de evaluar y opinar sobre el portal.

El resto de los portales de los Institutos de Transparencia no tienen un cambio significativo, esto es porque no entra directamente en sus atribuciones el que sus propios departamentos sean tan transparentes. En particular este componente va dirigido a los portales vinculados con los gobiernos estatales, no a los órganos garantes que se midieron en esta ocasión.

Tabla 5.34
RANKING DE PORTALES DE TRANSPARENCIA
COMPONENTE DE TRANSPARENCIA DE OTRAS
DEPENDENCIAS MEDICIÓN 2009

Estado	Transparencia de otras dependencias	Estado	Transparencia de otras dependencias
Hidalgo	5.00	Oaxaca	2.50
Tamaulipas	4.75	Sinaloa	2.50
Nayarit	4.50	Aguascalientes	2.00
Jalisco	3.75	Guerrero	1.75
Guanajuato	3.75	Quintana Roo	1.00
Sonora	3.50	Michoacán	1.00
Morelos	3.50	Veracruz	1.00
Puebla	3.50	Chiapas	1.00
Yucatán	3.25	Distrito federal	1.00
Tabasco	3.25	Chihuahua	1.00
Nuevo León	3.00	Baja California	1.00
México	3.00	Campeche	1.00
San Luis Potosí	3.00	Coahuila	1.00
Tlaxcala	3.00	Colima	1.00
Zacatecas	2.75	Durango	1.00
Querétaro	2.50	Baja California Sur	0.00
Promedio			2.36

V.2.2.6. Componente de Sistema de Búsqueda y Clasificación de Datos 2009

Este componente es vital para el ciudadano. La forma principal de acceder a un portal de transparencia, garante o del Estado, es a través de la forma de solicitar o buscar información. Por ello, resulta preocupante que el promedio apenas rebase la media tabla (3.38 puntos). Veintiún sitios de los Institutos de Transparencia tienen buenas formas de buscar u organizar la información para

que esta fluya y sea encontrada por los ciudadanos. Diez sitios están muy por debajo de esta media. Los más preocupantes son Durango, Colima, Coahuila, Aguascalientes y Campeche. (Ver Tabla 5.35)

Tabla 5.35
RANKING DE PORTALES DE TRANSPARENCIA
COMPONENTE DE SISTEMA DE BÚSQUEDA Y
CLASIFICACIÓN DE DATOS MEDICIÓN 2009

Estado	Sistema de Búsqueda y Clasificación de la Información	Estado	Sistema de Búsqueda y Clasificación de la Información
Yucatán	5.00	Puebla	3.67
Sonora	5.00	Chiapas	3.67
Jalisco	5.00	Chihuahua	3.67
Zacatecas	5.00	Guerrero	3.50
Querétaro	4.83	Tlaxcala	3.50
México	4.50	Nuevo León	3.17
Quintana Roo	4.50	Distrito Federal	3.17
Tabasco	4.33	Oaxaca	3.00
Hidalgo	4.33	Baja California	2.50
Michoacán	4.33	Sinaloa	2.00
Guanajuato	4.00	Campeche	1.83
Nayarit	4.00	Coahuila	1.17
San Luis Potosí	4.00	Colima	1.17
Morelos	3.83	Aguascalientes	1.00
Veracruz	3.83	Durango	1.00
Tamaulipas	3.67	Baja California Sur	0.00
Promedio			3.38

V.2.2.7. Componente de Normatividad 2009

Este componente es el único que se evaluó de forma diferente de la escala de Likert, de forma dicotómica, Sí o No, tomado de los elementos “obligados” se observó si aparecen fácilmente estas variables o no lo hacen. En nuestro caso se puede comparar a través de gráficas, del año 2007 al 2009, se observa que se han encontrado más estados cumpliendo cabalmente estos requerimientos. Quince entidades, casi el 50% de ellas, cumplieron con el 80% de los requisitos obligados. Cinco entidades cumplieron con siete; cuatro entidades con cuatro requisitos, y así el resto. Sólo Coahuila cumple con dos de los requerimientos mínimos. (Ver Tabla 5.36)

Tabla 5.36
RANKING DE PORTALES DE TRANSPARENCIA
COMPONENTE DE NORMATIVIDAD MEDICIÓN 2009

Estado	Normatividad	Estado	Normatividad
Yucatán	0.80	México	0.70
Sonora	0.80	Quintana Roo	0.70
Tabasco	0.80	Michoacán	0.70
Guanajuato	0.80	Veracruz	0.70
Tamaulipas	0.80	Nuevo León	0.60
Zacatecas	0.80	Chiapas	0.60
Querétaro	0.80	Campeche	0.60
Nayarit	0.80	Aguascalientes	0.60
Morelos	0.80	Baja California	0.50
Hidalgo	0.80	Colima	0.50
Oaxaca	0.80	San Luis Potosí	0.40
Sinaloa	0.80	Chihuahua	0.40
Puebla	0.80	Durango	0.40
Guerrero	0.80	Distrito Federal	0.30
Tlaxcala	0.80	Coahuila	0.20
Jalisco	0.70	Baja California Sur	0.00
Promedio			0.64

V.2.3. Medición de Portales de Transparencia 2010

De estos sitios web, 17 de ellos (53 por ciento) se encuentra por arriba del promedio de portales. Esto significa que poco más de la mitad comienza a tener un desarrollo como un portal de avanzada en materia de transparencia; sin embargo, la disparidad es muy alta, entre el primer y último lugar. Los 71 puntos de Jalisco contrastan con los 13.7 puntos de Baja California Sur, y un promedio global de 49.5.

Esta tabla general demuestra cómo se comporta la evaluación global de los componentes analizados, sin embargo, cada uno de los componentes tiene su propia medición. Es importante precisar que esta evaluación permite la comparación entre páginas iguales –sitios de transparencia de los gobiernos estatales– en un mismo periodo de tiempo y bajo la mirada de 56 reactivos, por ello se puede establecer un *ranking*. Sin embargo, estos datos pueden cambiar de un momento a otro con la actualización inmediata de los portales o la innovación de sus procesos internos que sea vea reflejada en los sitios. (Ver Tabla 5.37)

Tabla 5.37
RANKING DE PORTALES DE TRANSPARENCIA MEDICIÓN 2010

Lugar	Estado	Confianza	Valor de la Información	Mejora Continua	Rendición de Cuentas	Calificación de la Transparencia de Otras Dependencias	Sistema de Búsqueda y Clasificación de la Información	Normatividad	Formato	Total Promedio
1	Jalisco	100.00	75.00	50.00	50.00	100.00	50.00	66.70	77.80	71.18
2	Chiapas	100.00	87.50	50.00	50.00	25.00	83.30	93.30	77.80	70.87
3	Oaxaca	100.00	75.00	75.00	75.00	75.00	50.00	73.30	33.30	69.58
4	Quintana roo	100.00	62.50	25.00	75.00	50.00	83.30	66.70	77.80	67.54
5	Hidalgo	100.00	87.50	25.00	50.00	75.00	50.00	86.70	55.60	66.22
6	Yucatán	80.00	100.00	25.00	25.00	50.00	83.30	86.70	77.80	65.97
7	Coahuila	100.00	87.50	50.00	50.00	25.00	50.00	93.30	66.70	65.31
8	Guaujuato	100.00	100.00	0.00	50.00	50.00	50.00	100.00	66.70	64.58
9	Baja california	80.00	87.50	75.00	25.00	50.00	66.70	86.70	44.40	64.41
10	Agascalientes	100.00	87.50	50.00	50.00	25.00	50.00	86.70	55.60	63.09
11	Sinaloa	80.00	75.00	25.00	25.00	50.00	83.30	80.00	77.80	62.01
12	Sonora	100.00	75.00	0.00	25.00	50.00	83.30	73.30	66.70	59.17
13	Michoacán	100.00	87.50	25.00	50.00	25.00	83.30	80.00	22.20	59.13
14	Tabasco	80.00	62.50	25.00	50.00	50.00	50.00	66.70	66.70	56.35
15	Durango	80.00	62.50	50.00	50.00	25.00	33.30	73.30	66.70	55.10
16	Nuevo león	80.00	62.50	0.00	50.00	50.00	33.30	80.00	55.60	51.42
17	Campeche	40.00	75.00	50.00	25.00	25.00	50.00	93.30	44.40	50.35
18	San Luis Potosí	60.00	62.50	25.00	25.00	25.00	83.30	73.30	22.20	47.05
19	Tamaulipas	60.00	75.00	25.00	25.00	25.00	66.70	46.70	44.40	45.97
20	Guerrero	80.00	87.50	0.00	25.00	25.00	16.70	80.00	44.40	44.83
21	Morelos	60.00	37.50	0.00	75.00	25.00	50.00	86.70	22.20	44.55
22	Zacatecas	40.00	50.00	0.00	50.00	25.00	33.30	80.00	66.70	43.13
23	Tlaxcala	60.00	50.00	0.00	25.00	25.00	50.00	73.30	55.60	42.36
24	Veracruz	60.00	50.00	25.00	50.00	0.00	33.30	73.30	44.40	42.01
25	Chihuahua	60.00	50.00	0.00	25.00	25.00	66.70	73.30	11.10	38.89
26	Nayarit	60.00	25.00	25.00	25.00	25.00	33.30	60.00	44.40	37.22
27	Distrito Federal	40.00	50.00	25.00	0.00	25.00	66.70	60.00	0.00	33.33
28	Colima	60.00	37.50	0.00	25.00	0.00	33.30	60.00	33.30	31.15
29	Puebla	40.00	25.00	0.00	0.00	0.00	50.00	86.70	11.10	26.60
30	Estado de México	0.00	25.00	25.00	0.00	25.00	33.30	20.00	11.10	17.43
31	Queretaro	0.00	25.00	25.00	0.00	0.00	0.00	6.70	66.70	15.42
32	Baja california Sur	40.00	25.00	0.00	0.00	0.00	0.00	33.30	11.10	13.68

V.2.3.1. Componente de Confianza 2010

Es el componente más difícil de medir, puesto que su objetivo es determinar la percepción de confianza que muestra el sitio hacia los usuarios. Se revisaron las preguntas que se construyeron en el cuestionario del 2007 y al final las cinco preguntas que midieron la percepción de confianza en este 2010 fueron:

- La información es clara y concreta;
- La Información se observa suficiente;
- Los datos corresponden a la fuente y al tema;
- Se percibe confiable el sitio web, y
- Muestra información sobre licitaciones

La claridad con que se presenta la información así como la suficiencia de la misma son determinantes para ofrecer confianza a primera vista, de igual forma se mide que los datos sean congruentes con la fuente que los emite y el tema al que vayan dirigidos. Finalmente, la información sobre licitaciones públicas es determinante para fortalecer una percepción de confianza sobre el sitio de transparencia, ya que muestra el uso de los recursos públicos.

En este caso, diez estados –que se presentan en orden alfabético– de treinta cumplieron al 100 por ciento las preguntas de percepción de confianza. El promedio fue de 70, esto es que puede variar entre una o dos preguntas que no se observaron en la investigación.

Es importante mencionar que en más del 50 por ciento de los sitios analizados se percibe confianza, en consecuencia, también la mitad de ellos carecen de una percepción de confianza. Destacan los estados de México y Querétaro donde no se percibió confianza en el sitio de internet.

Este componente es uno de los pilares de los sitios web de transparencia, si bien contestando las interrogantes que medimos no se puede concluir que se logre una mayor confianza, se precisa revisar los reactivos para hacerlos más acordes al factor de confianza, pero los portales deberán redoblar sus esfuerzos para brindarle a los ciudadanos una sensación de confianza en sus sitios (Ver Tabla 5.38).

Tabla 5.38
RANKING DE PORTALES DE TRANSPARENCIA
COMPONENTE DE CONFIANZA MEDICIÓN 2010

Estado	Confianza	Estado	Confianza
Aguascalientes	100	Yucatán	80
Coahuila	100	Chihuahua	60
Chiapas	100	Colima	60
Guanajuato	100	Veracruz	60
Hidalgo	100	Morelos	60
Michoacán	100	Nayarit	60
Oaxaca	100	San Luis Potosí	60
Quintana Roo	100	Tamaulipas	60
Sonora	100	Tlaxcala	60
Jalisco	100	Baja California Sur	40
Baja California Norte	80	Campeche	40
Guerrero	80	Puebla	40
Durango	80	Zacatecas	40
Nuevo León	80	Distrito Federal	40
Sinaloa	80	Estado de México	0
Tabasco	80	Querétaro	0
Promedio			70

V.2.3.2. Componente de Valor de la Información 2010

Este componente está pensado para determinar ¿Qué tan valiosa se percibe la información dentro del sitio de transparencia? desde el punto de vista del usuario; se valora el tipo de información, su disponibilidad, la velocidad, capacidad de comparación y actualización de la misma.

En el caso del *ranking* 2010, sólo los estados Guanajuato y Yucatán completaron todos los aciertos de esta sección, en la mayoría de los estados hacen falta uno o dos reactivos. Lo que indica que hace falta trabajar mucho en este rubro para obtener un buen resultado. El promedio fue de 63.20, lo que deja por arriba de la media a quince estados (46%) y el resto por debajo de ésta, lo cual muestra una clara tendencia a olvidarse del valor que tiene la información para estos componentes. (Ver Tabla 5.39)

Tabla 5.39
RANKING DE PORTALES DE TRANSPARENCIA
COMPONENTE DE VALOR DE LA INFORMACIÓN
MEDICIÓN 2010

Estado	Valor de la Información	Estado	Valor de la Información
Guanajuato	100.00	Nuevo León	62.50
Yucatán	100.00	Quintana Roo	62.50
Aguascalientes	87.50	San Luis Potosí	62.50
Baja California	87.50	Tabasco	62.50
Coahuila	87.50	Chihuahua	50.00
Chiapas	87.50	Zacatecas	50.00
Guerrero	87.50	Veracruz	50.00
Hidalgo	87.50	Tlaxcala	50.00
Michoacán	87.50	Distrito Federal	50.00
Campeche	75.00	Colima	37.50
Oaxaca	75.00	Morelos	37.50
Sinaloa	75.00	Baja California Sur	25.00
Sonora	75.00	Puebla	25.00
Tamaulipas	75.00	Nayarit	25.00
Jalisco	75.00	Estado de México	25.00
Durango	62.50	Querétaro	25.00
Promedio			63.28

V.2.2.3. Componente de Mejora Continua 2010

Este componente es uno de los más polémicos puesto que se valora su pertinencia dentro del modelo, sin embargo desde la medición del 2007, se consideró importante establecer como valor de los sitios de transparencia la posibilidad de que se mejoraran permanentemente en virtud de prestar un mejor servicio a la ciudadanía.

A pesar de ello, solamente dos estados cuentan con la calificación más alta, es decir que a juicio de los evaluadores cumplieron parcial o completamente con estas preguntas, mientras que el resto carece de elementos de mejora continua. Destaca que once estados no tengan un solo elemento de este componente. (Ver Tabla 5.40)

Tabla 5.40
RANKING DE PORTALES DE TRANSPARENCIA
COMPONENTE DE MEJORA CONTINUA MEDICIÓN 2010

Estado	Mejora Continua	Estado	Mejora Continua
Baja California	75	Tamaulipas	25
Oaxaca	75	Distrito Federal	25
Aguascalientes	50	Estado de México	25
Campeche	50	Querétaro	25
Coahuila	50	Yucatán	25
Chiapas	50	Baja California Sur	0
Durango	50	Chihuahua	0
Jalisco	50	Guanajuato	0
Hidalgo	25	Guerrero	0
Veracruz	25	Puebla	0
Michoacán	25	Colima	0
Nayarit	25	Zacatecas	0
Quintana Roo	25	Nuevo León	0
San Luis Potosí	25	Morelos	0
Sinaloa	25	Sonora	0
Tabasco	25	Tlaxcala	0
Promedio			24.21

V.2.3.4. Componente de Rendición de Cuentas 2010

A pesar de que debiera ser uno componente implícito en la transparencia no lo es. Por la importancia que tiene para lograr gobiernos abiertos, se mide en forma separada al resto.

La primera pregunta es una percepción de los evaluadores a juicio de los contenidos que aparecen en el portal, pero existen otras muy puntuales –como las herramientas para solicitar rendición de cuentas de órganos o personas– que en ningún caso existen y que debieran establecerse como obligatorias.

A pesar de la gran importancia que tiene este elemento, no se ha tomado en cuenta por muchos estados. Destaca que Puebla, Baja California Sur, el DF, el Estado de México y Querétaro, carezcan por completo de mecanismos de rendición de cuentas mínimos y que son requeridos por la ciudadanía. En

cambio el 84 por ciento de los estados ya tiene cuando menos una o varias de estas herramientas de rendición de cuentas. Los más avanzados fueron Morelos, Oaxaca y Quintana Roo, entidades que no se encuentran en los primeros lugares del *ranking*. (Ver Tabla 5.41)

Tabla 5.41
RANKING DE PORTALES DE TRANSPARENCIA
COMPONENTE DE RENDICIÓN DE CUENTAS MEDICIÓN 2010

Estado	Rendición de Cuentas	Estado	Rendición de Cuentas
Morelos	75	Campeche	25
Oaxaca	75	Chihuahua	25
Quintana Roo	75	Guerrero	25
Aguascalientes	50	Colima	25
Coahuila	50	Nayarit	25
Chiapas	50	San Luis Potosí	25
Guanajuato	50	Sinaloa	25
Hidalgo	50	Sonora	25
Zacatecas	50	Tamaulipas	25
Durango	50	Tlaxcala	25
Veracruz	50	Yucatán	25
Nuevo León	50	Baja California Sur	0
Michoacán	50	Puebla	0
Tabasco	50	Distrito Federal	0
Jalisco	50	Estado de México	0
Baja California	25	Querétaro	0
Promedio			35.15

V.2.3.5. Componente de Transparencia de otras Dependencias 2010

La calificación de transparencia de otras dependencias es una ayuda para impulsar la transparencia al interior de los órganos gubernamentales. La opacidad de muchas dependencias, direcciones, subdirecciones o departamentos esconde detrás feudos de poder, privilegios o grupos de interés. El impulsar que otras dependencias puedan ser “calificadas” o evaluadas por el órgano garante o bien por el personal de transparencia ayuda a impulsar estas buenas prácticas.

En este caso el promedio fue de 32.81 puntos, lo que solamente ubicó a 11 portales estatales por arriba del mismo, lo cual representa el 34 por ciento del total. El resto de los portales tiene una calificación menor o nula, tal como es el caso de cuatro portales que obtuvieron cero puntos. (Ver Tabla 5.42)

Tabla 5.42
RANKING DE PORTALES DE TRANSPARENCIA
COMPONENTE DE CALIFICACIÓN DE LA TRANSPARENCIA DE
OTRAS DEPENDENCIAS MEDICIÓN 2010

Estado	Calificación de la Transparencia de Otras Dependencias	Estado	Calificación de la Transparencia de Otras Dependencias
Jalisco	100	Guerrero	25
Hidalgo	75	Zacatecas	25
Oaxaca	75	Durango	25
Baja California	50	Michoacán	25
Guanajuato	50	Morelos	25
Nuevo León	50	Nayarit	25
Quintana Roo	50	San Luis Potosí	25
Sinaloa	50	Tamaulipas	25
Sonora	50	Tlaxcala	25
Tabasco	50	Distrito Federal	25
Yucatán	50	Estado de México	25
Aguascalientes	25	Baja California Sur	0
Campeche	25	Puebla	0
Coahuila	25	Colima	0
Chiapas	25	Veracruz	0
Chihuahua	25	Querétaro	0
Promedio			32.81

V.2.3.6. Componente de Sistema de Búsqueda y Clasificación de Datos 2010

Seguramente éste es uno de los componentes más utilizados por los ciudadanos y cuyo impacto en la percepción de transparencia de los usuarios es determinante. A pesar de ello, una tercera parte de los portales estatales (34 por ciento) está por arriba del promedio (51.6 puntos), lo cual indica que

la mayoría de los portales carecen de sistemas de búsqueda o clasificación de la información gubernamental que ayuden a transparentar datos, cuentas, informes, etc. (Ver Tabla 5.43).

Tabla 5.43
RANKING DE PORTALES DE TRANSPARENCIA COMPONENTE DE SISTEMA DE BÚSQUEDA Y CLASIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN MEDICIÓN 2010

Estado	Sistema de Búsqueda y Clasificación de la Información	Estado	Sistema de Búsqueda y Clasificación de la Información
Chiapas	83.30	Puebla	50.00
Michoacán	83.30	Morelos	50.00
Quintana Roo	83.30	Oaxaca	50.00
San Luis Potosí	83.30	Tabasco	50.00
Sinaloa	83.30	Tlaxcala	50.00
Sonora	83.30	Jalisco	50.00
Yucatán	83.30	Colima	33.30
Baja California	66.70	Zacatecas	33.30
Chihuahua	66.70	Durango	33.30
Tamaulipas	66.70	Veracruz	33.30
Distrito Federal	66.70	Nuevo León	33.30
Aguascalientes	50.00	Nayarit	33.30
Campeche	50.00	Estado de México	33.30
Coahuila	50.00	Guerrero	16.70
Guanajuato	50.00	Baja California Sur	0.00
Hidalgo	50.00	Querétaro	0.00
Promedio			51.60

V.2.3.7. Componente de Normatividad 2010

El componente que cumplen la mayoría de los portales (69%) dado que se encuentran por arriba del promedio (71.9 puntos) es el de normatividad. Esto significa cumplimiento con la normatividad establecida por el IFAI, y por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Es raro que muchos de ellos no lo cumplan, sólo el 30 por ciento de los estados tienen alguna deficiencia en este cumplimiento. (Ver Tabla 5.44)

Tabla 5.44
RANKING DE PORTALES DE TRANSPARENCIA
COMPONENTE DE NORMATIVIDAD MEDICIÓN 2010

Estado	Normatividad	Estado	Normatividad
Guanajuato	100.00	Durango	73.30
Campeche	93.30	Veracruz	73.30
Coahuila	93.30	Oaxaca	73.30
Chiapas	93.30	San Luis Potosí	73.30
Aguascalientes	86.70	Sonora	73.30
Baja California	86.70	Tlaxcala	73.30
Hidalgo	86.70	Quintana Roo	66.70
Puebla	86.70	Tabasco	66.70
Morelos	86.70	Jalisco	66.70
Yucatán	86.70	Colima	60.00
Guerrero	80.00	Nayarit	60.00
Zacatecas	80.00	Distrito Federal	60.00
Nuevo León	80.00	Tamaulipas	46.70
Michoacán	80.00	Baja California Sur	33.30
Sinaloa	80.00	Estado de México	20.00
Chihuahua	73.30	Querétaro	6.70
Promedio			71.90

V.2.3.8. Componente de Formato 2010

Aunque es la primera vez que se evalúa este componente, se consideró imprescindible que los portales estatales de transparencia contaran con aspectos mínimos y básicos de tal forma que permitieran la accesibilidad y la usabilidad de la información por parte de los usuarios. En este sentido, el formato no mide que tan “bonitos” son los portales de transparencia, sino que tan amigables y lógicos son para cumplir con el objetivo para el que fueron creados.

En este sentido, el 50 por ciento de los portales cumplen con estas características mínimas pues están por arriba de la media (47.6 puntos). La otra mitad tiene carencias importantes en materia de formato, en especial el sitio del Distrito Federal donde no se encontró ninguna de estas. (Ver Tabla 5.45)

Tabla 5.45
RANKING DE PORTALES DE TRANSPARENCIA
COMPONENTE DE FORMATO MEDICIÓN 2010

Estado	Formato	Estado	Formato
Chiapas	77.80	Baja California	44.40
Quintana Roo	77.80	Campeche	44.40
Sinaloa	77.80	Guerrero	44.40
Jalisco	77.80	Veracruz	44.40
Yucatán	77.80	Nayarit	44.40
Coahuila	66.70	Tamaulipas	44.40
Guanajuato	66.70	Colima	33.30
Zacatecas	66.70	Oaxaca	33.30
Durango	66.70	Michoacán	22.20
Sonora	66.70	Morelos	22.20
Tabasco	66.70	San Luis Potosí	22.20
Querétaro	66.70	Baja California Sur	11.10
Aguascalientes	55.60	Chihuahua	11.10
Hidalgo	55.60	Puebla	11.10
Nuevo León	55.60	Estado de México	11.10
Tlaxcala	55.60	Distrito Federal	0.00
Promedio			47.60

V.2.4. Medición de Portales de Transparencia 2011

El promedio total fue de 22.618 puntos de todos los portales; dieciocho estados (56.25%) se encuentran por arriba de esta media, lo cual habla de un buen avance en cuanto al promedio general, ya que significa que el promedio de los portales ha rebasado la etapa básica y ahora se concentran en una etapa avanzada. En este sentido, nueve portales (28.13%) se encuentran en la etapa de Portal Integral. De igual forma, trece sitios (40.63%) se ubican como portales avanzados de transparencia; ocho portales (25.0%) se encuentran ubicados en una etapa de desarrollo, y tan sólo 2 portales (6.25%) permanecen en la etapa básica. Esta medición se hizo con un promedio de 32 portales. (Ver Tabla 5.46)

Tabla 5.46

RANKING DE PORTALES DE TRANSPARENCIA MEDICIÓN 2011

Lugar	Estado	Confianza	Valor de la Información	Mejora Continua	Rendición de Cuentas	Transparencia de Otras Dependencias	Sistema de Búsqueda y Clasificación de la Información	Normatividad	Total Promedio
1	Distrito Federal	3.75	3.91	5.00	4.33	5.00	5.00	4.90	31.89
2	Baja California	4.08	4.18	4.33	4.33	4.50	4.81	4.90	31.14
3	Nuevo León	3.83	4.18	3.83	3.33	4.33	4.95	4.90	29.57
4	Jalisco	3.75	3.82	3.50	4.00	4.83	4.43	5.00	29.33
5	Puebla	3.17	4.00	3.83	3.33	4.33	4.81	5.00	28.48
6	Colima	3.58	4.18	4.50	4.33	4.17	3.48	4.20	28.44
7	Chiapas	4.17	3.55	2.83	4.33	4.50	4.19	4.50	28.07
8	Nayarit	3.58	3.82	3.67	4.33	4.17	3.48	4.00	27.04
9	Campeche	3.17	3.91	3.83	4.00	4.17	3.86	3.40	26.33
10	Durango	3.33	3.64	3.50	3.33	2.67	4.05	4.20	24.72
11	Chihuahua	3.17	3.55	3.00	4.00	4.17	3.29	3.40	24.57
12	Tamaulipas	3.08	3.82	3.67	3.67	3.67	2.71	3.80	24.42
13	Morelos	2.92	3.82	4.00	4.33	4.17	2.57	2.60	24.41
14	Zacatecas	3.08	3.55	3.67	2.67	3.83	3.48	3.80	24.07
15	Querétaro	3.75	3.82	4.67	1.00	4.17	2.24	4.30	23.94
16	Cahuilla	3.08	3.73	2.33	3.00	3.50	3.10	4.70	23.44
17	Aguascalientes	2.58	3.55	2.67	2.33	4.00	4.52	3.50	23.15
18	Estado de México	4.00	3.46	3.00	3.67	1.67	2.14	4.70	22.63
19	Guerrero	2.92	3.36	3.50	3.00	3.50	2.33	3.00	21.61
20	Tlaxcala	2.83	2.91	3.50	3.00	2.17	2.91	3.80	21.11
21	Baja California Sur	2.75	3.36	2.33	3.00	2.00	3.29	4.00	20.73
22	Guajuato	3.00	3.09	1.33	1.33	4.17	3.86	3.80	20.58
23	Oaxaca	2.42	2.91	1.17	2.00	4.00	4.62	2.50	19.61
24	Michoacán	1.67	2.36	1.67	2.00	4.33	3.48	3.50	19.01
25	Quintana Roo	2.92	3.55	2.00	2.00	1.67	4.38	2.30	18.81
26	Hidalgo	2.08	3.73	1.17	2.67	3.50	1.67	3.70	18.01
27	Sonora	2.25	2.46	1.33	1.00	3.00	4.05	3.70	17.79
28	Tabasco	1.83	2.64	2.33	1.00	2.83	4.38	1.80	16.82
29	Yucatán	2.58	2.36	1.00	1.33	3.50	2.19	2.90	15.87
30	Sinaloa	1.67	2.91	1.50	1.33	3.33	2.71	1.80	15.26
31	Veracruz	1.17	1.46	1.00	1.00	1.83	1.33	4.50	12.29
32	San Luis Potosí	1.08	1.64	1.00	1.00	2.67	2.14	1.30	10.83

V.2.4.1. Componente de Confianza 2011

Este es uno de los componentes más difíciles de medir, pero de los más importantes. Gran parte de la credibilidad de la transparencia debe centrarse en la confianza que tengan los ciudadanos en la información vertida en los portales. Se eligieron esas variables para tratar de entender mejor la confiabilidad. El sitio del Instituto de Transparencia donde se percibió mejor confianza fue el de Chiapas, y el que menor confianza otorgó fue San Luis Potosí. El resto se encuentran mostrando una confianza promedio de 2.914 puntos, es decir a la mitad de la escala de Likert. Por lo tanto, es fundamental impulsar la confiabilidad de la información de los portales de los Institutos de Transparencia. (Ver Tabla 5.47)

Tabla 5.47
RANKING DE PORTALES DE TRANSPARENCIA
COMPONENTE DE CONFIANZA MEDICIÓN 2011

Estado	Confianza	Estado	Confianza
Chiapas	4.167	Guanajuato	3.000
Baja California	4.083	Morelos	2.917
Estado de México	4.000	Guerrero	2.917
Nuevo León	3.833	Quintana Roo	2.917
Distrito Federal	3.750	Tlaxcala	2.833
Jalisco	3.750	Baja California Sur	2.750
Querétaro	3.750	Aguascalientes	2.583
Colima	3.583	Yucatán	2.583
Nayarit	3.583	Oaxaca	2.417
Durango	3.333	Sonora	2.250
Puebla	3.167	Hidalgo	2.083
Campeche	3.167	Tabasco	1.833
Chihuahua	3.167	Michoacán	1.667
Tamaulipas	3.083	Sinaloa	1.667
Zacatecas	3.083	Veracruz	1.167
Coahuila	3.083	San Luis Potosí	1.083
Promedio			2.914

V.2.4.2. Componente de Valor de la Información 2011

La información es el segundo componente de gran importancia en la medición de los portales de transparencia, debido a que es la materia prima con la cual se diseñan estos portales y es el elemento esencial que buscan los ciudadanos en ellos. Por tanto, su diseño e implementación deben tener una mejora constante.

En este componente el promedio es 3.349, muchos portales se encuentran en esta media, sin embargo, destaca que once de ellos están por debajo. (Ver Tabla 5.48)

Tabla 5.48
RANKING DE PORTALES DE
TRANSPARENCIA COMPONENTE DE VALOR
DE LA INFORMACIÓN MEDICIÓN 2011

Estado	Valor de la Información	Estado	Valor de la Información
Baja California	4.182	Zacatecas	3.545
Nuevo León	4.182	Aguascalientes	3.545
Colima	4.182	Quintana Roo	3.545
Puebla	4.000	Estado de México	3.455
Distrito Federal	3.909	Guerrero	3.364
Campeche	3.909	Baja California Sur	3.364
Jalisco	3.818	Guanajuato	3.091
Nayarit	3.818	Tlaxcala	2.909
Tamaulipas	3.818	Oaxaca	2.909
Morelos	3.818	Sinaloa	2.909
Querétaro	3.818	Tabasco	2.636
Coahuila	3.727	Sonora	2.455
Hidalgo	3.727	Michoacán	2.364
Durango	3.636	Yucatán	2.364
Chiapas	3.545	San Luis Potosí	1.636
Chihuahua	3.545	Veracruz	1.455
Promedio			3.349

V.2.4.3. Componente de Mejora Continua 2011

El componente de mejora continua evalúa si los portales de transparencia realizan cambios de manera constante para mejorar su presentación o diseño.

Por ello, solicita su evaluación por parte de los usuarios. Se observa una media de 2.833 puntos. En este componente el Distrito Federal obtuvo el primer lugar del *ranking* con el puntaje más alto. Tres estados obtuvieron tan sólo un punto. (Ver Tabla 5.49)

Tabla 5.49
RANKING DE PORTALES DE TRANSPARENCIA
COMPONENTE DE MEJORA CONTINUA MEDICIÓN 2011

Estado	Mejora Continua	Estado	Mejora Continua
Distrito Federal	5.000	Estado de México	3.000
Querétaro	4.667	Chiapas	2.833
Colima	4.500	Aguascalientes	2.667
Baja California	4.333	Coahuila	2.333
Morelos	4.000	Baja California Sur	2.333
Nuevo León	3.833	Tabasco	2.333
Puebla	3.833	Quintana Roo	2.000
Campeche	3.833	Michoacán	1.667
Nayarit	3.667	Sinaloa	1.500
Tamaulipas	3.667	Guanajuato	1.333
Zacatecas	3.667	Sonora	1.333
Jalisco	3.500	Oaxaca	1.167
Durango	3.500	Hidalgo	1.167
Guerrero	3.500	Yucatán	1.000
Tlaxcala	3.500	Veracruz	1.000
Chihuahua	3.000	San Luis Potosí	1.000
Promedio			2.833

V.2.4.4. Componente de Rendición de Cuentas 2011

Tabla 5.50
RANKING DE PORTALES DE
TRANSPARENCIA COMPONENTE DE RENDICIÓN
DE CUENTAS MEDICIÓN 2011

Estado	Rendición de Cuentas	Estado	Rendición de Cuentas
Distrito Federal	4.33	Aguascalientes	2.33
Baja California	4.33	Estado de México	3.67
Nuevo León	3.33	Guerrero	3.00
Jalisco	4.00	Tlaxcala	3.00
Puebla	3.33	Baja California Sur	3.00
Colima	4.33	Guanajuato	1.33
Chiapas	4.33	Oaxaca	2.00
Nayarit	4.33	Michoacán	2.00
Campeche	4.00	Quintana Roo	2.00
Durango	3.33	Hidalgo	2.67
Chihuahua	4.00	Sonora	1.00
Tamaulipas	3.67	Tabasco	1.00
Morelos	4.33	Yucatán	1.33
Zacatecas	2.67	Sinaloa	1.33
Querétaro	1.00	Veracruz	1.00
Coahuila	3.00	San Luis Potosí	1.00
Promedio			2.81

V.2.4.5. Componente de Transparencia de otras Dependencias 2011

Nuevamente el Distrito Federal obtuvo el puntaje más alto, empatando con otros 5 estados. El promedio de este componente fue de 2.813 y aunque dieciocho de los estados están por encima de la media, hay 5 estados que sólo alcanzaron un punto. (Ver Tabla 5.51)

Tabla 5.51
RANKING DE PORTALES DE
TRANSPARENCIA COMPONENTE DE CALIFICACIÓN
DE LA TRANSPARENCIA MEDICIÓN 2011

Estado	Calificación de la Transparencia	Estado	Calificación de la Transparencia
Distrito Federal	4.333	Tlaxcala	3.000
Baja California	4.333	Baja California Sur	3.000
Colima	4.333	Zacatecas	2.667
Chiapas	4.333	Hidalgo	2.667
Nayarit	4.333	Aguascalientes	2.333
Morelos	4.333	Oaxaca	2.000
Jalisco	4.000	Michoacán	2.000
Campeche	4.000	Quintana Roo	2.000
Chihuahua	4.000	Guanajuato	1.333
Tamaulipas	3.667	Yucatán	1.333
Estado de México	3.667	Sinaloa	1.333
Nuevo León	3.333	Querétaro	1.000
Puebla	3.333	Sonora	1.000
Durango	3.333	Tabasco	1.000
Coahuila	3.000	Veracruz	1.000
Guerrero	3.000	San Luis Potosí	1.000
Promedio			2.813

V.2.4.6. Componente de Sistema de Búsqueda y Clasificación de Datos 2011

Este componente es vital para el ciudadano. La forma principal de acceder a un portal de transparencia –garante o del Estado– es a través de la forma de solicitar o buscar información. Es importante resaltar que en esta medición la mayoría de los estados logró aumentar su puntaje con respecto a la medición anterior, como se muestra en la Tabla 5.52, dieciocho de los sitios superan la media (3.573 puntos) siendo el más sobresaliente el Distrito Federal con un total de 5.0 puntos, mientras que los 14 sitios restantes se mantienen debajo de ella. Por lo cual se puede decir que 18 sitios de los Institutos de Transparencia tienen buenas formas de buscar u organizar la información para que esta fluya y sea encontrada por los ciudadanos, sin embargo 14 de ellos siguen por debajo de ésta, siendo los más preocupantes Veracruz, Estado de México y Quintana Roo, pues no alcanzan siquiera los 2.0. (Ver Tabla 5.52)

Tabla 5.52
RANKING DE PORTALES DE TRANSPARENCIA COMPONENTE
DE SISTEMA DE BÚSQUEDA Y CLASIFICACIÓN DE LA
INFORMACIÓN MEDICIÓN 2011

Estado	Sistema de Búsqueda y Clasificación de la Información	Estado	Sistema de Búsqueda y Clasificación de la Información
Distrito Federal	5.000	Zacatecas	3.833
Jalisco	4.833	Tamaulipas	3.667
Baja California	4.500	Coahuila	3.500
Chiapas	4.500	Guerrero	3.500
Nuevo León	4.333	Hidalgo	3.500
Puebla	4.333	Yucatán	3.500
Michoacán	4.333	Sinaloa	3.333
Colima	4.167	Sonora	3.000
Nayarit	4.167	Tabasco	2.833
Campeche	4.167	Durango	2.667
Chihuahua	4.167	San Luis Potosí	2.667
Morelos	4.167	Tlaxcala	2.167
Querétaro	4.167	Baja California Sur	2.000
Guanajuato	4.167	Veracruz	1.833
Aguascalientes	4.000	Estado de México	1.667
Oaxaca	4.000	Quintana Roo	1.667
		Promedio	3.573

V.2.4.7. Componente de Normatividad 2011

Tabla 5.53
RANKING DE PORTALES DE TRANSPARENCIA
COMPONENTE DE NORMATIVIDAD MEDICIÓN 2011

Estado	Normatividad	Estado	Normatividad
Distrito Federal	4.90	Aguascalientes	3.50
Baja California	4.90	Estado de México	4.70
Nuevo León	4.90	Guerrero	3.00
Jalisco	5.00	Tlaxcala	3.80
Puebla	5.00	Baja California Sur	4.00
Colima	4.20	Guanajuato	3.80
Chiapas	4.50	Oaxaca	2.50
Nayarit	4.00	Michoacán	3.50
Campeche	3.40	Quintana Roo	2.30
Durango	4.20	Hidalgo	3.20
Chihuahua	3.40	Sonora	3.70
Tamaulipas	3.80	Tabasco	1.80
Morelos	2.60	Yucatán	2.90
Zacatecas	3.80	Sinaloa	1.80
Querétaro	4.30	Veracruz	4.50
Coahuila	4.70	San Luis Potosí	1.30
		Promedio	3.68

V.2.5. Medición de Portales de Transparencia 2012

Tabla 5.54. Ranking de Portales de Transparencia Medición 2012

Ranking	Estado	Confianza	Valor de la Información	Mejora Continua	Calificación de la Transparencia de otras Dependencias	Sistema de Búsqueda y Clasificación de la Información	Normatividad	Formato	Índice
1	Querétaro	4.50	4.82	4.83	5.00	5.00	5.00	3.80	32.95
2	Distrito Federal	3.58	3.64	4.83	4.33	5.00	5.00	4.90	31.29
3	Nuevo León	3.92	4.18	4.67	4.00	4.67	4.95	4.70	31.08
4	Puebla	3.67	3.91	4.00	4.00	4.50	4.95	4.30	29.33
5	Chiapas	4.17	4.45	4.00	4.00	4.17	3.67	4.60	29.05
6	Baja California	3.83	4.18	4.50	4.00	4.33	3.48	4.50	28.82
7	Durango	4.58	4.45	3.67	3.67	4.00	4.43	4.00	28.80
8	Guanajuato	4.50	5.00	4.00	3.33	5.00	3.29	3.50	28.62
9	Nayarit	4.25	4.45	2.33	3.67	5.00	4.62	3.80	28.12
10	Colima	4.25	4.18	3.50	2.67	4.17	4.81	4.00	27.57
11	Tamaulipas	4.58	4.91	2.67	2.00	5.00	3.48	3.40	26.04
12	Aguascalientes	3.67	2.91	3.17	4.33	3.50	4.43	3.40	25.40
13	Estado de México	3.92	3.00	3.83	3.00	4.00	3.14	3.80	24.69
14	Campeche	4.42	4.55	3.33	3.00	4.33	2.57	2.40	24.60
15	Morelos	2.92	3.82	4.00	4.33	4.17	2.57	2.60	24.41
16	Hidalgo	3.67	4.18	3.67	2.67	4.50	2.52	3.00	24.21
17	Zacatecas	3.83	2.82	3.83	3.67	3.33	1.86	4.60	23.94
18	Michoacán	3.67	3.36	4.00	2.33	3.33	3.67	3.30	23.66
19	Jalisco	3.33	3.82	3.67	3.00	2.67	1.95	5.00	23.44
20	Oaxaca	3.83	3.64	2.67	2.33	3.33	3.57	3.80	23.17
21	Guerrero	2.83	2.55	3.00	3.00	3.17	4.24	3.70	22.48
22	Baja California Sur	2.75	3.36	2.33	3.00	2.00	3.29	4.00	20.73
23	Coahuila	3.25	2.91	2.67	2.33	3.50	2.14	3.60	20.40
24	Chihuahua	3.08	3.27	2.00	2.00	2.00	2.52	4.60	19.48
25	Yucatán	2.75	2.73	2.33	1.33	2.67	3.95	3.40	19.16
26	Quintana Roo	2.92	3.00	1.50	1.00	2.17	4.67	2.90	18.15
27	Tlaxcala	2.00	2.45	2.00	1.00	3.67	4.33	2.50	17.95
28	Tlaxcala	2.58	2.64	1.33	2.00	1.50	4.24	3.20	17.49
29	San Luis Potosí	4.17	3.73	1.50	1.00	1.00	3.67	2.40	17.46
30	Veracruz	1.67	2.45	2.17	1.00	2.67	2.24	4.50	16.69
31	Sinaloa	2.25	2.82	1.83	1.00	3.50	2.52	2.10	16.03
32	Sonora	1.17	2.27	1.33	1.00	2.33	3.71	3.00	14.82

V.2.5.1. Componente de Confianza 2012

Este es uno de los componentes más difíciles de medir, pero de los más importantes. Gran parte de la credibilidad de la transparencia debe centrarse en la confianza que tengan los ciudadanos en la información vertida en los portales. Se eligieron esas variables para tratar de entender mejor la confiabilidad. El sitio del Instituto de Transparencia donde se percibió mejor confianza fue el de Durango, y el que menor confianza otorgó fue el de Sonora. El resto se encuentran mostrando una confianza promedio de **3.453** puntos, es decir que sobrepasa la mitad de la escala de Likert. (Ver Tabla 5.55).

Tabla 5.55
RANKING DE PORTALES DE TRANSPARENCIA
COMPONENTE DE CONFIANZA MEDICIÓN 2012

Estado	Confianza	Estado	Confianza
Durango	4.58	Hidalgo	3.67
Tamaulipas	4.58	Michoacán	3.67
Querétaro	4.50	Distrito Federal	3.58
Guanajuato	4.50	Jalisco	3.33
Campeche	4.42	Coahuila	3.25
Colima	4.25	Chihuahua	3.08
Nayarit	4.25	Morelos	2.92
Chiapas	4.17	Quintana Roo	2.92
San Luis Potosí	4.17	Guerrero	2.83
Estado de México	3.92	Baja California Sur	2.75
Nuevo León	3.92	Yucatán	2.75
Baja California	3.83	Tlaxcala	2.58
Zacatecas	3.83	Sinaloa	2.25
Oaxaca	3.83	Tabasco	2.00
Puebla	3.67	Veracruz	1.67
Aguascalientes	3.67	Sonora	1.17
Promedio			3.453

V.2.5.2. Componente de Valor de la Información 2012

La información es la materia prima con la cual se diseñan estos portales y es el elemento esencial que buscan los ciudadanos en ellos. Por tanto, su

diseño e implementación deben tener una mejora constante en los portales gubernamentales de transparencia y rendición de cuentas.

En este componente el promedio es de **3.577** puntos, arrojando que el 71.8% de los portales se encuentran superando la media y el 28.1% restante (9 estados) están por debajo de esta. (Ver Tabla 5.56)

Tabla 5.56
RANKING DE PORTALES DE
TRANSPARENCIA COMPONENTE DE VALOR
DE LA INFORMACIÓN MEDICIÓN 2012

Estado	Valor de la Información	Estado	Valor de la Información
Guanajuato	5.00	Oaxaca	3.64
Tamaulipas	4.91	Baja California Sur	3.36
Querétaro	4.82	Michoacán	3.36
Campeche	4.55	Chihuahua	3.27
Nayarit	4.46	Quintana Roo	3.00
Durango	4.46	Estado de México	3.00
Chiapas	4.46	Coahuila	2.91
Baja California	4.18	Aguascalientes	2.91
Nuevo León	4.18	Zacatecas	2.82
Colima	4.18	Sinaloa	2.82
Hidalgo	4.18	Yucatán	2.73
Puebla	3.91	Tlaxcala	2.64
Jalisco	3.82	Guerrero	2.55
Morelos	3.82	Tabasco	2.46
San Luis Potosí	3.73	Veracruz	2.46
Distrito Federal	3.64	Sonora	2.27
		Promedio	3.58

V.2.5.3. Componente de Mejora Continua 2012

El componente de mejora continua evalúa si los portales de transparencia realizan cambios constantes para mejorar su presentación y diseño. Por ello, solicita su evaluación por parte de los usuarios. Se observa una media de 3.099 puntos. En este componente el Distrito Federal obtuvo el primer lugar y en el *ranking* general también resultó el más alto y el más bajo en este componente fue el estado de Sonora. (Ver Tabla 5.57)

Tabla 5.57
RANKING DE PORTALES DE TRANSPARENCIA
COMPONENTE DE MEJORA CONTINUA MEDICIÓN 2012

Estado	Mejora Continua	Estado	Mejora Continua
Distrito Federal	4.83	Aguascalientes	3.17
Querétaro	4.83	Guerrero	3.00
Nuevo León	4.67	Tamaulipas	2.67
Baja California	4.50	Coahuila	2.67
Morelos	4.00	Oaxaca	2.67
Puebla	4.00	Nayarit	2.33
Chiapas	4.00	Baja California Sur	2.33
Michoacán	4.00	Yucatán	2.33
Guanajuato	4.00	Veracruz	2.17
Zacatecas	3.83	Chihuahua	2.00
Estado de México	3.83	Tabasco	2.00
Jalisco	3.67	Sinaloa	1.83
Durango	3.67	Quintana Roo	1.50
Hidalgo	3.67	San Luis Potosí	1.50
Colima	3.50	Tlaxcala	1.33
Campeche	3.33	Sonora	1.33
		Promedio	3.099

V.2.5.4. Componente Rendición de Cuentas 2012

Este componente se absorbió por algunas preguntas del componente de valor de la información, debido a que en las anteriores mediciones se notaban pocos cambios en el momento de revisar el cuestionario de esa evaluación se decidió eliminar este componente de la medición, dado que se iba a medir con preguntas en otra sección.

V.2.5.5. Componente de Transparencia de otras Dependencias 2012

El promedio de este componente fue de 2.781 puntos, Querétaro ocupó la primera posición con 5 puntos, mientras Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Veracruz y San Luis Potosí sólo alcanzaron un punto. (Ver Tabla 5.58)

Tabla 5.58
RANKING DE PORTALES DE TRANSPARENCIA
COMPONENTE DE TRANSPARENCIA DE OTRAS
DEPENDENCIAS MEDICIÓN 2012

Estado	Calificación de la Transparencia	Estado	Calificación de la Transparencia
Querétaro	5.00	Baja California Sur	3.00
Distrito Federal	4.33	Colima	2.67
Morelos	4.33	Hidalgo	2.67
Aguascalientes	4.33	Coahuila	2.33
Baja California	4.00	Oaxaca	2.33
Chiapas	4.00	Michoacán	2.33
Nuevo León	4.00	Chihuahua	2.00
Puebla	4.00	Tamaulipas	2.00
Nayarit	3.67	Tlaxcala	2.00
Durango	3.67	Yucatán	1.33
Zacatecas	3.67	Quintana Roo	1.00
Guanajuato	3.33	Sinaloa	1.00
Jalisco	3.00	Sonora	1.00
Campeche	3.00	Tabasco	1.00
Estado de México	3.00	Veracruz	1.00
Guerrero	3.00	San Luis Potosí	1.00
Promedio			2.781

V.2.5.6. Componente de Sistema de Búsqueda y Clasificación de Datos 2012

Este componente es de vital importancia para el ciudadano, ya que la manera principal de acceder a un portal de transparencia –garante o del Estado– es a través de solicitar o buscar información.

Es importante resaltar que en la medición de este año sólo 16 estados lograron superar la media (3.568 puntos) como se muestra en la Tabla 11, siendo el más sobresaliente el Distrito Federal con un total de 5.0 puntos, mientras que los 16 sitios restantes, (el 50%) se mantienen debajo de ella. Por lo cual se puede decir que sólo 16 sitios de los Institutos de Transparencia tienen buenos procedimientos para buscar u organizar la información para que esta fluya y sea encontrada por los ciudadanos. Sin embargo, los estados más preocupantes de este año son Tlaxcala y San Luis Potosí al obtener menos de 2 puntos en esta sección. (Ver Tabla 5.59)

Tabla 5.59
RANKING DE PORTALES DE TRANSPARENCIA COMPONENTE
DE SISTEMA DE BÚSQUEDA Y CLASIFICACIÓN DE LA
INFORMACIÓN MEDICIÓN 2012

Estado	Sistema de Búsqueda y Clasificación de Datos	Estado	Sistema de Búsqueda y Clasificación de Datos
Distrito Federal	5.00	Aguascalientes	3.50
Nayarit	5.00	Coahuila	3.50
Querétaro	5.00	Sinaloa	3.50
Guanajuato	5.00	Michoacán	3.33
Tamaulipas	5.00	Oaxaca	3.33
Nuevo León	4.67	Zacatecas	3.33
Puebla	4.50	Guerrero	3.17
Hidalgo	4.50	Jalisco	2.67
Baja California	4.33	Yucatán	2.67
Campeche	4.33	Veracruz	2.67
Chiapas	4.17	Sonora	2.33
Colima	4.17	Quintana Roo	2.17
Morelos	4.17	Chihuahua	2.00
Durango	4.00	Baja California Sur	2.00
Estado de México	4.00	Tlaxcala	1.50
Tabasco	3.67	San Luis Potosí	1.00
Promedio			3.568

V.2.5.7. Componente de Normatividad 2012

Nueve entidades federativas rebasaron el promedio para el componente de Normatividad, aunque la mayoría de los estados obtuvieron un buen puntaje en este aspecto, sólo cuatro estados siguen sin cumplir ni siquiera la mitad de los requisitos evaluados para la Normatividad. (Ver Tabla 5.60)

Tabla 5.60
RANKING DE PORTALES DE TRANSPARENCIA
COMPONENTE DE NORMATIVIDAD MEDICIÓN 2012

Estado	Normatividad	Estado	Normatividad
Querétaro	5.00	San Luis Potosí	3.67
Distrito Federal	5.00	Oaxaca	3.57
Nuevo León	4.95	Baja California	3.48
Puebla	4.95	Tamaulipas	3.48
Colima	4.81	Guanajuato	3.29
Quintana Roo	4.67	Baja California Sur	3.29
Nayarit	4.62	Estado de México	3.14
Durango	4.43	Campeche	2.57
Aguascalientes	4.43	Morelos	2.57
Tabasco	4.33	Hidalgo	2.52
Guerrero	4.24	Chihuahua	2.52
Tlaxcala	4.24	Sinaloa	2.52
Yucatán	3.95	Veracruz	2.24
Sonora	3.71	Coahuila	2.14
Chiapas	3.67	Jalisco	1.95
Michoacán	3.67	Zacatecas	1.86
Promedio			4.42

V.2.5.8. Componente de Formato 2012

Tabla 5.61
RANKING DE PORTALES DE TRANSPARENCIA
COMPONENTE DE FORMATO MEDICIÓN 2012

Estado	Formato	Estado	Formato
Jalisco	5.00	Guerrero	3.70
Distrito Federal	4.90	Coahuila	3.60
Nuevo León	4.70	Guanajuato	3.50
Chiapas	4.60	Tamaulipas	3.40
Zacatecas	4.60	Aguascalientes	3.40
Chihuahua	4.60	Yucatán	3.40
Baja California	4.50	Michoacán	3.30
Veracruz	4.50	Tlaxcala	3.20
Puebla	4.30	Hidalgo	3.00
Durango	4.00	Sonora	3.00
Colima	4.00	Quintana Roo	2.90
Baja California Sur	4.00	Morelos	2.60
Querétaro	3.80	Tabasco	2.50
Nayarit	3.80	Campeche	2.40
Estado de México	3.80	San Luis Potosí	2.40
Oaxaca	3.80	Sinaloa	2.10
Promedio			4.31

V.3. Discusión y conclusiones

A partir del año 2006, cuando se integró por primera vez el instrumento de medición para analizar los portales de transparencia y observar el avance del gobierno abierto en México, han ocurrido muchos cambios en este tema. Nuevas tecnologías han surgido, mejores leyes que precisan lo que debe entregarse y la experiencia tanto de los *webmasters* como de los funcionarios públicos en torno al tema ha crecido.

Esta medición también ha evolucionado paulatinamente. No sólo hubo cambios en las escalas de medición –2007, 2009 y 2011– sino también en los cuestionarios, aumentando preguntas, reescribiendo algunas o quitando otras preguntas que parecían incompletas, todo ello con la finalidad de aproximarnos más a la realidad y medir con mejor precisión la evolución del

objeto de estudio: Los portales de transparencia de internet. Pero el modelo de medición de siete componentes permaneció intocable.

El objetivo de mantener el modelo fue observar si sus componentes se adaptaban a la realidad observada y si lo que habría que mejorar eran las variables que operacionalizaban dichos componentes; al no existir investigaciones previas en materia de medición de la transparencia gubernamental, la medición a base de prueba y error era un riesgo inherente a esta investigación. Sin embargo, esto ha producido al menos cinco grandes lecciones que se discuten aquí.

- Primera lección: El *ranking* de transparencia. Durante las cinco mediciones se observaron claramente cambios en los portales web de los estados, no hay uno solo que permanezca igual a pesar de haber medido con los mismos siete componentes. Si bien existen casos que han repetido en la posición del ranking no ha sido en forma consecutiva. Cuando se publicaron los resultados en la prensa –2007, 2009 y 2010– muchos de los funcionarios públicos, miraron estos resultados y se compararon y también los criticaron, pero ninguno criticó la metodología. Por lo tanto, es claro que esta herramienta ha sido útil para medir los avances de transparencia en internet.
- La segunda lección: La metodología de medición. Desarrollar cuestionarios aplicados por “expertos”, no por ciudadanos, fue una alternativa para la medición, que reducía los costos y permitía desarrollar una medición en poco tiempo y con resultados más consistentes. La otra alternativa, no sabemos si mejor o no, pudo ser diseñar un cuestionario que los ciudadanos aplicaran al sitio web y medir cada uno de ellos, en cada estado, para lograr un punto de vista de los ciudadanos sobre el objeto de estudio, sin embargo, por falta de fondos esto no pudo realizarse.

Sin embargo, los resultados mostrados en los apartados anteriores indican que la metodología seguida tuvo una utilidad, ya que fueron cambiando los portales web en su lugar en el *ranking* o en su lugar por componente. Esto no quiere decir que la medición decidiera o influyera en los cambios, simplemente se observó el avance de cada portal.

Aunque se desarrolló y probó una metodología novedosa tanto para la recolección como para el análisis de datos, resulta evidente que tiene que mejorarse.

— Tercera lección: Los componentes. Cada uno de los componentes tuvo distintos comportamientos; los componentes de confianza y valor de la información tuvieron comportamientos dinámicos –de altas y bajas– a lo largo del tiempo; mientras que los componentes de sistema de información y rendición de cuentas se mantuvieron constantes a lo largo del tiempo.

El componente de mejora continua pareciera que no tuvo un impacto real en la evaluación, ya que se observó como un componente ajeno a la transparencia, que evaluaba un cambio organizacional más que una política pública de gobierno abierto.

Finalmente aunque la rendición de cuentas es un elemento clave de la apertura gubernamental, el componente para medirlo no resultó en este modelo debido a que no cumplía con las expectativas de los ciudadanos o bien, no era suficientemente claro para los *webmasters* o los funcionarios públicos que significaba crear una herramienta de rendición de cuentas, que no implicara poner en riesgo su trabajo y dar la oportunidad de abrir la información. Por ello, en la medición del 2012 se eliminó esta sección del modelo.

Por ello se hace indispensable replantear los componentes y el modelo en sí mismo para lograr una mayor comprensión del objeto de estudio, contribuir a mejorar los alcances de la transparencia y la implementación del gobierno abierto.

— Cuarta lección: ¿Y los datos abiertos? Esta metodología para medir los portales de internet se enfocó en analizar los portales, buscando entender su diseño, organización de la información, los tipos de información presentada, su cumplimiento o incumplimiento de algunos requisitos establecidos por la normatividad vigente, pero no buscaba evaluar si los datos estaban abiertos.

Este es otro tema ausente en la medición de portales de transparencia. No obstante que se buscó diseñar una metodología integral y completa que no sólo abarcara la medición legal –tal como se explicó en el Capítulo IV al hablar de los riesgos de la medición– en el 2006 la idea de abrir los datos estaba en ciernes y no eran claros sus alcances ni su impacto en el gobierno abierto.

Por ello, lo que buscaba esta medición, era impulsar una idea de un portal modelo de transparencia que sirviera de repositorio ideal de esos datos, para que cualquier ciudadano pudiera tener acceso fácil, rápido y sin obstáculos a los datos gubernamentales.

Siguiendo la analogía muchas veces usada en transparencia, se buscó analizar la “vitrina de cristal” para presentar los datos, no los datos en sí mismos. En este esfuerzo encontré vitrinas más opacas, deformes o muy pequeñas a través de las cuales los sitios web de gobierno enviaban datos a los ciudadanos queriendo cumplir un requisito legal, pero no buscando impulsar un gobierno abierto.

- Quinta lección: Las mediciones ausentes. Este análisis fue descriptivo. Se intentó describir el objeto de estudio anualmente y responder la pregunta: ¿Cómo aparece este año la vitrina de transparencia del Estado de México o de cualquier entidad? La comparación se hizo internamente, entre una medición y otra, entre los puntos obtenidos un año en un componente contra los puntos obtenidos al año siguiente en ese mismo componente.

Esto implicó que faltaran relacionar los datos con otras variables, tales como el partido gobernante en esa entidad, la población, la población con acceso a internet –ya que hablamos de portales en internet– si afectaba o no el cambio de gobierno y establecer una serie de regresiones, correlaciones, análisis factorial, etc., para determinar una mayor validez entre cada uno de los datos.

Sin embargo, dado que esta investigación no ha tenido fondos para llevarse a cabo y ha sido autofinanciada por el propio investigador, esto no ha sido posible por cuestiones de tiempo y de recursos humanos y financieros, no obstante una gran parte de estos análisis se han estado elaborando, pero no han sido registrados en este libro porque no han podido completarse aún y requieren seguramente otro texto para ser comentados a detalle.

En este sentido, el objetivo de este quinto capítulo ha sido mostrar la implementación de un modelo de medición de portales de transparencia y su medición por cinco años en los portales estatales de México. A manera de conclusión se puede argumentar que es posible crear un modelo que permita

valorar los avances del gobierno abierto y cuya medición pueda indicar qué dirección tomar, cuales son las fortalezas y debilidades que tengan y cómo dirigirse a ella. Otra conclusión, es que una contribución a la reflexión y estudio del gobierno abierto, se puede lograr con la creación de un modelo que mida en internet el impacto de una política pública como la transparencia gubernamental.

Por estas razones en el siguiente capítulo abordaré la propuesta de un modelo de medición de portales de transparencia que retoma las cinco lecciones anteriores y que se sustenta en la experiencia previa de cinco años de medición para que pueda ser aplicado no sólo en México, sino en otras partes del mundo para ayudar a determinar el avance del gobierno abierto.

**CAPÍTULO VI.
MODELO PARA MEDIR LA
TRANSPARENCIA EN LÍNEA:
UNA PROPUESTA**

CAPÍTULO VI. MODELO PARA MEDIR LA TRANSPARENCIA EN LÍNEA: UNA PROPUESTA

Una de las formas de brindarle dirección a los esfuerzos de gobierno abierto es a través de la teoría. ¿Cómo saber qué esfuerzo es el correcto? ¿Cuál es la manera de articular políticas públicas sin ninguna idea previa? La teoría nos ofrece la perspectiva más general para entender una parte de la realidad, busca explicarnos la realidad a partir de los conceptos, categorías y modelos que tenemos para ello.

El gobierno abierto se puede entender a partir de la transparencia, que como ya se discutió en el segundo capítulo, es una parte del gobierno abierto, quizás la parte más visible y modificable porque operacionaliza esta conceptualización. Sin embargo, es preciso generar un modelo a partir del cual agrupar las acciones de transparencia o bien justificarlas acordes con las ideas que provienen del modelo.

La propuesta del modelo que propongo en este capítulo tiene dos orígenes muy concretos. En primer lugar, la experiencia previa de un modelo de medición que durante cinco años, 2007 a 2012, intentó medir los avances de transparencia gubernamental a través de internet en 32 estados de México.

Las lecciones que ha dejado este modelo, sus limitaciones y ventajas han quedado establecidas en los capítulos anteriores, de igual forma he discutido ampliamente los riesgos que implica medir la transparencia en internet por la propia novedad del campo y los cambios tan vertiginosos que lo componen.

Sin embargo, el haber explorado durante varios años los portales de transparencia me ha conducido a plantear una propuesta de modelo más cercana a la transparencia, tal como se encuentra en este momento del tiempo, donde se está construyendo diariamente un campo nuevo para la administración pública.

Un segundo origen es el que está relacionado con las nuevas ideas, las teorías y los modelos más recientes que se han desarrollado sobre gobiernos abiertos y que se han consignado en el segundo capítulo de este libro. Es necesario

modificar el modelo para que retome varias de estas ideas, se ajuste a los temas actuales y pueda medir con mayor eficacia los esfuerzos de transparencia.

El modelo que utilicé durante cinco años ha quedado rebasado por los portales de transparencia actuales, no sólo sus componentes requieren una revisión, sino un planteamiento integrador que permita evolucionar hacia un conjunto de ideas, principios o categorías que nos ofrezcan una comprensión más profunda del campo del gobierno abierto.

Para presentar el modelo he dividido este capítulo en dos grandes secciones y una pequeña sección de comentarios finales. En la primera sección describiré las cuatro bases teóricas que sustentan el modelo, en seguida, presentaré el modelo junto con sus cinco componentes y describiré cada componente con su justificación teórica y empírica basado en las lecciones y experiencia anterior, para concluir con unas reflexiones finales sobre el uso del modelo teórico.

VI.1 Cuatro Pilares Teóricos del Modelo de Medición de Transparencia en Internet

El medio ambiente en el que se desarrolló la propuesta de Parks (1957) o de Morris, Sales, & Berman (1981), sobre solicitar información del gobierno norteamericano para hacer investigación teórica ha cambiado. A raíz del surgimiento de la supercarretera de información, la velocidad de los procesos para gestionar datos, archivos y registros se ha modificado dramáticamente en los últimos años. Alvin Toffler (1984) ha propuesto ciclos para entender estos cambios, los cuales están definidos por periodos económicos a los que denominó como:

- Ola agrícola (8000 a.C. - mediados del siglo XVIII), impulsada por el trabajo físico;
- Ola industrial (mediados del siglo XVIII - avanzado el siglo XX), impulsada por las máquinas y los trabajos manuales, y
- Ola de la información (siglo XX - actualidad y algunas décadas), impulsada por la tecnología de la información y por los trabajadores con conocimientos especializados.

No sólo porque han aumentado en tamaño las bases de datos, sino porque su contenido permite establecer nuevas maneras de relacionarse, aprender,

actualizarse en datos y tener más herramientas tanto para crear datos como para consultarlos usando las computadoras y el acceso a internet.

Estas nuevas tecnologías de comunicación e información son la base sobre la cual gira el gobierno abierto. Sin estas tecnologías no podría existir la posibilidad de ordenar, archivar, jerarquizar, compartir, actualizar y difundir tantos documentos, registros y archivos de forma personalizada y directa a tantos millones de ciudadanos, que todos los días visitan las bases de datos como data.gov o data.gov.uk en los países anglosajones o en el resto del mundo (Berners-Lee & Cailliau, 1992).

Con esta idea es que partimos de seleccionar la transparencia en línea como la punta de lanza que pueda impulsar el gobierno abierto, ya que tener un sitio web actualizado y con información gubernamental abierta, requiere un cambio organizacional profundo que reorganice archivos, registros, captura de datos entre muchos otros procesos indispensables para poder producir un sitio web y mantenerlo vivo. En este contexto, es en el que se formularon los cuatro pilares teóricos que dan origen a este modelo:

1. La Nueva Economía o wikinomía
2. Los Datos Abiertos
3. El Estado Red
4. El Nuevo Institucionalismo y la Teoría Sociotécnica

VI.1.1. Primer Pilar: La Nueva Economía

Desde hace más de dos décadas, se iniciaron estudios a nivel mundial de los cambios económicos impulsados por la tecnología (McLuhan & McLuhan, 1992); sin embargo, los resultados son totalmente contrarios en los diferentes países. El trabajo del Foro Económico Mundial en los últimos años refuerza la importancia del papel de las tecnologías de la información (TI) en la competitividad y el estándar de vida de una nación, reconociendo diferencias en su impacto, según el estado de desarrollo y las condiciones para que estas tecnologías sean mejor aprovechadas. La OCDE en la actualidad cuenta con una base de datos para estimar la contribución de las TI al crecimiento económico, considerando entre otros factores, la correlación de la capacidad de las TI y el PIB per cápita en un país.

También se han realizado distintos estudios centrados en los efectos de las TI al nivel de industria (Pilat y Van Ark, (2002), O'Mahony y Van Ark, (2003)) que, entre otras cosas, reconocen que el propio sector fabricante de TI contribuye sustancialmente al crecimiento de la productividad laboral y de la rentabilidad en ciertos países de la OCDE como Finlandia, Irlanda y Corea.

La empresa Procter & Gamble impulsó a los responsables de las unidades de negocio a obtener ideas externas para la empresa, creó un sitio en la red denominado *InnoCentive*, donde 90,000 científicos, le ayudan a la empresa a resolver los problemas de investigación y desarrollo a cambio de una recompensa económica, de esta manera se recurre a ideas, inventos y cerebros que pueden descubrir valor en diferentes mercados con costos por debajo de lo comúnmente invertido (Tapscott & Williams, 2006: 31).

La economía digital es un fenómeno complejo relacionado con la microeconomía, la macroeconomía y la teoría de la organización y de la administración, entre muchas otras, que toma elementos como la información, instrumentos de acceso y procesamiento de información, y capacidades de comunicación (Carley, 1999), el comercio electrónico entre empresas, la distribución digital de bienes y servicios y el apoyo a la venta de bienes tangibles, especialmente aquellos sistemas y servicios que utilizan internet, respecto a otras redes privadas de telecomunicaciones (Margherio, 1998). Su mayor promotor ha sido Don Tapscott, quien ha publicado numerosos libros y artículos sobre el tema –*Growing up digital* (1997), *Digital Economy* (1998), *Blue print to the digital economy* (1999), *La creación de Valor en la Economía Digital* (2000), *Digital Capital* (2000), *Wikinomics* (2006), *Grown up digital* (2008)– en los últimos años. En Estados Unidos ya existen organizaciones como *New Economics Foundation* que impulsan el tema, así como en España con el organismo N-economía.

La economía digital define un nuevo sistema socio-político y económico, que se caracteriza por dos componentes clave: La información y herramientas de acceso y procesamiento Tapscott (1996, 1998). Otros autores como Orlikowski & Iacono (2001), plantean que la economía digital es un fenómeno emergente y complejo, relacionado con la microeconomía, la macroeconomía y la teoría de la organización y de la administración.

Dos conceptos fundamentales de la nueva economía se desprenden del libro *Wikinomics* (2006), que son coproducción o producción entre pares

y colaboración en línea, así como los cambios en la colaboración, ambos elementos han modificado la manera en que la tecnología ha transformado las relaciones.

Para Tapscott y Williams la coproducción significa que a través del internet se disuelven las barreras de tiempo, distancia e incluso las barreras sociales, la información fluye horizontalmente, de tal forma que todos –empleados o directores, maestros o alumnos– tienen las mismas posibilidades de producir los bienes o servicios digitales usando la supercarretera de la información. De acuerdo a estos autores, las ventajas de la producción entre iguales son aprovechar el talento externo, trasladar la ubicación de la competencia y eliminar las fricciones de colaboración (p. 146).

De hecho, se vuelven *prosumidores*, esto es una mezcla de consumidor y de productor simultáneo que pueden utilizar el internet para llevar a cabo sus compras y al mismo tiempo criticar el servicio de la tienda creando un comentario en el portal de internet. Algunas características del *prosumo*, de acuerdo con Tapscott y Williams (2006) son: Permitir que los usuarios accedan a los contenidos en bruto; proporcionar herramientas y convertirse en una plataforma para contenidos generados por los usuarios y no por la empresa; rediseñar todo el contenido para que sea una conversación y no un monólogo corporativo; tratar la publicidad como un contenido; utilizar nuevas formas de distribución, también redes *peer-to-peer* y adaptar la forma y la programación de los contenidos a las demandas de los usuarios (p. 221).

La segunda idea es la de colaboración. Los autores parten del supuesto que la colaboración antes de la era de internet tiene limitaciones como los espacios –había que trasladarse grandes distancias para colaborar–, o bien el tiempo –había que llamar a una hora determinada, fijar una cita–, ahora estas dos restricciones cambian drásticamente. No sólo porque el internet acorta las distancias, ya que se pueden usar muchas tecnologías de comunicación –videoconferencia, chat, etc.– para mantener una conversación e intercambiar ideas o planteamientos. De hecho, según estos autores la intermediación se ha modificado para convertirse en una *hipermediación*, donde ahora podemos colaborar con muchas personas usando esta red de datos de manera simultánea.

VI.1.2. Segundo Pilar: Los Datos Abiertos

De acuerdo con Geiger & Von Lucke (2011), los datos abiertos son “todos los datos almacenados que pueden ser accesibles en el interés público sin ningún tipo de restricciones en el uso y distribución”. Estos mismos autores nos aportan también un concepto sobre datos abiertos del gobierno que dice “son todos los datos almacenados en el sector público, que podría ser accesible por el gobierno en el interés público sin ningún tipo de restricciones en el uso y distribución”. Varios autores recientes han continuado este debate sobre el concepto (Kalampokis, Tambouris, & Tarabanis, 2011; Michael B. Gurstein, 2011; Tauberer, 2012), a pesar de que aún no está totalmente claro que sentido tomaran los datos abiertos, si existe un acuerdo sobre qué datos serán abiertos, desde el punto de vista gubernamental.

En el año 2007, Tim O’Reilly organizó un grupo de trabajo con varios investigadores de Estados Unidos para definir los datos abiertos (Open Government Working Group, 2007). A partir de esta definición muchos gobiernos en todo el mundo han adoptado estos lineamientos como parte de su programa para alcanzar datos más abiertos en sus administraciones. Los ocho principios de los datos abiertos son los siguientes:

Completitud.- Toda la data es pública, no sólo lo que la autoridad estime pertinente y, por lo tanto, no deben entregarse datos incompletos.

Primaria.- La fuente debe ser primaria (*raw data*), tal como fue obtenida la información y sin perjuicio de las adaptaciones necesarias para salvaguardar la protección de datos personales.

Oportuna.- Debe entregarse información que tenga una temporalidad adecuada y que la información esté disponible a todo tipo de usuarios.

Accesible.- Los datos deben ser accesibles para un gran número de usuarios y un amplio número de propósitos.

Procesable.- Esto es que se entreguen datos estructurados, que puedan ser procesados por un computador.

De acceso no discriminatorio.- La información esté disponible a cualquier persona, sin necesidad de registro previo.

No propietaria.- Esto significa que los datos no pueden estar en formatos asociados a alguna entidad, o bien que se requiera de algún tipo de herramienta **propietaria para su uso.**

Licenciamiento libre.- Que la información no esté sujeta a ningún tipo de *copyright*, patente u otro tipo de derecho.

A partir de esta delimitación de los datos abiertos y de la construcción del concepto, he considerado los datos abiertos como un pilar central del nuevo modelo de medición de transparencia en línea, que retomará los ocho principios y medirá con mayor precisión la posibilidad de construir programas o procesos que impulsen este tipo de datos en la administración pública.

VI.1.3. Tercer Pilar: El Estado Red

La idea del quinto Estado que surge a partir de las múltiples relaciones simultáneas entre varios actores, proviene de Dutton (2009), quien ha promovido la discusión acerca de que las interacciones que produce internet ya están generando un nuevo tipo de poder, más allá de los tres poderes tradicionales y de la prensa.

Esta idea de que el poder se ha dispersado más hacia varias “redes” o nodos de poder que influyen en la toma de decisiones y en las interrelaciones, tanto de los actores políticos como de los grupos de poder, y tejen el entramado legal y constitucional, son elementos clave para entender la nueva realidad sobre la cual circula la información (Dutton & Peltu, 2009).

Esta idea del Estado Red proviene de Castells (2009), quien la ha comentado y expandido ligada a las plataformas tecnológicas de redes sociales que provienen de la *web 2.0* y que se vinculan directamente con las telecomunicaciones y el poder de los medios de comunicación. Define Castells el Estado red: “el nuevo Estado red se caracteriza por compartir la soberanía y la responsabilidad entre distintos Estados y niveles de gobierno; la flexibilidad en los procedimientos de gobierno y una mayor diversidad de tiempos y espacios en la relación entre gobiernos y ciudadanos en comparación con el anterior Estado-nación” (pág. 70).

Desde el punto de vista de Castells (2009) el Estado Red está emergiendo y aguarda todo su potencial conforme va creciendo el uso de las tecnologías, la conectividad y la forma en que intercambiamos información usando estas redes sociales que ahora se mueven vertiginosa y sigilosamente detrás de las computadoras. Cito de nuevo a Castells (2009) en relación con la necesidad de usar su marco teórico para este nuevo modelo:

“En un mundo de redes, la capacidad para ejercer el control sobre otros depende de dos mecanismos básicos: 1) La capacidad de constituir redes y de programar/reprogramar las redes según los objetivos que se les asignen; y 2) La capacidad para conectar diferentes redes y asegurar su cooperación compartiendo objetivos y combinando recursos, mientras que se evita la competencia de otras redes estableciendo una cooperación estratégica” (pág. 76).

En este sentido, considero esta idea del Estado en red para poder liberar los datos, abrir la información, pero sobre todo medirla. Entendiendo que la información se está moviendo bajo estos contextos de poder y de interrelaciones (Dutton & Peltu, 2007).

VI.1.4. Cuarto Pilar: El Nuevo Institucionalismo y la Teoría Sociotécnica

El cuarto pilar se basa en integrar dos teorías para darle un mayor sentido al modelo. En este sentido, el nuevo institucionalismo se eligió porque analiza la influencia de las instituciones en los individuos y la forma en que éstos actúan dentro de las instituciones (Senge, 2013). Los conceptos tales como: La elección racional, el institucionalismo normativo, o bien la lógica del institucionalismo, ayudarán a entender mejor los flujos de información del gobierno abierto y de la transparencia (Powell & DiMaggio, 1991).

En segundo lugar, el vincular la tecnología con las instituciones nos lleva a pensar también en el modelo sociotécnico (Gasco, 2003) y pensar en la manera en que esto pueda explicar, a partir de un enfoque social o tecnológico social, cómo se comportan las organizaciones de transparencia para liberar la información y el acceso a los datos (W. J. Orlikowski, 2008; W. Orlikowski, 2000).

A partir de estos cuatro pilares teóricos es que se propone un modelo de medición diferente y actualizado al que se tenía anteriormente durante las

mediciones de 2007 a 2012. La siguiente sección describe este modelo en detalle.

V.2 Una Propuesta de Modelo

El modelo de medición de gobierno abierto para portales web, se integra de cinco componentes que forman un modelo circular para mostrar que todos los componentes tienen igual importancia y que no existe una relación causal donde tenga que existir uno previamente del otro.

De igual manera, el modelo se enfoca en medir el avance del gobierno abierto en internet. El modelo de las dos puertas, explicado en el Capítulo III, busca entender y explicar los avances del gobierno abierto en todas sus facetas, una de ellas es el impacto en internet, que es precisamente lo que evalúa el modelo propuesto en esta sección.

Este modelo supone la existencia de todos los componentes en los portales de internet de transparencia en la actualidad. Los cinco componentes se presentan en la Figura 6.1 y se describen a continuación.

Figura 6.
MODELO DE MEDICIÓN DE GOBIERNO
ABIERTO PARA PORTALES WEB



VI.2.1. Obligaciones Legales

Este componente se relaciona con las políticas públicas, los programas y lineamientos que cada país, entidad o municipio tengan sobre el gobierno abierto y que podrá cumplir o no, como punto de partida, tanto para evaluar la relación con dichas políticas, como para medir su interacción.

En este sentido, dentro de este componente también se miden las relaciones de poder, vinculadas con el Estado en red (Castells, 2009), así como la normatividad aplicada (Institucionalismo normativo).

VI.2.2. Datos Abiertos

El componente de los datos abiertos no sólo tiene el objetivo de evaluar el cumplimiento de los ocho principios de los datos abiertos (Open Government Working Group, 2007) sino que agrega dos variables más: a) El sistema de búsqueda y administración de la información, y b) La evaluación de tecnologías móviles para difundir la información y repositorios de nube para almacenarla.

VI.2.3. Colaboración

La colaboración en el gobierno es un tema difícil, que tiene que ver con la confianza y las herramientas al alcance que tengan los ciudadanos para colaborar. Este componente mide la colaboración vertical, partiendo desde la óptica de Tapscott y Williams (2006) hasta la noción de colaboración con el gobierno electrónico (Chun, *et al.* (2012), Sandoval y Gil-García (2012), donde se impulsa la participación ciudadana o de los usuarios de información, para mejorar la información, los sistemas de información y las políticas de gobierno abierto.

VI.2.4. Coproducción

Este componente evalúa las herramientas, aplicaciones y programas que impulsen la producción conjunta –ciudadanos y servidores públicos– de los datos, registros o archivos gubernamentales. Enfocado en crear *prosumidores* de información, así como evaluar la calidad y cantidad de retroalimentación que es una forma de colaboración horizontal. Además de evaluar los procesos de rendición de cuentas que tengan los servidores públicos, las dependencias gubernamentales y el seguimiento de las penalizaciones.

VI.2.5. Arreglos Institucionales

El componente de arreglos institucionales tiene como objetivo medir tanto los costos de información y los procesos internos en los cuales circula, así como la normatividad explícita e implícita para impulsar la transparencia

gubernamental, la rendición de cuentas y los datos abiertos. Este componente explora tanto las relaciones de poder que puedan obstaculizar el proceso de apertura, como intenta medir la capacidad, para presentar los datos y la información en un portal web.

Estos componentes son complementarios e incluyentes dentro de los procesos de gobiernos abiertos, para fines de investigación se han separado y definido cada uno, no hay prioridad ni jerarquía entre ellos. Se considera que deben aplicarse simultáneamente y la medición deberá estar centrada en los procesos web.

El modelo se diseñó pensando en que ayudara a abrir “la caja negra” en el modelo de las dos puertas, modificando las condiciones internas –obligaciones institucionales, arreglos institucionales– así como las condiciones externas –datos abiertos, colaboración, coproducción– con la finalidad de lograr una mayor apertura en los procesos de toma de decisiones públicas, las relaciones de poder, etc. La Tabla 6.1 resume los principales componentes, su descripción y las variables a utilizar.

Tabla 6.1
RESUMEN DE COMPONENTES DEL MODELO DE
MEDICIÓN DE GOBIERNO ABIERTO POR INTERNET.

COMPONENTE	DESCRIPCIÓN	VARIABLES
Obligaciones Legales.	Medición de políticas públicas de gobierno abierto en todos los niveles de gobierno.	Normatividad, relaciones con agentes, políticas públicas.
Datos Abiertos.	Medición del avance en apertura de datos y tecnologías para organizar y difundir datos.	Tecnologías móviles, cómputo de nube. Ocho principios de los datos abiertos.
Colaboración.	Medición para evaluar herramientas que fomenten la colaboración ciudadano-gobierno.	Herramientas de colaboración con uso de web 2.0.
Coproducción.	Evaluación de producción conjunta, herramientas, procesos y políticas que fomenten la retroalimentación y la rendición de cuentas.	Herramientas, aplicaciones, procesos que ayuden a la co-producción.
Arreglos Institucionales.	Medición de cambios en los procesos internos, relaciones institucionales y de poder que faciliten u obstaculicen el gobierno abierto.	Costos de información, costos de transacción, acuerdos normativos, procesos y manuales de gobierno abierto.

Aún faltan varios pasos para continuar desarrollando este modelo, el primero de ellos es construir un instrumento de medición –cuestionario– que nos ayude a entender las relaciones entre los distintos componentes, formular una escala de medición y realizar varias pruebas pilotos que permitan integrar un resultado, ya sea en forma de *ranking* o de reporte de evolución de los portales.

Sin duda es una herramienta que estará a prueba para conocer si se acerca más a la realidad que existe en los portales de gobiernos abiertos, pero sobre todo determinar si puede contribuir a otorgarle dirección y sentido a los procesos de transformación y adaptación de las estructuras burocráticas de la administración pública que ya están trabajando en aras de lograr un gobierno abierto. Queda aquí la apuesta al futuro inmediato.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

Abrir la información del gobierno es abrir la caja de Pandora. No sabemos que secretos podamos encontrar, ni que misterios políticos sin resolver se encuentren archivados bajo los escombros del poder. Sin embargo, como ciudadanos tenemos el derecho de saber (*right to know*) ya que la información que se genera en la administración pública es, ante todo, información de propiedad pública, no privada.

A lo largo de este libro he querido contribuir en dos sentidos: El teórico y el práctico. En la primera parte del libro he comenzado por describir la problemática que involucra el gobierno abierto, sus confusiones, sus distintas aristas y problemas. Continué con esta reflexión teórica, hice una revisión de la literatura académica y de investigación más reciente en este campo en el Capítulo II y, por otro lado, aportar en la discusión teórica con un concepto sobre gobierno abierto, producto de este marco teórico, que permita abonar en un mayor entendimiento sobre los gobiernos abiertos.

En el tercer Capítulo, a manera de complemento del concepto propuesto, he descrito un modelo teórico que permite explicar el sentido y las limitaciones de las implementaciones del gobierno abierto, así como sus relaciones con los conceptos de transparencia y rendición de cuentas. En el modelo de las “dos puertas” se ha tratado de simplificar la problemática del gobierno abierto y establecer un punto de partida para iniciar una comprensión a profundidad sobre este campo.

En la Segunda Parte del libro se presenta la parte práctica. A partir del Capítulo IV se describen los resultados de una medición de portales de internet enfocados en la transparencia gubernamental en México, desde el año 2007 hasta el año 2012. En ese capítulo describo la metodología y el modelo que diseñe en el 2006 para hacer esta medición. Posteriormente el quinto Capítulo lo he dedicado enteramente a presentar los hallazgos, tanto desde una perspectiva agregada como resumiendo cada una de las mediciones realizadas año con año.

A partir de esta experiencia de medición de transparencia en internet, concluyo el libro con el sexto Capítulo que presenta un modelo de medición actualizado,

retomando las lecciones y limitaciones que presentó el modelo seguido en los últimos años. Con esta propuesta se cierra un ciclo para entender los avances del gobierno abierto a través de la transparencia.

Sin embargo, el estudio del gobierno abierto apenas comienza. Ambas contribuciones –la conceptual y la práctica– no son lo único que hay que reflexionar sobre este campo. Varias preguntas quedan en el aire, que si bien no puedo profundizar con la extensión de un libro, sí hay que plantearlas como futuras líneas de investigación en el tema.

Una primera interrogante: ¿La apertura del gobierno sólo podrá ocurrir en los países desarrollados? ¿Qué sucede con el contexto latinoamericano y el gobierno abierto? La investigación científica en este campo, como puede verse en el segundo y tercer capítulos, proviene en su mayoría de países con una estructura económica más sólida y que son dominantes en cuanto a ideología y desarrollo tecnológico (Drion & Benamou, 2002; Harrison, *et al.*, 2012).

En el caso latinoamericano se ha hecho escasa investigación al respecto, recientemente apareció el libro, *La promesa del Gobierno Abierto*, que reúne un conjunto de textos provenientes en su mayoría del sector público y de algunos consultores, que plantea los retos de este campo desde la perspectiva de este continente y establece algunas ideas de solución (Hoffman, Ramírez Alujas, & Bojórquez Pereznieto, 2012).

En México, por ejemplo, las investigaciones que se han llevado a cabo han girado en torno al tema de la medición de la transparencia, el acceso a la información y en cierta medida la rendición de cuentas (Cejudo, López Ayllón, & Cazarez, 2011; López Ayllón, 2005, 2011; Sandoval-Almazán 2010, Ramos & Prieto, 2005). En cambio, la investigación para definir el gobierno abierto, establecer proyectos o programas de datos abiertos, políticas de transparencia claras, aún no hay los suficientes estudios para discutir y contribuir en este campo.

Por ello las respuestas a nuestras interrogantes son vagas y ambiguas. Desconocemos el camino que pueda seguir el gobierno abierto en América Latina. Podemos hacer numerosos supuestos que carecerán de sustento, porque las variables mismas para hacerlos tales como: Datos sobre acceso a internet por ciudad, visitas a portales de gobierno, servicios descargados

de éstos por los ciudadanos, impacto de los datos abiertos en la economía, datos sobre procesos gubernamentales abiertos, etc. Todos estos datos se encuentran guardados, encerrados detrás de la burocracia gubernamental, de la desorganización de los archivos o de la carencia de un sistema de información y búsqueda. Por eso no sabemos qué tiempo nos lleve a los latinoamericanos llegar a un estadio de gobierno abierto.

Una segunda interrogante: ¿Cuál es el futuro del gobierno abierto? ¿Hacia dónde va esta tendencia? Sería aventurado dar una sola dirección debido a los cambios tan vertiginosos que está viviendo este campo tan sólo en los últimos años, sin embargo, en virtud de los cambios actuales me atrevo a proponer tres direcciones, tres ideas sobre las cuales podrían transcurrir los caminos del gobierno abierto.

La primera idea está relacionada con las redes sociales electrónicas. No me cabe duda que las plataformas de información como *Twitter* y *Facebook* serán las que difundan virtualmente la información de los gobiernos abiertos (Criado, 2012). El hecho de que existan estas tecnologías implica que un solo mensaje se puede difundir a miles de personas en cuestión de segundos y ellos a su vez lo compartan, y lo vuelven a difundir en cuestión de minutos.

Las redes sociales han comenzado a dinamitar gobiernos –Egipto, Irán, Túnez–, la posibilidad de tener un canal de comunicación alterno, sin las restricciones del gobierno, que permite enviar libremente información, datos, fomenta la organización, genera acciones y está presente en las redes sociales que hoy circulan, desde un teléfono celular hasta una computadora (Sandoval-Almazán, Rogel, Arteaga, & Criado, 2012; Andrea Kavanaugh, Yang Seungwon, & Edward Fox, 2011; Daniel Chub, 2011; Kiss & Rosa-García, 2011).

El uso estratégico de una plataforma de redes sociales puede ser una alternativa para generar gobiernos abiertos. A partir de liberar datos, información y compartirlos con los ciudadanos que se vuelvan coproductores de la información, colaboradores en difundirla, contextualizarla y recrearla usando un sitio de *Facebook* o enviando mensajes cortos a través de *Twitter*, puede ser uno de los caminos que va a transitar el gobierno abierto en los próximos años. Estas redes de contactos e instituciones pueden llegar a desplazar los sitios web de transparencia tradicionales y migrar hacia sistemas de información

pública, que al momento de generar la información se desplace hacia las redes sociales para llegar a un público especializado o general.

Una segunda idea se refiere al gobierno en la nube. Los altos costos de información, así como los cambios en la forma de trabajo requieren de la movilidad de los datos, la posibilidad de acceder a registros, bases de datos en todo momento y en todo lugar con un bajo costo, obliga a que la tendencia sea llevar a la nube –*Cloud computing*– la mayoría de los datos o al menos los que puedan ser accesibles para la toma de decisiones inmediata.

La tendencia al gobierno móviles creciente, según lo demuestran investigaciones recientes. No sólo es una ventaja para países que se convierten y que tienen toda la infraestructura tecnológica, sino incluso para aquellos que sin contar con mucha infraestructura, sus ciudadanos tienen acceso al gobierno a través de sus teléfonos celulares (Archer, 2010; Chatzinotas, Ntaliani, Karetsos, & Costopoulou, 2006; Lee, Tan, & Trimi, 2006; Maier, 2012).

Los datos abiertos en la nube son una opción más para compartir y difundir la información gubernamental, reduciendo costos y alentando la consulta de los datos. La posibilidad de contar con un espacio virtual, alterno, que sirva como repositorio permanente de los datos abre nuevas expectativas, tanto para mejorar la acción del gobierno, como para aumentar la confianza de los ciudadanos en relación con los datos que el gobierno le proporciona. Es otro camino que puede llegar a tomar el gobierno abierto para liberar la información en el futuro cercano.

La tercera y última idea son las aplicaciones para teléfonos celulares, mejor conocidas como: *apps*. El mercado creciente de este tipo de *software* especializado que realiza tareas muy concretas para sus usuarios, nos obliga a voltear la mirada hacia él. Muchos gobiernos alrededor del mundo han comenzado a desarrollar y utilizar estos programas que son descargados por miles de usuarios (Anthes, 2011; Johnson, 2010; Labs, 2012; Sandoval-Almazán y Luna Reyes, 2012).

Crear un conjunto de aplicaciones –*apps*– para el gobierno abierto es una tendencia creciente, es una manera de compartir información precisa del gobierno –aeropuertos, horarios de autobuses, gastos y presupuestos– para que los ciudadanos interesados puedan hacer un uso eficiente de ellas (Raths, 2011; Trinh-Minh-Tri & Gatica-Pérez, 2010).

El exalcalde de San Francisco y actual gobernador de California Gavin Newsom, se pregunta: “¿Cómo es que los ciudadanos dedican tanto tiempo a consultar sus redes sociales, bajar información en sus teléfonos y tan poco tiempo al gobierno? ¿Qué debe hacer el gobierno para acercar la información a los ciudadanos?”. En su libro *Citizenville: How to Take the Town Square Digital and Reinvent Government* hace una serie de entrevistas a políticos, líderes de tecnología y empresarios para resolver sus dudas y reúne un conjunto de ejemplos de aplicaciones donde los ciudadanos parecen haber tomado el control de la información gubernamental, y ahora están publicando los datos en sus teléfonos móviles, en internet y en las redes sociales (Newsom & Dickey, 2013).

El gobierno abierto llegó para quedarse porque la información ya comienza a aparecer por todos lados, la democratización de los datos ha llegado a las manos de los ciudadanos y pensamos aprovecharla. Cada día los ciudadanos nos damos cuenta del valor que tiene la información que ha guardado celosamente el gobierno, no sólo porque se pueden hacer negocios con ella, sino porque podemos influir en las decisiones públicas e impulsar alternativas o caminos que lleven a mejorar la administración pública y a la burocracia.

Si el gobierno no abre su información, los ciudadanos la abrirán. Pero abrir la información de forma descontrolada y sin ningún orden es un riesgo porque se pueden perder datos históricos, archivos y registros valiosos, por ello es que la apertura de la información gubernamental es un imperativo. No sólo por las implicaciones en materia de rendición de cuentas y de acceso a la información pública que tiene, sino para la propia estabilidad y sobrevivencia del gobierno.

La larga marcha del gobierno abierto ha empezado. Queda mucho por andar y descubrir, los retos nos abruman, pero aún no hemos visto nada en comparación con lo que nos depara el mañana.

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA

- Alanazi, J., & Chatfield, A. (2012). Sharing Government-Owned Data with the Public: A Cross-Country Analysis of Open Data Practice in the Middle East. En 18th Americas Conference on Information Systems (AMCIS 2012) (pp. 1-10). Presentado en AMCIS, Seattle, WA.
- Alsaghier, H., Ford, M., Nguyen, A., & Hexel, R. (2009). Development of an Instrument to Measure Theoretical Constructs of a Model of Citizens' Trust in e-Government. Academic Publishing Limited, Reading, UK.
- Alvarez, J. M., Labra, J. E., Cifuentes, F., Alor-Hernandez, G., Sanchez, C., & Luna, J. A. G. (2012). Towards a Pan-European E-Procurement Platform to Aggregate, Publish and Search Public Procurement Notices Powered by Linked Open Data: The Moldeas Approach. *International Journal of Software Engineering and Knowledge Engineering*, 22(3), 365-383.
- Bannister, F., & Connolly, R. (2011). Trust and transformational government: A proposed framework for research. *Government Information Quarterly*, 28(2), 137-147. doi:10.1016/j.giq.2010.06.010
- Bayne, P. (1984). Freedom of Information. *Legal Service Bulletin*, 9, 121.
- Beckett, C., & Ball, J. (2011). *WikiLeaks*. Cambridge UK: Wiley.
- Beer, L. W. (1971). Freedom of Information and the Evidentiary Use of Film in Japan: Law and Sociopolitics in an East Asian Democracy. *The American Political Science Review*, 65(4), 1119. doi:10.2307/1953504
- Bennett, C. (1985). From the Dark to the Light: The Open Government Debate in Britain. *Journal of Public Policy*, 5(2), 187-213. doi:10.1017/S0143814X00003020
- Berners-Lee, T., & Cailliau, R. (1992). World-Wide Web.
- Bertil Wennergren, H. (1983). Freedom of information in nordic countries: Recent developments. *Government Publications Review*, 10(1), 11-17. doi:10.1016/0277-9390(83)90023-7
- Bertot, J. C., Jaeger, P. T., & Grimes, J. M. (2011). Promoting Transparency and Accountability through ICTs, Social Media, and Collaborative E-government. *Transforming Government: People, Process and Policy, Forth Coming* (Forth Coming), Forth Coming-Forth Coming.
- Birkinshaw, P. (2010). Freedom of information and its impact in the United Kingdom. *Government Information Quarterly*, 27(4), 312-321.

- Booth, W. C. G. W. J. (1995). *The Craft of Research, USA: The University of Chicago Press*.
- Bozeman, B., & Bretschneider, S. (1986). Public management information systems: Theory and prescriptions. *Public Administration Review*, 46 [November (special issue)], 475-489.
- Bryman, A. (2001). *Social Research Methods*. England: Oxford University Press.
- Butler, T., Feller, J., Pope, A., Barry, P., & Murphy, C. (2004). Promoting Knowledge Sharing in Government and Non-Government Organizations Using Open Source Software: The pKADS Story. *Electronic Journal of e-Government*, 2(2), 81-94.
- Castells, M. (2009). *Comunicación y Poder*. Madrid, España: Alianza Editorial.
- Cejudo, G., López Ayllón, S., & Cazarez, A. (2011). Diagnóstico de la Transparencia en México: Lecciones de la Métrica de Transparencia 2010. *Revista Mexicana de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales*, 58-81.
- Chandler, H. E. (1998). Towards open government: official information on the Web. *New Library World*, 99(6), 230-237.
- Chapman, R. A., & Hunt, M. (2006). *Open Government in a Theoretical and Practical Context*. Aldershot, Hants, England ; Burlington, VT: Ashgate.
- Choudrie, J., & Ghinea, G. (2005). Integrated views of e-government website usability: perspectives from users and web diagnostic tools. *Electronic Government: An International Journal*, 2(3), 318-333.
- Chuansheng, R. (2007). E-Government Construction and China's Administrative Litigation Act. En *Encyclopedia of digital government* (Vol. 1, pp. 507-510). Hershey, PA: Idea Group Reference. Recuperado a partir de <http://www.loc.gov/catdir/toc/ecip0611/2006010087.html>
- Chun, S. A.; Luna-Reyes, L. F., & Sandoval-Almazán, R. (2012). Collaborative e-government. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 6(1), 5-12.
- Ciborra, C. (2005). Interpreting e-government and development: Efficiency, transparency or governance at a distance? *Information Technology & People*, 18(3), 260-279.
- Curtin, D., & Meijer, A. J. (2006). Does transparency strengthen legitimacy? *Information Polity*, 11(2), 109-122.
- Dawes, S. S. (2010). Stewardship and usefulness: Policy principles for information-based transparency. *Government Information Quarterly*, 27(4), 377-383.

- & Helbig, N. (2010). Information strategies for open government: challenges and prospects for deriving public value from government transparency. En M. A. Wimmer, J.-L. Chappelet, M. Janssen, & H. J. Scholl (eds.), *Electronic Government: 9th IFIP WG 8.5 International Conference, EGOV 2010, Lausanne, Switzerland, August/September 2010: Proceedings* (pp. 50-60). Berlin / Heidelberg: Springer-Verlag.
- Drachler, D. A. (1976). Freedom of Information Act and the Right of Non-Disclosure, *The Administrative Law Review*, 28, 1.
- Dutton, W. H. (2009). The Fifth Estate Emerging through the Network of Networks. *Prometheus*, 27(1), 1-15.
- Dutton, W. H., & Peltu, M. (2007). The emerging Internet governance mosaic: connecting the pieces. *Information Polity: The International Journal of Government & Democracy in the Information Age*, 12(1-2), 63-81.
- (2009). The New Politics of the Internet: Multistakeholder Policy Making and the Internet Technocracy. En *Routledge Handbook of Internet Politics* (pp. 384-400). London; New York: Routledge.
- Easton, D. (1953). *The Political System: an inquiry into the state of Political Science* (2nd ed.). New York: Alfred Knopf.
- (1965). *A system analysis of political life*. New York: Wiley.
- Elbadawi, I. A. (2012). The State of Open Government Data in GCC Countries. En 12th European Conference on eGovernment (ECEG 2012) (pp. 193-200). Presentado en ECEG, Barcelona, España: ECEG.
- Elizabeth Shepherd, A. S. (2010). Information governance, records management, and freedom of information: A study of local government authorities in England. *Government Information Quarterly*, 27(4), 337-345.
- Erkkilä, T. (2012). *Government transparency: impacts and unintended consequences*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire ; New York: Palgrave Macmillan.
- Estalella, A., & Ardevol, E. (2011). e-research: challenges and opportunities for social sciences. *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, 18(55), 87-111.
- Fenster, M. (2012). Disclosure's Effects: WikiLeaks and Transparency. *Iowa Law Review*, 97(3), 753-807.
- (2012). Disclosure's Effects: WikiLeaks and Transparency. *Iowa Law Review*, 97(3), 753-807.
- Fernández, J. D., Martínez-Prieto, M. A., & Gutiérrez, C. (2011). Publishing open statistical data: the Spanish census. En *Proceedings of the 12th*

- Annual International Digital Government Research Conference (dg.o 2011) (pp. 20-25). College Park, MD, USA: ACM. Recuperado a partir de <http://doi.acm.org/10.1145/2037556.2037560>
- Fernando, S., Money, A., Elliman, T., & Lines, L. (2009). Developing assistive web-base technologies for adults with age-related cognitive impairments. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 3(2), 131-143.
- Fukuyama, F. (2006). *The End of History and the Last Man* (Reprint.). Free Press.
- Gasco, M. (2003). New technologies and institutional change in public administration. *Social Science Computer Review*, 21(1), 6-14.
- Geiger, C., & Von Lucke, J. (2011). Open Government Data: Free accesible data of the public sector. En *Proceedings of the International Conference for E-Democracy and Open Government*. Presentado en CeDEM, Danube University, Krems, Austria: Edition Donau-Universität Krems.
- Grimmelikhuijsen, S. (2009). Do transparent government agencies strengthen trust? *Information Polity*, 14(3), 173-186.
- (2010). Transparency of Public Decision-Making: Towards Trust in Local Government? *Policy & Internet*, 2(1). doi:10.2202/1944-2866.1024
- Harrison, T. M.; Guerrero, S.; Burke, G. B.; Cook, M.; Cresswell, A.; Helbig, N. y Pardo, T. (2011). Open government and e-government: democratic challenges from a public value perspective. En *Proceedings of the 12th Annual International Digital Government Research Conference (dg.o 2011)* (pp. 245-253). College Park, MD, USA: ACM. Recuperado a partir de <http://doi.acm.org/10.1145/2037556.2037597>
- Heckmann, D. (2011). Open Government - Retooling Democracy for the 21st Century. En *Proceedings of the 44th Annual Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS 2011)* (pp. 1-11). Kauai, Hawaii USA: IEEE Computer Society Conference Publishing Services. Recuperado a partir de <http://doi.ieeecomputersociety.org/10.1109/HICSS.2011.334>
- Helbig, N.; Styryn, E.; Canestraro, D., & Pardo, T. (2010). Information and transparency: Learning from recovery act reporting experiences. En *Proceedings of the 11th Annual International Digital Government Research Conference on Public Administration Online: Challenges and Opportunities* (pp. 59-65). Presentado en Dg.O, Puebla, México: Digital Government Society of North America.

- Henriksson, A.; Yi, Y.; Frost, B., & Middleton, M. (2007). Evaluation instruments for e-government websites. *Electronic Government: An International Journal*, 4(2), 204-226.
- Hewson, C. (2008). Internet-mediated research as an emergent method and its potential role in facilitating mixed methods research. En Hesse-Biber, S. Nagy, Leavy, & Patricia (eds.), *Handbook of Emergent Methods* (pp. 543-570). New York: Guilford Press.
- Hornes, E., Jansen, A., & Langeland, O. (2010). How to develop an open and flexible information infrastructure for the public sector? En M. A. Wimmer, J.-L. Chappelet, M. Janssen, & H. J. Scholl (eds.), *Electronic Government: 9th IFIP WG 8.5 International Conference, EGOV 2010, Lausanne, Switzerland, August/September 2010: Proceedings* (pp. 301-314). Berlin / Heidelberg: Springer-Verlag.
- Huntington, S. P. (1993). *The Third Wave: Democratization in the Late 20th Century*. University of Oklahoma Press.
- & Fukuyama, F. (2006). *Political Order in Changing Societies*. Yale University Press.
- Ivester, D. M. (1977). Constitutional Right to Know, The. *Hastings Constitutional Law Quarterly*, 4, 109.
- Jones, S. (1999). *Doing Internet Research*. United States.
- Kalampokis, E., Tambouris, E., & Tarabanis, K. (2011). Open Government Data: A Stage Model. En *Electronic Government* (Vol. 6846, pp. 235-246). Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg. Recuperado a partir de <http://www.springerlink.com.offcampus.lib.washington.edu/content/61kmnr511x680518/>
- Kaushik, A. (2012). e-Governance and Freedom of Information Act: The Indian Experience. En *12th European Conference on eGovernment (ECEG 2012)* (pp. 362-368).
- Klischewski, R. (2012). Identifying Informational Needs for Open Government: The Case of Egypt. En *45th Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS-45)* (pp. 2482-2490). Presentado en HICSS, Hawaii: IEEE. doi:<http://doi.ieeecomputersociety.org/10.1109/HICSS.2012.312>
- Koh, C. E., & Prybutok, V. R. (2003). The three ring model and development of an instrument for measuring dimensions of E-government functions. *Journal of Computer Information Systems*, 43(3), 34-39.
- Krabina, B. (2012). Internal data monitoring for Open Government. En *2nd Conference for E-Democracy and Open Government (CeDEM 2012)* (pp. 295-302). Presentado en Cedem, Krems Austria.

- Lathrop, D., & Ruma, L. (2010). *Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice* (1a. ed.). O'Reilly Media. Recuperado a partir de <http://www.amazon.com/Open-Government-Collaboration-Transparency-Participation/dp/0596804350>
- & Ruma, L. (2010). *Open Government: collaboration, transparency and Participation in Practice* (1st ed.). Usa: O'Reilly.
- Lee, G., & Kwak, Y. H. (2011). Open government implementation model: a stage model for achieving increased public engagement. En *Proceedings of the 12th Annual International Digital Government Research Conference (dg.o 2011)* (pp. 254-261). College Park, MD, USA: ACM. Recuperado a partir de <http://doi.acm.org/10.1145/2037556.2037598>
- Leigh, D., Harding, L., Pilkington, E., Booth, R., & Arthur, C. (2011). *Wikileaks: Inside Julian Assange's war on secrecy* (1st ed.). London: Guardian Books.
- Leonida N. Mutuku, & Jessica Colaco. (2012). Increasing Kenyan Open Data Consumption: A Design Thinking Approach. En *6TH INTERNATIONAL CONFERENCE ON THEORY AND PRACTICE OF ELECTRONIC GOVERNANCE* (pp. 18-21). Presentado en ICEGOV '12,, Albany, NY, USA: Association for Computing Machinery.
- Linders, D. (2011). We-Government: an anatomy of citizen coproduction in the information age. En *Proceedings of the 12th Annual International Digital Government Research Conference (dg.o 2011)* (pp. 167-176). College Park, MD, USA: ACM. Recuperado a partir de <http://doi.acm.org/10.1145/2037556.2037581>
- (2012). From e-government to we-government: Defining a typology for citizen coproduction in the age of social media. *Government Information Quarterly*. doi:10.1016/j.giq.2012.06.003
- & Wilson, S. C. (2011). What is open government?: one year after the directive. En *Proceedings of the 12th Annual International Digital Government Research Conference (dg.o 2011)* (pp. 262-271). College Park, MD, USA: ACM. Recuperado a partir de <http://doi.acm.org/10.1145/2037556.2037599>
- Lips, A. M. B., Taylor, J. A., & Bannister, F. (2005). *Public Administration in the Information Society: Essays on Risk and Trust*. *Information Polity*, 10(1-2), 1-9.
- Lodi, G., Maccioni, A., & Tortorelli, F. (2012). Linked open data in the italian e-government interoperability framework. En *6th International Conference on Methodologies, Technologies, and Tools Enabling e-Government (MeTTeG12)* (pp. 159-170).

- López Ayllón, S. (2005, noviembre). Medir la transparencia: Un imperativo. *Política Digital*, 26, 24-30.
- (2011, diciembre 5). La opacidad de la transparencia. *Política Digital*, (65), 24-27.
- Lydia Marleny Prieto, Ana Carolina Rodríguez, & Johanna Pimiento. (2012). Implementation Framework for Open Data in Colombia. En 6TH INTERNATIONAL CONFERENCE ON THEORY AND PRACTICE OF ELECTRONIC GOVERNANCE (pp. 14-17). Presentado en ICEGOV 12, Albany, NY, USA: Association for Computing Machinery.
- Marzouki, Y., Skandrani-Marzouki, I., Béjaoui, M., Hammoudi, H., & Bellaj, T. (2012). The Contribution of Facebook to the 2011 Tunisian Revolution: A Cyberpsychological Insight. *Cyberpsychology, Behavior, and Social Networking*, 15(5), 237-244. doi:10.1089/cyber.2011.0177
- McClellan, T. (2010). Who pays the piper? The political economy of freedom of information. *Government Information Quarterly*, 27(4), 392-400.
- McDermott, P. (2010). Building open government. *Government Information Quarterly*, 27(4), 401-413.
- McLuhan, M., & McLuhan, E. (1992). *Laws of Media: The New Science*. University of Toronto Press, Scholarly Publishing Division.
- Meijer, A. J., Curtin, D., & Hillebrandt, M. (2012). Open government: connecting vision and voice. *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 10-29.
- Bannister, F., & Grimmelikhuijsen, S. (2011). Being transparent or spinning the message? An experiment into the effects of varying message content on trust in government. *Information Polity: The International Journal of Government & Democracy in the Information Age*, 16(1), 35-50.
- Michael B. Gurstein. (2011). Open data: Empowering the empowered or effective data use for everyone? *First Monday*; Volume 16, Number 2-7 February 2011. Recuperado a partir de <http://www.uic.edu/htbin/cgiwrap/bin/ojs/index.php/fm/article/view/3316/2764>
- Morris, R. A., Sales, B. D., & Berman, J. J. (1981). Research and the Freedom of Information Act. *American Psychologist*, 36(8), 819-826. doi:10.1037/h0078384
- Myrseth, P. (2012). National Master Data As 5 Star Linked Open Data. En Hans J. Scholl, L. S. Flak, M. Janssen, A. Macintosh, C. E. Moe, Ø. Sæbø, ... T.-K. Granli (eds.), *Electronic Government and Electronic Participation: Joint Proceedings of Ongoing Research and Projects of IFIP EGOV and IFIP ePart 2012* (Vol. 39, pp. 51-58). Trauner Verlag.

- Nahed, A. A. (2012). The Role of the Internet in Shaping the Political Process in Egypt. *International Journal of E-politics*, 3 (2), 31-51. doi:10.4018/jep.2012040103
- Näkki, P., Bäck, A., Ropponen, T., Kronqvist, J., Hintikka, K. A., & Harju, A. (2011). Social media for citizen participation Report on the Somus project.
- Nam, T. (2012). Suggesting frameworks of citizen-sourcing via Government 2.0. *Government Information Quarterly*, 29(1), 12-20.
- Nam, Taewoo. (2010). The Wisdom of Crowds in Government 2.0: Information Paradigm Evolution toward Wiki-Government. En *AMCIS 2010 Proceedings* (pp. 1-10). Lima, Peru: AIS. Recuperado a partir de <http://aisel.aisnet.org/amcis2010/337>
- (2011). New Ends, New Means, but Old Attitudes: Citizens' Views on Open Government and Government 2.0. En *44th Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS-44)* (pp. 1-10). Presentado en HICSS, Hawaii Manoa: IEEE Computer Society Conference Publishing Services. doi:<http://doi.ieeecomputersociety.org/10.1109/HICSS.2011.316>
- Newsom, G., & Dickey, L. (2013). *Citizenville: How to Take the Town Square Digital and Reinvent Government* (1st ed.). Penguin Press HC, The.
- Noueihed, L., & Warren, A. (2012). *The Battle for the Arab Spring: Revolution, Counter-Revolution and the Making of a New Era*. Yale University Press. Recuperado a partir de http://www.amazon.com/The-Battle-Arab-Spring-Counter-Revolution/dp/0300180861/ref=pd_sim_b_1
- Noveck, B. S. (2009). *Wiki Government: How Technology Can Make Government Better, Democracy Stronger, and Citizens More Powerful*. Brookings Institution Press.
- O'Reilly, T. (2010). Government as a platform. En *Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice* (1.a ed.). O'Reilly Media.
- OGP. (2011, septiembre 1). *Open Government Declaration | Open Government Partnership*. Recuperado 5 de febrero de 2013, a partir de <http://www.opengovpartnership.org/open-government-declaration>
- Okudaira, Y. (1983). Toward freedom of information: The Japanese case. *Government Publications Review*, 10(1), 71-79. doi:10.1016/0277-9390(83)90029-8
- (1990). Forty Years of the Constitution and Its Various Influences: Japanese, American, and European. *Law and Contemporary Problems*, 53(1), 17. doi:10.2307/1191824

- Open Government Working Group (2007). 8 Principles of Open Government Data - OpenGovData.org. 8 Principles of Open Government Data. Recuperado 26 de febrero de 2013, a partir de <http://www.opengovdata.org/home/8principles>
- Orlikowski, W. (2000). Using Technology and Constituting Structures: A practice lens for studying technology in organizations. *Organization Science*, 11(4), 404-428.
- Orlikowski, W. J. (2008). Using technology and constituting structures: A practice lens for studying technology in organizations. En *Resources, Co-Evolution and Artifacts: Theory in CSCW* (M. S. Ackerman, C. A. Halverson, T. Erickson & W. A. Kellogg., pp. 255-305). London: Springer.
- Orlikowski, Wanda J., & Iacono, C. S. (2001). Research Commentary: Desperately Seeking the «IT» in IT Research-A Call to Theorizing the IT Artifact. *Information Systems Research*, 12(2), 121-134.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Palmer, J. (2002). Website Usability Design and Performance Metrics. *Information Systems Research*, 13(2), 151-167.
- Parks, W. (1957). The Open Government Principle: Applying the Right to Know under the constitution. *The George Washington Law Review*, 26(1), 1-22.
- Peled, A. (2011). When transparency and collaboration collide: The USA Open Data program. *Journal of the American Society for Information Science and Technology*, 62, 62(11, 11), 2085, 2085-2094, 2094 %* © 2011 ASIS&T.
- Porte, T. M. L., Demchak, C. C., & Weare, C. (2005). Governance in the Era of the World Wide Web: An Assessment of Organizational Openness and Government Effectiveness, 1997-2001. En G. D. Garson (ed.), *Public Administration and Public Policy: A Comprehensive Publication Program* (2nd ed., Vol. 111, pp. 155-171). Boca Raton: Taylor & Francis.
- Powell, W. W., & DiMaggio, P. J. (Eds.). (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (1.a ed.). University of Chicago Press.
- Puron-Cid, G., Gil-Garcia, J. R., & Luna-Reyes, L. F. (2012). IT-enabled policy analysis: new technologies, sophisticated analysis and open

- data for better government decisions. En 13th Annual International Conference on Digital Government Research (dg.o '12) (pp. 97-106). Presentado en Dg.o, Maryland: ACM.
- Rana, N. P., Williams, M. D., Dwivedi, Y. K., & Williams, J. (2011). Diversity and Diffusion of Theories, Models, and Theoretical Constructs in eGovernment Research. En *Electronic Government* (Vol. 6846, pp. 1-12). Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg. Recuperado a partir de <http://www.springerlink.com.offcampus.lib.washington.edu/content/v0158k3234827131/>
- Relyea, H. C. (1977). The provision of government information: the federal Freedom of Information Act experience. *Canadian Public Administration*, 20(2), 317-341. doi:10.1111/j.1754-7121.1977.tb01904.x
- (2009). Federal freedom of information policy: Highlights of recent developments. *Government Information Quarterly*, 26(2), 314-320. doi:10.1016/j.giq.2008.12.001
- Ricardo Matheus, Manuella Maia Ribeiro, & José Carlos Vaz. (2012). New Perspectives for Electronic Government in Brazil: The Adoption of Open Government Data in National and Subnational Governments of Brazil. En 6TH INTERNATIONAL CONFERENCE ON THEORY AND PRACTICE OF ELECTRONIC GOVERNANCE (pp. 22-29). Presentado en ICEGOV '12, albany, NY, United States, NY, USA: Association for Computing Machinery.
- Richardson, E. L. (1973). Freedom of Information. *Loyola Law Review*, 20, 45.
- Robert Hazell, B. W. (2010). Assessing the performance of freedom of information. *Government Information Quarterly*, 27(4), 352-359.
- Roberts, A. S. (2000). Less Government, More Secrecy: Reinvention and the Weakening of Freedom of Information Law. *Public Administration Review*, 60(4), 308-320.
- Roberts, Alasdair S. (2005). Spin Control and Freedom of Information: Lessons for the United Kingdom from Canada. *Public Administration*, 83(1), 1-23. doi:10.1111/j.0033-3298.2005.00435.x
- Sampieri, R. H. (2010). *Metodología de la Investigación* (5.a ed., Vol. 1). Mexico: McGraw-Hill.
- Sandoval-Almazan, R., & Gil-Garcia, J. R. (2012). Are government internet portals evolving towards more interaction, participation, and collaboration? Revisiting the rhetoric of e-government among municipalities. *Government Information Quarterly*, 29(1), S72-S81.

- , Gil-Garcia, J. R., Luna-Reyes, L., Luna-Reyes, D., & Murillo, G. D. (2011). The Use of Web 2.0 on Mexican State Websites: A Three-year Assessment. *Electronic Journal of e-Government*, 9(2), 107-121.
- Sayogo, D. S., & Pardo, T. A. (2012). Exploring the Motive for Data Publication in Open Data Initiative: Linking Intention to Action. En 45th Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS-45) (pp. 2623-2632). IEEE.
- Scholl, H. J., & Luna-Reyes, L. F. (2011). Uncovering Dynamics of Open Government, Transparency, Participation, and Collaboration. En 2011 44th Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS) (pp. 1-11). IEEE.
- (2011). Transparency and openness in government: a system dynamics perspective. En *Proceedings of the 5th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance* (pp. 107-114). Tallinn, Estonia: ACM. Recuperado a partir de <http://doi.acm.org/10.1145/2072069.2072088>
- Senge, K. (2013). The ‘New Institutionalism’ in Organization Theory: Bringing Society and Culture Back In. *The American Sociologist*, 44(1), 76-95. doi:10.1007/s12108-012-9170-5
- Shiramatsu, S., Swezey, R., Sano, H., Hirata, N., Ozono, T., & Shintani, T. (2012). Structuring Japanese Regional Information Gathered from the Web as Linked Open Data for Use in Concern Assessment. En E. Tambouris, A. Macintosh, & Ø. Sæbø (eds.), *Electronic Participation* (Vol. 7444, pp. 73-84). Springer Berlin / Heidelberg.
- Solar, M., Concha, G., & Meijueiro, L. (2012). A Model to Assess Open Government Data in Public Agencies. En Hans J. Scholl, M. Janssen, M. Wimmer, C. Moe, & L. Flak (eds.), *Electronic Government* (Vol. 7443, pp. 210-221). Springer Berlin / Heidelberg.
- Tapscott, D. & Williams, A. D. (2006). *Wikinomics: How Mass Collaboration Changes Everything*. Portfolio Hardcover.
- Tauberer, J. (2012). *Open Government Data* (1.1b ed.). Amazon: Amazon Digital Services. Recuperado a partir de http://www.amazon.com/Open-Government-Data-ebook/dp/B007U69DKU/ref=sr_1_2?s=books&ie=UTF8&qid=1361379716&sr=1-2&keywords=open+government
- Taylor, J. A., Lips, A. M. B., & Organ, J. (2006). Freedom with Information: Electronic Government, Information Intensity and Challenges to Citizenship. En *Freedom of Information: Perspectives on Open Government in a Theoretical and Practical context* (pp. 125-138). Aldershot: Ashgate.

- Toffler, A. (1984). *The Third Wave*. US: Bantam. Recuperado a partir de http://www.amazon.com/The-Third-Wave-Alvin-Toffler/dp/0553246984/ref=sr_1_1?ie=UTF8&qid=1354506095&sr=8-1&keywords=the+third+wave
- Uhl, K. E. (2003). Freedom of Information Act Post-9/11: Balancing the Public's Right to Know, Critical Infrastructure Protection, and Homeland Security. *American University Law Review*, 53, 261.
- Welch, E. W., & Wong, W. (2001). Global information technology pressure and government accountability: the mediating effect of domestic context on website openness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(4), 509-539.
- West, D., Noveck, B. S., & Sirianni, C. (2009). *Innovation in Government: How to Make the Public Sector Faster, Smarter and More Connected*. Brookings Institution.
- Witmer D, C. R. L. S., & Jones, S. (1999). *From Paper-and-Pencil to Screen-and-Keyboard: Toward a Methodology for Survey Research on the Internet (Vol. 1s)*. California USA: SAGE Publications.
- Wong, W., & Welch, E. (2004). Does E-Government Promote Accountability? A Comparative Analysis of Website Openness and Government Accountability. *Governance*, 17(2), 275-297.
- Wood, D. (Ed.). (2011). *Linking Government Data (2011.a ed.)*. Springer.
- Xiao, W. (2010). China's limited push model of FOI legislation. *Government Information Quarterly*, 27(4), 346-351.
- (2012). *Freedom of information reform in China: Information flow analysis*. Milton Park, Abingdon, Oxon: Routledge.
- Zuiderwijk, A., Janssen, M., & Choenni, S. (2012). Open Data Policies: Impediments and Challenges. En 12th European Conference on eGovernment (ECEG 2012), (pp. 794-802).
- Janssen, M., Meijer, R., Choenni, S., Charalabidis, Y., & Jeffery, K. (2012). Issues and Guiding Principles for Opening Governmental Judicial Research Data. En Hans J. Scholl, M. Janssen, M. Wimmer, C. Moe, & L. Flak (eds.), *Electronic Government (Vol. 7443)*, pp. 90-101). Springer Berlin / Heidelberg.
- Jeffery, K., & Janssen, M. (2012). The necessity of metadata for linked open data and its contribution to policy analyses. En 2nd Conference for E-Democracy and Open Government (CeDEM 2012) (pp. 281-294).

ANEXOS

ANEXO 1

EVALUACIÓN CUANTITATIVA: INSTRUMENTO DE MEDICIÓN DE PORTALES DE TRANSPARENCIA. VERSIÓN 2

De acuerdo	Indiferente	Desacuerdo
1 2	3	4 5

Confianza

1. ¿Hay manera de comprobar la veracidad de la información? Valor: _____
2. La información está validada de alguna forma.
3. Percepción de Confianza.
4. Otra fuente distinta proporciona los datos.
5. Los datos son congruentes con la realidad.
6. Dudo de la validez de los datos.
7. Total de Confianza.

Valor de la Información

8. La información proporcionada sirve para tomar decisiones de acuerdo al segmento.
9. La información proporcionada mejora la imagen del gobierno en línea.
10. La información es suficiente para el ciudadano.
11. La información está actualizada recientemente.
12. La información se localiza con rapidez.
13. Es fácil buscar la información en el sitio.
14. Clasifica la información como confidencial.
15. Total Valor de la Información: _____

Mejora Continua

16. El sitio se redefine constantemente para mejorar el servicio.
17. El sitio solicita evaluación sobre su desempeño y uso.
18. El sitio se autoevalúa y modifica procesos y presentación de datos.

Percepción de autoaprendizaje

19. El sitio ha cambiado para mejorar su utilidad.
20. La utilidad de la información disponible es cada vez mayor.
21. Total: _____

Rendición de cuentas

- 22. Se percibe que obligue a los funcionarios a Rendir Cuentas.
- 23. El sitio tiene formas de presión para que las dependencias actualicen información.
- 24. Es evidente un compromiso para que la autoridad brinde información transparente.
- 25. Tiene herramientas en línea para solicitar la rendición de cuentas de un órgano.
- 26. Existe una herramienta para solicitar la rendición de cuentas individual.
- 27. Total: _____

Calificación de la transparencia de otras dependencias

- 28. Se observa que el sitio se autocalifica o solicita calificación.
- 29. El sitio tiene una métrica definida para evaluar su transparencia.
- 30. Evalúa la transparencia de otros sitios del gobierno y presenta resultados.
- 31. El usuario entiende claramente la calificación de transparencia.
- 32. Total: _____

Sistema de Búsqueda y Clasificación de la Información

- 33. Tiene un motor de búsqueda interno.
- 34. Sistematiza su información interna.
- 35. Tiene una clasificación de información definida.
- 36. Se puede profundizar en la información obtenida.
- 37. Se puede comunicar con el responsable de la información.
- 38. Los datos y su clasificación están apegados a la Norma.
- 39. Total: _____

Normatividad (En este punto es 1 o 0)

- 40. Percepción del cumplimiento legal.
- 41. Presenta directorio de funcionarios completo.
- 42. Presenta leyes y reglamentos de la materia de transparencia.
- 43. Presenta resultados de auditorías.
- 44. Presenta organigrama.
- 45. Presenta sueldos y remuneraciones por persona.
- 46. Presenta manuales de organización.
- 47. Informes anuales o trimestrales.
- 48. Datos de los servidores públicos de transparencia.
- 49. Datos completos de licitaciones, concursos, concesiones o permisos.
- 50. Total: _____

ANEXO 2

URL DE TRANSPARENCIA 2009, 2011, 2012

SITIOS VISITADOS MEDICIÓN 2009

ENTIDAD	PORTAL WWW
Aguascalientes	www.itea.org.mx
Baja California	www.transparenciabc.gob.mx
Baja California Sur	No se encontró
Campeche	www.cotaipec.org.mx
Coahuila	www.coahuilatransparente.gob.mx
Colima	www.caipec.org.mx
Chiapas	www.iaipchiapas.org.mx
Chihuahua	www.ichitaip.org.mx
Distrito Federal	www.infodf.org.mx
Durango	www.caiped.org.mx
Guanajuato	www.iacip-gto.org.mx
Guerrero	www.caipegro.org.mx
Hidalgo	transparencia.hidalgo.gob.mx
Jalisco	www.itei.org.mx
México	www.itaipem.org.mx
Michoacán	www.ceaipemo.org.mx
Morelos	www.imipe.org.mx
Nayarit	www.itai.nayarit.gob.mx
Nuevo León	www.caipnl.org.mx
Oaxaca	www.oaxaca.gob.mx
Puebla	www.caip.org.mx
Querétaro	www.ceigqro.org.mx
Quintana Roo	www.itaipqroo.org.mx
San Luis Potosí	www.cegai.org.mx /http://201.117.193.130/transparencia/

Sinaloa	www.ceaipes.org.mx
Sonora	www.transparenciasonora.org.mx
Tabasco	www.itaip.org.mx
Tamaulipas	www.tamaulipas.gob.mx
Tlaxcala	www.tlaxcala.gob.mx
Veracruz	www.verivai.org.mx
Yucatán	http:// inaipyucatan.org.mx
Zacatecas	www.ceaip-zac.org

SITIOS VISITADOS MEDICIÓN 2011

ENTIDAD	PORTAL WWW
Aguascalientes	http://www.aguascalientes.gob.mx/transparencia/
Baja California	http://www.transparenciabc.gob.mx/
Baja California Sur	http://www.bcs.gob.mx/transparencia.html
Campeche	http://www.portal.camp.gob.mx/C7/transparencia/default.aspx
Coahuila	http://www.coahuila.gob.mx/index.php/transparencia/
Colima	http://www.colima-estado.gob.mx/transparencia/
Chiapas	http://www.fpchiapas.gob.mx/transparencia/inicio/
Chihuahua	http://transparencia.chihuahua.gob.mx/
Distrito Federal	http://www.transparencia2008.df.gob.mx/index.jsp
Durango	http://transparencia.secomad.gob.mx:7778/portal/page?_pageid=33,1&_dad=portal&_schema=PORTAL
Guanajuato	http://transparencia.guanajuato.gob.mx/
Guerrero	http://www.guerrero.gob.mx/?P=tema&key=21
Hidalgo	http://transparencia.hidalgo.gob.mx/
Jalisco	http://transparencia.jalisco.gob.mx
México	http://portal2.edomex.gob.mx/edomex/transparencia/index.htm
Michoacán	http://laip.michoacan.gob.mx/publicador/home.jsp
Morelos	http://www.morelos.mx/index2.php?action=view&art_id=482
Nayarit	http://www.transparencia.nayarit.gob.mx/
Nuevo León	http://www.nl.gob.mx/?P=transparencia
Oaxaca	http://201.144.234.19/transparencia/
Puebla	http://www.transparencia.puebla.gob.mx/
Querétaro	http://www.queretaro.gob.mx/transparencia.aspx
Quintana Roo	http://www.qroo.gob.mx/qroo/Transparencia/index.php

San Luis Potosí	http://201.117.193.130/transparencia/
Sinaloa	http://www.laipsinaloa.gob.mx/
Sonora	http://transparencia.esonora.gob.mx/Sonora/transparencia/Poder+Ejecutivo/
Tabasco	http://transparencia.tabasco.gob.mx/Portal/Default.aspx
Tamaulipas	http://tamaulipas.gob.mx/transparencia/
Tlaxcala	http://148.223.146.29/transparencia/index.php
Veracruz	http://portal.veracruz.gob.mx/portal/page?_pageid=153,4836388&_dad=portal&_schema=PORTAL
Yucatán	http://www.yucatan.gob.mx/transparencia/nodos.jsp?id_arbol=2
Zacatecas	http://transparencia.zacatecas.gob.mx/

SITIOS VISITADOS MEDICIÓN 2012

ENTIDAD	URL - PORTAL
Aguascalientes	http://www.aguascalientes.gob.mx/transparencia/
Baja California	http://www.transparenciabc.gob.mx/
Baja California Sur	http://secfin.bcs.gob.mx/finanzas/index.php?option=com_content&view=article&id=160&Itemid=537
Campeche	http://www.transparencia.campeche.gob.mx/
Coahuila	http://www.fpchiapas.gob.mx/transparencia/inicio/
Colima	http://transparencia.chihuahua.gob.mx/
Chiapas	http://www.coahuila.gob.mx/index.php/transparencia/coahuilatransparente/
Chihuahua	http://www.colima-estado.gob.mx/transparencia/
Distrito Federal	http://www.transparencia.df.gob.mx/index.jsp
Durango	http://transparencia.durango.gob.mx/
Guanajuato	http://transparencia.guanajuato.gob.mx/
Guerrero	http://guerrero.gob.mx/temas/transparencia/
Hidalgo	http://transparencia.hidalgo.gob.mx/
Jalisco	http://www.jalisco.gob.mx/wps/portal/pj/transparencia!/ut/p/c5/04_SB-8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3ifEB8PY68glwN_Ex9jAyM3fx9Hly-BXAwt_M6B8JE55ICCGOxxkH379IHkDHMDRQN_PIZ83Vb8gN8I-gy8RREQBxaA1-/d13/d3/L2dJQSEvUUt3QS9ZQnZ3LzZfTFRMS-DNKUjIwTzRMMzAyRk9MQRsRTA4TzY!/
Estado de México	http://portal2.edomex.gob.mx/edomex/transparencia/index.htm
Michoacán	http://laip.michoacan.gob.mx/publicador/home.jsp
Morelos	http://www.morelos.gob.mx/index.html
Nayarit	http://www.nayarit.gob.mx/transparenciafiscal/
Nuevo León	http://transparencia.nayarit.gob.mx/
Oaxaca	http://www.oaxaca.gob.mx/?page_id=102
Puebla	http://transparencia.puebla.gob.mx/

Querétaro	http://www.queretaro.gob.mx/transparencia/default.aspx
Quintana Roo	http://www.qroo.gob.mx/qroo/Transparencia/
San Luis Potosí	http://transparencia.slp.gob.mx/transparencia/
Sinaloa	http://www.laipsinaloa.gob.mx/
Sonora	http://transparencia.esonora.gob.mx/Sonora/transparencia/Poder+Ejecutivo/
Tabasco	http://www.itaip.org.mx/
Tamaulipas	http://tamaulipas.gob.mx/temas/transparencia/
Tlaxcala	http://transparencia.tlaxcala.gob.mx/
Veracruz	http://www.veracruz.gob.mx/accede-a-transparencia/
Yucatán	http://www.yucatan.gob.mx/menu/?id=transparencia
Zacatecas	http://transparencia.zacatecas.gob.mx/

ANEXO 3

EVALUACIÓN CUANTITATIVA: CUESTIONARIO DE PORTALES DE TRANSPARENCIA. VERSIÓN 2010

Confianza.

1. La información es clara y concreta.
2. La información se observa suficiente.
3. Los datos corresponden a la fuente y al tema.
4. Se percibe confiable el sitio web.
5. Muestra información sobre licitaciones.

SUBTOTAL

Valor de la Información.

6. Se puede solicitar información en línea.
7. La información proporcionada sirve para tomar decisiones de acuerdo al segmento.
8. La información proporcionada brinda una imagen positiva del gobierno en línea.
9. La información presentada está actualizada al 2009.
10. La información se localiza con rapidez.
11. Se puede solicitar información confidencial a través del sitio Web.
12. La información está en lenguaje ciudadano.
13. Permite comparar datos con años anteriores.

SUBTOTAL

Mejora Continua.

14. El sitio solicita evaluación sobre su desempeño y uso.
15. El sitio permite enviar sugerencias o comentarios.
16. El sitio describe la información de cada sección.
17. El sitio tiene chat y/o sitio de sugerencias o quejas.

SUBTOTAL

Rendición de Cuentas.

18. El sitio tiene formas de presión (evidencia) para que las dependencias actualicen su información.
19. Es evidente un compromiso para que la autoridad brinde información transparente
20. Tiene herramientas en línea para solicitar la rendición de cuentas de una dependencia.
21. Existe una herramienta para solicitar la rendición de cuentas de un funcionario público.

SUBTOTAL

Calificación de la transparencia de otras dependencias.

22. El sitio proporciona espacios para que otras dependencias publiquen datos de transparencia.
 23. El sitio muestra datos cuantitativos que evalúen el avance de transparencia.
 24. Evalúa la transparencia de otras dependencias del gobierno y expone los resultados.
 25. El sitio muestra cuantas solicitudes de transparencia se han registrado.
- SUBTOTAL

Sistema de Búsqueda y Clasificación de la Información.

26. Tiene motor de búsqueda interna.
 27. Su motor de búsqueda presenta resultados adecuados a la búsqueda.
 28. La información que presenta en línea sigue una lógica.
 29. Se puede profundizar la información obtenida a través de vínculos o archivos.
 30. Se puede comunicar con el responsable que publicó la información en el sitio.
 31. Tiene un sistema para solicitudes de información en línea.
- SUBTOTAL

Normatividad.

32. Se percibe que se está cumpliendo con la normatividad federal.
 33. Presenta directorio de funcionarios completo.
 34. Presenta leyes y reglamentos de la materia de transparencia.
 35. Presenta resultados de auditorías.
 36. Presenta organigrama.
 37. Presenta sueldos y remuneraciones por persona.
 38. Presenta manuales de organización (generales).
 39. Informes anuales o trimestrales.
 40. Muestra datos de servidores públicos de la página de transparencia.
 41. Datos completos de licitaciones, concursos, concesiones o permisos.
 42. Muestra presupuesto de egresos.
 43. Presenta estados financieros desglosados por al menos 10 cuentas.
 44. Muestra datos de la oficina de transparencia (Domicilio, Teléfono).
 45. El sitio proporciona información de concursos, concesiones o permisos.
 46. Describe facultades de cada unidad administrativa.
- SUBTOTAL

Formato.

47. Se puede acceder a cierta información a un solo *click*.
48. Existe equilibrio entre texto e imagen.
49. Facilidad en la navegación.
50. Botones de Navegación ubicados correctamente.

51. Tamaño de letra adecuado.
52. El portal tiene una estructura lógica.
53. Presenta información en formato multimedia.
54. Tiene acceso a vínculos de redes sociales (*Twitter, Facebook*).
55. La página se presenta sin errores en sus ligas.

SUBTOTAL

TOTAL

ANEXO 4

CUESTIONARIO 2011 INSTRUMENTO PARA EL ANÁLISIS DE PORTALES DE TRANSPARENCIA DE GOBIERNO ELECTRÓNICO EN MÉXICO. VERSIÓN 2011

Nombre del encuestador: _____ Fecha ____ / ____ / ____
Día / mes / año

Nombre del Estado: _____ Url: _____

Objetivo:

Uno de los portales de Internet que por Ley debe existir ya en todas las entidades es el Portal de Transparencia y Acceso a la Información. Dos estudios previos se han realizado para medir la transparencia a través de Internet, el primero en el año 2005 realizado por López Ayllón (2005). Otro estudio el de Ramos y Prieto (2005) realizó una investigación similar pero con una entrevista directa a algunos comisionados y visitando los sitios Web. Ambas investigaciones midieron el cumplimiento legal, pero no la usabilidad, formato y/o disposición de los sitios de Internet enfocados en el usuario final.

Esta investigación propone una evaluación sistemática y longitudinal de los sitios de transparencia por las siguientes razones. En primer lugar, dar una dirección a los desarrolladores y tomadores de decisiones de los portales de transparencia hacia dónde dirigir sus esfuerzos, conocer sus aciertos y debilidades en función de los usuarios. En segundo término, para mejorar sus contenidos y formatos en beneficio de los usuarios, quienes al final de cuentas son los que pagan con sus impuestos por tener un portal de este tipo y son los que requieren de sus servicios.

Finalmente, una medición imparcial, autónoma y con un modelo preciso que genera la Competencia entre los propios portales en Internet, ayuda a mejorarlos y pone en evidencia aquellos que no lo hagan.

Instrucciones:

Responda en el cuadro a la derecha de la pregunta únicamente mediante una X a lo que se solicita del portal a evaluar. Sólo en el caso que diga “Indique el número o fecha...” la celda deberá contener un dato numérico o en con otro formato solicitado.

A. A. Confianza

El primer grupo del cuestionario se refiere a la información básica que el gobierno debe proporcionar al ciudadano, sirve como mecanismo de comunicación y/o publicación, permite el análisis de los contenidos que se le está presentando a la ciudadanía.

	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	No existe	En desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
1. 1. La información se encuentra libre de tecnicismos.					
1. 2. Es posible clasificar la página por categorías.					
1. 3. La página permite que los usuarios aprendan a navegar en ésta con facilidad.					
1. 4. Es fácil determinar la información disponible en el portal y acceder a ella.					
1. 5. Es fácil comprender los términos empleados en las páginas del portal.					
1. 6. La página permite conocer de qué manera utilizar todos los componentes que la forman.					
1. 7. La página presenta contenido de las acciones realizadas por el gobierno.					
1. 8. El horario para realizar operaciones es ilimitado.					
1. 9. Se presenta información de quien elaboró la página y datos de contacto (<i>webmaster</i>).					

	Municipal	Estatal	Federal
1. 10. El contenido de la información muestra un alcance.			

1. 11. Indicar fecha de última actualización.		
1. 12. Indicar hora de última actualización.		

A. B. Valor de la información

Grado de cobertura de la información, se refiere a la validez, precisión, claridad periodicidad, suficiencia, oportunidad, relevancia, contenido y uso).

	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	No existe	En desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
1. 13. Se puede solicitar cualquier tipo de información gubernamental en línea.					
1. 14. La información presentada en el sitio cuenta con una definición clara y es fácil de encontrar.					
1. 15. Existe información sobre las dependencias gubernamentales, sus procesos y servicios en sus sitios en Internet (o sistemas).					
1. 16. La información presentada se encuentra libre de errores.					
1. 17. La información proporcionada sirve para tomar decisiones de acuerdo al segmento.					
1. 18. La información proporcionada brinda una imagen positiva del gobierno en línea.					
1. 19. La información presentada está actualizada al 2011.					
1. 20. La información se localiza con rapidez.					
1. 21. Se puede solicitar información confidencial a través del sitio Web.					
1. 22. Permite comparar datos con años anteriores.					
1. 23. Cuenta con una intranet.					

A. C. Mejora continua

Los portales de gobierno municipal deben contar con una sección de transparencia, en el 2004 se estableció en México la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se analiza el contenido de cada portal de acuerdo al artículo 7 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública como vía para fortalecer la credibilidad hacia las entidades de gobierno, mejorar la imagen pública de las entidades y disminuir la corrupción.

	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	Indiferente	En desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
1. 24. El sitio solicita evaluación sobre su desempeño y uso.					
1. 25. El sitio permite enviar sugerencias o comentarios.					
1. 26. El sitio describe la información de cada sección.					
1. 27. El sitio tiene chat y/o sitio de sugerencias o quejas.					
1. 28. El sitio cuenta con mecanismos de participación ciudadana.					
1. 29. El sitio cuenta con información estadística que responda a necesidades ciudadanas.					

A. D. Calificación de la transparencia de otras dependencias

El concepto de Web 2.0 está comúnmente asociado con un fenómeno social, basado en la interacción que se logra a partir de diferentes aplicaciones web, que facilitan el compartir información, la interoperabilidad y el diseño centrado en el usuario

	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	Indiferente	En desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
1. 30. El sitio tiene formas de presión (evidencia) para que las dependencias actualicen su información.					

1. 31. Es evidente un compromiso para que la autoridad brinde información transparente.					
1. 32. Existe una herramienta para solicitar la rendición de cuentas de un funcionario público o dependencias públicas.					

A. E. Sistema de Búsqueda y Clasificación de la Información.

Una página Web no es tan sólo un documento electrónico, sino que en esencia, es una tarjeta de presentación digital, ya sea para empresas, organizaciones, personas o en este caso para gobiernos. Por ello es importante que la página esté diseñada para todo tipo de usuario de forma tal que éste encuentre información rápida, oportuna y actual.

	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	Indiferente	En desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
1. 33. La página cuenta con motor de búsqueda interna.					
1. 34. Su motor de búsqueda presenta resultados relacionados a la búsqueda.					
1. 35. La información que presenta en línea sigue algún patrón de orden (alfabético, numérico, fecha, etc.).					
1. 36. Se puede profundizar la información obtenida a través de vínculos o archivos.					

1. 37. Se puede comunicar con el responsable que publicó la información en el sitio.					
1. 38. Tiene un sistema para solicitudes de información en línea (Presenta al sistema INFOMEX para solicitar información en línea).					

A. F. Normatividad

Las necesidades principales del ciudadano es pagar los adeudos generados por los servicios que el municipio le brinda, por ello es importante que el portal electrónico cuente con medidas de seguridad que protejan la integridad e información del usuario y en caso de no poder proporcionarla, contar con alguna empresa que esté en la posibilidad de brindar la protección necesaria.

Marque con una X en el campo *existe y cuenta con responsable* si cuenta con el requisito y responda el resto de las casillas con lo que se solicita.

	Existe	Cuenta con Responsable	Acceso alternativo	Fecha de publicación	Número de clicks para acceder
1. 39. I. Cuenta con estructura orgánica (organigrama, jerarquía)					
1. 40. II. Las facultades de cada unidad administrativa;					
1. 41. III. El directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes;					
1. 42. IV. La remuneración mensual por puesto, incluso el sistema de compensación, según lo establezcan las disposiciones correspondientes;					

<p>1. 43. V. El domicilio de la unidad de enlace, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información;</p>					
<p>1. 44. VI. Las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos;</p>					
<p>1. 45. VII. Los servicios que ofrecen; (búsquedas, catálogos)</p>					
<p>1. 46. VIII. Los trámites, requisitos y formatos. En caso de que se encuentren inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios o en el Registro que para la materia fiscal establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberán publicarse tal y como se registraron;</p>					
<p>1. 47. IX. La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación. En el caso del Ejecutivo Federal, dicha información será proporcionada respecto de cada dependencia y entidad por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que además informará sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, en los términos que establezca el propio presupuesto;</p>					

<p>1. 48. X. Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que realicen, según corresponda, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, las contralorías internas o la Auditoría Superior de la Federación y, en su caso, las aclaraciones que correspondan;</p>					
<p>1. 49. XI. El diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio. Así como los padrones de beneficiarios de los programas sociales que establezca el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación;</p>					
<p>1. 50. XII. Las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquéllos;</p>					
<p>1. 51. XIII. Las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable detallando por cada contrato:</p>					
<p>1. 52. a) Las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados; en el caso de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico;</p>					
<p>1. 53. b) El monto; (de lo mencionado en el inciso a)</p>					
<p>1. 54. c) El nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato, y</p>					
<p>1. 55. d) Los plazos de cumplimiento de los contratos;</p>					

1. 56. XIV. El marco normativo aplicable a cada sujeto obligado;					
1. 57. XV. Los informes que, por disposición legal, generen los sujetos obligados;					
1. 58. XVI. En su caso, los mecanismos de participación ciudadana (<i>email</i> , encuestas);					
1. 59. XVII. Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que con base a la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público.					

A. G. Formato

Se refiere a las técnicas, clasificación y uso de herramientas tecnológicas dentro del portal para lograr satisfacer las necesidades de la ciudadanía.

Marque con X si la respuesta es afirmativa.

1. 60. Se puede acceder a información en tres clicks.	
---	--

Indicar el número solicitado

	Número
1. 61. Número de páginas totales del portal.	
1. 62. Número de objetos en página principal.	
1. 63. Número de objetos multimedia en página principal.	
1. 64. Número de objetos archivos ejecutables en página principal.	
1. 65. Número de enlaces internos.	
1. 66. Número de enlaces externos.	
1. 67. Número de acceso a vínculos de redes sociales (<i>Twitter, Facebook</i>).	
1. 68. Porcentaje de enlaces válidos.	
1. 69. Porcentaje de enlaces por página.	
1. 70. Tamaño de letra adecuado.	

ANEXO 5

MEDICIÓN DE TRANSPARENCIA 2007-2012 TABLA POR POSICIONES 2007-2012

Estado/Posición	2007	2009	2010	2011	2012
Aguascalientes	17	28	10	17	12
Baja California	4	26	9	2	6
Baja California Sur	24	32	32	21	22
Campeche	21	27	17	9	14
Chiapas	28	23	2	7	5
Chihuahua	29	25	25	11	24
Coahuila	23	29	7	16	23
Colima	16	30	28	6	10
Distrito Federal	18	24	27	1	2
Durango	2	31	15	10	7
Estado de México	19	12	30	18	13
Guanajuato	1	5	8	22	8
Guerrero	20	21	20	19	21
Hidalgo	22	13	5	26	16
Jalisco	8	4	1	4	19
Michoacán	12	18	13	24	18
Morelos	25	11	21	13	15
Nayarit	10	9	26	8	9
Nuevo León	3	10	16	3	3
Oaxaca	30	14	3	23	20
Puebla	26	20	29	5	4
Querétaro	27	8	31	15	1
Quintana Roo	7	16	4	25	26
San Luis Potosí	15	17	18	32	29
Sinaloa	6	15	11	30	31
Sonora	13	2	12	27	32
Tabasco	31	3	14	28	27
Tamaulipas	14	6	19	12	11
Tlaxcala	32	22	23	20	28
Veracruz	11	19	24	31	30
Yucatán	5	1	6	29	25
Zacatecas	9	7	22	14	17

**TABLA POR POSICIONES DE COMPONENTE
CONFIANZA 2007-2012**

Estado/Posición	2007	2009	2010	2011	2012
Aguascalientes	19	26	1	23	16
Baja California	9	25	11	2	12
Baja California Sur	25	32	26	22	26
Campeche	23	27	27	12	5
Chiapas	28	8	3	1	8
Chihuahua	29	22	18	13	22
Coahuila	12	29	2	16	21
Colima	6	30	19	8	6
Distrito Federal	20	23	30	5	19
Durango	3	31	13	10	1
Estado de México	21	13	31	3	10
Guanajuato	1	15	4	17	4
Guerrero	22	11	12	19	25
Hidalgo	24	20	5	27	17
Jalisco	5	12	10	6	20
Michoacán	4	14	6	29	18
Morelos	16	19	21	18	23
Nayarit	10	18	22	9	7
Nuevo León	2	7	14	4	11
Oaxaca	30	16	7	25	14
Puebla	26	28	28	11	15
Querétaro	27	2	32	7	3
Quintana Roo	13	5	8	20	24
San Luis Potosí	15	21	23	32	9
Sinaloa	14	6	15	30	29
Sonora	17	3	9	26	32
Tabasco	31	4	16	28	30
Tamaulipas	18	9	24	14	2
Tlaxcala	32	24	25	21	28
Veracruz	11	17	20	31	31
Yucatán	7	1	17	24	27
Zacatecas	8	10	29	15	13

**TABLA POR POSICIONES DE COMPONENTE
VALOR DE LA INFORMACIÓN 2007-2012**

Estado/Posición	2007	2009	2010	2011	2012
Aguascalientes	18	28	3	18	24
Baja California	3	24	4	1	8
Baja California Sur	20	32	28	22	18
Campeche	17	25	10	6	4
Chiapas	28	19	6	15	7
Chihuahua	29	23	21	16	20
Coahuila	19	29	5	12	23
Colima	15	30	26	3	10
Distrito Federal	16	21	25	5	16
Durango	2	31	16	14	6
Estado de México	24	18	31	20	22
Guanajuato	1	10	1	23	1
Guerrero	25	5	7	21	29
Hidalgo	22	17	8	13	11
Jalisco	8	16	15	7	13
Michoacán	13	15	9	29	19
Morelos	21	12	27	10	14
Nayarit	6	11	30	8	5
Nuevo León	4	13	17	2	9
Oaxaca	30	7	11	25	17
Puebla	26	26	29	4	12
Querétaro	27	4	32	11	3
Quintana Roo	10	9	18	19	21
San Luis Potosí	14	14	19	31	15
Sinaloa	11	8	12	26	26
Sonora	23	6	13	28	32
Tabasco	31	2	20	27	30
Tamaulipas	9	3	14	9	2
Tlaxcala	32	27	24	24	28
Veracruz	5	22	23	32	31
Yucatán	7	1	2	30	27
Zacatecas	12	20	22	17	25

**TABLA POR POSICIONES DE COMPONENTE
MEJORA CONTINUA 2007-2012**

Estado/Posición	2007	2009	2010	2011	2012
Aguascalientes	19	28	3	19	17
Baja California	6	18	1	4	4
Baja California Sur	24	32	22	21	23
Campeche	22	27	4	8	16
Chiapas	28	23	6	18	7
Chihuahua	29	17	23	16	26
Coahuila	23	29	5	20	20
Colima	18	31	27	3	15
Distrito Federal	20	13	18	1	1
Durango	8	30	7	13	13
Estado de México	21	8	19	17	11
Guanajuato	3	9	24	26	9
Guerrero	15	26	25	14	18
Hidalgo	13	15	9	29	14
Jalisco	12	14	8	12	12
Michoacán	11	12	11	24	8
Morelos	25	20	30	5	5
Nayarit	10	10	12	9	22
Nuevo León	1	7	29	6	3
Oaxaca	30	22	2	28	21
Puebla	26	25	26	7	6
Querétaro	27	6	20	2	2
Quintana Roo	4	11	13	23	29
San Luis Potosí	17	21	14	32	30
Sinaloa	2	16	15	25	28
Sonora	7	4	31	27	32
Tabasco	31	5	16	22	27
Tamaulipas	16	1	17	10	19
Tlaxcala	32	2	32	15	31
Veracruz	14	24	10	31	25
Yucatán	9	3	21	30	24
Zacatecas	5	19	28	11	10

**TABLA POR POSICIONES DE COMPONENTE
RENDICIÓN DE CUENTAS 2007-2011**

Estado/Posición	2007	2009	2010	2011
Aguascalientes	18	28	4	17
Baja California	1	20	16	2
Baja California Sur	24	32	28	21
Campeche	21	24	17	9
Chiapas	28	22	6	7
Chihuahua	29	27	18	11
Coahuila	23	29	5	16
Colima	17	30	20	6
Distrito Federal	19	15	30	1
Durango	4	31	10	10
Estado de México	9	16	31	18
Guanajuato	2	8	7	22
Guerrero	20	26	19	19
Hidalgo	22	25	8	26
Jalisco	7	7	15	4
Michoacán	11	13	13	24
Morelos	25	11	1	13
Nayarit	8	14	21	8
Nuevo León	5	10	12	3
Oaxaca	30	9	2	23
Puebla	26	6	29	5
Querétaro	27	19	32	15
Quintana Roo	10	18	3	25
San Luis Potosí	16	17	22	32
Sinaloa	13	12	23	30
Sonora	14	4	24	27
Tabasco	31	2	14	28
Tamaulipas	15	23	25	12
Tlaxcala	32	21	26	20
Veracruz	3	5	11	31
Yucatán	6	1	27	29
Zacatecas	12	3	9	14

**TABLA POR POSICIONES DE COMPONENTE
TRANSPARENCIA DE OTRAS DEPENDENCIAS 2007-2012**

Estado/Posición	2007	2009	2010	2011	2012
Aguascalientes	18	19	12	21	4
Baja California	7	27	4	2	5
Baja California Sur	25	32	28	18	17
Campeche	22	28	13	8	14
Chiapas	28	24	15	4	6
Chihuahua	29	26	16	9	23
Coahuila	24	29	14	15	20
Colima	17	30	30	3	18
Distrito Federal	19	25	26	1	2
Durango	2	31	19	14	10
Estado de México	20	12	27	11	15
Guanajuato	3	5	5	25	12
Guerrero	21	20	17	16	16
Hidalgo	23	1	2	20	19
Jalisco	10	4	1	7	13
Michoacán	13	22	20	23	22
Morelos	5	7	21	6	3
Nayarit	11	3	22	5	9
Nuevo León	6	11	6	12	7
Oaxaca	30	17	3	22	21
Puebla	26	8	29	13	8
Querétaro	27	16	32	28	1
Quintana Roo	1	21	7	24	27
San Luis Potosí	16	13	23	32	32
Sinaloa	9	18	8	27	28
Sonora	14	6	9	29	29
Tabasco	31	10	10	30	30
Tamaulipas	15	2	24	10	24
Tlaxcala	32	14	25	17	25
Veracruz	12	23	31	31	31
Yucatán	8	9	11	26	26
Zacatecas	4	15	18	19	11

**TABLA POR POSICIONES DE COMPONENTE
SISTEMA DE BÚSQUEDA Y CLASIFICACIÓN DE DATOS 2007-2012**

Estado/Posición	2007	2009	2010	2011	2012
Aguascalientes	14	30	12	15	17
Baja California	4	25	8	3	9
Baja California Sur	24	32	31	29	30
Campeche	22	27	13	10	10
Chiapas	28	18	1	4	11
Chihuahua	29	19	9	11	29
Coahuila	21	28	14	19	18
Colima	20	29	23	8	12
Distrito Federal	18	23	11	1	1
Durango	1	31	25	26	14
Estado de México	11	6	29	31	15
Guanajuato	2	11	15	14	4
Guerrero	15	20	30	20	23
Hidalgo	23	9	16	21	8
Jalisco	5	3	22	2	24
Michoacán	6	10	2	7	20
Morelos	25	14	18	12	13
Nayarit	12	12	28	9	2
Nuevo León	7	22	27	5	6
Oaxaca	30	24	19	16	21
Puebla	26	17	17	6	7
Querétaro	27	5	32	13	3
Quintana Roo	9	7	3	32	28
San Luis Potosí	17	13	4	27	32
Sinaloa	10	26	5	23	19
Sonora	8	2	6	24	27
Tabasco	31	8	20	25	16
Tamaulipas	19	16	10	18	5
Tlaxcala	32	21	21	28	31
Veracruz	16	15	26	30	26
Yucatán	3	1	7	22	25
Zacatecas	13	4	24	17	22

**TABLA POR POSICIONES DE COMPONENTE
NORMATIVIDAD 2007-2012**

Estado/Posición	2007	2009	2010	2011	2012
Aguascalientes	15	24	5	17	9
Baja California	19	25	6	2	19
Baja California Sur	23	32	30	21	22
Campeche	18	23	2	9	24
Chiapas	28	22	4	7	15
Chihuahua	29	28	16	11	27
Coahuila	24	31	3	16	30
Colima	20	26	26	6	5
Distrito Federal	16	30	28	1	2
Durango	6	29	17	10	8
Estado de México	21	17	31	18	23
Guanajuato	1	4	1	22	21
Guerrero	17	14	11	19	11
Hidalgo	22	10	7	26	26
Jalisco	4	16	25	4	31
Michoacán	13	19	14	24	16
Morelos	25	9	9	13	25
Nayarit	9	8	27	8	7
Nuevo León	7	21	13	3	3
Oaxaca	30	11	19	23	18
Puebla	26	13	8	5	4
Querétaro	27	7	32	15	1
Quintana Roo	12	18	23	25	6
San Luis Potosí	14	27	20	32	17
Sinaloa	3	12	15	30	28
Sonora	10	2	21	27	14
Tabasco	31	3	24	28	10
Tamaulipas	11	5	29	12	20
Tlaxcala	32	15	22	20	12
Veracruz	5	20	18	31	29
Yucatán	2	1	10	29	13
Zacatecas	8	6	12	14	32

La larga marcha del Gobierno Abierto. Teoría, medición y futuro

Se terminó de imprimir en Noviembre de 2013 en los talleres de:
Géminis Editores e Impresores, S.A. de C.V.
Emma # 75, Col. Nativitas, México, D.F.
geminiseditores@prodigy.net.mx

La edición consta de 500 ejemplares

Distribución a cargo del INAP



INNAP

INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

ISBN: 978-607-9026-37-0



9 786079 026370