



Métrica de
Gobierno
Abierto

45

**Análisis de Indicadores y
Métricas de Gobierno Abierto**

Análisis de Indicadores y Métricas de Gobierno Abierto

Métrica de Gobierno Abierto 2017

Elaborado por Guillermo Cejudo (coordinador), Víctor Aguilar, Cynthia Michel y Roberto Zedillo del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.

2017

ÍNDICE

Resumen Ejecutivo.....	1
Introducción.....	2
Tabla Resumen	3
Descripción de los Índices.....	6
1) Global Open Data Index	7
2) Open Data Barometer	11
3) Open Government Index	16
4) Open Budget Survey/Open Budget Index.....	21
5) Municipal Transparency Index (MTI).....	26
6) Assessing Government Transparency: An Interpretative Framework	31
7) Online Transparency Index (OTI)	37
8) Índice de Transparencia de los Ayuntamientos (Ita).....	41
9) Global Right to Information Rating (RTI Rating)	45
10) Índice del Derecho de Acceso a la Información en México (IDAIM)	48
11) Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria (ILTP)	51
12) Cimtra-Municipal	54
13) Cimtra-Legislativo.....	58
14) Cimtra-Delegacional.....	61
15) Índice de Información Presupuestal Estatal (IIPE)	64
16) Índice de Información Presupuestal Municipal (IIPM)	67
17) Métrica de La Transparencia.....	71
18) Metric for Releasing Open Data (Meloda)	74
19) Medición de la Transparencia en Línea	78
20) Measurement of Open Government: Metrics and Process.....	82
21) Indicadores de Iniciativas de Datos Abiertos en América Latina.....	85
22) OECD Open Government Measurement	88
Análisis de los Índices.....	91
Elementos en Común.....	91
Fortalezas y Limitaciones	92
Conclusiones	95

RESUMEN EJECUTIVO

El presente trabajo presenta una revisión de los principales índices y métricas que se han utilizado hasta la fecha con el propósito de medir gobierno abierto y transparencia en general. Los 22 índices considerados fueron analizados y desagregados en 14 apartados: 1) Productor; 2) Propósito del indicador; 3) Financiamiento (público, privado o mixto); 4) Dónde se encuentra; 5) Tipos de datos utilizados; 6) Cobertura espacial; 7) Cobertura temporal; 8) Datos de contacto de la persona/institución responsable; 9) Metodología; 10) Formato de los resultados; 11) Ejemplo de los datos (cuando sea relevante); 12) Uso apropiado (para qué *sírve* el indicador); 13) Uso inapropiado (para qué *no sírve*), y 14) Supuestos que subyacen a la medición.

Con el objetivo de contar con una percepción más precisa de la manera en que se ha entendido y medido gobierno abierto y transparencia, el presente trabajo analizó las fortalezas y debilidades que los índices en conjunto presentan. Los resultados de dicho análisis, mostraron que:

- a) Aún no existe un consenso sobre lo que se entiende por *Gobierno Abierto* y, por lo tanto, en la manera en que éste constructo debe ser medido;
- b) Las principales mediciones de gobierno abierto se enfocan exclusivamente en el nivel nacional de gobierno y evalúan componentes de transparencia gubernamental, participación ciudadana, la liberación de conjuntos de datos clave y la fortaleza de los marcos institucionales que sustentan el derecho de acceso a la información;
- c) Las mediciones, por lo general, no miden el impacto que las iniciativas de gobierno abierto tienen en la realidad y, cuando llegan a hacerlo, lo llevan a cabo mediante encuestas de percepción;
- d) Finalmente, en materia de transparencia, si bien la mayor parte de los índices se enfoca en medir el lado de la *oferta* de información (sobre todo en materia presupuestaria), ninguno de ellos evalúa la transparencia proactiva, sino que se limitan a medir si los gobiernos cumplen con los pisos mínimos establecidos en la ley.

INTRODUCCIÓN

En los últimos años, el concepto de gobierno abierto ha comenzado a relacionarse con gobiernos democráticos, participativos, incluyentes, colaborativos, innovadores y que rinden cuentas. No obstante el auge de dicho lenguaje —tanto en la academia como en el sector público—, lo cierto es que aún no existe un consenso sobre la manera en que dicho concepto debe ser operacionalizado, no sólo para ser puestos en práctica sino para su posterior medición y evaluación.

No obstante lo anterior, gobiernos y organizaciones (tanto públicas como privadas, nacionales e internacionales) han realizado esfuerzos para medir diversos aspectos de la apertura gubernamental y la transparencia en general. El presente trabajo reúne las principales propuestas de medición que se han llevado a cabo alrededor del mundo para medir transparencia y, especialmente, gobierno abierto. Para facilitar la lectura de dichos índices y métricas, la presentación de la información se ha organizado de acuerdo con la clasificación utilizada por la *Guía de indicadores de buen gobierno en las entidades federativas* elaborada en 2009 en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) por Guillermo Cejudo, Roberto Gerhard y Dionisio Zabaleta.

En línea con dicho marco de referencia, la información de cada indicador se desglosa en 14 apartados: 1) Productor; 2) Propósito del indicador; 3) Financiamiento (público, privado o mixto); 4) Dónde se encuentra; 5) Tipos de datos utilizados; 6) Cobertura espacial; 7) Cobertura temporal; 8) Datos de contacto de la persona/institución responsable; 9) Metodología; 10) Formato de los resultados; 11) Ejemplo de los datos (cuando sea relevante); 12) Uso apropiado (para qué *sirve* el indicador); 13) Uso inapropiado (para qué *no sirve*), y 14) Supuestos que subyacen a la medición.

El análisis se encuentra dividido en cuatro secciones. En la primera, se presenta una tabla resumen de los índices, en la que se indican sus principales características (nombre, creador, lo que mide, el año del primer estudio, el número de mediciones, el tipo de financiamiento, el sector que los desarrolló y la dimensión espacial). La segunda sección constituye el cuerpo del documento y se compone de la descripción detallada de cada uno de los índices siguiendo el formato de presentación descrito con anterioridad. La tercera parte del trabajo analiza brevemente los índices y destaca los elementos que tienen en común así como sus principales fortalezas y debilidades. Finalmente, la cuarta sección presenta las conclusiones del análisis.

TABLA RESUMEN

Pag.	Nombre	Creador	Qué mide	Año 1er estudio	Ediciones	Financiamiento público/privado	Sector encargado del desarrollo	Cobertura	¿Gratuito?	¿Usa datos oficiales?
7	Global Open Data Index	Open Knowledge	Gobierno abierto	2013	2	Privado	Privado	Internacional (97 países)	Sí	Sí
13	Open Data Barometer	World Wide Web Foundation	Gobierno abierto	2013	2	Público/privado	Privado	Internacional (86 países)	Sí	Sí
20	Open Government Index	World Justice Project	Gobierno abierto	2015	1	Privado	Privado	Internacional (102 países)	Sí	No
27	Open Budget Survey/Open Budget Index	International Budget Partnership	Transparencia presupuestaria	2006	5	Privado	Privado	Internacional (102 países)	Sí	No
33	Municipal Transparency Index	Nuno Ferreira da Cruz et al./LSE	Transparencia municipal en línea	2015	1	Ninguno	Académico	Municipios portugueses (308)	Sí	Sí
40	Assessing Government Transparency: an Interpretive Framework (propuesta teórica)	Albert Meijer/Utrecht University; Ben Worthy/Birkbeck College	Transparencia	2015	1	Ninguno	Académico	Reino Unido	No	Parcial
47	Online Transparency Index	Rui Pedro Lourenço et al.	Transparencia municipal en línea	2013	1	Público	Académico	Municipios portugueses (45) e italianos (49)	Sí	Sí
52	Índice de Transparencia de los Ayuntamientos	Transparencia Internacional España	Transparencia municipal	2008	5	Público/privado	ONG	Ayuntamientos españoles (110)	Sí	Sí

Pag.	Nombre	Creador	Qué mide	Año 1er estudio	Ediciones	Financiamiento público/privado	Sector encargado del desarrollo	Cobertura	¿Gratuito?	¿Usa da- tos oficia- les?
57	Global Right to Information Rating	Access Info Europe/Centre for Law and Democracy	Marco legal del derecho de acceso a la información	2011	5	Público/privado	Privado	Internacional (102 países)	Sí	Sí
61	Índice del Derecho de Acceso a la Información en México	Fundar	Calidad de las leyes de transparencia y acceso a la información	2010	3	Privado	OSC	32 leyes estatales y la ley federal de transparencia	Sí	Sí
65	Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria	Fundar	Transparencia presupuestaria	2001	6	Público/Privado	Público/Privado	Latinoamérica (5 países)	Sí	Parcial
69	CIMTRA-Municipal	CIMTRA	Transparencia proactiva municipal	2008	≤11	Público/Privado	OSC	Municipios mexicanos (165)	Sí	Parcial
74	CIMTRA-Legislativo	CIMTRA	Transparencia legislativa	2011	≤5	Público/Privado	OSC	Congresos locales mexicanos (7)	Sí	Sí
78	CIMTRA-Delegacional	CIMTRA	Transparencia delegacional	2004	3	Público/Privado	OSC	Delegaciones del D.F. (16)	Sí	Parcial
82	Índice de Información Presupuestal Estatal	IMCO	Transparencia presupuestaria estatal	2008	7	Público/Privado	Privado	32 estados mexicanos	Sí	Sí
86	Índice de Información Presupuestal Municipal	IMCO	Transparencia presupuestaria municipal	2009	6	Público/Privado	Privado	Municipios mexicanos (410)	Sí	Sí
91	Métrica de la transparencia	Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)	Transparencia	2007	3	Público	Académico	Federación, 32 entidades federativas y municipios	Sí	Parcial

Pag.	Nombre	Creador	Qué mide	Año 1er estudio	Ediciones	Financiamiento público/privado	Sector encargado del desarrollo	Cobertura	¿Gratuito?	¿Usa datos oficiales?
95	Metric for Releasing Open Data (MELODA)	Alberto Abella	Reusabilidad de datos	2011	n/a	Público/Privado	Académico	Conjuntos de datos	Sí	n/a
100	Medición de la Transparencia en Línea	Rodrigo Sandoval Almazán	Transparencia en línea y gobierno abierto	2007	8	Público	Académico	Federación mexicana (32 entidades federativas)	Sí	Sí
105	Measurement of Open Government: Metrics and Process	Bertot, McDermott y Smith	Gobierno abierto	2012	1	Ninguno	Académico	30 agencias de gobierno estadounidenses	Sí	Parcial
109	Indicadores de iniciativas de datos abiertos en América Latina	Concha y Naser - CEPAL	Gobierno abierto/Datos abiertos	2012	n/a	Público	Público (Organización internacional)	n/a	Sí	Sí
113	OECD Open Government Measurement	Gavelin, Burall y Wilson - Involve/OCDE	Gobierno abierto	2009	n/a	Público	Privado	n/a	Sí	Sí

Fuente: elaboración propia

DESCRIPCIÓN DE LOS ÍNDICES

Los índices y métricas de gobierno abierto y transparencia que se describirán a continuación —incluidos aquellos que consisten en propuestas teóricas— fueron elegidos con base en tres criterios: a) que midiesen explícitamente el gobierno abierto, la transparencia o alguno de sus componentes (por ejemplo, *datos abiertos* o *transparencia presupuestaria*); b) que contasen con una metodología lo suficientemente explícita y desarrollada como para poder analizar la utilidad de las dimensiones, componentes y ponderaciones considerados en ella, y c) que su unidad de análisis fuese relevante para el presente trabajo, es decir, que la transparencia o el gobierno abierto hubiesen sido medidos a nivel internacional (incluido México), nacional, estatal o municipal.

Estos criterios implicaron, necesariamente, que algunos índices y métricas no fuesen incluidos en el presente trabajo; tal fue el caso del *Índice aditivo de transparencia para la toma de decisiones en gobiernos locales de Europa del Este* de Kathleen M. Dowley, cuya validez es cuestionable debido a que la metodología utilizada parte de un entendimiento muy básico y limitado del concepto de transparencia; del *Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de los Municipios (ITDDIF-M)* de aregional, que se limita a medir —sin ponderar o especificar los criterios de selección— la disponibilidad de documentos fiscales específicos en los municipios mexicanos; del *Corruption Perceptions Index* de Transparencia Internacional, que se enfoca en medir las percepciones de corrupción del sector público alrededor del mundo, y del *Modelo de madurez de gobierno abierto* de Gartner, que propone una serie de etapas muy generales por las que los organismos gubernamentales deben pasar para poder llegar al estadio superior de compromiso, pero sin detallar la evaluación de las mismas.

Con lo anterior en mente, la siguiente sección presenta la descripción de los índices y métricas de gobierno abierto y transparencia considerados como más relevantes para el presente trabajo.

1) GLOBAL OPEN DATA INDEX

Productor: la red británica *Open Knowledge*.

Propósito: medir qué países están liberando datos abiertos y cuáles no, así como conocer qué países liberan datos que importan, de la manera correcta y en el momento oportuno. El índice mide y establece puntos de referencia respecto de la apertura de los datos alrededor del mundo. Más allá de constituir una representación de la postura oficial de los diversos gobiernos en torno al estado de sus datos abiertos, es una evaluación independiente desde una perspectiva ciudadana.

Financiamiento: privado. *Open Knowledge* se encuentra financiada por diferentes fundaciones, entre las que se encuentran: *Knight Foundation*, *The William and Flora Hewlett Foundation*, *National Endowment for Democracy*, *Omidyar Network*, *Shuttleworth Funded* y *Alfred P. Sloan Foundation*.

Dónde se encuentra: <http://index.okfn.org/>.

La primera edición se lanzó el 28 de octubre de 2013 y abarcó 70 países.

La segunda edición corresponde a 2014 e incluye un total de 97 países.

Tipos de datos utilizados: el índice analiza 10 conjuntos de datos seleccionados de acuerdo con la definición de conjuntos de datos clave del G8 publicada en 2013 (*G8 key datasets definition*) y mediante una discusión con la comunidad del gobierno abierto.¹ Los conjuntos de datos deben haber sido publicados por los gobiernos de los diversos países y son proporcionados a *Open Knowledge* mediante contribuidores voluntarios de cada una de las naciones participantes. Dependiendo del país, los conjuntos de datos tienen un nombre distinto y se agrupan de la siguiente forma general:

Resultados de las elecciones nacionales: resultados por circunscripción/distrito electoral para todas las elecciones nacionales.

Registro de compañías: lista de las compañías registradas que incluya nombre, identificador único e información adicional como dirección, y actividades registradas.

Mapa nacional: con una resolución de 1:250,000 o mejor (1cm = 2.5km).

Gasto gubernamental (por sector): registros del gasto nacional actual y pasado con las transacciones detalladas: mes a mes y con elementos específicos (que incluya cantidades menores a \$100k). Una mera lista de contratos o algo similar no es suficiente.

Presupuesto gubernamental (detallado): por sector, departamento, etc. Contrario al anterior, se refiere a los planes de gasto del gobierno.

¹ Para una revisión más completa, consultar el anexo técnico del *G8 Open Data Charter and Technical Annex*: <https://www.gov.uk/government/publications/open-data-charter/g8-open-data-charter-and-technical-annex#technical-annex>.

Legislación (leyes y estatutos): todas las leyes y estatutos nacionales deben estar en línea.

Datos estadísticos oficiales (información geográfica y demográfica): estadísticos clave como indicadores económicos y demográficos (PIB, desempleo, población, etc.). Datos agregados (PIB en cuartiles o población por año).

Base de códigos postales: que incluya la localización geoespacial en términos de latitud y longitud publicadas en un sistema coordinado a nivel nacional.

Horarios de transporte público: operado o concesionado por el gobierno a nivel nacional (sobre todo, autobuses y trenes). Datos ambientales agregados sobre las principales fuentes de contaminantes (localizaciones y emisiones) detallados por año.

Datos ambientales sobre las principales fuentes de contaminantes: datos agregados (anuales) sobre la emisión de contaminantes aéreos, especialmente aquellos que son potencialmente dañinos para la salud humana (óxidos de nitrógeno, partículas en suspensión, etc.).²

Cobertura espacial: en 2014, el índice incluyó 97 países de todos los continentes.

Cobertura temporal: la primera edición del índice cubrió el año 2012 y se publicó en octubre de 2013. Actualmente, se cuenta con la actualización en línea para 2014 (con datos correspondientes a 2013). El *Global Open Data Index 2015* en este momento se encuentra en la etapa de revisión, tomará en cuenta los datos de 2014 e incluirá 15 conjuntos de datos; la versión final del ranking 2015 será presentada en la *Cumbre Global de la Alianza por el Gobierno Abierto México 2015* a finales de octubre de este año.³

Contacto:

Correo electrónico: index@okfn.org

Open Knowledge Blog: <http://blog.okfn.org/>

Dirección: St John's Innovation Centre, Cowley Road, Cambridge CB4 0WS, United Kingdom.

IRC: #okfn

Twitter: @okfn

Facebook: OKFNetwork

Google+: OKF

LinkedIn: Open Knowledge Foundation Network

Metodología: cada base de datos es evaluada mediante nueve preguntas que examinan qué tan abierta es en términos técnicos (6 reactivos) y legales (3 reactivos). Para mantener un balance entre dichos aspectos, cada pregunta tiene una puntuación diferente. En conjunto, tanto las preguntas técnicas como las legales valen 50 puntos

² El índice no requiere que se incluya información sobre emisiones de gases de efecto invernadero.

³ Para más información y actualizaciones sobre el *Global Open Data Index 2015*, revisar el *Open Knowledge Blog*: <http://blog.okfn.org/2015/08/25/global-open-data-index-2015-is-open-for-submissions/>.

respectivamente. Cada una de las bases de datos contribuye con 10 por ciento a la evaluación global de la apertura de dicho país, que va de 0 a 100 por ciento (donde 100 es el valor más alto, y que es indicativo de que el país se acerca al grado de apertura ideal).

Preguntas técnicas:

¿Existe la base de datos? (5 puntos).

En cualquier formato: papel/digital/en línea/en físico, etc.

¿Se encuentra en formato digital? (5 puntos).

¿Está disponible en línea? (5 puntos).

Mediante una fuente oficial.

¿Es legible en computadora? (15 puntos).

En un formato que puede ser fácilmente estructurado por una computadora (un formato de tipo PDF o HTML no son considerados legibles, por ejemplo).

¿Se encuentra disponible en un formato *a granel* (*in bulk*)? (10 puntos)⁴

Si a la base de datos se puede acceder fácilmente y si ésta puede ser descargada con facilidad.

¿Los datos están actualizados y son provistos en forma oportuna? (10 puntos).

Preguntas legales:

¿Los datos están disponibles públicamente? (5 puntos).

Que personas fuera del gobierno puedan acceder a ellos de alguna manera. Se consideran públicos incluso si están en formato PDF, en papel o si están a la venta. Si una solicitud de libertad de información (*freedom of information request*) o similar es necesaria para acceder a los datos, entonces éstos no son considerados como públicos.

¿Son accesibles de forma gratuita? (15 puntos).

¿Tienen una licencia abierta? (30 puntos).

De acuerdo con la definición abierta (<http://opendefinition.org>). La licencia debe especificar los términos de uso o de licencia que permiten a cualquier persona utilizar, reutilizar o redistribuir libremente los datos (limitándose, en dado caso, a requerir una referencia a la fuente original). Los requisitos para calificar como licencia abierta, se encuentran en: <http://opendefinition.org/license>.

Para seleccionar la muestra de datos, el Índice utiliza una técnica de *bola de nieve* y que permite la colaboración con personas interesadas en datos y gobierno abierto que puedan evaluar la disponibilidad y calidad de las bases de datos abiertas en sus respectivos países de origen. Esto implica que cualquier persona de cualquier lugar

⁴ *Available in bulk* quiere decir que la base de datos completa puede ser descargada fácilmente. Esto quiere decir que los ciudadanos no deben estar limitados a obtener sólo partes de la base de datos mediante una interfase en línea (si la información se publica semanalmente, por ejemplo, todos los datos actuales y previos deben estar disponibles para ser descargados en ese momento) (<https://discuss.okfn.org/t/exploring-the-meaning-of-available-in-bulk/817>).

puede participar y contribuir al Global Open Data Index. Posteriormente, las contribuciones son revisadas por revisores expertos comisionados para ello por *Open Knowledge*. El tercer paso consiste en la revisión de la información por un panel de expertos.

Formato de los resultados: el trabajo es muy rico en tablas y gráficas; la información se encuentra desagregada de diversas maneras y todas las evaluaciones cuentan con links a los sitios donde se puede corroborar la información presentada. La evaluación que el *Global Open Data Index* realizó de la apertura de datos de los diversos países, comprende un rango de 0 a 100 por ciento.⁵

Ejemplo de los datos: puesto que los datos se presentan en un formato interactivo, la mejor manera de consultarlos es directamente en el sitio web. Para el año 2014, el ranking global (con la posibilidad de analizar país por país con mayor detalle) se puede consultar en: <http://index.okfn.org/place/>.

Uso apropiado: el *Global Open Data Index* sirve para evaluar el grado de apertura que actualmente tienen los gobiernos nacionales alrededor del mundo de acuerdo con la definición abierta. Adicionalmente, permite contar con puntos de referencia claros para poder realizar comparaciones rápidas y sencillas entre países respecto del grado de apertura (sobre todo de *accesibilidad*) de conjuntos de datos considerados como *clave* de acuerdo con el trabajo del G8.⁶

Uso inapropiado: el *Global Open Data Index* no sirve para analizar o comparar qué tan abiertos son los gobiernos locales y municipales alrededor del mundo, pues se enfoca en conjuntos de datos producidos a nivel nacional. Tampoco permite evaluar el impacto que tienen los datos abiertos en los países en los que éstos son liberados (cómo se usan, quién los usa, si se desarrollan innovaciones a partir de ellos, etc.).

Supuestos: el primero es que los conjuntos de datos que el índice analiza son los más importantes y relevantes para medir el grado de apertura de *todos* los países que participan en la elaboración del índice, y que dicho grado de apertura es, efectivamente, comparable entre ellos. Por otro lado, el índice asume que entre más accesibles sean dichos conjuntos de datos a los ciudadanos, aumentará la transparencia, se liberará mayor valor comercial y social y aumentará la participación y el compromiso ciudadano.

⁵ En 2014, el país con la calificación más alta fue Reino Unido, con 97% de apertura. El país con la calificación más baja fue Guinea, con 10%. México, por su parte, ocupó la posición 28 con 53% de apertura.

⁶ En su contenido, el Índice se refiere a *lugares* y no a *países*, puesto que incluye la evaluación de lugares que no necesariamente son reconocidos como países independientes pero cuyas solicitudes para ser considerados en la evaluación fueron completas y precisas (<http://index.okfn.org/methodology/> §Places).

2) OPEN DATA BAROMETER

Productor: *World Wide Web Foundation*, como parte del trabajo desarrollado por la *Open Data Research Network* en el programa de investigación *Exploring the Emerging Impacts of Open Data in Developing Countries* (ODDC).

Propósito: medir la prevalencia y el impacto de las iniciativas de datos abiertos alrededor del mundo. El barómetro permite analizar tendencias globales y provee datos comparativos sobre los países y regiones del mundo a través de una metodología que combina datos contextuales, evaluaciones técnicas e indicadores secundarios para explorar diversas dimensiones de la disponibilidad de los datos abiertos, su implementación y su impacto.

Financiamiento: privado/público, proveniente de la *World Wide Web Foundation*, el *International Development Research Centre* (IDRC) y *UK aid*.

Dónde se encuentra: *Open Data Barometer Global Report 2nd ed.* World Wide Web Foundation. January 2015.

<http://barometer.opendataresearch.org/>.

Tipos de datos utilizados: El Open Data Barometer se basa en tres tipos de datos:

- a) *Una encuesta revisada por pares de expertos:* entre mayo y septiembre de cada año, se pide a investigadores dar un puntaje del 0-10 a ciertas preguntas sobre el contexto de los datos abiertos, la política, su implementación y los impactos.
- b) *Encuesta detallada sobre los conjuntos de datos:* completada por un grupo de expertos técnicos. Se basa en una lista de 10 puntos para 15 tipos de datos en cada país que cubre áreas como la disponibilidad de datos, el formato, la licencia y qué tan oportunos (*timeliness*) y *encontrables* son los datos. La información inicial para localizar los conjuntos de datos y las agencias responsables de su generación, es proporcionada por la encuesta de expertos y validada y expandida por los expertos técnicos. La puntuación de cada conjunto de datos puede ir del 0 al 100 y son promediadas para obtener un sub índice de implementación que es posteriormente estandarizado antes de ser incluido en los cálculos generales del barómetro.
- c) *Datos secundarios:* son seleccionados para complementar la encuesta de expertos. Se utiliza en la sección de *readiness* (disposición de los datos)⁷ y

⁷ *Readiness* significa la existencia y apoyo de iniciativas de datos abiertos, el compromiso (*engagement*) con los datos abiertos desde fuera del gobierno, los marcos legales que respaldan los datos abiertos (el derecho a la información o leyes de protección de datos), y la existencia de experiencia y apoyo para el uso de datos y la innovación.

se toman del Foro Económico Mundial (WEF), de la *e-Government Survey* del Banco Mundial y de *Freedom House*. Los datos son también normalizados antes de incluirlos en el Barómetro.

Cobertura espacial: la segunda edición del Barómetro, correspondiente a 2015, abarcó 86 países de todo el mundo.

Cobertura temporal: la primera edición del Barómetro fue lanzada en junio de 2013 y analizó datos disponibles entre dicha fecha y junio de 2012. La segunda edición, publicada en 2015, utiliza datos obtenidos entre 2013 y 2014.

Contacto:

Página web:

a) 1^a edición: <http://barometer.opendataresearch.org/report/about/2013.html>

b) 2^a edición: <http://barometer.opendataresearch.org/>

Correo electrónico: project-odb@webfoundation.org

Metodología: cada país es evaluado mediante tres subíndices, cada uno de los cuales tiene una ponderación diferente (mostrada entre paréntesis) para el cálculo de la calificación final:

- i. *Subíndice de disposición (25%)* para asegurar beneficios de los datos abiertos, lo que incluye los fundamentos legales, políticos, económicos, sociales, organizacionales y técnicos que pueden respaldar la oferta y el uso de los datos abiertos. Este subíndice se evalúa mediante preguntas incluidas en la encuesta para expertos y cada una de ellas es calificada en una escala del 0 al 10. A su vez, las preguntas están divididas en tres áreas, cada una de las cuales se enfoca en un sector de la población esencial para que una iniciativa de gobierno abierto pueda funcionar y que equivale a un tercio de la calificación total que se puede obtener en este componente: *gobierno, ciudadanía y sociedad civil y emprendedores y negocios*.
- ii. *Subíndice de implementación (50%)* de la práctica de datos abiertos, medida mediante la disponibilidad de datos a lo largo de 15 conjuntos clave y la adopción de dichas bases de datos para las prácticas especificadas en la Definición Abierta (*Open Definition*) y los Principios del Gobierno Abierto (*Open Government Data Principles*).⁸ De acuerdo con las posibles aplicaciones que su liberación puede generar, los conjuntos de datos se dividen en tres grandes categorías (cada una equivalente a un tercio de la calificación máxima que un país puede obtener en este componente) de la siguiente manera:

⁸ Todas las categorías de datos son caracterizados explícitamente en el anexo técnico del *G8 Open Data Charter* como de *alto valor* para mejorar la democracia y promover la reutilización innovadora de los datos.

- a) *Innovación:*
 - 1. Datos de mapas
 - 2. Horarios de transporte público
 - 3. Estadísticas de crímenes
 - 4. Datos sobre comercio internacional
 - 5. Contratos públicos
- b) *Política social:*
 - 6. Desempeño del sector salud
 - 7. Datos sobre el desempeño de la educación primaria y secundaria
 - 8. Estadísticas ambientales nacionales
 - 9. Datos detallados sobre los censos
- c) *Rendición de cuentas:*
 - 10. Datos sobre la propiedad de la tierra
 - 11. Legislación
 - 12. Resultados de elecciones nacionales
 - 13. Presupuesto gubernamental detallado
 - 14. Gasto gubernamental detallado
 - 15. Registro de compañías

Cada conjunto de datos es evaluado por expertos en términos de disponibilidad y apertura con base en una lista de 10 preguntas, cada una con un peso diferente para el cálculo del subíndice de implementación. A cada pregunta, los expertos pueden contestar *sí* (en cuyo caso el experto debe añadir información cualitativa que corrobore su respuesta para que el conjunto de datos obtenga la puntuación mostrada más abajo entre paréntesis) o *no* (lo que equivale a cero en dicha pregunta). Mediante una agregación ponderada, cada conjunto de datos recibe una calificación que puede ir del 0 al 100. A continuación, se muestran las preguntas contenidas en este subíndice:

- i. ¿Existen los datos? (5)
- ii. ¿Están disponibles en línea de alguna forma en un sitio del gobierno? (10)
- iii. ¿El conjunto de datos está disponible en un formato legible por máquina? (15)
- iv. ¿El conjunto de datos está disponible en *bulk*? (15)
- v. ¿Es gratuito? (15)
- vi. ¿Tiene una licencia abierta? (15)
- vii. ¿Está actualizado? (10; pierde 5 si no está actualizado, pero gana 10 si está actualizado y además se encuentra en un formato legible por máquina (inciso iii))
- viii. ¿La publicación del conjunto de datos es sostenible? (5)
- ix. ¿Fue fácil encontrar información sobre el conjunto de datos? (5)
- x. ¿Contiene URLs para los elementos clave de los datos? (5)

- iii. *Subíndice de impacto (25%)* de los datos abiertos, medido a través de menciones en los medios y la academia del uso y el impacto de los datos. Como proxy para medir el impacto, la encuesta le pidió a los investigadores que identificaran casos de estudio en los medios o la literatura académica en los que, en los últimos 12 meses los datos abiertos hubiesen sido utilizados para crear diversos tipos de impactos. Los países fueron evaluados mediante 6 preguntas cuyas respuestas muestran el grado percibido de impacto en una escala del 0 al 10.⁹ Dichas preguntas se repartieron en tres subcomponentes:
- a) *Político*
 - i. ¿Hasta qué punto los datos abiertos han tenido un impacto perceptible en incrementar la eficiencia y efectividad del gobierno?
 - ii. ¿Hasta qué punto los datos abiertos han tenido un impacto perceptible en incrementar la transparencia y la rendición de cuentas en el país?
 - b) *Social*
 - iii. ¿Hasta qué punto los datos abiertos han tenido un impacto en la sostenibilidad ambiental del país?
 - iv. ¿Hasta qué punto los datos abiertos han tenido un impacto perceptible para incrementar la inclusión de los grupos marginalizados en la hechura de políticas y en el acceso a servicios provistos por el gobierno?
 - c) *Económico*
 - v. ¿Hasta qué punto los datos abiertos han tenido un impacto positivo y perceptible en la economía?
 - vi. ¿Hasta qué punto los emprendedores utilizan exitosamente los datos abiertos para construir nuevos negocios en el país?

Formato de los resultados: el trabajo es muy rico en tablas y gráficas; la información se encuentra desagregada y puede ser agrupada de diversas maneras y el ranking, además de presentar la calificación global obtenida por cada país, permite observar las puntuaciones otorgadas en cada uno de los subíndices y comparar la posición de los países en 2015 con la que obtuvieron en 2013. La calificación que puede obtener un país --tanto de forma global como en cada uno de los subíndices-- se encuentra en un rango del 0 al 100 y, dependiendo de ésta y con base en un análisis jerárquico de conglomerados (*hierarchical cluster analysis*), los países son clasificados en uno de cuatro grupos que permiten identificar diferencias y similitudes entre países que comparten una serie de características: *alta capacidad, emergentes y en avance, capacidades limitadas e iniciativas unilaterales*.¹⁰

⁹ En caso de que el impacto percibido en una pregunta obtuviese un puntaje por arriba de 5, el experto debía citar por lo menos dos ejemplos que apoyasen su decisión.

¹⁰ En 2015, el país con la calificación más alta fue Reino Unido, con 100% de apertura. El país con la calificación más baja fue Myanmar, en la posición 86 con 10% de apertura. México, por su parte, ocupó el lugar 24 con 50.09% de apertura, lo que lo coloca en el grupo de países *emergentes y en avance*, en la sexta posición.

Ejemplo de los datos: puesto que éstos son presentados de forma interactiva, la mejor manera de consultarlos es directamente en el sitio web. Para el año 2015, el ranking global se encuentra disponible en: <http://barometer.opendataresearch.org/report/analysis/rankings.html>.

Uso apropiado: el Barómetro sirve para evaluar el grado de apertura que actualmente tienen los gobiernos nacionales de los países participantes. Adicionalmente, permite contar con puntos de referencia claros para poder realizar comparaciones rápidas y sencillas entre países respecto de su grado de apertura. Finalmente, gracias a los sub-índices que incluye, permite analizar no sólo la implementación de los datos abiertos (mediante conjuntos de datos considerados como *claves*), sino qué tan dispuestos están el gobierno, los empresarios y los ciudadanos en general a utilizar los datos abiertos, así como el impacto percibido que los datos que se han abierto han tenido en cada uno de los países analizados.

Uso inapropiado: el Barómetro no sirve para analizar o comparar qué tan abiertos son los gobiernos locales y municipales alrededor del mundo, pues se enfoca en conjuntos de datos producidos a nivel nacional.

Supuestos: el primero es que los conjuntos de datos que el índice analiza son los más importantes y relevantes para medir el grado de apertura de *todos* los países que participan en la elaboración del índice, y que dicho grado de apertura es, efectivamente, comparable entre ellos y que puede ser construido a partir de las percepciones de expertos en el tema. Por otro lado, el índice asume que entre más accesibles sean dichos conjuntos de datos a los ciudadanos, el acceso al conocimiento será más equitativo y que éste, a su vez, permite crear valor económico, mientras que el acceso a la información, *per se*, incrementa la transparencia y fortalece la democracia.

3) OPEN GOVERNMENT INDEX

Productor: *World Justice Project*, una organización estadounidense independiente y multidisciplinaria que trabaja para promover el estado de derecho alrededor del mundo.

Propósito: medir la apertura del gobierno en la práctica con base en las experiencias y percepciones generales del público y expertos locales alrededor del mundo.

Financiamiento: privado. El proyecto recibió fondos de la *William and Flora Hewlett Foundation*.

Dónde se encuentra: <http://worldjusticeproject.org/open-government-index>

Tipos de datos utilizados: los datos a partir de los cuales se construyó el ranking provinieron de cien mil encuestas aplicadas en casas de los países evaluados, así como de un subconjunto de cuestionarios aplicados a expertos de las naciones participantes que, en conjunto, conforman las 78 preguntas en cuyas respuestas se basó el ranking.

Cobertura espacial: 102 países de todo el mundo.

Cobertura temporal: la primera (y hasta ahora única) edición del Índice se publicó en 2015. Los datos utilizados para su elaboración fueron recolectados por diversas casas encuestadoras en cada uno de los países bajo estudio entre 2012 y 2014; posteriormente, dichos datos fueron analizados entre octubre de 2014 y enero de 2015.

Contacto:

Alejandro Ponce

World Justice Project, 1025 Vermont Avenue, N.W., suite 1200

Washington, D.C.

20005, U.S.A.

e-mail: aponce@worldjusticeproject.org

Metodología: el Índice produce puntajes en cuatro dimensiones de apertura gubernamental que pretenden reflejar la forma en que las personas experimentan diversos grados de apertura en su interacción diaria con oficiales de gobierno. La puntuación final de cada país en el ranking se basó en las respuestas extraídas de una muestra representativa de 1,000 cuestionarios tomados de las tres ciudades más grandes de cada país y en un conjunto de respuestas provistas por practicantes y académicos de dicho país expertos en derecho comercial y civil, penal, laboral y salud pública (preguntas específicas fueron diseñadas para evaluar la apertura del gobierno en cada una de estas áreas, dependiendo del tipo de experto entrevistado). Los cuestionarios de

expertos fueron aplicados, en promedio, a 23 expertos por país.¹¹ Todos los cuestionarios contuvieron preguntas cerradas con diversas opciones de respuesta, cada una de las cuales tenía un peso diferente para la puntuación final que el país podía obtener en dicho reactivo. A continuación, se detallan las cuatro dimensiones, así como el número de preguntas (junto con un ejemplo que incluye las opciones de respuesta y sus pesos) que dicha dimensión contenía tanto para la población en general (PG), como para los expertos calificados (EC).¹²

1) *Leyes y datos gubernamentales publicados:*

Mide si las leyes básicas e información sobre los derechos legales se encuentran públicamente disponibles, en un lenguaje sencillo y si son accesibles en lenguajes usados por segmentos significativos de la población. Esta dimensión también mide la calidad y accesibilidad de la información publicada por el gobierno tanto en papel como en línea (*transparencia activa*) y si las regulaciones administrativas, los borradores de legislación, las decisiones administrativas y las decisiones de alto nivel de la corte se hacen accesibles para el público de manera oportuna.

PG = 9 preguntas.

Ejemplo: “En la práctica, las leyes básicas de (NOMBRE DEL PAÍS) están disponibles en todos los idiomas oficiales”.

- A) Completamente de acuerdo (1)
- B) De acuerdo (.667)
- C) En desacuerdo (.333)
- D) Totalmente en desacuerdo (0)

EC = 8 preguntas.

Ejemplo: “En la práctica, las regulaciones nacionales son publicadas de forma oportuna (es decir, dentro de los tiempos mandados por la regulación o ley aplicable)”.

- A) Casi siempre (1)
- B) En la mayoría de los casos (.667)
- C) En algunos casos (.333)
- D) Casi nunca (0)

2) *Derecho a la información:*

Mide si las solicitudes de información recibidas por el gobierno son atendidas, si esto se hace dentro de un periodo de tiempo razonable, si la información proporcionada es pertinente y completa, y si las solicitudes de información son realizadas a un precio razonable y sin tener que recurrir a sobornos. Esta

¹¹ Dichos expertos fueron seleccionados de entre firmas de abogados, universidades, centros de investigación y ONGs.

¹² El resto de las preguntas puede encontrarse en las páginas 45-50 del *World Justice Project Open Government Index 2015 Report*: http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/ogi_2015.pdf.

dimensión también mide si las personas están conscientes de su derecho a la información y si los registros relevantes (salarios de los oficiales del gobierno, reportes del ombudsman, e información relativa a proyectos comunitarios) son accesibles para el público mediante solicitudes de información. Junto con la primera dimensión, ésta está relacionada con la transparencia y el acceso a la información.

PG = 12 preguntas.

Ejemplo: “¿Usted no ha solicitado información de una agencia de gobierno debido a que no sabía que puede pedir información al gobierno?”

- A) Sí (1)
- B) No (0)

EC = 14 preguntas.

Ejemplo: “Asuma que usted solicita tener acceso a información en manos del Ministerio de Educación sobre la manera en que se gasta el presupuesto de dicha agencia. Asumiendo que la solicitud se hace de manera adecuada, ¿qué tan probable es que la agencia de gobierno encargada le proporcione dicha información?”

- A) Muy probable (1)
- B) Probable (.667)
- C) Poco probable (.333)
- D) Muy improbable (0)

- 3) *Participación cívica*: mide la efectividad de los mecanismos de participación cívica, incluyendo la protección de las libertades de opinión y expresión, de asamblea y de asociación, así como el derecho de demanda al gobierno. También mide si las personas pueden expresar sus preocupaciones a los diversos oficiales del gobierno y miembros de la legislatura, y si el gobierno provee suficiente información sobre las decisiones que afectan a la comunidad, incluyendo oportunidades para recibir retroalimentación ciudadana. Esta dimensión abraza la idea de que los ciudadanos no son sólo receptores de prestación de servicios, sino que son sujetos activos en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas.

PG = 14 preguntas.

Ejemplo: “En (NOMBRE DEL PAÍS) la gente se puede juntar libremente con otras personas para atraer la atención sobre un asunto específico o firmar una petición o demanda”.

- A) Completamente de acuerdo (1)
- B) De acuerdo (.667)
- C) En desacuerdo (.333)
- D) Totalmente en desacuerdo (0)

EC = 17 preguntas.

Ejemplo: “En la práctica, las organizaciones de la sociedad civil de (NOMBRE DEL PAÍS) pueden expresar libremente opiniones contra las políticas y acciones del gobierno sin miedo de sufrir represalias”.

- A) Completamente de acuerdo (1)
- B) De acuerdo (.667)
- C) En desacuerdo (.333)
- D) Totalmente en desacuerdo (0)

4) *Mecanismos de quejas:*

Mide si las personas son capaces de llevar quejas específicas al gobierno sobre la provisión de servicios públicos o sobre el desempeño de los oficiales del gobierno al momento de desempeñar sus obligaciones legales en la práctica y cómo los oficiales responden a dichas quejas. También mide si las personas pueden cuestionar las decisiones del gobierno ante otra agencia de gobierno o ante un juez. Esta dimensión tiene que ver con la rendición de cuentas.

PG = 2 preguntas.

Ejemplo: “¿Podría decirnos qué tan bien o mal piensa usted que se desempeña su gobierno local al momento de ofrecer mecanismos efectivos para realizar quejas sobre los servicios públicos?”

- A) Muy bien (1)
- B) Bien (.667)
- C) Mal (.333)
- D) Muy mal (0)

EC = 3 preguntas.

Ejemplo: “En la práctica, si una agencia de gobierno rechaza una solicitud ciudadana de información, los ciudadanos pueden efectivamente impugnar esta decisión ante otra agencia de gobierno o ante un juez”.

- A) Completamente de acuerdo (1)
- B) De acuerdo (.667)
- C) En desacuerdo (.333)
- D) Totalmente en desacuerdo (0)

Una vez que los datos de los cuestionarios fueron recolectados, se excluyeron las encuestas incompletas y los *outliers*. Para calcular el puntaje en el nivel agregado de cada país, se utilizaron los promedios simples de todas las respuestas, los cuales fueron normalizados y, posteriormente, agregados del nivel de variable al nivel de factor para producir la calificación final de cada país. Tanto los datos provenientes de la población general, como aquéllos proporcionados por los expertos, pesan lo mismo en el cálculo de los puntajes. Como paso final, los datos son validados contra terceras fuentes tanto cualitativas como cuantitativas para identificar posibles errores o inconsistencias.

Formato de los resultados: los resultados del reporte son ricos en tablas y gráficos; la información se encuentra desagregada de diversas maneras y los datos de cada país pueden ser revisados en una plataforma interactiva en línea disponible en <http://data.worldjusticeproject.org/opengov>. Dicha herramienta presenta en un mapa mundial con colores el rango de apertura de cada país, así como las calificaciones desagregadas que cada uno obtuvo en los cuatro indicadores; su posición general en ranking; su posición regional, y provee una pequeña explicación que justifica la calificación que la nación obtuvo en cada uno de los subíndices del ranking. Asimismo, permite acceder al perfil completo de cada país.

La calificación que un país puede obtener varía entre 0 y 1, donde una calificación más cercana a la unidad refleja una mayor apertura.¹³

Ejemplo de los datos: puesto que los datos se presentan en un formato interactivo, la mejor manera de consultarlos es directamente en el sitio web: <http://data.worldjusticeproject.org/opengov/>.

Uso apropiado: sirve para medir las percepciones de los ciudadanos (tanto legos como expertos) respecto del grado de apertura de sus gobiernos y, por lo tanto, para evaluar de forma indirecta qué tan abiertos son los gobiernos alrededor del mundo.

Uso inapropiado: al centrarse en las opiniones de las personas, el Índice no sirve para evaluar directamente la apertura o transparencia de los gobiernos bajo escrutinio. Tampoco se puede decir que es una adecuada medición del nivel de apertura del gobierno nacional, pues se basa en los datos provenientes de encuestas que fueron aplicadas únicamente en las tres ciudades más grandes de cada uno de los países analizados, por lo que las percepciones provienen solamente de las áreas urbanas más desarrolladas, las cuales pueden ser cualitativa y significativamente distintas de las que podrían obtenerse en áreas menos desarrolladas.

Supuestos: que las cuatro dimensiones del Índice se encuentran íntimamente ligadas a los principios de transparencia, participación cívica y rendición de cuentas reflejadas en la declaración de gobierno abierto de la Alianza por el Gobierno Abierto (*OGP*). También asume que las opiniones de ciudadanos y expertos sobre el grado de apertura de sus respectivos gobiernos son medidas confiables e igualmente válidas para evaluarlos objetivamente sin necesidad de recurrir al análisis de *datos duros* (el estado de los conjuntos de datos, por ejemplo).

¹³ En 2015, el país con la calificación más alta fue Suecia, con 0.81. El país menos abiertos, fue Zimbabue, con 0.32. México ocupó la posición 42, con una puntuación de 0.56.

4) OPEN BUDGET SURVEY/OPEN BUDGET INDEX

Productor: la asociación internacional *International Budget Partnership* (IBP)

Propósito: la Encuesta de Presupuesto Abierto busca generar una medición independiente y comparativa basada en hechos de los tres pilares de la rendición de cuentas: la transparencia, la participación y la vigilancia presupuestaria. Por su parte, el *Open Budget Index* (Índice de Presupuesto Abierto, construido a partir de un subconjunto de las preguntas de la Encuesta de Presupuesto Abierto), tiene como objetivo proveer una medida comparativa de la transparencia presupuestaria de los gobiernos centrales.

Financiamiento: privado. La realización de la *Open Budget Survey 2015* contó con apoyo financiero del Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (*UK Aid*), las Fundaciones de Sociedad Abierta, la Fundación Ford y la Fundación William and Flora Hewlett.

Dónde se encuentra: la encuesta 2015, así como las ediciones 2012, 2010, 2008 y 2006, pueden encontrarse y descargarse del siguiente link: <http://internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey/publications-2/full-report/>.

Tipos de datos utilizados: la mayoría de las 140 preguntas examina la cantidad de información presupuestaria que se publica mediante ocho documentos presupuestarios clave. A partir de 109 del total de preguntas, se construye el Índice de Presupuesto Abierto.

Cobertura espacial: la edición 2015 abarca 102 países de todos los continentes del mundo.

Cobertura temporal: la primera edición de la Encuesta y del Índice fue en 2006, a partir de la cual se han hecho cuatro encuestas e índices adicionales: 2008, 2010, 2012 y 2015. Para la última edición, los investigadores comenzaron a recolectar información en mayo de 2014 y completaron el cuestionario para su país a fines de junio de 2014, por lo que la Encuesta 2015 evalúa sólo los eventos, actividades o avances que ocurrieron hasta el 30 de junio de 2014.

Contacto:

820 First Street NE, Suite 510.

Washington, DC 20002

(Tel.) +1 202 4085 1080

(Fax) +1 202 408 8173

Correo electrónico: info@internationalbudget.org

Metodología: la Encuesta evalúa los tres componentes de un sistema de rendición de cuentas presupuestario mediante un cuestionario compuesto por 140 preguntas:

- i. *Disponibilidad pública de información presupuestaria* (transparencia):
Este componente se evalúa mediante 109 preguntas que analizan la publicación oportuna y el contenido de ocho documentos presupuestarios clave que todos los países deben publicar en diferentes momentos del proceso presupuestario, según los criterios de buenas prácticas extraídos de instituciones como el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Organización Internacional de Instituciones de Auditoría Superior (INTOSAI, por sus siglas en inglés):
 - a) Documento preliminar (6 preguntas).
 - b) Proyecto de presupuesto del Ejecutivo y documentos de respaldo (54 preguntas).
 - c) Presupuesto aprobado (6 preguntas).
 - d) Presupuesto ciudadano (4 preguntas).
 - e) Informes entregados durante el año (9 preguntas).
 - f) Revisión de mitad de año (9 preguntas).
 - g) Informe de fin de año (14 preguntas).
 - h) Informe de auditoría (7 preguntas).
- ii. *Oportunidades para que el público participe en el proceso presupuestario* (participación): evaluado mediante 16 preguntas.
- iii. *Fortaleza de las instituciones formales de vigilancia* (vigilancia):
Incluye la evaluación de la legislatura (11 preguntas) y de la entidad fiscalizadora superior (4 preguntas).

El cuestionario es completado por investigadores radicados en el país encuestado. La mayoría de las preguntas requiere que los investigadores escojan entre cinco respuestas, las cuales se muestran a continuación con el puntaje numérico que reciben en la cuantificación indicado entre paréntesis:¹⁴

- a) Indica que se cumple con el estándar completo o se excede (100).
- b) Indica que se cumplen los elementos básicos del estándar (67).
- c) Corresponde a esfuerzos mínimos para lograr el estándar relevante (33).
- d) Indica que el estándar no se cumple en absoluto (0).

¹⁴ Para ejemplos concretos de las preguntas, se puede revisar el cuestionario detallado en español en el siguiente vínculo: <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-Questionnaire-and-Guidelines-Spanish.pdf>.

e) Indica que el estándar no se aplica (no se cuenta como parte de los puntajes agregados del país).

Otras preguntas tienen sólo tres opciones de respuesta:

- a) Se cumple con el estándar (100)
- b) No se cumple con el estándar (0).
- c) No aplica (no se incluye en el puntaje agregado).

Todas las respuestas deben estar respaldadas por evidencia (citas de documentos presupuestarios, las leyes del país o entrevistas con funcionarios del gobierno, legisladores o expertos en el proceso presupuestario del país). Luego de ser completada, los miembros del personal de IBP analizaron cada cuestionario con los investigadores individuales durante un periodo de tres a seis meses para garantizar que las respuestas a las preguntas fueran internamente coherentes para cada país y coherentes con el resto de los países. Posteriormente, cada cuestionario fue revisado por un revisor par anónimo que tenía conocimiento práctico considerable de los sistemas presupuestarios del país en cuestión. El IBP también invitó a los gobiernos de casi todos los países encuestados a enviar comentarios sobre los resultados preliminares de la encuesta.¹⁵ Los comentarios fueron revisados por el IBP, de manera que los que eran incoherentes fueron eliminados y el resto compartidos con los investigadores.

El Índice de presupuesto abierto se calcula mediante el promedio simple del valor numérico de cada una de las respuestas a las 109 preguntas del cuestionario que evalúan la disponibilidad pública de la información presupuestaria. El Índice no usó ningún método de ponderación explícita, aunque implícitamente da más importancia a ciertos documentos presupuestarios, que son los que incluyen más preguntas (como el Proyecto de presupuesto del Ejecutivo, que comprende 54 reactivos) y que, por lo tanto, son determinantes clave del puntaje total de un país.¹⁶

Por otro lado, las 31 preguntas restantes de la Encuesta evalúan las oportunidades de participación ciudadana durante el proceso presupuestario y la capacidad de vigilancia de las legislaturas y las entidades fiscalizadoras superiores. Por lo tanto, cada uno de estos componentes recibe un puntaje independiente mediante un promedio de las respuestas a las preguntas pertenecientes a cada área.

Formato de los resultados: los resultados del reporte son ricos en tablas y gráficos; la información se encuentra desagregada de diversas maneras y los datos de cada país pueden ser revisados en una plataforma interactiva en línea disponible en <http://survey.internationalbudget.org/>. Dicha plataforma permite realizar comparaciones de forma sencilla entre diversos países en un mismo periodo temporal o a lo largo del tiempo, así como revisar las calificaciones obtenidas por los países en cada una de las preguntas de la Encuesta y en cada uno de los componentes (incluyendo el Índice).

¹⁵ De los 98 gobiernos contactados, 53 enviaron comentarios sobre los resultados.

¹⁶ Los creadores del Índice sostienen que dicho documento presupuestario es el más importante, pues establece los objetivos y los planes de la política presupuestaria para el año siguiente.

En el Índice de Presupuesto Abierto, los países reciben un puntaje entre 0 y 100, donde un mayor puntaje indica mayor puntualidad e integridad de la información presupuestaria que se encuentra a disposición del público en los ocho documentos presupuestarios clave. Dependiendo de la calificación obtenida en el Índice, los países son clasificados en uno de los siguientes grupos de transparencia:¹⁷

- I. *Suficiente*
 - a. *Amplia* (81-100)
 - b. *Considerable* (61-80)
- II. *Insuficiente*
 - c. *Limitada* (41-60)
 - d. *Mínima* (21-40)
 - e. *Poca o ninguna* (0-20)

Ejemplo de los datos: puesto que los datos son presentados en su mayoría de forma interactiva, es mejor consultarlos directamente en la página web de la *International Budget Partnership*: <http://survey.internationalbudget.org/>.

Uso apropiado: la Encuesta y el Índice sirven para reflejar la percepción de expertos respecto de la disponibilidad de ciertos documentos clave para la rendición de cuentas presupuestaria, así como respecto de las oportunidades de participación de la ciudadanía en el proceso presupuestario y la fortaleza de las instituciones de vigilancia presupuestaria. El índice permite hacer comparaciones rápidas y sencillas entre diversos países respecto de su nivel de transparencia presupuestaria.

Uso inapropiado: la Encuesta y el Índice no sirven para evaluar conjuntos de datos reales relacionados con la transparencia presupuestaria, ni tampoco para evaluar la transparencia en un nivel más abstracto y general. Al enfocarse en la transparencia proactiva, el análisis se ve restringido, adicionalmente, a la transparencia reactiva. Finalmente, no sirven para evaluar la transparencia a nivel local o municipal, pues se centran en los procesos presupuestales de los gobiernos nacionales.

Supuestos: que las percepciones de los expertos son objetivas y que reflejan adecuadamente el estatus de la transparencia presupuestaria y que los ocho documentos clave seleccionados y que subyacen la construcción del Índice son, efectivamente, los más importantes; siguiendo esta lógica, de manera implícita se acepta que si los gobiernos nacionales cumplen con dichos estándares y proveen información presupues-

¹⁷ En la edición 2015, el país que mostró la mayor transparencia presupuestaria fue Nueva Zelanda, con un puntaje de 88. Por otro lado, el país con la menor calificación, fueron Qatar y Arabia Saudita, ambos con un puntaje de 0. Por su parte, México ocupó la posición 17 con una puntuación de 66, lo que lo coloca como un país con una transparencia presupuestaria *considerable*. No obstante, en términos de los cuatro indicadores individuales que evalúan los tres pilares de la rendición de cuentas presupuestaria, México obtiene un puntaje considerado como *suficiente* (mayor a 60) en sólo dos de ellos.

taria de manera de manera oportuna y completa, esto es suficiente para que la sociedad civil y el público comprendan y monitoreen el presupuesto.¹⁸ También se asume que el número de preguntas en cada uno de los componentes es un adecuado ponderador de su importancia en el cálculo final del Índice y que esto es generalizable para todos los países analizados (es decir, que el documento considerado como el más importante, el *Proyecto de presupuesto del Ejecutivo*, es lo más importante en todos los países bajo evaluación, sin importar su nivel de desarrollo o de democratización).

¹⁸ De ser esto cierto, implicaría que los ciudadanos de Nueva Zelanda (el país mejor evaluado), comprenden mucho mejor el proceso presupuestario y son más propensos a monitorearlo en la práctica que los habitantes de México, Qatar o Arabia Saudita (estos últimos dos, los países peor evaluados en el Índice).

5) MUNICIPAL TRANSPARENCY INDEX (MTI)

Productor: Nuno Ferreira da Cruz - London School of Economics and Political Science; António F. Tavares - University of Minho; Rui Cunha Marques - University of Lisbon; Susana Jorge - University of Coimbra; Luís de Sousa - University of Aveiro.

Propósito: desarrollar un *Índice de Transparencia Municipal (ITM)* basado en un método participativo que permita crear puntos de referencia en materia de transparencia municipal. La creación de un ranking de municipalidades busca, a su vez, crear presión social e incentivos para que las autoridades locales mejoren sus herramientas de comunicación e interacción con los ciudadanos para lograr un gobierno más abierto, participativo y que rinde cuentas.

Financiamiento: ninguno. Los autores declararon solamente haber recibido ayuda técnica de parte de la asociación civil portuguesa *Transparência e Integridade, Associação Cívica (TIAC)*, parte de *Transparencia Internacional*.

Dónde se encuentra:

Ferreira da Cruz, Nuno, António F. Tavares, Rui Cunha Marques, Susana Jorge y Luís Sousa. 2015. "Measuring Local Government Transparency". *Public Management Review* (publicado en línea el 11 de junio de 2015): 1-28. DOI:10.1080/14719037.2015.1051572.

Tipos de datos utilizados: para el análisis, los autores utilizaron la información disponible en los sitios oficiales de internet de los gobiernos locales de Portugal.

Cobertura espacial: el Índice se restringió a analizar datos provenientes de los 308 municipios de Portugal.

Cobertura temporal: los datos de las municipalidades para el análisis y la creación del ranking fueron recolectados en 2013.

Contacto:

Nuno Ferreira da Cruz

London School of Economics and Political Science

LSE Cities

London, UK.

n.m.ferreira-da-cruz@lse.ac.uk

António F. Tavares

School of Economics and Management

University of Minho

Braga, Portugal

atavares@eeg.uminho.pt

Rui Cunha Marques

Center for Urban and Regional Systems (CESUR)

Instituto Superior Técnico, University of Lisbon

Lisboa, Portugal

rui.marques@tecnico.ulisboa.pt

Susana Jorge

Faculty of Economics

University of Coimbra

Coimbra, Portugal

susjor@fe.uc.pt

Luís da Sousa

Transparência e Integridade

Associação Cívica (TI Portugal)

Lisboa, Portugal

Y Department of Social, Political and Territorial Sciences

University of Aveiro

Aveiro, Portugal

lmsousa@ua.pt

Metodología: los autores utilizaron un método participativo para determinar las dimensiones e indicadores de transparencia, seleccionar la métrica y calcular los pesos de cada uno de los indicadores; de esta forma, buscaban evitar crear un índice meramente aditivo que diese el mismo peso a todos los indicadores.

Para lograr lo anterior, conformaron dos grupos: un equipo de investigación (compuesto por miembros de TIAC y cuatro instituciones académicas) y un grupo consultivo (conformado por expertos de instituciones gubernamentales y de monitoreo), el cual debía revisar y aprobar cada paso metodológico. En un primer momento, el equipo de investigación produjo una lista de 176 indicadores para medir la información que debería estar disponible en línea. Dicha lista fue posteriormente revisada por el grupo consultivo, el cual evaluó cada indicador propuesto en una escala del 0 (nada relevante para la transparencia) al 10 (extremadamente relevante para la transparencia). Los resultados de esta evaluación fueron presentados y discutidos en una junta, en la que se eligieron los 76 indicadores más relevantes,¹⁹ que fueron, a su vez, agrupados en siete dimensiones:²⁰

¹⁹ Los indicadores seleccionados incluyeron únicamente ítems aplicables a todas las municipalidades (*criterio de universalidad*) y cuya publicación fuese responsabilidad exclusiva de los gobiernos municipales (*criterio de posesión*).

²⁰ Para una lista completa de los indicadores, consultar el anexo técnico de Ferreira da Cruz et al., (pp. 25-28).

1. Información organizacional, composición social y operación de la municipalidad (18 indicadores).
2. Planes y planeación (13 indicadores).
3. Impuestos locales, cargos por servicios y regulaciones (5 indicadores).
4. Relación con los ciudadanos como clientes (8 indicadores).
5. Adquisiciones públicas (10 indicadores).
6. Transparencia económica y financiera (12 indicadores).
7. Planeación urbana y uso y administración del suelo (10 indicadores).

Posteriormente, los autores procedieron a calcular los pesos que cada una de las dimensiones tendría para la elaboración del ranking mediante un método participativo. Para ello, en primera instancia, miembros del grupo de trabajo y del equipo de investigación se reunieron en un taller donde para cada dimensión identificaron los indicadores que consideraban *determinantes* y aquellos que meramente se relacionan con información *importante*. Una vez hecho esto, se determinó una escala de 15 niveles con la cual se calificaría el desempeño de los municipios en materia de transparencia; cada uno de los niveles de dicha escala requiere que el municipio publique un cierto porcentaje de *información importante* y de *información determinante*; se considera que un municipio tiene un *desempeño aceptable* si alcanza por lo menos el nivel X, mientras que un municipio tiene un *buen desempeño* si éste alcanza el nivel VI o uno más alto.²¹ Puesto que tener un desempeño bueno o malo en una dimensión no es necesariamente equivalente a tener un desempeño bueno o malo en otra, cada dimensión tuvo un peso diferente en la construcción del índice. Para determinar dichos pesos, se pidió a los miembros del grupo de trabajo que consideraran 8 municipios ficticios con diferentes perfiles de desempeño, de forma que cada una de ellas tenía un *buen desempeño* en una dimensión y un *desempeño aceptable* en el resto (una de las municipalidades, a su vez, mostraba un *desempeño aceptable* en todas las dimensiones). Los miembros del grupo de trabajo debían ordenar los municipios del más al menos transparente y discutir qué tanto más transparente era un municipio respecto de otro (de forma que se incluyó la noción de un *trade-off*). Mediante las múltiples comparaciones, se logró llegar a la importancia relativa de cada dimensión y se les asignó un peso específico en la composición del Índice.²²

Una vez concluidos estos pasos, los investigadores recolectaron la información correspondiente a cada uno de los 308 municipios de Portugal (junio a julio de 2013). Cuando se tuvieron los resultados preliminares (20 de agosto de 2013), se dio dos

²¹ Un municipio es asignado al nivel X si publicó entre 25 y 50 por ciento de la información considerada como *determinante* y menos de 25 por ciento de la información considerada como *importante*. Por otro lado, el nivel VI se alcanza si el municipio ha transparentado más de 50 por ciento de la información *determinante* y entre 25 y 50 por ciento de la información *importante*.

²² La dimensión más importante fue la de *Planeación urbana y uso y administración del suelo*, mientras que la menos relevante fue la de *Impuestos locales, cargos por servicios y regulaciones* (p. 16).

semanas a los gobiernos municipales para que mandaran al grupo de trabajo sus sugerencias o correcciones (acompañadas de los hipervínculos relevantes) antes de que los rankings finales fuesen publicados.²³

Formato de los resultados: el ranking es simple y los resultados son presentados de manera sencilla, con pocas tablas, aunque los autores incluyeron una gráfica de tipo radar para señalar las puntuaciones máximas, mínimas y promedio tanto generales como por dimensión que los municipios portugueses obtuvieron en el ranking. Asimismo, incluyeron un mapa (visualmente difícil de entender por la ausencia de colores) en el que representan la poco uniforme distribución geográfica de las puntuaciones obtenidas por los municipios. La calificación que un municipio puede obtener va del 0 al 100, donde un puntaje más alto indica que el municipio presenta un mayor grado de transparencia.

Ejemplo de los datos:

Tabla 1. Ranking del ITM.

Municipio	ITM ²⁴	Posición
5 mejores		
Figueira da Foz	61	1
Alfândega da Fé	59	2
Batalha	58	3
Abrantes	54	4
Ferreira do Zêzere	54	5
5 peores		
Calheta (Azores)	0	306
Montalegre	0	306
Santa Cruz das Flores	0	306
Belmonte	2	303
Fornos de Algodres	5	303

Elaboración propia con base en la Tabla 1 de Ferreira da Cruz et al. (2015).

Uso apropiado: sirve para evaluar la transparencia reactiva de los gobiernos municipales portugueses desde el lado de la oferta en términos de qué tan completa, apropiada (*timely*) y fácil de acceder es la información que los gobiernos municipales proveen a sus ciudadanos. En general, el Índice no depende de indicadores puramente legales o formales y va más allá de la transparencia financiera, aspecto en el que tradicionalmente se han enfocado las mediciones de transparencia a nivel municipal. Por último, la metodología participativa seguida para construir el Índice puede servir

²³ Es interesante notar que sólo 29 municipios mandaron retroalimentación al grupo de trabajo.

²⁴ Ningún municipio alcanzó el punto de corte para que su desempeño fuese considerado como *bueno*.

para desarrollar índices similares en otras partes del mundo y que respondan a las particularidades contextuales de cada país.

Uso inapropiado: no sirve para evaluar el lado de la demanda de la transparencia de información, pues se enfoca exclusivamente en la oferta de información que hacen los gobiernos municipales de Portugal. Tampoco sirve para evaluar cuestiones de rendición de cuentas o el impacto que la información puesta a disposición del público tiene en las instituciones sociales, políticas o económicas de las municipalidades involucradas en el estudio. Los propios autores destacan que la accesibilidad, la visibilidad, la inteligibilidad, la confiabilidad y la calidad de la información quedaron fuera de la definición operacional de transparencia en la que se sustenta el trabajo que realizaron (p. 7).²⁵ Finalmente, debido a que las dimensiones del Índice desarrollado fueron identificadas para el caso de las municipalidades de Portugal y los pesos de cada una de ellas determinados por un grupo de expertos portugueses, la utilidad de cada uno de los indicadores del ITM se restringe a los gobiernos municipales de Portugal.

Supuestos: que una mayor transparencia en los sitios de internet de los gobiernos municipales empodera a los ciudadanos para monitorear a sus gobiernos, mientras que la publicación de un ranking de municipalidades crea los incentivos necesarios para que éstas se vuelvan más abiertas, involucren más a los ciudadanos en la toma de decisiones y rindan cuentas. Asimismo, al basarse en los sitios web de los gobiernos municipales, los autores se enfocan en la transparencia reactiva e ignoran otros mecanismos de transparencia que no necesariamente dependen de la utilización de herramientas digitales (por ejemplo, la provisión de información en papel o vía telefónica).

²⁵ La definición operacional de transparencia elaborada por Ferreira da Cruz et al., es la siguiente: “la publicidad de todos los actos del gobierno y sus representantes para proveer a la sociedad civil con información relevante de una manera completa, apropiada (*timely*) y de fácil acceso” (p. 7).

6) ASSESSING GOVERNMENT TRANSPARENCY: AN INTERPRETATIVE FRAMEWORK

Productor: Albert Meijer - Utrecht School of Governance; Paul t' Hart - Utrecht School of Governance; Ben Worthy - Birkbeck College.

Propósito: elaborar un marco de referencia interpretativo que contenga las dimensiones relevantes para poder evaluar la transparencia del gobierno de forma contextual.

Financiamiento: ninguno; los autores declararon no haber recibido ningún tipo de apoyo financiero para llevar a cabo la investigación o publicación del artículo.

Dónde se encuentra:

Meijer, Albert, Paul t' Hart y Ben Worthy. 2015. "Assessing Government Transparency: An Interpretive Framework". *Administration & Society* (publicado primero en línea el 19 de agosto de 2015): 1-26. doi:10.1177/0095399715598341.

Tipos de datos utilizados: los autores pusieron a prueba su marco de trabajo utilizando como referencia el *Freedom of Information (FOI) Act* (Ley de Libertad de Acceso a la Información) del Reino Unido.²⁶ Para realizar la evaluación de cada una de las categorías identificadas para los niveles *político* y *administrativo* (que se detallarán más adelante), los investigadores utilizaron diversas fuentes de datos (en la mayoría de las veces, retomadas de trabajos previos propios o de otros autores):

- i. *Empoderamiento democrático:* número de solicitudes de información por tipo de gobierno (nacional/local) y solicitante; patrones de votación en el Parlamento.
- ii. *Perspectiva constitucional:* estudios legislativos.
- iii. *Aprendizaje social:* reportes del Comité de Justicia; artículos académicos; análisis de patrones de votación.
- iv. *Economía y eficiencia:* análisis de costos estimados del FOI.
- v. *Integridad:* estudios del Comité de Justicia; artículos académicos; opiniones de funcionarios.
- vi. *Resiliencia:* artículos académicos; análisis del número de solicitudes de información por tipo de gobierno (nacional/local/departamento) y solicitante; estudios del Comité de Justicia.

Cobertura espacial: el marco de referencia elaborado por Meijer, Hart y Worthy, fue aplicado únicamente al FOI del Reino Unido, al comparar dicha legislación contra los objetivos enunciados al momento de su diseño.

²⁶ Aprobada en el año 2000, la FOI busca otorgar al público británico acceso a la información en manos de las autoridades públicas de Inglaterra, Irlanda del Norte y Gales (con excepción de información concerniente a datos personales). Dicha Ley, obliga a las autoridades a publicar cierta información sobre sus actividades y, a la vez, otorga a los ciudadanos el derecho de exigir a sus autoridades información.

Cobertura temporal: el estudio analiza únicamente el impacto de la FOI en términos del marco de referencia elaborado por los autores. Si bien los investigadores no hacen explícitos los años que abarca el estudio, es factible asumir que el rango de tiempo comprende desde el año 2000 (momento en que se aprobó el FOI), hasta el año de publicación, en 2015.

Contacto:

Albert Meijer

Utrecht School of Governance, Bijlhouwerstraat 6, 3511 ZC Utrecht, The Netherlands.

a.j.meijer@uu.nl

Metodología: con base en el marco de trabajo de Bovens, Schillemans y 't Hart para evaluar la rendición de cuentas (2008) y la tipología de Hood de valores administrativos (1991), los investigadores elaboraron un marco de referencia para evaluar la transparencia en dos niveles íntimamente relacionados, cada uno de ellos dividido, a su vez, en diversos conjuntos de valores esenciales para obtener una medición adecuada:

a) **Nivel político:** enfocado en la democracia participativa y el estado constitucional (*estado de derecho*). Los argumentos a favor incluyen el derecho a saber, la contribución a una democracia fuerte y los pesos y contrapesos. No obstante, los críticos argumentan que la transparencia alimenta la desconfianza y mina la legitimidad de las instituciones públicas. De acuerdo con el trabajo de Bovens et al., los investigadores identificaron tres conjuntos de valores básicos que son pertinentes para evaluar la transparencia en este nivel:

- I. **Perspectiva democrática:** el problema principal es si la transparencia fortalece la posición de información de los ciudadanos, es decir, su rol electoral y su involucramiento directo en la elaboración de la agenda política, la deliberación política y la toma de decisiones. La transparencia es necesaria para el involucramiento público, el cual es, a su vez, una precondition para tener una democracia fuerte. El contraargumento es que los ciudadanos no cuentan con la capacidad para procesar adecuadamente toda la información sobre sus gobiernos que se hace disponible, pues ésta (como en el caso de *Wikileaks*) no necesariamente es coherente y fácilmente procesable; tampoco es claro que los ciudadanos realmente quieran usar apropiadamente dicha información. El acceso a la información puede ser diferenciado (barreras financieras/digitales), así como las capacidades de uso de los ciudadanos (competencias políticas).
- II. **Perspectiva constitucional:** la cuestión es si la transparencia fortalece o debilita los contrapesos institucionales y evita el abuso del poder ejecutivo.

No obstante la relación entre transparencia y rendición de cuentas es complementaria, no debe darse por sentada, pues la primera puede incluso afectar a la segunda, al reducir complejos procesos de rendición de cuentas a una simple comunicación defensiva. Adicionalmente, una expansión indebida de la transparencia (en la forma de monitoreo) puede llevar a una politización excesiva y una vigilancia disfuncional, en la que los *emprendedores morales* exageran y dramatizan las fallas más irrelevantes del gobierno.

III. *Perspectiva de aprendizaje social*: la pregunta es si la transparencia —al reducir las asimetrías de información— mejora la calidad del debate público y la capacidad colectiva de resolver problemas. Sin embargo, también se puede argumentar que la transparencia es un recurso estratégico y que la información nunca es neutral, pues existen actores que quieren acceder al recurso, mientras que otros pretenden retenerlo.

b) *Nivel administrativo*: se enfoca en preocupaciones administrativas que tienen que ver con la idea de una *buena gobernanza*. La transparencia, si bien puede ayudar a combatir la corrupción y puede hacer más eficiente la toma de decisiones y la provisión de servicios públicos, también puede estimular la aversión al riesgo, desincentivar el *emprendedurismo administrativo*, así como incrementar los costos de monitoreo y control. La pregunta es cuándo contribuye la transparencia a la competencia ejecutiva del gobierno. Los criterios se basan en la caracterización de Hood de los valores administrativos:

I. *Perspectiva de la economía/eficiencia*: si la transparencia contribuye a lograr objetivos de política y si promueve la búsqueda de formas más eficientes de llevarlos a cabo. La frugalidad es importante. Los economistas institucionales esperan que una mejor información llevará a una conducta más racional y, por lo tanto, a mejores decisiones. Esto puede ser cierto si se crea memoria institucional. Los riesgos son que los beneficios que se derivan de una constantemente creciente demanda de información no son muy claros; por otra parte, la mayoría de los ciudadanos utiliza las opiniones de vecinos o de periódicos locales para tomar sus decisiones y no la información completa; finalmente, la transparencia puede incrementar la aversión al riesgo entre los burócratas (incrementalismo).

II. *Perspectiva de la integridad*: el principal punto es si la transparencia induce a los servidores públicos a utilizar sus mandatos y recursos para implementar la voluntad pública y no sus intereses particulares. La transparencia, efectivamente, reduce la corrupción, pero tiene límites claros pues los actores públicos tienen también derecho a cierto grado de privacidad, lo que hace que las fronteras sean poco claras. Puede, también, desincentivar el *emprendedurismo político*.

III. *Perspectiva de la resiliencia*: lo importante es evaluar si la transparencia mejora la robustez y la capacidad adaptativa de los sistemas administrativos

ante los cambios, amenazas y riesgos, tanto constantes como episódicos (p. 13). En teoría, la disponibilidad pública de información permite a los externos escrutar al gobierno y detectar riesgos (p. 13). El contraargumento, es que demasiada transparencia puede llevar a una *profecía auto-cumplida*: por ejemplo, los riesgos financieros pueden resultar en catástrofe simplemente porque fueron expuestos, o hacer público el desempeño de las escuelas puede llevar a que las escuelas débiles salgan de la competencia y comience un círculo vicioso de declive (p. 13).

Mediante preguntas específicas, los autores evaluaron el FOI en términos políticos (en materia democrática, constitucional y de aprendizaje social) y administrativos (economía y eficiencia, integridad y resiliencia).

Formato de los resultados: los resultados obtenidos por los autores son presentados a manera de discusión y, por lo tanto, sin gráficos y con pocas tablas.

Ejemplo de los datos: de forma general, en el nivel político de transparencia y respecto del empoderamiento democrático, los investigadores encontraron que, en el caso del FOI, existió un *efecto iceberg* (un pequeño porcentaje de casos atrajo un número desproporcionado de atención) y no existió involucramiento masivo, pues sólo uno de cada mil ciudadanos realizaron una solicitud de información y los patrones de votaciones tampoco cambiaron. Por otro lado, son los periodistas, las ONGs y los comerciantes quienes hacen el mayor uso de la información (*solicitudes politizadas*). Esto supone poca evidencia de un empoderamiento del público gracias al FOI. Sin embargo, los medios de comunicación resaltaron problemas importantes, lo que indirectamente refuerza una cultura de involucramiento, sobre todo a nivel local. En términos constitucionales, el FOI parece ser una herramienta indirecta de transparencia que funciona mejor al lado de otros mecanismos de pesos y contrapesos, es decir, que constituye una nueva pieza del arsenal de los “vigilantes” (*watch dogs*) formales e informales del gobierno. Finalmente, en materia de aprendizaje social, los resultados son menos claros, pues la información liberada puede estar limitada por la enmarcación que se hace de ella y por sesgos cognitivos. En este sentido, los autores ejemplifican que la conducta electoral reflejó un *sesgo de negatividad* (con frecuencia amplificado por los medios de comunicación), pues los votantes castigaron el desempeño pobre pero no premiaron el bueno.

En el ámbito administrativo, los autores observaron que las solicitudes de acceso a la información varían mucho: los gobiernos locales atraen entre 70% y 80% de todas las solicitudes, a la vez que las autoridades locales que tienen un peor desempeño tienen un mayor número de solicitudes en áreas sensibles que las que tienen un mejor desempeño. En materia de eficiencia, los autores afirman que el impacto del FOI es impredecible, circunstancia que se acrecienta debido a la dificultad de medir los costos que genera dicha legislación. En términos de integridad, los investigadores

concluyen que el FOI ha contribuido a desalentar la corrupción y los gastos injustificados, pero admiten que los resultados no son concluyentes y que su medición es sumamente compleja. Finalmente, en lo que respecta a la resiliencia, parece que ésta ha mejorado y reducido el riesgo. No obstante, resulta poco claro todavía hasta qué punto un monitoreo más severo de las agencias y agentes gubernamentales puede fortalecer su resiliencia operativa sin dañar las relaciones de confianza.

Uso apropiado: la supuesta similitud de los valores identificados por los autores del artículo —que deben subyacer el diseño y evaluación de los arreglos de transparencia— permiten llevar a cabo una evaluación interpretativa y otorgan una vista panorámica de las dimensiones que son relevantes para la evaluación de los mismos en contextos específicos que pueden ser variables; por lo tanto, en teoría, el marco de referencia desarrollado por Meijer, Hart y Worthy puede ser utilizado para evaluar la transparencia tanto a nivel nacional, como nivel local y municipal.²⁷ Al enfocarse en la comparación de diversos valores políticos y administrativos, esta aproximación permite una evaluación que se aleja de las tradicionales métricas *simplistas* y, frecuentemente, dicotómicas (basadas en listas que miden la existencia o inexistencia de ciertos documentos).

Uso inapropiado: no permite realizar evaluaciones de transparencia proactiva (como muchas otras legislaciones en materia de transparencia, el FOI es un instrumento legal reactivo, lo cual es reconocido por los propios autores). A diferencia de otras métricas, al ser un marco *interpretativo*, el trabajo de Meijer, Hart y Worthy permite una menor objetividad y es menos puntual que otras mediciones, a la vez que dificultaría la realización de comparaciones rápidas y relativamente sencillas entre países, estados o municipios. En este sentido, los propios autores reconocen la dificultad de medir varias de las dimensiones que ellos mismos proponen.²⁸ Finalmente, si bien los autores ponen a prueba su marco de referencia al analizar el FOI del Reino Unido, para la mayor parte de las dimensiones no parten de datos duros, sino que se apoyan en el trabajo realizado por ellos mismos con anterioridad o por otros autores que ya habían interpretado los datos originales.

Supuestos: En primer lugar, los investigadores suponen que los grupos de valores que eligieron para establecer los metacriterios a partir de los cuales evaluar la transparencia son similares a lo largo de diversos contextos. Adicionalmente, los autores asumen que sus categorías de evaluación son efectivamente operacionalizables y, por lo tanto,

²⁷ En este sentido, los investigadores señalan que los contextos en los que se construye la transparencia varían considerablemente, pues ésta se desarrolla tanto en Estados democráticos como autoritarios; en culturas políticas conflictivas o consensuales; en países con un alto nivel de desarrollo en sus sectores civiles o con desarrollo limitado, y en poblaciones altamente educadas o con bajos niveles de educación (p. 2).

²⁸ Por ejemplo, en materia de *integridad*, los autores argumentan que una mayor transparencia puede llevar a un *efecto de enfriamiento*, según el cual la evidencia en papel de las decisiones que toma el gobierno se reduce o comienza a existir sólo de manera informal, por lo que medir la integridad se vuelve sumamente complicado (p. 16).

medibles. De manera similar, se asume que es posible encontrar un balance adecuado entre los costos de oportunidad que los sistemas de transparencia imponen al momento de elegir entre uno y otro valor. Finalmente, (si bien esto es puesto en entredicho por los propios autores), se encuentra el supuesto de que a mayor transparencia, los gobiernos deberían ser menos corruptos, más eficientes, más democráticos y más legítimos.

7) ONLINE TRANSPARENCY INDEX (OTI)

Productor: Rui Pedro Lourenço - INESC; Patrícia Moura e Sá - INESC, NEAPP; Susana Jorge - FEUC, NEAPP; Anna Francesca Pattaro - UNIMORE

Propósito: crear un modelo para evaluar si las entidades del sector público están aprovechando el potencial del internet para permitir a los ciudadanos comprender *dónde* (en qué) y *cómo* los oficiales públicos usan los recursos a su disposición (*transparencia de insumos para la rendición de cuentas*).

Financiamiento: público. El proyecto fue apoyado económicamente por la *Fundação para a Ciência e a Tecnologia* (FCT) de Portugal.

Dónde se encuentra: Lourenço, Rui Pedro, Patrícia Mura e Sá, Susana Jorge y Anna Francesca Pattaro. 2013. "Online Transparency for Accountability: One Assessing Model and two Applications". *Electronic Journal of e-Government* 11 (2): 280-292.

Tipos de datos utilizados: para la evaluación de transparencia municipal, los autores utilizaron datos provenientes de los sitios web de 45 municipios portugueses y 49 municipios italianos. Se evaluaron 13 conjuntos de datos divididos en cuatro categorías generales de información:

- a) Financiera (hoja de balance e ingresos).
- b) Presupuestaria (presupuesto, declaraciones de control presupuestario y plan de actividades e inversiones).
- c) Administrativa (reporte administrativo).
- d) Complementaria (activos, participaciones financieras, modificaciones al presupuesto, contratos, transferencias, deuda y personal empleado).

Cobertura espacial: el índice fue utilizado para medir el grado de transparencia en línea de 45 municipios portugueses y 49 municipios italianos.

Cobertura temporal: si bien los autores no especifican a qué año(s) corresponden los datos utilizados, la medición de transparencia en línea sólo la llevaron a cabo en una ocasión, para la cual en este documento se toma como referencia el año de publicación del artículo: 2013.

Contacto:

Rui Pedro Lourenço

Instituto de Engenharia de Sistemas e Computadores (INESC), Coimbra, Portugal.
Faculty of Economics, University of Coimbra, Portugal.

ruiloure@fe.uc.pt

Patrícia Moura e Sá

Faculty of Economics, University of Coimbra, Portugal.
Centre for Research in Public Policy and Administration (NEAPP), University of Minho, Braga, Portugal.
pmourasa@fe.uc.pt

Susana Jorge

Faculty of Economics, University of Coimbra, Portugal.
Centre for Research in Public Policy and Administration (NEAPP), University of Minho, Braga, Portugal.
susjor@fe.uc.pt

Anna Francesca Pattaro

Department of Economics “Marco Biagi”, University of Modena and Reggio Emilia (UNIMORE), Modena, Italy.
annafrancesca.pattaro@unimore.it

Metodología: primero, los autores definieron los ítems de información más relevantes (véase la sección de *tipos de datos utilizados*) para cada una de las entidades públicas consideradas en su evaluación y tomando en cuenta las capacidades legales-administrativa de los municipios italianos y portugueses. Posteriormente, procedieron a analizar sistemáticamente mediante el OTI cada uno de los ítems en las páginas de internet de los municipios seleccionados.

El OTI evalúa tres características de cada uno de los ítems de información presentados en las páginas de internet de los municipios:

- i. *Visibilidad:* la forma en que cada ítem de información es presentado en el sitio de internet, es decir, si tiene links, si está referenciado en el menú del sitio y si puede ser encontrado mediante el buscador del sitio al utilizar las palabras relevantes.
- ii. *Formato de presentación:* en concordancia con los principios del gobierno abierto, se evalúa si el ítem es procesable, extraíble o si se encuentra en formato de imagen (“protegido”).
- iii. *Modo de liberación:* si el ítem está disponible “en sí mismo” (de forma autónoma) o si la información es parte de un documento más amplio y, por lo tanto, es difícil de encontrar y acceder.

Todas las características evaluadas tienen el mismo peso (1/3) para el cálculo de la calificación final que un municipio puede obtener en el OTI. Asimismo, en cada una de las características, un ítem de información puede obtener una calificación entre 0 y 1. No obstante, cada una de ellas es evaluada mediante preguntas dicotómicas específicas que tienen coeficientes propios, tal como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 2. Criterios de evaluación de los ítems de información del OTI.

Visibilidad 1/3 (acumulativo) ²⁹	Formato 1/3 (mutuamente exclu- sivos) ³⁰	Modo de liberación 1/3 (mutuamente exclusi- vos)
Ítem referenciado en un área específica de la página principal.	0.2 Imagen	0.25 Integrado
Ítem referenciado en el mapa del sitio.	0.4 Extraíble	0.5 Autónomo
Ítem aparece cuando se le busca con palabras específicas.	0.4 Procesable	1

Elaboración propia con base en Lourenço, Moura e Sà, Jorge y Pattaro (2013).

Una vez que todos los ítems de un municipio han sido evaluados de acuerdo con las ponderaciones indicadas en la Tabla 2, el OTI para dicho municipio se calcula sumando, primero, las puntuaciones obtenidas por todos los ítems bajo análisis en cada una de las categorías, las cuales son multiplicadas por el peso de dicha categoría (1/3). Posteriormente, se suman las puntuaciones de las tres categorías, se dividen entre 3xN (donde N equivale al número de ítems analizados para dicho municipio) y se multiplican por 100.

Formato de los resultados: la calificación que un municipio puede obtener va del 0 al 100, donde un puntaje más alto indica una mayor transparencia en línea. Los autores presentan los resultados sin alguna argumentación y agregados en gráficas que permiten comparar el porcentaje de municipios italianos y portugueses que divulgaron un cierto número de ítems, el porcentaje de municipios que divulga un ítem en

²⁹ “Acumulaivo” quiere decir que la puntuación que el ítem de información obtiene en cada uno de los tres apartados de esta característica se suma con la que obtiene en los otros dos apartados. Así, un ítem referenciado en la página y en el mapa, pero que no aparece cuando se le busca en el buscador, obtendría una calificación de **0.6**.

³⁰ Por otro lado, “mutuamente exclusivos” se refiere al hecho de que un ítem de información sólo puede obtener una de las puntuaciones. De esta forma, un ítem que se encuentra en un formato procesable, obtiene **1.0**. De otra manera, sólo podría obtener **0.5** o **0.25**, dependiendo de si es extraíble o sólo consiste en una imagen (por ejemplo, un documento PDF).

específico y el porcentaje de municipios que obtuvo una cierta calificación en el OTI de acuerdo con un rango de intervalos.

Ejemplo de los datos: las gráficas correspondientes a los datos pueden ser consultadas en el artículo original.

Uso apropiado: el modelo sirve para analizar exclusivamente información directamente asociada con la rendición de cuentas en materia de administración de recursos públicos. Asimismo, funciona para evaluar microdatos (información desagregada como contratos, gasto, deuda, etc.) que constituye la base de los macrodatos (o información desagregada, como el presupuesto anual).

Uso inapropiado: no permite evaluar información relacionada con aspectos puramente institucionales (por ejemplo, horarios de transporte u horas de apertura de organismos públicos) o administrativos (regulaciones o provisión de servicios públicos), pues éstos son deliberadamente dejados fuera del análisis. Tampoco verifica el grado de cumplimiento legal de la información contra estándares internacionales ni evalúa características cualitativas de la información (claridad, qué tan oportunos son los datos, relevancia o confiabilidad), pues los autores consideran que no se encuentran relacionadas con el potencial de los portales de internet como plataforma de divulgación. Finalmente, aunque los autores afirman que el modelo es lo suficientemente genérico como para poder utilizarlo en diferentes países y bajo diversos marcos institucionales, los ítems a evaluar y los coeficientes asignados a los criterios fueron calculados de acuerdo con los marcos institucionales de las localidades portuguesas e italianas, por lo que éstos deberían ser recalculados en cada nuevo lugar en el que se desee llevar a cabo una evaluación.

Supuestos: que una mayor divulgación de información a los ciudadanos (es decir, una mayor transparencia) promueve el escrutinio público y previene la corrupción y el derroche de recursos públicos. Asimismo, los autores asumen que los coeficientes asignados a los criterios de evaluación son adecuados para reflejar el peso relativo que deben tener en el cálculo del índice sin proveer una adecuada justificación para ello y asumiendo que éstos pueden cambiar de un país a otro de acuerdo con el razonamiento de los investigadores que decidan utilizar el modelo en cada lugar.

8) ÍNDICE DE TRANSPARENCIA DE LOS AYUNTAMIENTOS (ITA)

Productor: Transparencia Internacional España (TI-España).

Propósito: medir el nivel de transparencia y apertura informativa ante los ciudadanos y la sociedad de los ayuntamientos españoles. Con esto, TI-España espera promover la cultura informativa de los propios ayuntamientos y propiciar un mayor acercamiento de los gobiernos locales a los ciudadanos, fomentando el aumento de la información que estos últimos reciben de las corporaciones locales.

Financiamiento: privado.

Dónde se encuentra: todas las ediciones del ITA pueden encontrarse en la siguiente página web: <http://transparencia.org.es/indice-de-los-ayuntamientos-ita/>.

Tipos de datos utilizados: la información disponible en los sitios web de los ayuntamientos españoles analizados.

Cobertura espacial: los 110 mayores ayuntamientos españoles, es decir, aquellos que tienen una población superior a los 65 mil habitantes.³¹

Cobertura temporal: hasta ahora existen cinco ediciones del ITA, que fueron publicadas en los años 2008, 2009, 2010, 2012 y 2014.

Contacto:³²

Fundación Ortega y Gasset-Marañón

C/Fortuny, 53 - 28010, Madrid

Brenda Shannon

Tel.: +34 91 700 4105/06

Fax: +34 91 365 51 69

Email: transparency.spain@transparencia.org.es

Página de Facebook: <https://www.facebook.com/Transparencia-Internacional-Espa%C3%B1a-206689602737373/timeline/>.

Metodología:

³¹ Los 110 ayuntamientos cubren el requisito metodológico de contar con más de 65 mil habitantes; en conjunto, dichos ayuntamientos acumulan más de la mitad de la población española.

³² En el reporte del ITA 2014 no se detallan los datos de contacto específicos de los responsables de la elaboración del índice, por lo que los datos en esta sección corresponden a los de TI-España en general.

Mediante 80 indicadores, el ITA evalúa seis áreas de transparencia, las cuales se detallan a continuación con el número de indicadores asociados a cada una de ellas indicado entre paréntesis:³³

- i. *Información sobre la corporación municipal (18)*
 - a. Información sobre los cargos electos y el personal (6)
 - b. Información sobre la organización y el patrimonio (6)
 - c. Información sobre normas e instituciones municipales (6)
- ii. *Relaciones con los ciudadanos y la sociedad (16)*
 - a. Características de la página web del ayuntamiento (2)
 - b. Información y atención al ciudadano (9)
 - c. Grado de compromiso para con la ciudadanía (5)
- iii. *Transparencia económico-financiera (11)*
 - a. Información contable y presupuestaria (5)
 - b. Transparencia en los ingresos, gastos y deudas municipales (6)
- iv. *Transparencia en las contrataciones y coste de los servicios (4)*
 - a. Procedimientos de contratación de servicios (2)
 - b. Suministradores y costes de los servicios (2)
- v. *Transparencia en materias de urbanismo, obras públicas y medioambiente (15)*
 - a. Planes de ordenación urbana y convenios urbanísticos (6)
 - b. Anuncios y licitaciones de obras públicas (3)
 - c. Información sobre concurrentes, ofertas y resoluciones (2)
 - d. Obras públicas, urbanismo e infraestructuras (4)
- vi. *Indicadores Ley de Transparencia (16)*
 - a. Planificación y organización (3)
 - b. Contratos, convenios y subvenciones (6)
 - c. Altos cargos del ayuntamiento y entidades participadas (3)
 - d. Información económica y presupuestaria (4)

Los indicadores se actualizan entre una edición y otra del ITA de forma que permitan evaluar el nivel en el que se encuentran los ayuntamientos españoles de cara a cumplir con las obligaciones de transparencia recogidas en la Ley de Transparencia española.

Una vez definidos los indicadores a utilizar en la medición en curso, a todos los Ayuntamientos seleccionados se les envía un cuadro de los mismos en el mes de septiembre. En octubre, TI-España prerrellena un cuestionario que contiene los 80 indicadores y que incluye la puntuación derivada de éstos (la *puntuación mínima de partida*); dicho cuestionario, en formato electrónico, es entonces enviado a los Ayuntamientos correspondientes para que éstos lo puedan complementar con información nueva (que también debe incorporarse a su página web y cuya localización deben

³³ Los 80 indicadores se pueden encontrar de forma detallada en el siguiente link: http://webantigua.transparencia.org.es/ita_2014/cuadro_indicadores_ita_2014.pdf.

detallar en el cuestionario). Una vez que los Ayuntamientos devuelven los cuestionarios o que otorgan su conformidad al mismo (de forma explícita o implícita en caso de no responder), las puntuaciones se ajustan de acuerdo con las actualizaciones.

Las puntuaciones en cada uno de los indicadores son dicotómicas: 1 punto si la información del indicador está publicada en la página web del ayuntamiento y 0 si no se encuentra publicada. Posteriormente, en función de la valoración total obtenida por cada uno de los 110 ayuntamientos evaluados (la suma de su puntuación en los 80 indicadores), se elabora una clasificación final de transparencia.

Formato de los resultados: los resultados son ricos en tablas y la clasificación de los ayuntamientos es presentada tanto a nivel global como en cada una de las seis áreas de transparencia que se evaluaron. Si bien no se encuentran en un formato interactivo, los datos se presentan tanto de forma agregada como desagregada y agrupada de acuerdo con las comunidades autónomas españolas, los tamaños o capitalidad de los ayuntamientos y el género de los alcaldes. TI-España presenta, asimismo, las comparaciones globales, por medias y por agrupamientos obtenidas por los ayuntamientos españoles a lo largo del tiempo (2008-2014). De forma general, los ayuntamientos pueden obtener una calificación entre 1 y 100, donde un mayor número es indicativo de una mayor transparencia y apertura informativa.

Ejemplo de los datos:

Tabla 3.³⁴ Ranking de ayuntamientos ITA.

Posición	Ayuntamientos	Puntuación (entre 1 y 100)
1	Alcalá de Henares	100,0
1	Alcobendas	100,0
1	Alcorcón	100,0
1	Badalona	100,0
1	Barcelona	100,0
.	.	.
106	Teruel	38,8
107	Jaén	37,5
108	Badajoz	32,5
109	Almería	30,0

³⁴ Por simplicidad, la Tabla 4 sólo presenta los cinco ayuntamientos mejor evaluados por el ITA en 2014 y los cinco que obtuvieron las puntuaciones más bajas. La lista completa, así como las tablas de datos desagregados por las seis áreas de transparencia y agrupados por diversos criterios, se pueden consultar en: <http://transparencia.org.es/ita-2014/>.

Elaboración propia con base en el ITA 2014.

Uso apropiado: el ranking puede servir para medir el grado de cumplimiento que muestran los ayuntamientos españoles con lo estipulado en la Ley de Transparencia española, de acuerdo con lo que éstos reflejan en sus sitios web.

Uso inapropiado: no sirve para medir la transparencia proactiva ni el impacto (concreto o percibido) que la apertura de los gobiernos locales españoles tiene en la sociedad. Si bien puede funcionar como un guía, el ranking tampoco sirve para evaluar el grado de cumplimiento con las leyes de transparencia correspondientes de los gobiernos locales de otros países, pues el ITA, como claramente lo menciona TI-España, está diseñado con base en la legislación española.

Supuestos: el ranking asume que los indicadores miden la transparencia y apertura informativa de los ayuntamientos españoles. No obstante, puesto que éstos son avisados con antelación sobre los indicadores que se utilizarán en la medición, y dado que sólo se analiza la presencia o no de la información requerida en sus portales web (y no la calidad, impacto, uso o percepción de dicha información), actualmente el ITA, más que medir el grado de transparencia local en lo general, en el mejor de los casos podría estar midiendo el grado de cumplimiento de los ayuntamientos con lo estipulado en la Ley de Transparencia española; en el peor de los casos, el ITA estaría midiendo el grado de cumplimiento de los ayuntamientos respecto de los indicadores diseñados por TI-España. En este sentido, no sólo hay ya 19 municipios que en 2014 obtuvieron la puntuación máxima posible (100, lo que parecería indicar que ya no tienen porqué mejorar su nivel de apertura, pues tienen un desempeño perfecto), sino que la misma TI-España, al detallar los resultados correspondientes a 2014, afirma que, para ese momento, casi la totalidad de los ayuntamientos ha creado no sólo una página especial dentro de su web dedicada a la *transparencia*, sino que cuenta con una sección específica para los indicadores del ITA. Si bien esto parecería ser positivo, en realidad podría estar indicando que los ayuntamientos españoles se están concentrando en cumplir con los requisitos impuestos por el ITA y no necesariamente en ser más transparentes.

9) GLOBAL RIGHT TO INFORMATION RATING (RTI Rating)

Productor: Acces to Info Europe (AIE) y el Centre for Law and Democracy (CLD).

Propósito: evaluar comparativamente la fuerza general de los marcos legales del derecho a la información, a la par de indicar las fortalezas y debilidades de los mismos e identificar las áreas que necesitan mejora.

Financiamiento: público/privado. AIE y el CLD se mantienen mediante donaciones que provienen de organizaciones como *UNESCO, Oxfam Canada, Open Society Foundations, Citizens for Europe, International Budget Partnership, Transparency International* y la Unión Europea.

Dónde se encuentra: el RTI Rating se encuentra disponible en línea en la siguiente dirección electrónica: <http://www.rti-rating.org/>.

Tipos de datos utilizados: los marcos legales que respaldan el derecho de acceso a la información en los 102 países analizados.

Cobertura espacial: 102 países de todos los continentes.

Cobertura temporal: hasta la fecha, se han realizado cinco mediciones anuales que abarcan de 2011 a 2015.

Contacto:³⁵

Access Info Europe

Cava de San Miguel 8, 4º centro. 28005

Madrid, España.

Tel.: +34 913 656 558

+34 667 685 319

Email: info@access-info.org

Centre for Law and Democracy

Tel.: +1 902 431 3688

Email: info@law-democracy.org

Metodología: la evaluación de los marcos legales se realiza mediante 61 indicadores, los cuales fueron originalmente desarrollados en 2010 con base en un amplio análisis de estándares internacionales en materia de derecho a la información, así como en estudios comparativos de las diversas leyes de derecho de acceso a la información alrededor del mundo. Una vez realizados dichos análisis, se desarrolló y estandarizó

³⁵ El RTI Rating no especifica datos de contacto, por lo que en esta sección se presenta la información de contacto de las dos organizaciones que elaboran la clasificación.

la herramienta, la cual fue piloteada en diversos países y revisada por un consejo consultivo de expertos en derecho a la información de diversos países del mundo. Después de la primera medición en 2011, se pidió a expertos locales en derecho a la información de los diversos países bajo estudio revisar y comentar las evaluaciones originales para que sus comentarios retroalimentaran el proceso de evaluación (la lista completa de expertos puede consultarse en: <http://www.rti-rating.org/methodology>). En cada edición, la herramienta es aplicada a todos los países que, en el año medición, cuenten con leyes en materia de derecho de acceso a la información, por lo que la lista de países ha crecido paulatinamente, de 87 en 2011, a 102 en 2015.

En cada uno de los 61 indicadores, los países obtienen puntos (en la mayoría de los casos entre 0 y 2) dependiendo de qué tan bien el marco legal cumple con el indicador hasta un máximo de 150 puntos.³⁶ Los indicadores se encuentran divididos en siete áreas, las cuales se enlistan a continuación junto con la puntuación máxima que el marco legal de un país puede obtener en cada una de ellas indicada entre paréntesis:

- 1) Derecho al acceso (6)
- 2) Alcance (30)
- 3) Procedimientos de solicitud (30)
- 4) Excepciones y negaciones (30)
- 5) Apelaciones (30)
- 6) Sanciones y protecciones (8)
- 7) Medidas promocionales (16)

La metodología da un mayor peso a cuatro áreas que considera clave que, de acuerdo con los autores del estudio, conforman los elementos clave de un sistema de derecho a la información: *Alcance*, *Procedimientos de solicitud*, *Excepciones y negaciones* y *Apelaciones*.

Formato de los resultados:

Los resultados son ricos en tablas y gráficas, se presentan de forma interactiva, contienen vínculos a las leyes de cada uno de los países analizados y se encuentran desagregados por área de derecho de acceso a la información. El sitio web donde se encuentran los resultados de la última clasificación permite también visualizar un mapa global que indica con colores los países con los marcos legales más fuertes y aquéllos con los más débiles.

³⁶ La lista completa de los indicadores actuales y los rangos de puntuación que los países pueden obtener en cada uno de ellos, puede consultarse en <http://new.rti-rating.org/wp-content/uploads/Indicators.pdf>.

Los países pueden obtener una puntuación entre 0 y 150, donde una calificación más alta indica que su marco jurídico da un mayor efecto legal al derecho de acceso a la información en manos de las autoridades públicas.³⁷

Ejemplo de los datos: puesto que los resultados son presentados en gran medida de forma interactiva, es mejor consultarlos directamente en la página correspondiente: <http://www.rti-rating.org/country-data> (ranking) y <http://www.rti-rating.org/> (mapa interactivo).

Uso apropiado: sirve para evaluar la fortaleza de los marcos legales en materia de derecho de acceso a la información de los diversos países analizados.

Uso inapropiado: no sirve para evaluar la calidad de la implementación de los marcos legales del derecho de acceso a la información estudiados y, por lo tanto, tampoco para medir la transparencia o apertura de los gobiernos de ninguno de los países incluidos en el estudio. Tampoco sirve para evaluar la transparencia proactiva, pues se enfoca en medir la fuerza del marco legal, que delimita las obligaciones (es decir, los mínimos) de transparencia de los países bajo estudio.

Supuestos: que un marco legal fuerte que respalde el derecho de acceso a la información no sólo constituye un pre requisito importante para que el derecho de acceso a la información pueda ser implementado por completo, sino que, con el tiempo, contribuye a la apertura gubernamental. Si bien los autores de la clasificación reconocen que puede haber países con leyes relativamente débiles y aun así contar con gobiernos muy abiertos gracias a adecuados esfuerzos de implementación, consideran que éstos son casos extremos (*outliers*); se asume que incluso aquellos gobiernos que cuentan con un marco legal fuerte pero no lo logran implementar adecuadamente, con el tiempo lograrán la apertura y la protección del derecho de acceso a la información. De esta forma, los supuestos más amplios descansan sobre el marco legal y la importancia de éste para la apertura, la transparencia y la implementación del derecho de acceso a la información.

³⁷ En 2015, el país con el marco legal más fuerte fue Serbia, que obtuvo una puntuación de 135. Los países con la menor calificación fueron República Dominicana, Bélgica y Uzbekistán, cada uno con 59 puntos. México ocupó la posición 9, con una puntuación de 117.

10) ÍNDICE DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO (IDAIM)

Productor: Fundar, Centro de Análisis e Investigación.

Propósito: medir la calidad de las leyes de transparencia en México con relación a las mejores prácticas nacionales e internacionales en la materia.

Financiamiento: privado.

Dónde se encuentra: el IDAIM 2015 y el correspondiente a 2014 se pueden encontrar en <http://idaim.org.mx/>.

Tipos de datos utilizados: las leyes estatales de transparencia y la ley federal de transparencia.

Cobertura espacial: el IDAIM analiza las leyes de transparencia de las 32 entidades federativas de la República Mexicana y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Cobertura temporal: el IDAIM cuenta, a la fecha, con tres ediciones: 2010, 2014 y 2015.

Contacto:

Renata Terrazas Tapia

Tel: 55 54 30 01 ext. 147

Email: renata@fundar.org.mx

Dirección:

Cerrada de Alberto Zamora 21

Col. Villa Coyoacán, del. Coyoacán, México, D.F.

C.P. 04000

Metodología: el IDAIM evalúa la calidad de las leyes de transparencia a lo largo de tres variables principales, cada una de las cuales contiene diversos indicadores que, a su vez, se alimentan de un total de 196 criterios que, de acuerdo con los autores, son los que debe contener una ley de transparencia para que garantice y proteja adecuadamente el ejercicio del derecho de acceso a la información y favorezca la transparencia. A continuación, se detallan las variables y los indicadores (entre paréntesis, se señala el número de criterios que cada uno de ellos contiene):

a) Diseño normativo

Mediante siete indicadores, esta variable analiza las bases y principios que determinarán la interpretación de la ley y guiarán su aplicación.

- i. Conceptualización e interpretación del derecho de acceso a la información (5).
- ii. Objetivos de las legislaciones de acceso a la información pública (6).
- iii. Sujetos obligados de las leyes de transparencia (14).
- iv. Obligaciones de los sujetos obligados (10).
- v. Criterios legales que regulan la clasificación de información (15).
- vi. Régimen de excepciones para la clasificación de información (6).
- vii. Sanciones establecidas (7).

b) Diseño Institucional

Mide las disposiciones en ley que fundamentan la construcción del engranaje institucional que deberá proteger, respetar, promover y garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información.

- viii. Integración y atribuciones de las oficinas de información pública o unidad administrativa equivalente (7).
- ix. Integración y facultades del órganos interno de revisión o comités de información (6).
- x. Órganos garantes de la transparencia: naturaleza jurídica (6).
- xi. Órganos de conducción de los órganos garantes de la transparencia (16).
- xii. Facultades y obligaciones del órgano garante (18).

c) Procedimiento de acceso a la información pública y obligaciones de transparencia

En esta variable se mide la universalidad, facilidad, expeditéz y gratuidad del derecho de acceso a la información, así como las medidas proactivas que se toman para dar a conocer información relevante.

- xiii. Modalidades para presentar solicitudes de acceso a la información (7).
- xiv. Requisitos para solicitar información (7).
- xv. Regulación de las respuestas de las autoridades públicas a las solicitudes de acceso a la información (4).
- xvi. Cuotas por la reproducción de la información solicitada (3).
- xvii. Requisitos para interponer recurso de revisión o equivalentes (5).
- xviii. Plazos para recurso de revisión (4).
- xix. Garantías jurídicas del recurso de revisión (5).
- xx. Lista de información que debe ser publicada sin que medie una solicitud de información (34).
- xxi. Reglas para la publicación y difusión de obligaciones de transparencia (11).

Puesto que no existe una única redacción en las leyes, la evaluación de los criterios se basó en un ejercicio de interpretación a partir de una guía construida también por Fundar. Cada uno de los 196 criterios evalúa si la ley contiene o no lo que el criterio señala y éste se califica de forma dicotómica: 1 si lo contiene y 0 si no lo hace. Por otro lado, la calificación en cada indicador puede ir del 0 al 10 y se obtiene al dividir

el número de criterios con una calificación de 1 entre el número de criterios totales que contiene dicho indicador. De forma similar, la calificación de la variable también puede ir del 0 al 10 y se calcula al promediar la puntuación que la ley bajo análisis obtuvo en los indicadores que la componen. Finalmente, la calificación global que la ley obtiene en el IDAIM se calcula al promediar la calificación que ésta obtuvo en las tres variables principales. De esta forma, se puede observar que cada criterio tiene el mismo valor en su propio indicador, los indicadores tienen el mismo peso dentro de cada variable y cada variable tiene el mismo peso que las otras dos en el cálculo del Índice. Esto hace que los pesos relativos de los criterios e indicadores varían entre una variable y otra, pues depende del número que haya de éstos dentro de cada una de ellas.

Formato de los resultados: los resultados son ricos en datos y gráficas y la información es presentada tanto de forma agregada como desagregada. Los resultados son accesibles de forma interactiva, lo que permite una fácil navegación y comparación entre las leyes de los estados y la ley federal. Tanto en los indicadores como en cada una de las variables y en la puntuación general del IDAIM, las leyes pueden obtener una calificación entre 0 y 10, donde una calificación más alta es indicativa de mayor calidad en la ley. A su vez, las calificaciones de los criterios, las variables y la general se clasifican de acuerdo con una escala de tres colores: *verde* cuando se considera buena (entre 8.0 y 10); *amarillo* cuando es regular (entre 6.0 y 7.9), y *rojo*, cuando se considera mala (entre 0 y 5.9). Dichos colores ayudan a la interpretación visual de los resultados en la página del IDAIM.

Ejemplo de los datos: puesto que los datos se encuentran en un formato interactivo, se recomienda consultarlos directamente en la página del IDAIM: <http://idaim.org.mx/>.

Uso apropiado: el IDAIM sirve para evaluar (con base en la guía desarrollada por Fundar) la calidad del marco normativo de transparencia mexicano y poder realizar comparaciones entre la calidad de las leyes estatales y la ley federal, de forma que se puedan identificar fortalezas y debilidades de cada una de ellas.

Uso inapropiado: el IDAIM no sirve para evaluar el impacto de las leyes de transparencia y, por lo mismo, no es posible utilizarlo para medir la transparencia (menos aun la proactiva) o la apertura gubernamental, estatal o municipal.

Supuestos: que la ponderación implícita (pues carecen de justificación) de los pesos de los criterios e indicadores es la adecuada para reflejar la importancia que cada uno de ellos tiene en la evaluación de la fortaleza de las leyes de transparencia estatales y federal. Se asume que la vastedad de criterios utilizados en el cálculo del índice no restará importancia a los más relevantes.

11) ÍNDICE LATINOAMERICANO DE TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA (ILTP)

Productor: coordinado por Fundar, Centro de Análisis e Investigación

Propósito: favorecer el establecimiento de mejores prácticas presupuestarias y colaborar en la rendición de cuentas y la transparencia. Los objetivos específicos consisten en medir el grado de transparencia en el presupuesto y hacer comparaciones entre países en distintos años; actualizar el conocimiento sobre el proceso presupuestario en la región latinoamericana y recalcar la importancia de la transparencia en la gestión pública; e identificar las áreas y espacios del proceso presupuestario con menor transparencia y desarrollar recomendaciones puntuales a legisladores y gobiernos para promover la apertura y la rendición de cuentas.

Financiamiento: privado. El último ILTP, correspondiente a 2011, fue apoyado por la *Open Society Foundations* y la *William and Flora Hewlett Foundation*.

Dónde se encuentra: el ILTP 2011 con los resultados de México puede descargarse de <http://fundar.org.mx/indice-latinoamericano-de-transparencia-presupuestaria-2011-estudio-mexico/>.

Tipos de datos utilizados:

Cobertura espacial: el ILTP 2011 incluyó cinco países: Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México y Venezuela. No obstante, las diferentes ediciones han incluido distintos países latinoamericanos.

Cobertura temporal: hasta la fecha, se han realizado seis ediciones del ILTP: 2001, 2003, 2005, 2007, 2009 y 2011.

Contacto:

Liliana Ruiz Ortega

Tel.: 55 54 30 01 ext. 158

Email: liliana@fundar.org.mx

Dirección:

Cerrada de Alberto Zamora 21

Col. Villa Coyoacán, del. Coyoacán, México, D.F.

C.P. 04000

Metodología: el ILTP mide la transparencia presupuestaria mediante tres componentes:

- a) *Encuesta de percepción de los expertos*

Mide la opinión de los expertos sobre la transparencia con la que se realiza el presupuesto público de cada país involucrado. La población de expertos incluyó cuatro grupos: *legisladores* que participan en la comisión de presupuesto y cuenta pública; *académicos* que han publicado artículos acerca de presupuesto, gasto público y temas similares; *periodistas* que escriben artículos acerca del presupuesto, y *miembros de la sociedad civil* que utilizan y trabajan temas de presupuesto.

b) *Estudio formal/práctico*

Elaborado para poner en contexto los resultados obtenidos en la encuesta de percepción. Con este ejercicio, se busca identificar a los principales actores en el ciclo presupuestario, así como sus obligaciones en el proceso. Incluye también un análisis del marco legal y de las prácticas informales que rigen las cuatro etapas básicas del presupuesto: *formulación, discusión-aprobación, ejecución y fiscalización-evaluación*.

El estudio consta de un cuestionario con las mismas 38 preguntas para todos los países agrupadas alrededor de 16 temas eje:

- i. Ley de Acceso a la Información
- ii. Confianza en la información
- iii. Capacidades del órgano de control externo
- iv. Atribuciones y participación del legislativo
- v. Calidad de la información presupuestaria
- vi. Fiscalización del presupuesto
- vii. Control sobre funcionarios federales
- viii. Gobiernos sub-nacionales
- ix. Rendición de cuentas
- x. Información sobre deuda federal
- xi. Oportunidad de la información presupuestaria
- xii. Impacto del gasto y evaluación del desempeño
- xiii. Asignación del presupuesto
- xiv. Evaluación de la contraloría interna
- xv. Cambios del presupuesto
- xvi. Participación ciudadana en el presupuesto

A partir de este cuestionario, se construye el Índice General de Transparencia Presupuestaria (IGTP). Las respuestas a las preguntas se dan en un formato de *escala Likert* que va del 1 al 5, donde 1 = nada transparente; 3 = ni de acuerdo ni en desacuerdo, y 5 = muy transparente. Para calcular el puntaje de cada país, el porcentaje de respuestas positivas (valores 4 y 5 en la escala) se divide entre el total de respuestas válidas, de forma que los países obtienen una calificación entre el 1 y el 100, donde 1 significa *nada transparente* y 100 *completamente transparente*.

c) *Guía de vinculación*

Mediante esta guía, se vinculan la encuesta de percepciones y el cuestionario práctico con el objetivo de contextualizar los resultados en la práctica presupuestaria.

Formato de los resultados: los resultados son ricos en gráficas y tablas y se presentan de forma desagregada por tipo de variable. Los países pueden obtener una calificación entre el 1 y el 100, donde 1 significa *nada transparente* y 100 *completamente transparente*.³⁸

Ejemplo de los datos: si bien los datos no son interactivos, los gráficos y tablas son bastante elaborados, por lo que es mejor consultarlos directamente en el reporte, el cual se puede encontrar en <http://fundar.org.mx/indice-latinoamericano-de-transparencia-presupuestaria-2011-estudio-mexico/>.

Uso apropiado: el ILTP sirve para evaluar, sobre todo, la percepción sobre la calidad de la transparencia presupuestaria en los países analizados.

Uso inapropiado: el ILTP no sirve para evaluar otros tipos de transparencia, la transparencia presupuestaria a nivel municipal, ni mucho menos la transparencia proactiva o el gobierno abierto.

Supuestos: el principal supuesto del ILTP es que las percepciones de los individuos en las que se basa la construcción del índice son indicadores adecuados del nivel de transparencia presupuestaria en el país bajo análisis. Adicionalmente, se asume que las preguntas del estudio formal/práctico son igualmente válidas en todos los países y que la escala Likert permite reflejar adecuadamente el estado de la transparencia presupuestaria sin necesidad de añadir documentos de respaldo para las opiniones que se desprenden de las respuestas.

³⁸ En el IGTP 2011, México obtuvo un puntaje de 45.

12) CIMTRA-MUNICIPAL

Productor: Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA).

Propósito: medir, desde una perspectiva ciudadana (de lo que se considera como información importante que debe ser publicada), el nivel de transparencia de los gobiernos municipales de la República Mexicana. Asimismo, incidir en el delineamiento y mejora del marco normativo en materia del derecho ciudadano de acceso a la información.

Financiamiento: privado, es decir, el que la organización civil consigue por sus propios medios.

Dónde se encuentra: el ranking actualizado puede encontrarse en línea en <http://www.cimtra.org.mx/portal/ranking-municipal/>, mientras que el manual, la herramienta y la tabla de calificación pueden ser descargados de <http://www.cimtra.org.mx/portal/herramientas/>.

Tipos de datos utilizados: fuentes oficiales de datos e información, como páginas de internet municipales; oficinas de trámites municipales; tesorería municipal; oficina de regidores; oficialía de partes; actas de las sesiones de cabildo, y reglamentos municipales y gacetas o periódicos emitidos por la Presidencia Municipal. No obstante, quienes recopilan la información para la elaboración del CIMTRA-Municipal también son exhortados a recopilar información de minutas de las sesiones de los consejos ciudadanos a evaluar, bibliotecas y periódicos locales. El único requisito que la información recabada debe cumplir es que esté actualizada hasta el mes en que se aplica la evaluación y que sea accesible de manera irrestricta y sin necesidad de escritos, solicitudes u otro tipo de requisito de dicha naturaleza.

Cobertura espacial: hasta ahora, el CIMTRA municipal ha medido la transparencia de 165 municipios de la República Mexicana.

Cobertura temporal: el CIMTRA-Municipal se ha aplicado desde 2008 y, dependiendo del municipio, éstos se han evaluado hasta en 11 ocasiones.

Contacto:

Ricardo Jiménez González:

Email: ricardoj67@hotmail.com / coordinaciondf@heribertojara.org.mx

Tel.: 5639 5472

Página web: www.cimtra.org.mx

Metodología: la herramienta CIMTRA-Municipal puede ser aplicada y sus resultados difundidos en cualquier época del año. Cualquier organización civil o grupo de ciudadanos que no pertenezcan a algún partido político pueden ayudar en la recopilación de información. Una vez juntada la información requerida, los recolectores se reúnen con los integrantes de CIMTRA para analizar la información y llegar a un acuerdo para determinar si ésta cumple con los criterios establecidos para cada aspecto de la herramienta y así evitar la subjetividad y discrecionalidad.

Una vez que la información se encuentra recabada, se obtiene el nivel de transparencia del municipio, para lo que se llena la Tabla de Calificación CIMTRA-Municipal, en la que se detallan los puntos asignados a cada uno de los 37 aspectos a evaluar, los cuales se dividen en tres grandes campos y 9 bloques:³⁹

1. Información a la ciudadanía (24 aspectos)
 1. Gastos
 2. Obras
 3. Bienes y sus usos
 4. Administración
 5. Urbanidad
2. Interrelación sociedad-gobierno (10 aspectos)
 6. Consejos
 7. Participación ciudadana
 8. Cabildo
3. Atención a la ciudadanía (3 aspectos)
 9. Atención ciudadana

Cada aspecto se califica mediante diversos criterios que otorgan una puntuación específica dependiendo del nivel de cumplimiento observado a partir de la información recabada. Para obtener el resultado final de un municipio, se suman los porcentajes de cumplimiento que éste obtuvo en cada uno de los nueve bloques (el total de puntos obtenidos dividido entre el máximo posible) antes mencionados y se divide entre el total de bloques. Esto permite que cada municipio obtenga un porcentaje de cumplimiento general y por bloque.

Una vez que la calificación de transparencia ha sido obtenida, se elabora el Reporte de Resultados, el cual es entregado a las autoridades y medios de comunicación. Con base en dicho reporte, el grupo local evaluador trabaja en la identificación de áreas de mejora del marco normativo municipal para que los obstáculos de la transparencia sean removidos.

Formato de los resultados: los resultados se encuentran disponibles en formato de Excel para su análisis y se muestran tanto de forma agregada como desagregada en un formato simple de presentación. Los municipios obtienen un puntaje entre 0 y

³⁹ Los aspectos detallados a evaluar, pueden consultarse en el Manual CIMTRA-Municipal, disponible en <http://www.cimtra.org.mx/portal/wp-content/uploads/2015/02/Manual-CIMTRA-Municipal-vfinal3.pdf>.

100 por ciento, en el que una mayor calificación indica un mayor cumplimiento de sus obligaciones y, por lo tanto, mayor transparencia. No obstante, CIMTRA deja muy claro que una calificación favorable no indica que el gobierno local sea muy transparente, pues la herramienta define apenas el piso mínimo de transparencia requerida de parte del municipio.

Ejemplo de los datos:

Tabla 4. Ranking CIMTRA-Municipal al 19 de octubre de 2015.

Municipio	Estado	Calif. (%)	Fecha	Vuelta	Lugar
Tlajomulco	Jal.	100.0	Ago-2015	11 ^a	1
Zapopan	Jal.	95.8	Ago-2015	11 ^a	2
Tamazula de G.	Jal.	93.6	Ago-2015	10 ^a	3
Guadalajara	Jal.	92.3	Ago-2015	11 ^a	4
Navojoa	Son.	87.0	Dic-2014	2 ^a	5

Elaboración propia con base en el ranking de CIMTRA Municipal actualizado al 19/10/15.

Uso apropiado: el CIMTRA-Municipal permite evaluar el nivel de transparencia municipal a partir de un piso mínimo de lo que se considera información relevante desde una perspectiva ciudadana.

Uso inapropiado: no sirve para proporcionar una medición constante del nivel de transparencia municipal que permita realizar comparaciones válidas entre municipios. Lo anterior se debe a que, si bien los criterios de evaluación son siempre los mismos, los creadores de la herramienta exhortan a la población en general a recopilar la información requerida para la evaluación en cualquier momento del año el número de veces que sea necesario, por lo que hay municipios que han sido evaluados más veces que otros, lo que no permite hacer comparaciones válidas temporalmente entre ellos. No sirve para medir las obligaciones de transparencia exigidas por las leyes de acceso a la información, pues desde una perspectiva ciudadana, se enfoca en lo que es considerado como información relevante que debe ser publicada.

Supuestos: que la herramienta diseñada por CIMTRA permitirá a los ciudadanos exigir a las autoridades transparencia y conocer dónde y por qué ésta no es parte fundamental de las actividades gubernamentales. Asimismo, se asume que contribuirá a fomentar la apertura y el buen gobierno en las autoridades municipales; que fomentará la participación ciudadana para vigilar las acciones del gobierno; que servirá como reconocimiento a los gobiernos municipales que se esfuerzan por ser transparentes, y que puede orientar al gobierno municipal al darle a conocer sus áreas débiles en materia de transparencia. Un supuesto adicional es que las diversas medi-

ciones (que pueden ser llevadas a cabo por prácticamente cualquier persona, en cualquier momento del año y en todas las ocasiones que sea necesario) son comparables entre sí e igualmente válidas a lo largo del tiempo. Finalmente, un supuesto más es que darles a conocer la elaboración de un ranking y de recomendaciones que parten de un piso mínimo de lo que debería ser la transparencia municipal efectivamente motivará a las autoridades locales a mejorar su marco legal y ser más abiertas hacia la ciudadanía.

13) CIMTRA-LEGISLATIVO

Productor: Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA).

Propósito: medir el nivel de transparencia proactiva y acceso a la información que presentan las distintas legislaturas locales desde una perspectiva ciudadana y propositiva. Mediante esta medición, se busca elevar la transparencia y la rendición de cuentas de los sujetos obligados, así como promover cambios institucionales.

Financiamiento: privado, es decir, el que la organización civil consigue por sus propios medios.

Dónde se encuentra: el ranking de CIMTRA-Municipal puede ser consultado en <http://www.cimtra.org.mx/portal/ranking-cimtra-legislativo/>, mientras que el manual, la herramienta y la tabla de calificación pueden ser descargados de <http://www.cimtra.org.mx/portal/herramientas/>.

Tipos de datos utilizados: la información pública que de manera electrónica está presente en el portal de la legislatura local que permita evaluar la estructura del congreso local, su desempeño legislativo, la documentación legislativa, los gastos derivados de su operación, la administración y control interno en el congreso, su vinculación con los ciudadanos y lo relativo al acceso a la información pública. El único requisito es que la información deberá estar actualizada al mes en que se realice la medición y comprender, por lo menos, al ejercicio del periodo legislativo que se está evaluando; asimismo, debe ser accesible de manera irrestricta y sin necesidad de escritos, solicitudes u otro tipo de requisito de esta naturaleza.

Cobertura espacial: desde su primera aplicación en 2011, el CIMTRA-Municipal ha evaluado la transparencia de 7 congresos locales de la República Mexicana: Jalisco, Chihuahua, Puebla, Tlaxcala, Aguascalientes, Guerrero, y Querétaro.

Cobertura temporal: el CIMTRA-Municipal se ha aplicado desde 2011 y, hasta la fecha, dependiendo del congreso, éstos se han evaluado hasta en 5 ocasiones.

Contacto:

Ricardo Jiménez González:

Email: ricardoj67@hotmail.com / coordinaciondf@heribertojara.org.mx

Tel.: 5639 5472

Página web: www.cimtra.org.mx

Metodología: la herramienta CIMTRA-Legislativo puede ser aplicada y sus resultados difundidos en cualquier época del año. Cualquier organización civil o grupo de

ciudadanos que no pertenezcan a algún partido político pueden ayudar en la recopilación de información.

Una vez que la información se encuentra recabada, se obtiene el nivel de transparencia del congreso, para lo que se llena la Tabla de Calificación CIMTRA-Legislativo, en la que se detallan los puntos asignados a cada uno de los 45 aspectos a evaluar, divididos en 8 bloques generales y medidos mediante un total de 212 indicadores o criterios:⁴⁰

1. Integración y estructura (4 aspectos y 18 indicadores).
2. Desempeño legislativo (9 aspectos y 56 indicadores)
3. Documentación legislativa (6 aspectos y 37 indicadores)
4. Gastos (9 aspectos y 35 indicadores)
5. Administración (5 aspectos y 23 indicadores)
6. Control interno (5 aspectos y 15 indicadores)
7. Vinculación ciudadana (4 aspectos y 17 indicadores)
8. Acceso a la información (3 aspectos y 11 indicadores)

Los valores de los indicadores de cada aspecto son de 1 punto (1 si cumple con el criterio; 0 si no cumple con él), por lo que cada aspecto vale de acuerdo con el número de indicadores que posee. Por cada bloque, se obtiene el porcentaje de cumplimiento y el resultado final se calcula mediante el promedio de porcentajes de todos los bloques, por lo que se cuenta con una calificación final desglosada por bloque y una global.

Una vez que la calificación de transparencia ha sido obtenida, se elabora el Reporte de Resultados, el cual es entregado a las autoridades y medios de comunicación. Con base en dicho reporte, el grupo local evaluador trabaja en la identificación de áreas de mejora del marco normativo y procedimientos del Congreso para que los obstáculos de la transparencia sean removidos. De forma idónea, el grupo de trabajo debe preparar iniciativas para presentarlas al Congreso local para su estudio y potencial aprobación e implementación.

Formato de los resultados: los resultados se encuentran disponibles en formato de Excel para su análisis y se muestran tanto de forma agregada como desagregada en un formato simple de presentación. Las legislaturas obtienen un puntaje entre 0 y 100 por ciento, en el que una mayor calificación indica un mayor cumplimiento de sus obligaciones y, por lo tanto, una mayor transparencia. No obstante, CIMTRA deja muy claro que una calificación favorable no indica que el congreso local sea muy transparente en todos los temas y aspectos que involucra su operación, pues la herramienta define apenas el piso mínimo de transparencia requerida de parte del mismo.

⁴⁰ Los indicadores y aspectos detallados, pueden consultarse en el Manual CIMTRA-Legislativo, disponible en <http://www.cimtra.org.mx/portal/wp-content/uploads/2015/02/Manual-CIMTRA-Legislativo-vfinal.pdf>.

Ejemplo de los datos:

Tabla 5. Ranking CIMTRA-Legislativo al 19 de octubre de 2015.

Congreso estatal	Calif. (%)	Fecha	Vuelta	Lugar
Jalisco	51.4	Mar-2014	2 ^a	1
Chihuahua	49.3	Dic-2012	2 ^a	2
Puebla	29.9	Ene-2014	5 ^a	3
Tlaxcala	27.2	Dic-2013	1 ^a	4
Aguascalientes	20.7	Sep-2014	1 ^a	5
Guerrero	18.1	Oct-2013	1 ^a	6
Querétaro	15.8	Ago-2012	2 ^a	7

Elaboración propia con base en el ranking de CIMTRA-Legislativo al 19/10/15.

Uso apropiado: el CIMTRA-Legislativo permite evaluar la transparencia proactiva de los congresos locales desde lo que se considera a partir de una perspectiva ciudadana como información relevante que debe ser publicada bajo el principio de máxima publicidad.

Uso inapropiado: no sirve para proporcionar una medición constante del nivel de transparencia legislativa que permita realizar comparaciones válidas entre congresos locales. Lo anterior se debe a que, si bien los criterios de evaluación son siempre los mismos, los creadores de la herramienta exhortan a que los congresos sean evaluados en cualquier momento del año el número de veces que sea necesario, por lo que hay legislaturas que han sido evaluados más veces que otras, lo que no permite hacer comparaciones válidas temporalmente entre ellas. No sirve para medir las obligaciones de transparencia exigidas por las leyes de acceso a la información, pues desde una perspectiva ciudadana, se enfoca en lo que es considerado como información relevante que debe ser publicada.

Supuestos: uno de los principales supuestos es que la herramienta de medición CIMTRA-Legislativo contribuirá a elevar la transparencia y el acceso a la información de los congresos locales. Un supuesto adicional es que las diversas mediciones (que pueden ser llevadas a cabo por prácticamente cualquier persona, en cualquier momento del año y en todas las ocasiones que sea necesario) son comparables entre sí e igualmente válidas a lo largo del tiempo. Finalmente, un supuesto más es que dar a conocer la elaboración de un ranking y de recomendaciones que parten de un piso mínimo de lo que debería ser la transparencia legislativa efectivamente motivará a los congresos locales a mejorar su marco legal y ser más abiertos hacia la ciudadanía.

14) CIMTRA-DELEGACIONAL

Productor: Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA).

Propósito: medir el nivel de transparencia que presentan las autoridades delegacionales del Distrito Federal desde una perspectiva ciudadana de acuerdo con el criterio de máxima publicidad de los sujetos obligados.

Financiamiento: privado, es decir, el que la organización civil consigue por sus propios medios.

Dónde se encuentra: el ranking de CIMTRA-Delegacional puede ser consultado en <http://www.cimtra.org.mx/portal/ranking-cimtra-delegacional/>, mientras que la herramienta y la tabla de calificación pueden ser descargados de <http://www.cimtra.org.mx/portal/herramientas/>.

Tipos de datos utilizados: los que la autoridad delegacional publica o difunde a través de medios impresos o electrónicos.

Cobertura espacial: las 16 delegaciones del Distrito Federal.

Cobertura temporal: el CIMTRA-Delegacional se ha aplicado desde 2004 y, hasta la fecha, las 16 delegaciones del Distrito Federal han sido evaluadas en tres ocasiones.

Contacto:

Ricardo Jiménez González:

Email: ricardoj67@hotmail.com / coordinaciondf@heribertojara.org.mx

Tel.: 5639 5472

Página web: www.cimtra.org.mx

Metodología: una vez que la información se encuentra recabada, se obtiene el nivel de transparencia de la delegación, para lo que se llena la Tabla de Calificación CIMTRA-Delegacional, en la que se detallan los puntos asignados a cada uno de los 25 aspectos a evaluar, divididos en 7 bloques generales y medidos mediante un total de 88 indicadores o criterios:⁴¹

1. Gastos (4 aspectos y 17 indicadores).
2. Obras y servicios (3 aspectos y 19 indicadores)
3. Bienes y sus usos (2 aspectos y 10 indicadores)
4. Administración (7 aspectos y 18 indicadores)

⁴¹ Los indicadores y aspectos detallados pueden consultarse en la herramienta CIMTRA-Legislativo, disponible en <http://www.cimtra.org.mx/portal/herramientas/>.

5. Urbanidad (2 aspectos y 4 indicadores)
6. Espacios ciudadanos (4 aspectos y 8 indicadores)
7. Atención ciudadana (3 aspectos y 12 indicadores)

Los valores de los indicadores de cada aspecto son de 1 punto (1 si cumple con el criterio; 0 si no cumple con él), por lo que cada aspecto vale de acuerdo con el número de indicadores que posee. Por cada bloque, se obtiene el porcentaje de cumplimiento y el resultado final se calcula mediante el promedio de porcentajes de todos los bloques, por lo que se cuenta con una calificación final desglosada por bloque y una global.

Una vez que la calificación de transparencia ha sido obtenida, se elabora el Reporte de Resultados, el cual es entregado a las autoridades y medios de comunicación. Con base en dicho reporte, el grupo local evaluador trabaja en la identificación de áreas de mejora del marco normativo y procedimientos de las delegaciones para que los obstáculos de la transparencia sean removidos. De forma idónea, el grupo de trabajo debe preparar iniciativas para presentarlas a la delegación para su estudio y potencial aprobación e implementación.

Formato de los resultados: los resultados se encuentran disponibles en formato de Excel para su análisis y se muestran tanto de forma agregada como desagregada en un formato simple de presentación. Las delegaciones obtienen un puntaje entre 0 y 100 por ciento, en el que una mayor calificación indica un mayor cumplimiento de sus obligaciones y, por lo tanto, una mayor transparencia. No obstante, CIMTRA deja muy claro que una calificación favorable no indica que la delegación sea muy transparente en todos los temas y aspectos que involucra su operación, pues la herramienta define apenas el piso mínimo de transparencia requerida de parte de la misma.

Ejemplo de los datos:

Tabla 6. Ranking CIMTRA-Delegacional al 19 de octubre de 2015.

Delegación	Calif. (%)	Fecha	Vuelta	Lugar
Azcapotzalco	67.0	Sep-2013	3 ^a	1
Álvaro Obregón	55.7	Sep-2013	3 ^a	2
Benito Juárez	52.1	Sep-2013	3 ^a	3
Iztapalapa	48.2	Sep-2013	3 ^a	4
Coyoacán	46.1	Sep-2013	3 ^a	5

Elaboración propia con base en el ranking de CIMTRA-Delegacional al 19/10/15.

Uso apropiado: el CIMTRA-Delegacional permite evaluar la transparencia de las delegaciones del Distrito Federal desde lo que se considera a partir de una perspectiva

ciudadana como información relevante que debe ser publicada bajo el principio de máxima publicidad.

Uso inapropiado: el CIMTRA-Delegacional no sirve para medir las obligaciones de transparencia exigidas por las leyes de acceso a la información, pues desde una perspectiva ciudadana, se enfoca en lo que es considerado como información relevante que debe ser publicada.

Supuestos: uno de los principales supuestos es que la herramienta de medición CIMTRA-Delegacional contribuirá a elevar la transparencia y el acceso a la información de los congresos locales. Un supuesto más es que dar a conocer a las delegaciones el ranking y recomendaciones que parten de un piso mínimo de lo que debería ser la transparencia delegacional efectivamente las motivará a mejorar su marco legal y ser más abiertas hacia la ciudadanía.

15) ÍNDICE DE INFORMACIÓN PRESUPUESTAL ESTATAL (IPE)

Productor: Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. (IMCO).

Propósito: mejorar la calidad de la información oficial de los presupuestos estatales con el fin de impulsar la lucha contra la opacidad en el manejo del dinero público. A través del cumplimiento de los criterios para desglosar la información y uso de clasificaciones homologadas, los creadores del IPE esperan contar con un lenguaje que permita *ciudadanizar* los presupuestos de una manera más efectiva, eliminar condiciones de opacidad, verificar el cumplimiento de la contabilidad gubernamental y fomentar buenas prácticas contables en temas como deuda pública, salarios, pensiones, compras públicas, entre otros.

Financiamiento: público/privado. IMCO se encuentra financiado por organizaciones como la *Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)*, el *Banco Interamericano de Desarrollo (BID)*, *La Embajada Británica en México*, *Microsoft* y la *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)*.

Dónde se encuentra: el IPE 2014 puede consultarse en <http://imco.org.mx/indices/indice-de-informacion-presupuestal-estatal-2014/>.

Tipos de datos utilizados: para la elaboración del IPE, se utilizan dos insumos básicos: la ley de ingresos y el presupuesto de egresos de cada uno de los estados evaluados.

Cobertura espacial: desde 2008, el IPE evalúa las 32 entidades federativas. En el caso del Distrito Federal, no aplican los criterios de condiciones salariales referentes al número de plazas del magisterio, desglose del magisterio entre empleados de confianza-base ni el tabulador de salarios del personal docente. Para el caso de Tlaxcala, algunos criterios relativos a la deuda pública no aplican debido a su legislación.

Cobertura temporal: el Índice se aplicó por primera vez en 2008 y hasta la fecha se ha llevado a cabo anualmente, por lo que cuenta con siete ediciones: 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 y 2014. Actualmente, el IPE 2015 se encuentra en su tercera etapa de evaluación y será presentado en noviembre de este año.

Contacto: el IMCO no especifica datos de contacto para este Índice, por lo que los datos presentados a continuación corresponden al IMCO en general:

Musset 32, Col. Polanco
Del. Miguel Hidalgo, C.P. 11560
México, D.F.
Tel.: 5985 1017 /18 /19

Email: contacto@imco.org.mx

Twitter: @IMCOmx

Facebook: /IMCOmx

Metodología: año con año, los pasos que sigue el IMCO para la elaboración del IIPM son los siguientes:

1. Actualización anual de criterios de mejores prácticas.
2. Recabar presupuestos de egresos y leyes de ingresos.
3. Evaluar presupuestos de egresos y leyes de ingresos.
4. Generar resultados finales de la evaluación.
5. Emitir recomendaciones.

En el caso de que un estado en particular se haya acercado al IMCO, se elaboran adicionalmente recomendaciones puntuales, se revisa el portal de internet de la autoridad gubernamental, se proporciona capacitación a los servidores públicos involucrados y se elabora el presupuesto ciudadano.

La evaluación de los presupuestos de egresos y leyes de egresos 2014 se realizó mediante 100 criterios agrupados en 10 secciones generales:⁴²

1. *Acceso inicial (7 criterios)*
2. *Aspectos generales (15 criterios)*
3. *Clasificaciones (6 criterios)*
4. *Poderes/Dependencias/Organismos (13 criterios)*
5. *Municipios (2 criterios)*
6. *Tabuladores/plazas (10 criterios)*
7. *Deuda pública (12 criterios)*
8. *Recursos federales (5 criterios)*
9. *Rubros específicos (22 criterios)*
10. *Criterios (8 criterios)*

La forma de evaluación de los criterios es binaria, por lo que sólo se evalúa si el municipio cumple o no con el criterio. Cada uno de los criterios evaluados tiene el mismo peso, por lo que representa 1/100 de la calificación final máxima posible.

Formato de los resultados: los resultados son ricos en tablas y gráficas y se presentan de manera desagregada y en un formato interactivo, lo que permite que el desempeño de los estados sea analizado por secciones y criterios a lo largo del tiempo o hacer comparaciones entre dos o más entidades federativas. Los estados pueden recibir una

⁴² Los criterios se pueden consultar con detalle en el Anexo Metodológico del IPE 2014: http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2014/10/Metodolog%C3%ADa_IPE_2014.pdf o en <http://imco.org.mx/finanzaspublicas/metodologia>.

puntuación entre 0% y 100%, donde una calificación más alta representa un mayor nivel de transparencia presupuestaria.

Ejemplo de los datos: puesto que los datos se presentan de forma interactiva, es mejor consultarlos directamente en la página del IIPM 2014: <http://imco.org.mx/finanzas-publicas/>.

Uso apropiado: el IIPE 2014 sirve para evaluar exclusivamente la transparencia presupuestaria de los estados mexicanos.

Uso inapropiado: el IIPM 2014 no sirve para evaluar la transparencia o el gobierno abierto en general, ni tampoco la transparencia proactiva o las percepciones del público respecto de la apertura de sus gobiernos estatales.

Supuestos: en primer lugar, se asume que, gracias al IIPE, los estados cambian la forma de mostrar al ciudadano el gasto de los recursos públicos y comienzan a hacerlo de una manera estructurada y clara. Un supuesto adicional es que el cumplimiento de los criterios y el uso de calificaciones homologadas permitirán *ciudadanizar* los presupuestos (es decir, hacerlos más accesibles y comprensibles para los ciudadanos). Finalmente, el IMCO asume que la transparencia presupuestal (saber cuánto, cómo y en qué se va a gastar el dinero público) ayudará a crear mayor confianza entre la sociedad civil, las empresas y el gobierno.

16) ÍNDICE DE INFORMACIÓN PRESUPUESTAL MUNICIPAL (IIPM)

Productor: Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. (IMCO).

Propósito: mejorar la calidad de la información oficial de los presupuestos municipales con el fin de impulsar la lucha contra la opacidad en el manejo del dinero público. A través del cumplimiento de los criterios para desglosar la información y uso de clasificaciones homologadas, los creadores del IIPM esperan contar con un lenguaje que permita *ciudadanizar* los presupuestos de una manera más efectiva.

Financiamiento: público/privado. IMCO se encuentra financiado por organizaciones como *USAID*, el *BID*, *La Embajada Británica en México*, *Microsoft* y la *OCDE*.

Dónde se encuentra: el IIPM 2014 puede consultarse en <http://imco.org.mx/finanzaspublicas/>.

Tipos de datos utilizados: para la elaboración del IIPM, se utilizan dos insumos básicos: la ley de ingresos y el presupuesto de egresos de cada uno de los municipios evaluados.

Cobertura espacial: el IIPM 2014 analizó una muestra de 410 municipios de la República Mexicana.⁴³ Todos los estados se encuentran representados en la muestra.

Cobertura temporal: el Índice se aplicó por primera vez en 2009 y hasta la fecha se ha llevado a cabo anualmente, por lo que cuenta con seis ediciones: 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 y 2014.

Contacto: el IMCO no especifica datos de contacto para este Índice, por lo que los datos presentados a continuación corresponden al IMCO en general:

Musset 32, Col. Polanco

Del. Miguel Hidalgo, C.P. 11560

México, D.F.

Tel.: 5985 1017 /18 /19

Email: contacto@imco.org.mx

Twitter: @IMCOmx

Facebook: /IMCOmx

⁴³ 379 municipios fueron seleccionados por cumplir alguno de los siguientes criterios: formar parte de las 59 zonas metropolitanas definidas por el INEGI y el CONAPO; ser una capital de algún estado de la República Mexicana, o estar ubicado dentro del percentil 90 generador del PIB. Se excluyeron aquellas zonas urbanas para las cuales las fuentes consultadas no proporcionaban información representativa o estadísticamente válida. Los 31 municipios restantes solicitaron directamente la evaluación al IMCO.

Metodología: año con año, los pasos que sigue el IMCO para la elaboración del IIPM, son los siguientes:

1. Selección de los municipios
2. Actualización anual de criterios de mejores prácticas.
3. Recabar presupuestos de egresos y leyes de ingresos.
4. Evaluar presupuestos de egresos y leyes de ingresos.
5. Generar resultados finales de la evaluación.
6. Emitir recomendaciones.

En el caso de que un estado o municipio en particular se haya acercado al IMCO, se elaboran adicionalmente recomendaciones puntuales, se revisa el portal de internet de la autoridad gubernamental, se proporciona capacitación a los servidores públicos involucrados y se elabora el presupuesto ciudadano.

La evaluación de los presupuestos de egresos y leyes de egresos 2014 se realizó mediante 80 criterios agrupados en 9 secciones generales:⁴⁴

1. Acceso inicial (7 criterios)

Contiene criterios relativos a la publicación de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos en las páginas electrónicas de los congresos estatales y gobiernos municipales, así como el acceso a los documentos evaluados a través del medio oficial de publicación en cada municipio.

2. Aspectos generales (15 criterios)

Se refiere a criterios de calidad de información como publicación con características oficiales, estructura armonizada de la ley de ingresos (conceptos básicos que todos los municipios deben manejar) de acuerdo con las reglas del Consejo Nacional de Administración Contable (CONAC), legibilidad y datos abiertos.

3. Clasificaciones (6 criterios)

Esta sección evalúa la existencia de la clasificación por objeto de gasto, administrativa, por tipo de gasto, económica, funcional y programática de conformidad con las normas emitidas por el CONAC. Lo que se evalúa es si la información se presenta de una manera ordenada y confiable.

4. Poderes/Dependencias/Organismos (4 criterios)

Se refiere al desglose de información sobre la administración pública, órganos y entidades paraestatales de los municipios.

5. Tabuladores/Plazas (11 criterios)

Evalúa el desglose de información relativa al número y tipo de plazas (honorarios, base, confianza), prestaciones sindicales, salarios, etc. de funcionarios públicos, incluyendo la policía municipal.

⁴⁴ Los criterios se pueden consultar con detalle en el Anexo Metodológico del IIPM 2014: http://imco.org.mx/indices/documentos/IIPM/2014_IIPM_Anexo_metodologico.pdf o en <http://imco.org.mx/finanzaspublicas/metodologia>.

6. *Deuda pública (12 criterios)*

Mide la situación de la deuda pública, es decir, las condiciones de contratación, las tasas de interés, el plazo, el tipo de instrumento, con qué se garantiza la deuda, el monto de los adeudos de ejercicios fiscales anteriores, etc.

7. *Recursos federales (5 criterios)*

Se refiere a los recursos federalizados, incluyendo participaciones y aportaciones. Pone especial énfasis en los recursos provenientes del ramo 33, es decir, recursos etiquetados transferidos a los municipios.

8. *Rubros específicos (12 criterios)*

Contempla información de gastos específicos como comunicación social, fideicomisos públicos, subsidios, organismos de la sociedad civil, etc. que por su relevancia en cuanto a monto o impacto social es importante conocer.

9. *Criterios (8 criterios)*

Se refiere a aquellas disposiciones que establecen los parámetros para realizar ajustes, reasignaciones y términos de contratación con recursos públicos. Se busca evaluar si existen reglas para la asignación y administración del dinero público.

La forma de evaluación de los criterios es binaria, por lo que sólo se evalúa si el municipio cumple o no con el criterio. Cada uno de los criterios evaluados tiene el mismo peso, por lo que representa 1/80 de la calificación final máxima posible.

Formato de los resultados: los resultados son ricos en tablas y gráficas y se presentan de manera desagregada y en un formato interactivo, lo que permite que el desempeño de los municipios sea analizado por secciones y criterios, a lo largo del tiempo o agrupados por estados. Los municipios pueden recibir una puntuación entre 0% y 100%, donde una calificación más alta representa un mayor nivel de transparencia presupuestaria.

Ejemplo de los datos: puesto que los datos se presentan de forma interactiva, es mejor consultarlos directamente en la página del IIPM 2014: <http://imco.org.mx/finanzas-publicas/>.

Uso apropiado: el IIPM 2014 sirve para evaluar exclusivamente la transparencia presupuestaria de los municipios mexicanos.

Uso inapropiado: el IIPM 2014 no sirve para evaluar la transparencia o el gobierno abierto en general, ni tampoco la transparencia proactiva o las percepciones del público respecto de la apertura de sus gobiernos locales.

Supuestos: en primer lugar, se asume que, gracias al IIPE, los municipios cambian la forma de mostrar al ciudadano el gasto de los recursos públicos y comienzan a ha-

cerlo de una manera estructurada y clara. Un supuesto adicional es que el cumplimiento de los criterios y el uso de calificaciones homologadas permitirán *ciudadanizar* los presupuestos (es decir, hacerlos más accesibles y comprensibles para los ciudadanos). Finalmente, el IMCO asume que la transparencia presupuestal (saber cuánto, cómo y en qué se va a gastar el dinero público) ayudará a crear mayor confianza entre la sociedad civil, las empresas y el gobierno.

17) MÉTRICA DE LA TRANSPARENCIA

Productor: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Propósito: reflejar el estado de la oferta de transparencia y del acceso a la información pública en los tres poderes de gobierno de los tres niveles de gobierno de la República Mexicana y en algunos órganos constitucionales autónomos. De esta forma, pretende contribuir a la construcción de un acervo de información que permita análisis empíricos sobre los sistemas de transparencia en el país y, con ello, contribuir a los esfuerzos de mejora de la política de transparencia.

Financiamiento: público.

Dónde se encuentra: la versión correspondiente a 2014 puede encontrarse en: <http://www.metricadetransparencia.cide.edu/>?

Las versiones 2010 y 2007, por su parte, están disponibles en: <http://metricadetransparencia2010.cide.edu/>.

Tipos de datos utilizados: para la evaluación de las diversas dimensiones analizadas (y descritas con mayor detalle en la sección de metodología), se utilizaron diversas fuentes de información, que incluyeron 175 ordenamientos jurídicos (constituciones estatales, y leyes, reglamentos y lineamientos en materia de acceso a la información pública, de datos personales y de archivos); la información disponible en un total de 624 portales de transparencia correspondientes a 18 sujetos obligados (pertenecientes al poder ejecutivo, al legislativo y al judicial, así como a organismos descentralizados y órganos autónomos); la formulación de solicitudes de acceso a la información pública; el estudio de las capacidades institucionales de los 33 órganos garantes, y el análisis de los procesos y las operaciones de las unidades de transparencia de cuatro sujetos obligados.

Cobertura espacial: las 32 entidades federativas de la República Mexicana y sus municipios.

Cobertura temporal: a la fecha, existen tres versiones: la primera, fue publicada en 2007, la segunda, en 2010 y la tercera, en 2014.

Contacto:

Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)

Carretera México- Toluca 3655 Col. Lomas de Santa Fe

01210 México, D.F.

Conmutador: 5727-98-00 Lada sin costo: 01 800 021 2433 (CIDE).

Metodología: la Métrica 2014 mide la transparencia y el acceso a la información pública mediante el análisis de cuatro dimensiones:

1. *Dimensión de normatividad*

Examina la calidad del diseño legislativo en materia de derecho de acceso a la información pública en México. La valoración se realiza mediante una matriz que consta de doce rubros (principios, sujetos obligados, información pública de oficio, información reservada, información confidencial, datos personales, archivos, órganos garantes, diseño institucional de unidades de información, procedimiento de acceso, recurso administrativo y responsabilidades y sanciones) y analiza un total de 159 variables.

2. *Dimensión de la información pública de oficio (portales)*

Evalúa el grado de cumplimiento de los sujetos obligados en los concerniente a la difusión de la información pública de oficio y la calidad de la misma en los portales de internet. La existencia de información completa y actualizada recibe una puntuación de 1; si la información existe pero está incompleta, recibe .5, y si es inexistente, 0 puntos. La calidad de la información se realizó a partir de tres elementos: nivel de accesibilidad, si cuenta con un formato de datos abiertos y si tiene restricciones técnicas o legales bajo los mismos criterios de evaluación.

3. *Dimensión del usuario simulado*

Evalúa la calidad de los procesos de atención (mecanismos de solicitud, gestión de la solicitud y el tiempo de respuesta) y las respuestas a las solicitudes ciudadanas de información pública realizadas a los sujetos obligados (la correspondencia entre la información recibida y lo solicitado y la idoneidad de la forma en que se elabora la respuesta). El propósito es indagar sobre la experiencia ciudadana al momento de ejercer su derecho al acceso a la información pública ante los distintos sujetos obligados.

4. *Dimensión de las capacidades institucionales de los órganos garantes*

Estudia las capacidades institucionales de los organismos garantes del derecho de acceso a la información en el país. Esta dimensión examina las capacidades directivas, organizacionales y operativas, así como las acciones y el poder de incidencia de cada órgano garante, bajo la premisa de que las capacidades institucionales de éstos derivan de la existencia de tres garantías: autonomía, suficiencia de recursos e influencia en el comportamiento de los sujetos obligados).

5. *Dimensión del sujeto obligado*

Examina el conjunto de procesos, rutinas y características de las personas de las estructuras administrativas al interior de los sujetos obligados que se encargan de cumplir con la obligaciones en materia de transparencia a partir de información sobre las características de las unidades de acceso, el perfil del personal de estas instancias, los procesos de gestión de información y la apropiación institucional de la transparencia.

La información fue categorizada en variables cuantitativas que se normalizaron para generar cinco subíndices y un índice global con un rango de 0 a 1, donde uno siempre representa la situación idónea.

Formato de los resultados: los resultados son ricos en tablas y gráficas y muestran las puntuaciones generales y por cada dimensión. Las puntuaciones, tanto general como por subíndice, pueden tomar un valor entre 0 y 1, donde 1 siempre representa la situación idónea.

Ejemplo de los datos: debido al grado de complejidad de las gráficas, es mejor consultar los resultados directamente en el Reporte Nacional 2014, disponible en: <http://www.metricadetransparencia.cide.edu/?section=Documentos>.

Uso apropiado: la Métrica 2014 sirve para evaluar los sistemas de transparencia y acceso a la información pública de las entidades federativas y de la Federación Mexicana en los tres niveles de gobierno. El diseño metodológico permite hacer un análisis integral de los distintos componentes de los sistemas de transparencia, así como comparaciones entre entidades federativas, municipios, sujetos obligados y órganos garantes.

Uso inapropiado: la Métrica 2014 no sirve para evaluar el gobierno abierto o los impactos de la transparencia y el acceso a la información pública.

Supuestos: en la dimensión de *usuario simulado*, uno de los principales supuestos es que las preguntas utilizadas son representativas de la experiencia que los ciudadanos tienen al momento de realizar solicitudes de información. Un supuesto adicional es que los componentes con que se miden las capacidades institucionales son, efectivamente, los que reflejan la autonomía y la capacidad de los órganos garantes. De esta forma, se asume la interacción de normas y actores capturada por los indicadores genera una imagen lo suficientemente completa del estado de la transparencia en la República Mexicana que permita identificar problemas, resistencias y áreas de oportunidad.

18) METRIC FOR RELEASING OPEN DATA (MELODA)

Productor: Alberto Abella

Propósito: ayudar a quienes publican datos (públicos y privados) a sacar el máximo provecho de la información que liberan para que sea reutilizada. En otras palabras, MELODA mide el potencial de reutilización profesional de los conjunto de datos liberados.

Financiamiento: público/privado.

Dónde se encuentra: MELODA puede ser encontrada en <http://meloda.org>.

Tipos de datos utilizados: básicamente, cualquier conjunto de datos que esté por liberarse o haya sido liberado. Algunos de los conjuntos de datos que han sido evaluados incluyen *DublinCore*, *FOAF*, *SKOS Vocabulary*, entre otros.⁴⁵

Cobertura espacial: MELODA es aplicable a diversos conjuntos de datos que son liberados tanto por el sector público como el privado.

Cobertura temporal: MELODA se utilizó por primera vez en 2011 y, a partir de esa fecha, se ha actualizado continuamente.

Contacto:

Alberto Abella

Email: info@meloda.org / alberto.abella@meloda.org

Metodología: MELODA evalúa los conjuntos de datos a lo largo de cuatro dimensiones, cada una con diversos niveles de madurez que son alcanzables si el conjunto de datos cumple con las características especificadas. A continuación, se especifican las dimensiones junto con los niveles de madurez y, entre paréntesis, la calificación que el conjunto de datos obtiene en cada de ellas de acuerdo con el nivel de madurez que ésta presenta.

1. Marco legal
 - a. Derechos de autor (0%)

Los datos cuentan con derechos de autor, por lo que su uso no autorizado está restringido y, por lo tanto, la dimensión
 - b. Uso privado (10%)

⁴⁵ La lista completa de los conjuntos de datos que han sido evaluados con MELODA, puede encontrarse en al Anexo 1 de la descripción de MELODA: <http://www.meloda.org/full-description-of-meloda/>.

- El uso de los datos se permite sin necesidad de procesos de aprobación, pero sólo para fines privados.
- c. Reutilización no comercial (25%)
La reutilización de los datos está permitida, pero no su uso comercial.
 - d. Reutilización comercial (90%)
La reutilización comercial está permitida.
 - e. Sólo atribución (100%)
La reutilización de los datos sólo requiere que se atribuyan los datos a la fuente original.
2. Estándares técnicos
 - a. Estándar cerrado (20%)
Las fuentes de los datos son liberadas bajo estándares de propiedad. Pueden tener formatos abiertos pero que no se prestan para ser reutilizados (.xls, .pdf, .doc, etc.)
 - b. Estándar abierto (60%)
Las fuentes son publicadas bajo estándares abiertos pero como archivos individuales (.csv, .odb, .ods, etc.).
 - c. Estándar abierto y metadatos individuales (100%)
Las fuentes de los datos incluyen aquellos que proveen metadatos vinculados a los datos (.rdf, .rss, .json, etc.).
 3. Acceso a la información
 - a. Sin acceso en línea/petición manual (0%)
El acceso a la información requiere un proceso no automático de aprobación o el registro de datos en una forma no digital.
 - b. Acceso en línea con URL con registro (10%)
El acceso a la información es mediante la web, pero requiere interacción del usuario para seleccionar la fuente de los datos.
 - c. Acceso en línea o parámetros de URL únicos para el conjunto de datos (50%)
El acceso es en línea, pero permite que los conjuntos de datos sólo sean accesibles de forma individual, mediante un URL único o utilizando parámetros específicos para cada solicitud.
 - d. Acceso en línea con parámetros únicos para datos individuales (90%)
El acceso a la información es en línea, pero permite que los datos dentro de cada conjunto sean accesibles individualmente o mediante un URL corto o parámetros específicos; incluye la fecha, la versión y la última actualización.
 - e. API o lenguajes de consulta (100%)
El acceso a la información provee acceso a datos específicos del conjunto, ya sea mediante el uso de un API documentado o mediante un lenguaje de consulta de las fuentes de los datos.
 4. Modelos semánticos de datos
 - a. Sin modelo de datos (15%)

La información liberada no está claramente formateada y no cuenta con información de campo (datos crudos).

- b. Modelo *ad hoc* de datos propio (30%)
Hay campos diseñados por quien publica, pero están diseñados y son usados únicamente por la entidad que los publica.
- c. Modelo *ad hoc* de datos propio publicado (45%)
Si bien el modelo es diseñado por quien publica los datos, la especificación de los campos de la información está disponible como información separada y está disponible gratuitamente para ser utilizada por otros.
- d. Modelo local de datos abiertos (75%)
Hay un modelo estandarizado por un cuerpo o entidad local, pero está pobremente adoptado.
- e. Modelo de datos abiertos global (100%)
Hay un modelo de datos estandarizado y liberado por una entidad global o hay una adopción amplia del mismo.

Una vez que se cuenta con la calificación del conjunto de datos en cada una de las dimensiones, los porcentajes se multiplican y se calcula la raíz cuarta del total, cuyo resultado, posteriormente, se multiplica por cien para obtener el puntaje final del conjunto de datos en el Índice MELODA.

Formato de los resultados: los resultados son pobres en gráficos y tablas, lo cual es consistente con el hecho de que MELODA no provee un ranking global o local de conjuntos específicos de datos, sino que, más bien, constituye una herramienta para evaluar cualquier tipo de datos en general cuando un usuario lo estime pertinente.

Los conjuntos de datos evaluados pueden obtener una calificación final entre 0% y 100%, donde un número mayor indica una mayor capacidad de reutilización. De acuerdo con dicha puntuación, los conjuntos de datos pueden ser clasificados en una de cuatro categorías:

0-25% = Inadecuados para ser reutilizados.

25-50% = Reutilización básica posible.

50-75% = Reutilización posible pero con características por mejorar.

75-100% = La mejor reutilización posible.

Ejemplo de los datos: la descripción de MELODA no provee ejemplos relevantes de la manera en que los datos son clasificados.

Uso apropiado: MELODA ayuda a los liberadores de información a considerar problemas legales, de acceso y de modelaje de datos, así como los estándares técnicos que la liberación de información requiere. De esta forma, sirve para facilitar el uso

de la información que se libera y, a partir de ella, crear derivados, nuevos productos y servicios.

Uso inapropiado: MELODA no sirve para evaluar la calidad de la información liberada. Tampoco sirve para medir la transparencia ni el gobierno abierto en ningún nivel.

Supuestos: el principal supuesto de MELODA es que el análisis del formato de los conjuntos de datos que son liberados es suficiente para poder contar con una evaluación de su potencial de reutilización.

19) MEDICIÓN DE LA TRANSPARENCIA EN LÍNEA

Productor: Rodrigo Sandoval Almazán

Propósito: medir el nivel de transparencia de los portales de internet estatales (que, para el autor, es sinónimo de *gobierno abierto* y de *apertura de datos*). Con esto, se pretende mejorar sus contenidos y formatos y generar competencia entre los propios portales de internet.

Financiamiento: público.

Dónde se encuentra: Sandoval, Rodrigo. 2013. *La larga marcha del gobierno abierto: teoría, medición y futuro*. México: INAP. Disponible en línea en http://www.inap.mx/portal/images/pdf/book/larga_marcha.pdf.

Tipos de datos utilizados: la información contenida en los 32 portales estatales de transparencia de los estados de la República Mexicana.

Cobertura espacial: los portales de internet de los 32 estados de la República Mexicana.

Cobertura temporal: se ha aplicado en ocho ocasiones: 2007, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015. Las bases de datos y los cuestionarios correspondientes a la mayor parte de dichas ediciones (más no los reportes, el ranking o la metodología) se encuentran en la página personal del autor en la siguiente dirección: <http://rodrigossandoval.mx/gobierno-abierto/>.

Contacto:

Rodrigo Sandoval Almazán
Universidad Autónoma del Estado de México
Facultad de Contaduría y Administración
Email: rsandovuaem@gmail.com
Twitter: @horus72

Metodología: el modelo de medición está basado en siete componentes:

1. *Confianza*
Trata de medir qué tan confiable es la información de los portales.
2. *Valor de la información*
El objetivo es medir la utilidad de la información disponible en el portal de transparencia, para lo cual evalúa tanto si la información se encuentra actualizada como si es suficiente de acuerdo con la expectativa que se tenía de ella.
3. *Mejora continua*

En este componente se pretende medir la capacidad de innovación de los portales de transparencia, los cuales deben adaptarse a las nuevas tecnologías y necesidades de información ciudadanas.

4. *Rendición de cuentas*

Este componente busca evaluar la percepción de los ciudadanos sobre la rendición de cuentas de los funcionarios al contestar la siguiente pregunta: ¿el portal cuenta con un sistema que permite la rendición de cuentas de los funcionarios o las organizaciones?

5. *Calificación de la transparencia de dependencias*

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.

6. *Sistema de búsqueda y clasificación de la información*

El objetivo es medir si existe alguna aplicación web (desarrollada o comprada) que permita buscar y clasificar la información de la dependencia analizada. Adicionalmente, evalúa la categorización de la información, el nivel de acceso que se tiene a ella y el manejo de los datos de acuerdo con la norma constitucional o estatal.

7. *Normatividad*

Mide el grado de cumplimiento del portal con la normatividad establecida (si refleja sueldos, organigrama, teléfonos de contacto, datos sobre licitaciones y programas públicos, etc.).

Para el ranking 2012 (el último para el que existe una nota metodológica completa y detallada), la evaluación de los componentes se realizó mediante cincuenta preguntas que debían ser respondidas por los investigadores de acuerdo con una escala Likert de cinco puntos, en la que 1 = Totalmente en desacuerdo y 5 = Totalmente de acuerdo. Todos los componentes tienen el mismo peso en la ponderación final, la cual consiste en la media de las calificaciones promedio que los estados obtuvieron en cada uno de los componentes.

Formato de los resultados: los resultados son pobres en tablas y gráficas y presentan la información de forma agregada. Los portales de transparencia pueden obtener una calificación que va del 0 al 50.

Ejemplo de los datos:

Tabla 7. Posiciones del ranking de transparencia 2012.

Estado	Puntaje
Aguascalientes	12
Baja California	6
Baja California Sur	22

Campeche	14
Chiapas	5

Elaboración propia con base en la Tabla 5.1 de Sandoval (2013).

Uso apropiado: el ranking sirve para evaluar parcialmente la transparencia en línea de los estados de la República Mexicana mediante la información que hacen disponible en sus portales de transparencia.

Uso inapropiado: la medición no sirve para medir el gobierno abierto ni la transparencia proactiva.

Supuestos: uno de los primeros supuestos es que el autor considera (y con ello mezcla conceptos) que la transparencia es sinónimo de gobierno abierto (pues operacionaliza dicho concepto) y apertura gubernamental. Puesto que operacionaliza la transparencia mediante los contenidos de los portales de obligaciones de transparencia estatales, el autor asume que ésta puede ser efectivamente medible analizando la información que los gobiernos estatales ponen a disposición del público en línea.

Nota adicional: el autor, al final de su libro, propone un modelo para medir el gobierno abierto (operacionalizado mediante la transparencia) a través de cinco componentes:⁴⁶

1. Obligaciones legales
Para medir las políticas públicas de gobierno abierto en todos los niveles de gobierno (normatividad, relaciones con agentes, políticas públicas, etc.).
2. Datos abiertos
Busca evaluar el avance en apertura de datos y tecnologías para organizar y difundir datos (tecnologías móviles, cómputo en la nube, los ocho principios de datos abiertos, etc.).
3. Colaboración
Evalúa las herramientas que fomenten la colaboración ciudadano-gobierno (herramientas de colaboración con uso de web 2.0).
4. Coproducción
Mide la producción conjunta y las herramientas, procesos y políticas que fomenten la retroalimentación y la rendición de cuentas.
5. Arreglos institucionales

⁴⁶ Si bien no cuenta con detalles, en 2015 Sandoval publicó el *Ranking de Portales de Transparencia 2015*, en el que la transparencia fue medida mediante 65 reactivos distribuidos entre cinco componentes: 1) Disposiciones legales; 2) Datos abiertos; 3) Colaboración vertical; 4) Colaboración horizontal, y 5) Interfaz. Dicho ranking se separa de la evaluación de transparencia en línea descrita en este apartado y parece acercarse al modelo de medición de gobierno abierto descrito en esta sección. El ranking 2015 puede consultarse en el siguiente sitio web: <http://www.u-gob.com/ranking-de-portales-estatales-de-transparencia-2015/#content-anchor>.

Pretende medir 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).

20) MEASUREMENT OF OPEN GOVERNMENT: METRICS AND PROCESS

Productor: OpenTheGovernment

Propósito: evaluar el logro de un gobierno abierto y transparente a partir de los planes de implementación de la *Directiva de Gobierno Abierto* (OGD, por sus siglas en inglés) emitida por la Casa Blanca bajo la administración del presidente Barack Obama.

Financiamiento: ninguno.

Dónde se encuentra: Bertot, John C., Patrice McDermott & Ted Smith. 2012. "Measurement of Open Government: Metrics and Process". *45th Hawaii International Conference on System Sciences*. Disponible en: <https://www.computer.org/csdl/proceedings/hicss/2012/4525/00/4525c491.pdf>. DOI 10.1109/HICSS.2012.658.

Tipos de datos utilizados: las políticas informativas de 30 agencias de gobierno estadounidenses que fueron mandatadas por la OGD.

Cobertura espacial: 30 agencias del gobierno federal estadounidense.

Cobertura temporal: la medición se realizó en 2010.

Contacto:

John Carlo Bertot
College of Information Studies
University of Maryland College Park
4105 Hornbake Building
College Park, MD 20742
jbortot@umd.edu

Patrice McDermott
OpenTheGovernment.org
1742 Connecticut Ave, NW
Washington, DC 20009
pmcdermott@openthegovernment.org

Ted Smith
Metro Louisville Government
527 West Jefferson St.
Louisville, KY 40202
Ted.smith@louisvilleky.gov

Metodología: la evaluación se basó en una escala de que va de 0 a 3 para evaluar la inclusión de los componentes mencionados en la directiva de gobierno abierto de la siguiente manera:

0 = la dependencia no incluye el componente.

1 = el componente del plan está incluido pero le faltan elementos críticos de planeación (como fechas y entregables).

2 = los componentes del plan están completos.

3 = los componentes del plan superan los requisitos establecidos en la directiva (puntos extra).

Asimismo, la evaluación incluyó un componente de autoevaluación que debía ser completado por cada agencia en cuatro niveles:

- a) Iniciativas de datos
- b) Disponibilidad de iniciativas de participación
- c) Uso de las iniciativas de datos
- d) Impacto de las iniciativas de datos

En los primeros dos niveles, las agencias podían recibir una de las siguientes calificaciones:

1 = el progreso de la iniciativa era insuficiente y tenía pocas probabilidades de ser implementada satisfactoriamente.

2 = el progreso de la iniciativa era parcial y los resultados disponibles eran insuficientes.

3 = la iniciativa estaba funcionando como se tenía descrito en el plan y los resultados eran satisfactorios y no se encontraban retrasados por más de tres meses.

4 = la iniciativa estaba funcionando como se había descrito o mejor de lo descrito en el plan y los resultados eran comprensivos y estaban a tiempo.

En los otros dos niveles, los participantes debían simplemente describir y justificar libremente los niveles de progreso de sus dependencias. Tanto en la evaluación externa como en la autoevaluación, la asignación de las puntuaciones debía estar acompañada de una justificación por parte del evaluador.

Formato de los resultados: los resultados son pobres en tablas y gráficas y se presentan de forma agregada. Las agencias de gobierno pueden recibir una calificación que va entre 0 y 58 o 60 (en caso de que la organización evaluada tuviese autoridad para clasificar documentos). Un mayor puntaje indica un mayor cumplimiento de la directiva y, por lo tanto, mayor transparencia y apertura.

Ejemplo de los datos: los autores no muestran ejemplos del ranking elaborado a partir de la metodología descrita con anterioridad.

Uso apropiado: esta medida sirve para medir el nivel de cumplimiento de las agencias federales estadounidenses con los planes de la OGD, así como las percepciones de las iniciativas de datos por parte de funcionarios de dichas agencias en términos de la disponibilidad, uso e impacto de las mismas.

Uso inapropiado: no sirve para medir el gobierno abierto en general ni en otros países o niveles de gobierno que no sea el federal en los Estados Unidos de América.

Supuestos: que los reactivos de las encuestas realizadas efectivamente permiten medir la eficiencia, eficacia e impacto de los esfuerzos de los esfuerzos de gobierno abierto.

21) INDICADORES DE INICIATIVAS DE DATOS ABIERTOS EN AMÉRICA LATINA

Productor: Gastón Concha y Alejandra Naser – Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Propósito: construir indicadores de referencia para las iniciativas de datos abiertos en América Latina que den cuenta de la realización y ejecución de actividades del plan de acción y del impacto de los avances en los diferentes ámbitos y sectores de actuación y que facilite la toma de decisiones futuras sobre las medidas a ejecutar en el ámbito de las políticas de apertura de datos.

Financiamiento: público. El documento de proyecto se realizó con la ayuda económica de la Unión Europea.

Dónde se encuentra: Concha, Gastón y Alejandra Naser. 2012. *El desafío del gobierno abierto en la hora de la igualdad*. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en línea en http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/54303/El_desafio_hacia_el_gobierno_abierto_en_la_hora_de_la_igualdad.pdf.

Sandoval, Rodrigo. 2013. *La larga marcha del gobierno abierto: teoría, medición y futuro*. México: INAP. Disponible en línea en http://www.inap.mx/portal/imagenes/pdf/book/larga_marcha.pdf.

Tipos de datos utilizados: los indicadores están pensados para medir y dar seguimiento a cualquier plan de acción de datos abiertos.

Cobertura espacial: puesto que los indicadores constituyen una propuesta teórica de los puntos de referencia que una iniciativa de datos abiertos debe tener, hasta donde se tiene conocimiento, éstos aún no han sido utilizados para medir el gobierno o los datos abiertos en América Latina.

Cobertura temporal: de acuerdo con los autores, la temporalización de la medición varía en función de la tipología de indicadores. Los indicadores de impacto deben tener un punto de referencia, tomando como línea base el estado de los mismos en el momento de puesta en marcha de las iniciativas. Los indicadores de ejecución, por su parte, serán medibles durante el desarrollo del plan de acción.

Contacto:

Alejandra Naser

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)

Av. Dag Hammarskjöld 3477, Vitacura, Casilla 179-D

Santiago, Chile.
Tel.: (56-2) 2102 507
Fax: (56-2) 2066 104
Email: alejandra.naser@cepal.org

Metodología: los autores proponen seis categorías de medición, cada una con diversos indicadores, tal y como se muestra a continuación:

- 1) Conjuntos de datos disponibles
 - a. Número de conjuntos de datos
 - b. Calidad de los datos
 - c. Nivel de uso (descargas o peticiones)
 - d. Número de aplicaciones que utilizan cada conjunto de datos
- 2) Aplicaciones disponibles
 - a. Número de aplicaciones disponibles
 - b. Número de solicitudes de información
 - c. Ratio conjunto de datos/aplicaciones
- 3) Organización y personal involucrado
 - a. Unidades funcionales que abren datos
 - b. Unidades funcionales que consumen datos
 - c. Personal involucrado en la apertura y consumo de datos
 - d. Número de sitios internos con presencia de conjuntos de datos
- 4) Empresas TIC desarrolladoras de aplicaciones
 - a. Número de empresas (en relación con *apps* existentes)
 - b. Tipos de modelo de negocio
 - c. Colaboraciones y trabajo conjunto
- 5) Empresas intermediarias y otras organizaciones
 - a. Número de empresas (en relación con *apps* existentes)
 - b. Tipos de modelo de negocio
 - c. Colaboraciones y trabajo conjunto
- 6) Demanda social percibida
 - a. Solicitudes de apertura de datos y retroalimentación
 - b. Apariciones en medios de comunicación
 - c. Presencia Web

Formato de los resultados: puesto que hasta donde se tiene conocimiento aún no se han realizado mediciones de las iniciativas de datos abiertos con base en esta metodología, el formato en el que se presentarían los resultados no se encuentra disponible.

Ejemplo de los datos: hasta donde se tiene conocimiento, aún no se han realizado mediciones de las iniciativas de datos abiertos con base en esta metodología, por lo que no existen ejemplos disponibles.

Uso apropiado: los indicadores de referencia sirven para tener en mente las categorías en las que una iniciativa de datos abiertos (idealmente) debería tener impacto o verse reflejada en países de América Latina.

Uso inapropiado: si bien los autores argumentan que su marco de medición puede ser utilizado para medir el grado de ejecución de una iniciativa de datos abiertos, en realidad éste funciona más como una especie de lista de ideales que dicho plan debería cumplir. Lo anterior, se debe a dos razones principales: por un lado, el documento no operacionaliza muchos de los indicadores incluidos en la metodología de medición (como *calidad de los datos*, *personal involucrado en la apertura y consumo de datos*, *colaboraciones y trabajo conjunto*, *presencia web*, etc.), por lo que la forma de medir dichos aspectos de una iniciativa de datos abiertos queda a criterio de quien realiza la evaluación. Por otra parte, tampoco especifican las ponderaciones de los indicadores ni de las categorías en la construcción de un índice de ejecución.

Supuestos: que es posible contar con una medición objetiva de la calidad de los datos, que los ejecutores de las políticas de datos abiertos serán capaces de contar con una operacionalización adecuada de los conceptos expresados en los indicadores de referencia y que las categorías e indicadores son igualmente relevantes para evaluar las iniciativas de datos abiertos en todos los países de la región. Finalmente, se asume que efectivamente existe alguna relación causal entre una iniciativa de datos abiertos y ciertos indicadores incluidos en la medición, como el correspondiente a *número de empresas TIC desarrolladoras de aplicaciones (en relación con el número de apps)*.

22) OECD OPEN GOVERNMENT MEASUREMENT

Productor: Karin Gavelin, Simon Burall y Richard Wilson - Involve (un *think tank* inglés especializado en participación pública). Trabajo producido para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Propósito: presentar nuevos indicadores para medir la apertura del gobierno con el propósito de ir más allá de medir la presencia de las leyes e instituciones o la percepción ciudadana del desempeño gubernamental y enfocarse en la implementación, el uso y la ejecución de la apertura.

Financiamiento: público.

Dónde se encuentra:

Gavelin, Karin, Simon Burall Richard Wilson. 2009. *Open Government: Beyond static measures*. Disponible en línea en <http://www.oecd.org/gov/46560184.pdf>.

Tipos de datos utilizados: puesto que el presente trabajo constituye una propuesta teórica, aún no se han utilizado datos específicos para ponerla en práctica. El documento señala que los indicadores pueden ser incluidos eventualmente en la publicación bianual *Government at a Glance*, en la que se evalúa de forma general el desempeño de los miembros de la OCDE en diversas áreas de política, incluyendo la apertura gubernamental.

Cobertura espacial: los indicadores están pensados para realizar un estudio comparativo y longitudinal del desarrollo de las prácticas de gobierno abierto alrededor del mundo.

Cobertura temporal: los indicadores fueron desarrollados entre marzo y junio de 2009.

Contacto:

Karin Gavelin

Involve

33 Corsham Street, London, N1 6DR

Tel.: (+44) 0207 632 01 23/0207 336 9444

Email: evaluation@involve.org.uk

Metodología: los indicadores propuestos, producto de diversas discusiones entre Involve y la OCDE, están categorizados alrededor de cuatro categorías, como se indica a continuación:⁴⁷

- a) *Indicadores relacionados con la ley de acceso a la información y documentos*
 - i. La ley supone la publicación proactiva de información.
 - ii. La implementación de la ley cumple con la demanda ciudadana de información.
 - iii. La ley asegura un acceso equitativo a la información y los documentos para todos los ciudadanos.
 - iv. Mecanismos de quejas y apelaciones se encuentran disponibles para cumplir con las necesidades de los ciudadanos.
- b) *Indicadores relacionados con el Ombudsman/Comisionado de la información*
 - v. El Ombudsman/Comisionado es independiente del Ejecutivo.
 - vi. Los hallazgos del Ombudsman/Comisionado tienen un impacto.
 - vii. El Ombudsman/Comisionado provee acceso equitativo a sus reportes y servicios para todos los ciudadanos.
- c) *Indicadores relacionados con las instituciones de auditoría superior*
 - viii. La institución de auditoría superior es independiente del Ejecutivo.
 - ix. Los hallazgos de la institución de auditoría superior tienen un impacto.
- d) *Indicadores relacionados con la consulta en políticas públicas*
 - x. Los cuerpos públicos están requeridos a consultar su toma de decisiones con los ciudadanos u otros *stakeholders*.

Los indicadores fueron seleccionados con base en cuatro criterios: que fuesen relevantes, comparables, confiables y que los documentos en los que se basan fuesen conseqüibles.

Formato de los resultados: puesto que la metodología aún no ha sido aplicada a ningún país, no se cuenta con resultados concretos que reportar.

Ejemplo de los datos: puesto que la metodología aún no ha sido aplicada a ningún país, no se cuenta con resultados concretos que reportar.

Uso apropiado: la metodología propuesta en esta sección sirve para medir la implementación, el uso y la ejecución de las prácticas de gobierno abierto.

Uso inapropiado: no sirve para evaluar la apertura de los gobiernos estatales o locales.

⁴⁷ Cada indicador se compone, a su vez, de sub indicadores y preguntas de seguimiento, las cuales pueden ser consultadas con mayor detalle en la Tabla 6 del documento original, disponible en: <http://www.oecd.org/gov/46560184.pdf>.

Supuestos: puesto que no lo especifica abiertamente, se asume que todos los indicadores, sub indicadores y preguntas de seguimiento tienen el mismo peso en la ponderación final del índice. Por otra parte, se asume que entre más abierto es un gobierno, mayor es su impacto positivo en el desarrollo del país.

ANÁLISIS DE LOS ÍNDICES

Los índices presentados tienen como objetivo medir ciertos aspectos del gobierno abierto o la transparencia en general. Para poder contar con una perspectiva más completa sobre el estado del arte en la medición de los componentes frecuentemente asociados al concepto de gobierno abierto, en esta sección se analizan los elementos en común de dichos índices, así como sus principales fortalezas y limitaciones.

ELEMENTOS EN COMÚN

Una de los primeros aspectos que resaltan al consultar los índices internacionales que han buscado medir el gobierno abierto es que éstos, al estar basados en la definición de la *Definición Abierta* y el *G8 Open Data Charter*, en su mayoría analizan la existencia de conjuntos de datos liberados por los gobiernos nacionales de diversos países. El *Global Open Data Index* se enfoca exclusivamente en evaluar los conjuntos de datos con base en sus componentes técnicos y legales. El *Open Data Barometer* incluye además las percepciones de expertos en el tema y trata de medir los impactos percibidos que los datos liberados han tenido en los diversos países analizados. A diferencia de los anteriores, el *Open Government Index* busca medir la apertura de los gobiernos exclusivamente con base en las experiencias y percepciones generales del público y expertos locales. En lo que respecta a México en materia de medición de gobierno abierto, se encontró un solo intento de medición de gobierno abierto: aquél elaborado por Rodrigo Sandoval desde 2007 y que, por lo menos hasta 2011, se enfocó en medir la transparencia en línea de los gobiernos estatales de la República Mexicana con una metodología simple que otorga el mismo peso a todos los componentes del modelo. Finalmente, organizaciones internacionales como la CEPAL y la OCDE han propuesto diversas dimensiones a partir de las cuales podría llevarse a cabo una medición de gobierno abierto en los países que las conforman; sin embargo, muchos términos utilizados están sujetos a la interpretación de los gobiernos nacionales y no especifican la importancia de los componentes de sus modelos ni las ponderaciones o el método de cálculo que deberían utilizarse para lograr una medición objetiva de la apertura gubernamental, razón por la cual constituyen un conjunto de criterios generales que, más que medir, están orientados a guiar a los gobiernos nacionales de acuerdo con las mejores prácticas identificadas por estos organismos.

Por otro lado, las mediciones en materia de transparencia son más diversas y se han enfocado en diferentes niveles de gobierno, aunque por lo general se encuentran restringidas a medir la transparencia presupuestaria. Entre las mediciones globales, destaca por su elaborada metodología la del *International Budget Partnership* (en práctica desde 2006). Mediante al análisis de ocho documentos presupuestarios clave, el *Open Budget Index* mide la transparencia presupuestaria de diversos países y analiza, adicionalmente, las oportunidades de participación en el proceso presupuestario con las que cuentan los ciudadanos alrededor del mundo, así como la fortaleza de las instituciones formales de vigilancia. De manera paralela, diversos países europeos

(entre los que destacan Portugal y España) se han enfocado en medir la transparencia en línea a nivel local (ayuntamientos o municipalidades). En este rubro, resaltan los índices elaborados por el capítulo español de Transparencia Internacional y el construido por Rui Pedro Lorenzo et al. en 2013; este último, si bien acotado a los municipios portugueses, propone un método participativo (potencialmente extrapolable a localidades de otros países) para definir los indicadores a utilizar en la medición y las ponderaciones que cada uno de ellos tendrá en el cálculo del ranking. Finalmente, en América Latina se cuenta con el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria, coordinado por Fundar, que dejó de elaborarse en 2011.

En México existen diversas metodologías para evaluar distintos aspectos de la transparencia; una de las más conocidas es la *Métrica de la transparencia* elaborada por el CIDE, que abarca la Federación, las 32 entidades federativas y una muestra de sus municipios. Mediante cinco dimensiones (que incluyen un análisis tanto del marco legal como de la experiencia de los usuarios y los procesos de los órganos garantes), su elaborada metodología refleja el estado de la oferta de transparencia y del acceso a la información en los tres niveles y poderes de gobierno mexicanos. En lo que respecta a la transparencia presupuestaria en territorio nacional, destacan los *Índices de Información Presupuestal Municipal y Estatal* creados por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), que tienen como objetivo medir la calidad de la información oficial de los presupuestos estatales y municipales mediante múltiples indicadores binarios. En una línea similar, CIMTRA, desde una perspectiva que busca la participación de los ciudadanos para realizar sus mediciones, presenta rankings de transparencia y acceso a la información de los estados, delegaciones y congresos estatales mexicanos.

Finalmente, se identificaron algunos índices que buscan medir la fortaleza o calidad del marco legal de transparencia y acceso a la información pública. A nivel internacional, el más elaborado es el *Global Right to Information Rating*, que analiza las leyes nacionales de acceso a la información en 102 países del orbe. De forma similar, en México se cuenta con el *Índice del Derecho de Acceso a la Información Pública en México* (IDAIM), publicado por Fundar y enfocado en medir la calidad tanto de la ley federal de transparencia como de las leyes estatales.

FORTALEZAS Y LIMITACIONES

Las instituciones que producen rankings internacionales cuentan, por lo general, con una metodología sólida que otorga ponderaciones diferentes (y, hasta donde es posible, objetivas) a los distintos componentes o dimensiones que forman parte de sus evaluaciones. Asimismo, estos índices son ricos en tablas y gráficas y presentan la información tanto de forma agregada como desagregada y en formatos interactivos, por lo que pueden realizarse diversos análisis a partir de la misma. El acceso a dichos índices es gratuito y es posible consultar las bases de datos utilizadas en su elaboración, lo que hace que los resultados puedan ser confrontados y verificados. Un indicador de la fortaleza de los índices internacionales de gobierno abierto es que, al comparar uno con otro, se puede observar que los países, por lo general, se ubican

en una posición similar en las diversas mediciones, como se puede observar en la Tabla 8.

Tabla 8. Posición de México y de los diez mejores y diez peores países evaluados por tipo de índice.

Primeros diez	Global Open Data Index	Open Data Barometer	Open Government Index
1	Reino Unido	Reino Unido	Suecia
2	Dinamarca	Estados Unidos	Nueva Zelanda
3	Francia	Suecia	Noruega
4	Finlandia	Francia	Dinamarca
5	Australia	Nueva Zelanda	Países Bajos
6	Nueva Zelanda	Países Bajos	Finlandia
7	Noruega	Noruega	Canadá
8	Estados Unidos	Canadá	Reino Unido
9	Alemania	Dinamarca	Australia
10	India	Australia	República de Corea
México	28 (53%)	24 (50.09%)	42 (56%)
Últimos diez	Global Open Data Index	Open Data Barometer	Open Government Index
1	Botsuana	Namibia	Costa de Marfil
2	Chipre	Botsuana	Etiopía
3	Lesoto	Etiopía	Camerún
4	Tanzania	Zambia	Sierra Leona
5	Benín	Sierra Leona	Venezuela
6	Omán	Yemen	Cambodia
7	Sierra Leona	Camerún	Irán
8	Haití	Mali	Myanmar
9	Mali	Haití	Uzbekistán
10	Guinea	Myanmar	Zimbabue

Elaboración propia con base en los rankings del *Global Open Data Index*, el *Open Data Barometer* y el *Open Government Index*.

Nota: el color azul indica que el país se encuentra entre los mejores o peores diez en los tres índices; el color rojo, señala que el país se encuentra presente en dos de los índices. Los países en negro, sólo son mencionados en uno de los índices. En el caso de México, se indica su posición y, entre paréntesis, su porcentaje de apertura.

Como se puede apreciar en la Tabla 8, en los tres índices internacionales sobre gobierno abierto los países que obtienen las mejores puntuaciones son básicamente los

mismos y se mantienen constantes entre aquéllos considerados como “más abiertos”; cinco de ellos (Reino Unido, Dinamarca, Australia, Nueva Zelanda y Noruega) aparecen entre los mejores diez en los tres índices, mientras que sólo tres países son mencionados únicamente por un índice (Alemania, India y República de Corea), los cuales ocupan siempre el último lugar. Por otra parte, si bien existe una mayor variación entre los países que aparecen en los últimos escalafones (solamente Sierra Leona forma parte de los diez países peor evaluados por los tres índices), éstos consisten en su mayoría en naciones africanas o del suroeste de Asia. Por su parte, es interesante observar que, a pesar de que la posición de México en los tres índices varía un poco (sobre todo en el caso del *Open Government Index*), su porcentaje de apertura se mantiene siempre cercano al 50 por ciento.

Por otro lado, en lo que respecta a los índices mexicanos de transparencia, la mayor parte cuenta con metodologías suficientemente sólidas y elaboradas como para mostrar una radiografía del estado de la transparencia en México. En este punto es importante destacar que si bien los índices de transparencia municipal, delegacional y estatal elaborados por CIMTRA no cuentan con una metodología suficientemente robusta como para que sus mediciones sean tan confiables como las del IMCO o de la *Métrica de Transparencia*, buscan involucrar activamente a grupos ciudadanos en la medición y evaluación del estado de la transparencia mexicana, con lo cual incorporan una perspectiva ciudadana sobre el estado de la transparencia en el país que los otros —por su perfil más académico— carecen.

No obstante estas fortalezas, algunos de los índices y métricas analizados cuentan con metodologías que no permiten llegar a conclusiones sólidas o confiables sobre el estado de la transparencia o el gobierno abierto en el ámbito de estudio (por ejemplo, la *Medición de la Transparencia en Línea* de Sandoval y el *Measurement of Open Government: Metrics and Processes* de Bertot, McDermott y Smith). Además, debido a que no existe un consenso sobre lo que significa *Gobierno Abierto*, cada metodología lo asocia con componentes distintos y, por lo tanto, hay una amplia diversidad de indicadores empleados para su medición. Adicionalmente, la medición de gobierno abierto, o de la transparencia, se ha llevado a cabo desde una perspectiva nacional y centralista. Como se observó en el análisis de los índices, sólo en algunos casos la medición de dichos conceptos se realizó en el ámbito local. En todo caso, ninguno de los índices analizados se enfoca en evaluar la transparencia proactiva, sino que se enfocan en analizar la medida en la que distintos gobiernos cumplen con lo al respecto se estipula en la ley.⁴⁸

⁴⁸ El único índice que de alguna manera mide un componente proactivo en la acción gubernamental, es el *Measurement of Open Government: Metrics and Process*, de Bertot, McDermott y Smith (2010). Los autores miden la implementación de los componentes de la *Directiva de Gobierno Abierto* (OGD, por sus siglas en inglés) por parte de 30 agencias de gobierno estadounidenses, a quienes dan puntos extra si los componentes del plan superan los requisitos mínimos establecidos en la directiva (véase índice 20 de la presente guía).

CONCLUSIONES

El análisis de distintos índices nacionales e internacionales para medir la apertura o transparencia de los gobiernos apunta a que, en su mayoría, evalúan a) el grado de la transparencia gubernamental; b) conjuntos de datos de acuerdo con la *Definición Abierta* y el *G8 Charter*; c) algún componente de la participación ciudadana; d) la fortaleza de los marcos institucionales del derecho de acceso a la información, o e) las percepciones de ciudadanos y expertos con respecto a la apertura o transparencia de sus gobiernos. En todo caso, estas mediciones se enfocan en medir la existencia de los atributos centrales de dichos conceptos y, en menor medida, los impactos reales de la liberación de datos o de un “gobierno abierto”. Este es el caso del *Open Data Barometer*, que en su tercer subíndice mide, mediante la percepción de expertos, el impacto que han tenido los datos abiertos en los ámbitos político, social y económico.

Las mediciones de datos y gobierno abiertos se han enfocado en el nivel nacional y no en el estatal o local. Tanto el *Global Open Data Index* como el *Open Data Barometer*, analizan conjuntos de datos cuya liberación depende, en buena medida, de los gobiernos nacionales de cada uno de los países evaluados. Incluso el *Open Government Index*—que incluye algunas preguntas respecto de los gobiernos locales de los países evaluados— produce una calificación por país y no por gobiernos estatales o locales.⁴⁹ En todo caso, la medición del gobierno abierto o liberación de datos que realiza este índice lo hace en las ciudades más desarrolladas de cada una de las naciones incluidas en el estudio.⁵⁰

En materia de transparencia, se puede observar que las mediciones, por lo general, se enfocan en medir el lado de la oferta y no el de la demanda de información (en este caso, la *Métrica de Transparencia* podría constituir una excepción al incluir una dimensión de *Usuario simulado* que evalúa la calidad de los procesos de atención y las respuestas a las solicitudes ciudadanas de información pública). Adicionalmente, ninguno de los índices revisados mide en realidad la transparencia proactiva, sino que se concentran en medir los pisos mínimos de transparencia establecidos en la ley o la transparencia reactiva de los sujetos obligados.

Este análisis sobre los índices vinculados a gobierno abierto deja claro, por una parte, que se ha buscado medir y valorar los avances en esta materia en diversos países y que se han ideado metodologías variadas y distintas fuentes de información. Por otra parte, muestra que hay una enorme oportunidad de construir metodologías más complejas que permitan mediciones que incorporen todas las dimensiones de gobierno abierto y que puedan aplicarse a más unidades de análisis (distintas de gobiernos nacionales).

⁴⁹ Los datos recopilados por el *Open Data Barometer* provienen de encuestas aplicadas en las tres ciudades más grandes de cada país participante.

⁵⁰ A pesar de esto, en la reciente *Cumbre Global de la Alianza para el Gobierno Abierto* celebrada en la Ciudad de México en octubre de 2015, Alejandro Ponce, representante del *World Justice Project* (organización encargada de producir el *Open Government Index*), anunció la intención de medir el gobierno abierto a nivel estatal a partir del siguiente año comenzando por México. De ser así, éste constituiría el primer intento serio por medir (si bien con base en percepciones) el gobierno abierto de forma más desagregada.

