



M
Métrica de
Gobierno
Abierto
2023

RESUMEN EJECUTIVO



Métrica de
Gobierno
Abierto
2023

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES (INAI)

Adrián Alcalá Méndez

Comisionado Presidente

Blanca Lilia Ibarra Cadena

Comisionada

Norma Julieta del Río Venegas

Comisionada

Josefina Román Vergara

Comisionada

Métrica de Gobierno Abierto 2023

El Colegio de México, A.C., Ciudad de México, 2023

EQUIPO TÉCNICO

Coordinadores: Fernando Nieto, Guillermo M. Cejudo

Investigadores: Diana L. Ramírez, Juan C. Olmeda, Juvenal Campos, Melina Altamirano

Analistas: Julian Mokwa, Sergio Parra

Asistentes: Alejandro Sánchez, Ana Pascoe, Cassandra Uribe, Constantino de León, Esperanza Rojas, Jerónimo del Río, Keiji Navarro, Luis Ruíz, María Aguirre, Sofía Texcahua

Para citar este documento:

El Colegio de México (2024), Métrica de Gobierno Abierto 2023, El Colegio de México, México, disponible en: https://colmex.shinyapps.io/metrica_gobierno_abierto_2023/.

ÍNDICE

México

INTRODUCCIÓN	5
Procesos para la construcción de la Métrica de Gobierno Abierto 2023	6
RESULTADOS	8
HALLAZGOS	11
1. La apertura gubernamental se ha deteriorado en los últimos años	11
2. Las rutinas y procedimientos de acceso a la información y transparencia activa se siguen consolidando	12
3. Pese a la disponibilidad de información, aún es necesario prestar más atención a calidad de la información que se pone a disposición de las personas	13
4. Persisten insuficiencias en la información puesta a disposición vía transparencia proactiva	13
5. La mayor parte de las instituciones públicas no cumplen con hacer públicos los datos abiertos	14
6. La Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) se ha consolidado como mecanismo para el acceso a la información, aunque tiene aún oportunidades de mejora	14
7. La participación ciudadana sigue siendo el eslabón más débil del gobierno abierto en México	15
8. Las redes sociales comienzan a ser un vehículo para la participación ciudadana, pero replican los problemas de los otros medios de contacto.....	15

INTRODUCCIÓN

Métrica

La apertura gubernamental permite que la ciudadanía ejerza su derecho a conocer, accediendo a datos e información sobre las actividades de las entidades gubernamentales, los resultados de los programas y sobre la disponibilidad y calidad de los servicios públicos. También invita a una participación más activa de todos los sectores de la sociedad, tanto organizados como no organizados, en la resolución de los problemas comunes y en la mejora de los servicios provistos por el Estado. Esta interacción fomenta decisiones públicas más transparentes y responsables que contribuyen a políticas y programas más efectivos y a instituciones menos susceptibles a la corrupción, a la vez que fomenta la confianza ciudadana en las instituciones de gobierno.

Desde 2017, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, INAI, ha auspiciado bianualmente la **Métrica de Gobierno Abierto (MGA)**. Esta es un instrumento de medición, desde la óptica ciudadana, del estado y los alcances de la apertura gubernamental en diferentes instituciones públicas del país. En sus distintas ediciones, la MGA ha servido para que el Sistema Nacional de Transparencia, los órganos garantes del derecho a la información, los sujetos obligados (SOs) en toda la República y la ciudadanía cuenten con información oportuna y confiable sobre el estado de la apertura gubernamental en el Estado mexicano.

La metodología y los indicadores de la MGA están diseñados para capturar las experiencias de la ciudadanía al interactuar con sus gobiernos, ya sea tratando de acceder a información o influyendo en decisiones y procesos. La edición 2023 de la MGA es la más completa hasta ahora en términos de su representatividad institucional y territorial. Además, en la presente edición, se realizaron algunas actualizaciones metodológicas que, por un lado, permiten evaluar el cumplimiento de obligaciones y estándares que se han desarrollado en años recientes al seno del Sistema Nacional de Transparencia, particularmente en lo que toca a prácticas de transparencia proactiva y publicación de datos abiertos, y, por otro lado, se incorporan algunas innovaciones metodológicas que capturan nuevas posibilidades de interacción entre personas e instituciones públicas por medio de redes sociales.

Los resultados de la MGA 2023 evidencian un estancamiento y deterioro de la apertura gubernamental del Estado mexicano en su conjunto. En la mayoría de los casos, se observaron decrementos en los componentes e indicadores de la Métrica. Específicamente, el **Índice de Gobierno Abierto (IGA) pasó de 0.48 a 0.46 de 2021 a 2023**. Esto significa que, **desde 2019, el índice ha experimentado, en promedio, una disminución de 6%** en cada nueva medición en comparación con la anterior. En términos de las dos dimensiones básicas de la apertura gubernamental, de 2021 a 2023, los índices de transparencia y participación pasaron de 0.61 a 0.60 y de 0.35 a 0.32, respectivamente.

Procesos para la construcción de la Métrica de Gobierno Abierto 2023

La MGA se basa en dos dimensiones, transparencia y participación, y utiliza un conjunto de indicadores para medir el desempeño de los sujetos obligados. En términos generales, la cuarta edición de la MGA (2023) emplea las mismas dimensiones, perspectivas y componentes, así como los respectivos métodos de cálculo de versiones anteriores (2017, 2019 y 2021). Desde su inicio, la MGA ha concentrado su evaluación en dos aspectos centrales de la relación entre el gobierno y la ciudadanía: la transparencia y la participación ciudadana. La primera es entendida como qué tanto pueden las personas conocer lo que hacen sus gobiernos, mientras que la segunda se enfoca en la medida en que las personas se pueden involucrar en la toma de decisiones públicas (Figura 1).

Figura 1. Operacionalización de la apertura gubernamental y sus dimensiones

	Transparencia (T)	Participación (P)
Perspectiva Gubernamental (G)	La institución hace pública información relevante, completa y de manera oportuna sobre sus decisiones y actividades.	La institución cuenta con mecanismos para involucrar a la ciudadanía en sus decisiones y actividades.
Perspectiva Ciudadana (C)	Una persona puede obtener información oportuna y comprensible sobre las decisiones y actividades.	Una persona puede activar un mecanismo que le permite incidir en las decisiones y actividades.

Elaborado con base en CIDE, 2017.

La versión 2023 de la MGA conserva los sujetos obligados que han sido evaluados desde su primera edición en 2017. No obstante, se han actualizado aquellos que ya no son considerados sujetos obligados y las instituciones que han experimentado modificaciones debido a ajustes normativos u organizacionales. Además, la muestra a evaluar incrementó poco menos de 50%, al pasar de 1,365 sujetos obligados en 2021 a 2,043 en la presente edición.

La evaluación de los componentes de la MGA utiliza diversas fuentes de información, así como distintas estrategias y periodos para el levantamiento de los datos. Con el objetivo de aprovechar las actualizaciones de las herramientas de acceso a la información pública y para mostrar la utilidad de las fuentes abiertas de información, en la MGA 2023 utilizamos por primera vez las bases de datos disponibles sobre solicitudes de información y obligaciones de transparencia de la sección de datos abiertos de la Plataforma Nacional

de Transparencia (PNT). Con estos conjuntos de datos se evaluaron los componentes de Acceso a la Información y Transparencia Activa. En total, se analizaron 567,428 solicitudes de acceso a la información para el periodo a evaluar y se verificaron casi 65 mil obligaciones de transparencia.

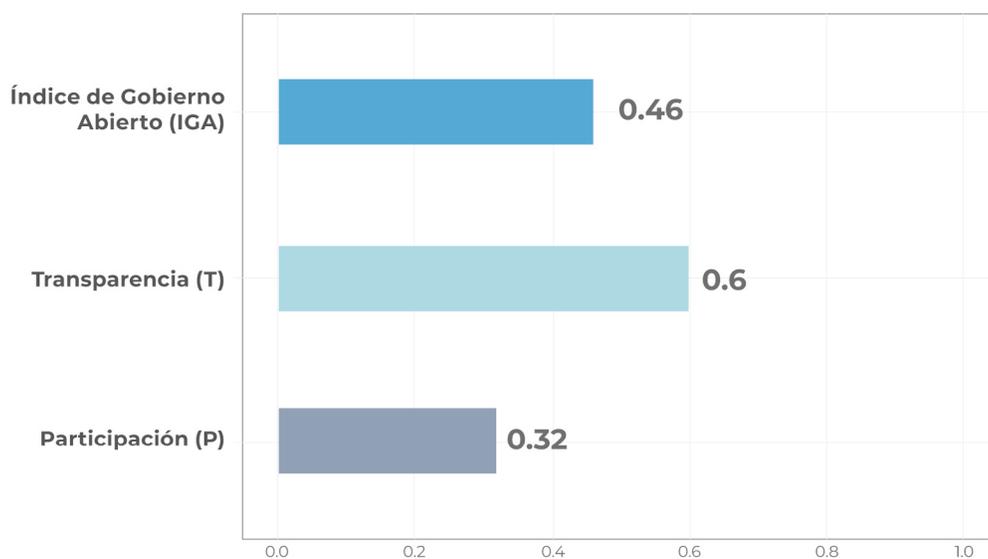
Por otra parte, en la MGA 2023 se refinaron o actualizaron algunos criterios y medios de levantamiento. Específicamente, en consulta con el INAI, se pusieron al día los criterios a evaluar relacionados con la publicación de datos abiertos, así como con las iniciativas de transparencia proactiva, con lo cual se fija un estándar más exigente para ambos componentes. También, la MGA 2023 incluyó por primera vez la posibilidad de establecer contacto con las instituciones por medio de Facebook. Estos ajustes, aunque no afectan el espíritu original de la MGA, sí implican una medición más precisa del modelo teórico y ofrecen mayor validez respecto a la experiencia real de las personas que intentan establecer contacto con una institución pública en México en 2023.

RESULTADOS

Métrica

La principal medida de la MGA es el **Índice de Gobierno Abierto (IGA)**. Este es un número entre 0 y 1, que sintetiza el nivel de apertura gubernamental de los diferentes sujetos obligados (SOs). Una calificación de 1 es indicativa de un gobierno totalmente abierto y 0, de uno sin apertura. **El IGA 2023 para todo el conjunto de instituciones evaluadas es de 0.46**. En la dimensión de Transparencia (T) el país obtuvo 0.60 en promedio, mientras que en la de Participación (P) la calificación media es de 0.32.

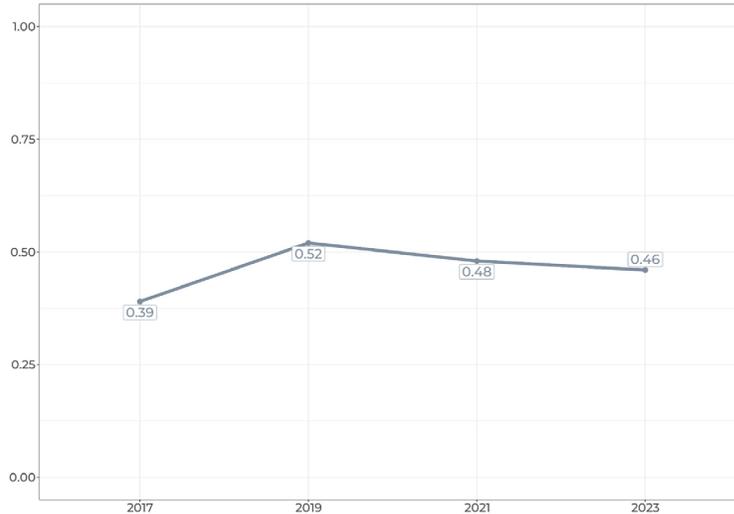
Gráfica 1. Índice de Gobierno Abierto 2023 y sus dimensiones



Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2023

Contar con cuatro ediciones de este estudio nos brinda la oportunidad de rastrear los avances y retrocesos en términos de apertura gubernamental en el país. La gráfica 2 ilustra estos cambios. Destaca especialmente una mejora entre la primera edición en 2017 y la más reciente en 2023, aunque de igual manera los datos evidencian un retroceso en comparación con los resultados de 2021 y 2019.

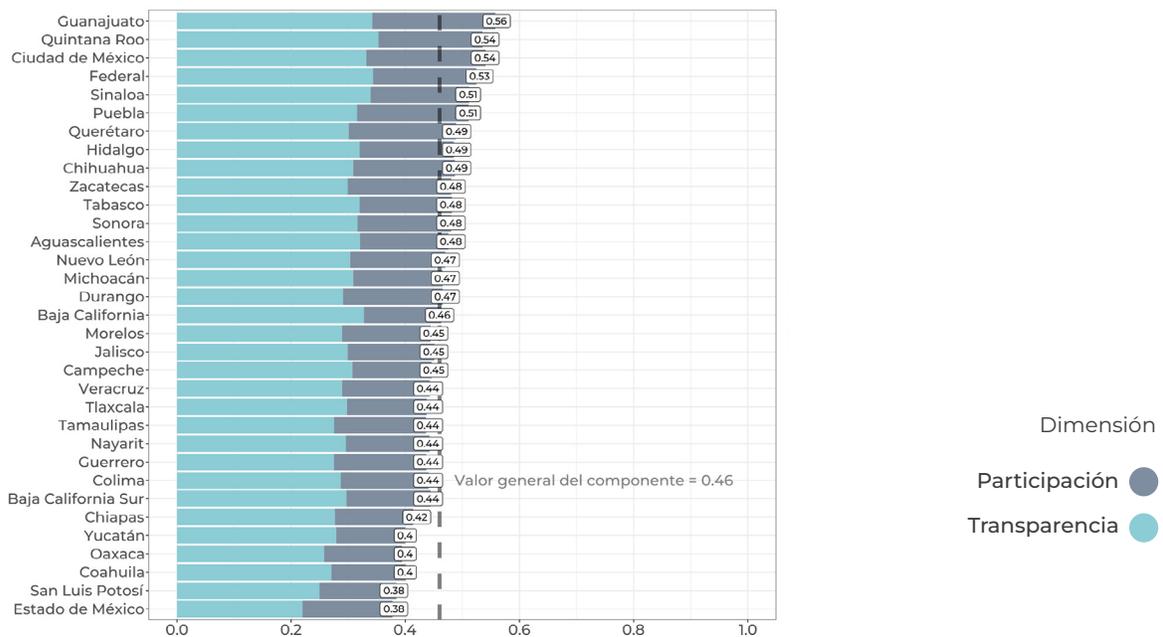
Gráfica 2. Evolución del Índice de Gobierno Abierto 2017-2023



Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2023

Las siguientes gráficas muestran los resultados obtenidos en 2023 por cada estado y por la federación, por ámbito de gobierno, así como por cada tipo de sujeto obligado. Por segundo año consecutivo, el estado de Guanajuato obtuvo la puntuación más alta (0.56). Le siguen Quintana Roo y Ciudad de México, ambas entidades con un resultado de 0.54.¹

Gráfica 3. Índice de Gobierno Abierto 2023, por entidad federativa

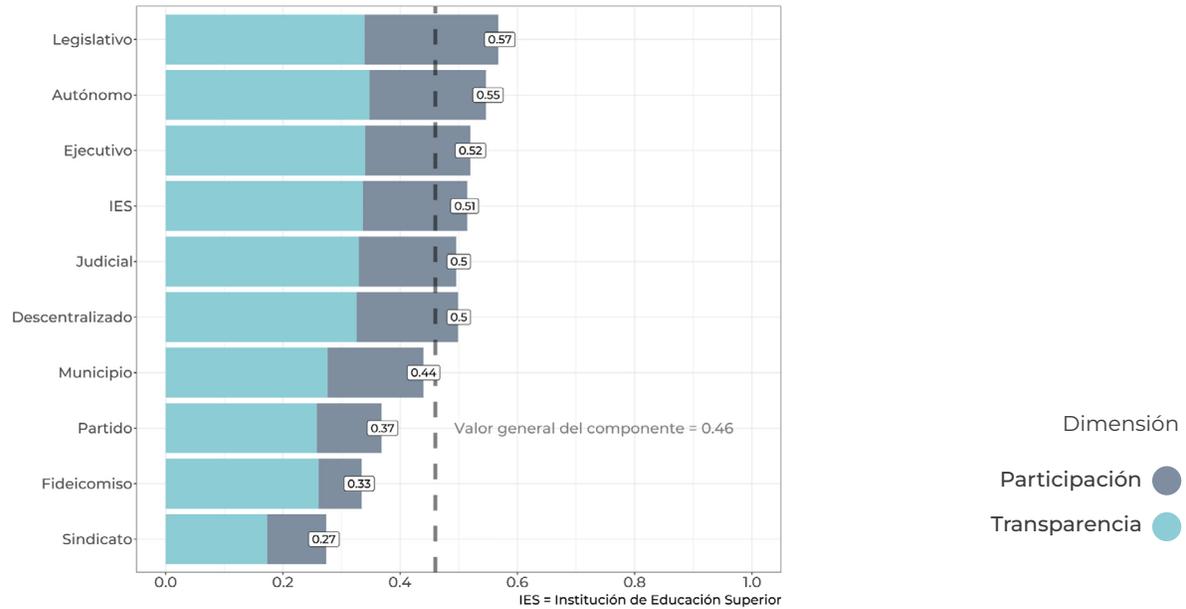


Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2023

¹ Para simplificar la presentación de los resultados, todas las cifras fueron redondeadas a un centesimal. El dato preciso para cada sujeto obligado, tipo de sujeto obligado o entidad federativa puede consultarse en la base de la MGA 2023 en https://colmex.shinyapps.io/metrica_gobierno_abierto_2023/.

Por tipo de sujeto obligado, los que presentan mayor apertura son los que pertenecen al Poder Legislativo (0.57), seguido de los Autónomos (0.55) y los del Ejecutivo (0.52). Al igual que en 2021, los sindicatos mantienen su posición como el tipo de SO menos transparente y receptivo a la participación ciudadana, con una calificación de 0.27.

Gráfica 4. Índice de Gobierno Abierto 2023, por tipo de sujeto obligado



Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2023

HALLAZGOS

Métrica

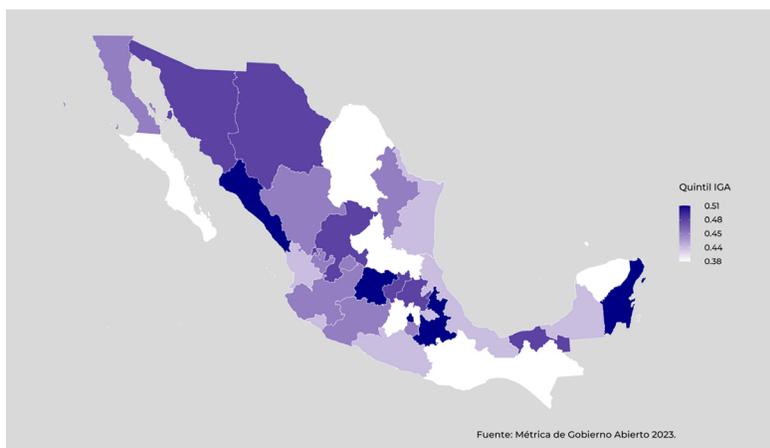
Los resultados de la MGA 2023 aportan lecciones y señalan aspectos críticos para mejorar la apertura en las instituciones del sector público mexicano. En esta sección final destacamos algunos de los hallazgos más significativos con base en la evidencia recopilada.

1. La apertura gubernamental se ha deteriorado en los últimos años

Los resultados de la MGA 2023 revelan un patrón de estancamiento y deterioro de la apertura gubernamental en el Estado mexicano, en comparación con las últimas dos mediciones de la Métrica (2019 y 2021). Si se consideran estas mediciones, el indicador principal ha tenido una caída promedio de aproximadamente 6% en cada nueva edición. En esta última, esta tendencia general se observa en cambios a la baja en el Índice de Gobierno Abierto (que pasó de 0.52 a 0.46, de 2019 a 2023) y en la mayoría de los componentes e indicadores evaluados. Específicamente, respecto a la última medición (es decir, de 2021 a 2023), los componentes de datos abiertos, transparencia proactiva y la dimensión de participación fueron las que mayor deterioro mostraron. En cambio, se observaron cambios positivos en acceso a la información y transparencia activa.

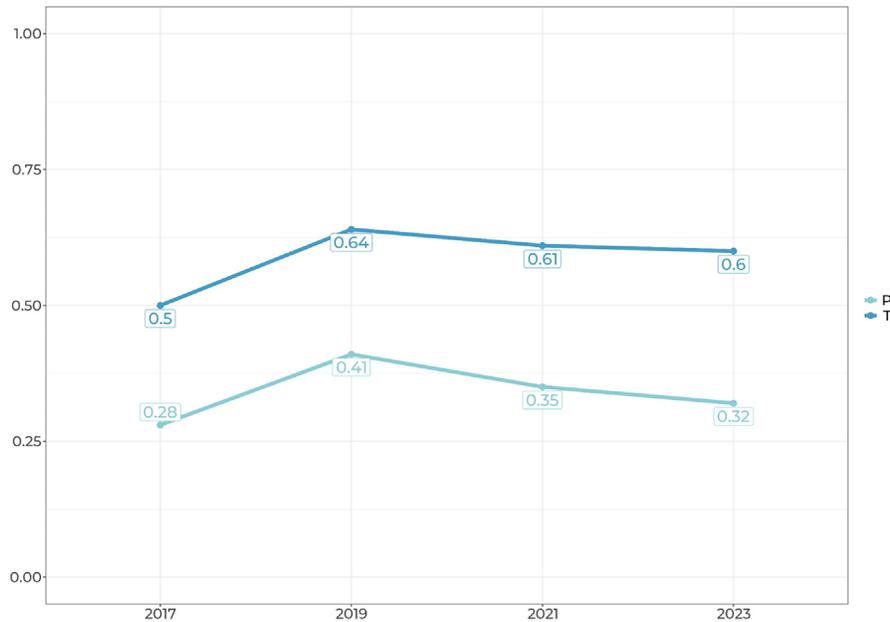
En el caso de las entidades federativas, como en ocasiones anteriores, los resultados generales del IGA revelan diferencias entre las regiones del país (ver Gráfica 22). No obstante, a pesar de que algunos estados se ubican por encima de la media global, la distancia entre los mejor evaluados y los peor evaluados es relativamente corta. Guerrero, Tlaxcala, Chiapas, Nuevo León y Oaxaca tuvieron mejoras en el IGA, mientras que el Estado de México, Guanajuato, Aguascalientes, Baja California y Coahuila vieron caídas de hasta diez puntos de 2021 a 2023.

Gráfica 5. Mapa del Índice de Gobierno Abierto 2023, por quintiles



Si se analizan los datos por tipo de sujeto obligado, se puede advertir que casi todos los tipos vieron decrementos en el valor del IGA. Tan sólo las instituciones públicas de educación superior (IES) y el poder legislativo tuvieron cambios a la alza, respecto a 2021.

Gráfica 6. Evolución del Índice de Gobierno Abierto 2017-2023, por dimensión



Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2023

2. Las rutinas y procedimientos de acceso a la información y transparencia activa se siguen consolidando

A pesar de una tendencia a la baja, los resultados de la MGA 2023 también revelan un importante cambio positivo en algunos componentes de transparencia. De hecho, el análisis indica que el mejor desempeño global de las instituciones evaluadas se ha concentrado en este ámbito. Comparativamente, en relación con el año 2021, las instituciones han mejorado su puntaje en 2.5% en cuanto al acceso a la información desde la óptica gubernamental, 4.7% en el acceso a la información desde la perspectiva ciudadana y en 6.3% en cuanto a la transparencia activa.

Lo anterior implica que, en general, las diferentes organizaciones responden a las solicitudes de acceso a la información con mayor frecuencia, casi siempre dentro de los plazos legales y sin necesidad de solicitar una prórroga, y que, además, sus respuestas se reciben con mayor celeridad y completud. Por otra parte, hay evidencia de que, en términos generales, los SOs tienden a cumplir con mayor regularidad con sus obligaciones de transparencia en la Plataforma Nacional de Transparencia. Aunque ciertamente persisten deficiencias en cuanto a la calidad de la respuesta (el indicador de claridad pasó de 0.81 a 0.78) y el cumplimiento de obligaciones no es homogéneo (los sindicatos y partidos no cumplen con la carga de información de la misma manera que los organismos autónomos), la importancia de este progreso es doble.

El hallazgo refleja un sólido proceso de institucionalización de las normativas y mecanismos de acceso a la información en el marco de la legislación mexicana. Los datos sugieren que las instituciones han adoptado procedimientos y rutinas de acceso de acuerdo con las reglas, y que estos mecanismos funcionan de manera más estable que antes, lo que abona, desde el punto de vista de la ciudadanía, en un acceso a información pública con mayor eficacia, eficiencia y certeza. A partir de una trayectoria de dos décadas, consolidada a partir de la reforma constitucional, la ley general en la materia y la puesta en marcha del Sistema Nacional de Transparencia y de sus instrumentos, particularmente la PNT, hoy es posible identificar que en la mayoría de las oficinas públicas del país se ha internalizado la forma de responder a las solicitudes de acceso a la información y de atender obligaciones normativas en transparencia, independiente de cambios de administración y personas funcionarias, no como un objetivo genérico sino como un procedimiento concreto, con responsables y obligaciones específicas.

3. Pese a la disponibilidad de información, aún es necesario prestar más atención a calidad de la información que se pone a disposición de las personas

Aunque, como ya se ha dicho, los datos ofrecen evidencia de que los procedimientos y reglas de transparencia han mejorado, al mismo tiempo, los resultados de la MGA 2023 indican que la calidad de la información es limitada en muchos casos e incluso, si se consideran aspectos como la transparencia proactiva o la claridad de respuestas a solicitudes de información, la calidad de los datos e información podría estar disminuyendo.

Un tema que merece atención especial es la calidad de la información que las instituciones cargan para cumplir con sus obligaciones de transparencia. Durante la recolección de datos, se encontraron varios ejemplos problemáticos: enlaces rotos, documentos incomprendibles o desactualizados, o información parcialmente completa.

4. Persisten insuficiencias en la información puesta a disposición vía transparencia proactiva

Uno de los resultados más notables de la MGA 2023 es la caída en el indicador de transparencia proactiva de 0.38 en 2021 a 0.27 en 2023. En parte, este resultado se debe a que la actual edición de la Métrica usa un estándar más estricto; a saber, si además de los atributos previamente evaluados, la información publicada por los SOs se acompaña de datos sobre su origen, fecha de generación, de emisión y difusión (confiabilidad); evita tecnicismos (comprensibilidad); cuenta con algún mecanismo de retroalimentación ciudadana (interacción ciudadana), y con una leyenda de actualización y si estaba actualizada al último trimestre (fecha de actualización).

El análisis de los resultados revela que, en general, la transparencia proactiva sigue siendo un ámbito de gran oportunidad para el sector público mexicano. Al igual que en la edición 2021 de la MGA, los resultados muestran que el acceso que las instituciones públicas proveen a la ciudadanía de manera proactiva, es decir, que no responde a una obligación normativa de transparencia o que deben hacer pública reactivamente debido a una solicitud expresa, sigue siendo limitada en la mayoría de los casos o nula en otros.

5. La mayor parte de las instituciones públicas no cumplen con hacer públicos los datos abiertos

Los datos abiertos, desde la primera edición de la MGA, ha sido el componente con la calificación más baja. La mayor parte de las oficinas públicas siguen sin poner a disposición de las personas datos con las características necesarias para su utilización como datos abiertos.

El que haya instituciones que no cumplen con hacer públicos los datos abiertos y que haya retrocesos frecuentes es evidencia de que, en contraste con otros componentes de la dimensión de transparencia, la apertura de datos ha quedado –con notables excepciones– al arbitrio de los gobernantes, que deciden si publican datos, qué datos publican, cuándo los actualizan y cuando desaparecen los portales en los que la ciudadanía podría consultarlos. Esto resalta la importancia de la Política Nacional de Datos Abiertos lanzada en 2023 por el Sistema Nacional de Transparencia. Su implementación requerirá no sólo la definición de procesos y estándares, sino la creación de capacidades en los sujetos obligados.

6. La Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) se ha consolidado como mecanismo para el acceso a la información, aunque tiene aún oportunidades de mejora

Parte de la evaluación de la MGA 2023 se hizo con base en los conjuntos de datos abiertos de la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT). Específicamente, se usaron datos sobre solicitudes de acceso a la información y sobre el cumplimiento de obligaciones de transparencia que, por primera vez, fue posible descargar desde la PNT. También se consultó la PNT para obtener datos sobre ejercicios de participación ciudadana reportados por las instituciones. Estos recursos son muy valiosos para ejercicios de análisis y evaluación como el presente estudio, además de que son ejemplo de cómo la apertura de datos puede ser un activo de gran valor social.

Sin embargo, la MGA 2023 también reveló áreas de mejora que podrían enriquecer la experiencia de los usuarios de la PNT y contribuir a futuros estudios. Es vital abordar las carencias en la información, como los datos faltantes, carpetas vacías o la falta de claridad sobre las obligaciones de transparencia aplicables a cada SO. Es esencial simplificar y facilitar el análisis y seguimiento de los datos. Una medida práctica sería asignar identificadores únicos (y públicos) a los SOs, lo cual permitiría rastrear la información de manera eficiente, incluso ante cambios organizacionales o de nomenclatura. Finalmente, es fundamental estandarizar y homogeneizar el acceso a la información a través de la PNT. Actualmente, persisten discrepancias en las prácticas y criterios empleados por diferentes órganos garantes y la exclusión de municipios con menos de 70 mil habitantes de la plataforma. Existen también reglas de aplicabilidad diferenciadas entre sujetos obligados similares. Estas situaciones crean una asimetría en el ejercicio del derecho a la información, dependiendo de la ubicación de la persona o del SO del que se requiere información pública.

7. La participación ciudadana sigue siendo el eslabón más débil del gobierno abierto en México

En 2017, la primera edición de la MGA reportó grandes desafíos para la participación ciudadana. Desde entonces cada edición ha encontrado que la ausencia de un lenguaje común, de procesos estandarizados y de normas que establezcan responsabilidades y derechos claros, ha generado que ni entre los funcionarios públicos ni entre las personas haya una expectativa compartida acerca de qué significa la participación ciudadana y cómo debe funcionar.

En esta edición, confirmamos que muchos de los gobiernos confunden participación ciudadana con atención ciudadana, por ejemplo cuando se reporta información en la PNT sobre los mecanismos existentes. También, se volvió a encontrar que existen puntos de contacto definidos explícitamente por los gobiernos para la participación ciudadana, pero que no funcionan.

Aunque es una obligación reportar los resultados de los ejercicios de participación en la PNT, esta no es una práctica frecuente. Solo 14.7% de los SOs que registran mecanismos reales de participación reportan seguimiento a las deliberaciones y decisiones tomadas en esos espacios.

La falta de expectativas claras y responsables claramente identificables genera que los gobiernos puedan eludir a la ciudadanía que intenta participar. Existe una enorme cantidad de obstáculos que una persona que intenta participar en sus gobiernos enfrenta a la hora de querer incidir en las decisiones, empezando por el desconocimiento institucional sobre cómo lidiar con una persona que busca participar.

8. Las redes sociales comienzan a ser un vehículo para la participación ciudadana, pero replican los problemas de los otros medios de contacto

Las formas en las que la ciudadanía interactúa con los gobiernos se van adaptando a las nuevas posibilidades tecnológicas. Desde hace años las redes sociales han empezado ocupar en todo el mundo un lugar importante como mecanismo de interacción y de participación ciudadana. En esta edición de la MGA se consideró oportuno incluir Facebook como uno de los métodos de contacto posibles para que las personas intenten incidir en sus gobiernos, junto con el teléfono o el correo electrónico.

En general, se encontró que 83.3% (1,702) de los SOs estudiados tienen un perfil en Facebook. De los SOs con perfil, 68.4% fueron contactados por ese medio en alguno de los intentos por activar un mecanismo de participación ciudadana. Los resultados muestran que, a pesar de que buena parte de los SO en principio podría ser contactado vía Facebook, sólo se obtuvo respuesta en 24.3% de los casos. De los SOs contactados, de 32.7% de ellos se recibió únicamente un mensaje automatizado y no existió seguimiento posterior.

Al final, a pesar del potencial que la nueva tecnología ofrece para la interacción entre go-

biernos y ciudadanía, solo en 7.9% de los casos fue posible iniciar un proceso de participación ciudadana a través de redes sociales.

Al igual que en ediciones previas, este resumen se complementa con una plataforma interactiva de visualización de datos (https://colmex.shinyapps.io/metrica_gobierno_abierto_2023/). Esta herramienta digital está diseñada para ofrecer a la ciudadanía y las instituciones la posibilidad de explorar, comparar y analizar en profundidad los resultados de la MGA 2023 y de ediciones anteriores. Este enfoque interactivo busca promover una comprensión más profunda y un análisis más detallado de los datos disponibles, facilitando así un mayor compromiso y entendimiento de las diferentes piezas de la apertura gubernamental.

