



1 de diciembre de 2015 | Vol. 16 | Núm. 12 | ISSN 1607 - 6079

# ARTÍCULO

## **MIDIENDO EL GOBIERNO ABIERTO: HALLAZGOS DEL RANKING DE PORTALES ESTATALES 2015**

<http://www.revista.unam.mx/vol.16/num12/art100/>

*Rodrigo Sandoval Almazán*  
(Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UAEM)

## MIDIENDO EL GOBIERNO ABIERTO: HALLAZGOS DEL RANKING DE PORTALES ESTATALES 2015

“  
Con el avance de las tecnologías de información y comunicación (TIC) y la comercialización de las computadoras personales desde los años noventa, los obstáculos de acceso a la información gubernamental pueden comenzar a resolverse con la digitalización de los archivos...  
”

### Resumen

Se ha hablado mucho del gobierno abierto en los últimos años. No obstante, poco lo conocen los ciudadanos y los organismos gubernamentales de cualquier nivel desde el 2006, año en que surge este proyecto de investigación acerca de cómo medir el gobierno abierto en México. Utilizando los portales de internet de los organismos de transparencia estatal, se ha elaborado un estudio comparativo que los ubica contrastando diversas variables –información, diseño, interacción– con un modelo teórico. Este artículo presenta los hallazgos obtenidos en la medición 2015 para los 32 portales estatales de transparencia y acceso a la información en México. Partiendo de un breve recorrido teórico para distinguir entre gobierno abierto, transparencia y acceso a la información, se presenta el modelo que orienta la investigación y recolección de datos para finalizar comentando los resultados y sus implicaciones. Se realiza este esfuerzo con la esperanza de contribuir tanto a la discusión teórica del tema como a las implicaciones prácticas que tiene para los ciudadanos, los directores de tecnologías de información en los estados y los académicos interesados en el tema, así como todos los que buscan herramientas útiles para la comparación presente y futura del gobierno abierto.

**Palabras clave:** transparencia, corrupción, datos abiertos, gobierno abierto, información libre.

## ASSESSING OPEN GOVERNMENT IN MEXICO: FINDINGS OF THE LOCAL GOVERNMENT RANKING 2015

### Abstract

*Open government has spread the word in recent years around the world. However, very few is known about this subject on citizens and government agencies. Since 2006 when this research project arises with the goal of assessing open government in Mexico. Using the Internet portals of transparency agencies in the local level has been developed a comparative research –benchmarking (which places different variables) information, design, and interaction– with a theoretical model. This short paper describes the main findings of the 2015 assessment for the 32 local government portals of transparency and information access. Starting with a brief literature review to differentiate among open government, transparency and information access concepts, then follows with the actual theoretical model, method and data collection with a section that describes main findings and its implications. The aim of this research is to contribute on the theoretical and practical discussion of the open government field to the scholars interested in the topic. Besides the practical implications of the results for citizens, practitioners and public servants related to the implementation of open government and transparency practices that are looking for tools to compare present and future of the open government.*

**Keywords:** open government, transparency, corruption, accountability.

## MIDIENDO EL GOBIERNO ABIERTO: HALLAZGOS DEL RANKING DE PORTALES ESTATALES 2015

### Introducción

La idea del gobierno abierto no es nueva. Su antecedente conocido se da en el siglo XVI en Suecia, donde la corona abrió la posibilidad para que sus gobernados pudieran tener acceso a los archivos gubernamentales así como a cualquier decisión pública (TAUBERER, 2012). No obstante, tanto en Europa como en los Estados Unidos de América se continuaron los esfuerzos por tratar de hacer pública la información gubernamental. A este movimiento, que buscaba que la documentación y archivos gubernamentales se hicieran públicos, se le conoció como Libertad de Información (*Freedom of Information* o FOI).

Considerando que la administración pública de cualquier gobierno es el mayor productor de información y datos para la toma de decisiones, se nos permite suponer que cualquier archivo público contiene cientos de miles de folios y millones de hojas que registran años de historia y de la actividad actual; sin embargo, esta cantidad de información no necesariamente ha sido catalogada, registrada y archivada. Además, el estado que puede tener toda esta documentación físicamente hacía imposible que una década atrás se le pudiera brindar una respuesta inmediata a cualquier ciudadano que solicitara acceso a ella.

Con el avance de las tecnologías de información y comunicación (TIC) y la comercialización de las computadoras personales desde los años noventa, los obstáculos de acceso a la información gubernamental pueden comenzar a resolverse con la digitalización de los archivos, la clasificación basada en bases de datos y algoritmos que permitan la clasificación automática, además de las recientes técnicas de minería de datos y *big data* que facilitan la organización de millones de registros en unos cuantos segundos.

Este cambio tecnológico generó las condiciones idóneas para abrir la información del gobierno. Consciente de esta tendencia, el presidente de Estados Unidos, Barack Obama, lanzó una iniciativa para abrir su gobierno y fomentar la cooperación y colaboración de sus ciudadanos en enero del 2009 (Open Government Directive, 2009). Con esta acción se impulsó fuertemente la idea del gobierno abierto en todo el mundo, al grado de que en septiembre del 2011 se creó la Alianza para el Gobierno Abierto, encabezada por Brasil y Estados Unidos y ocho naciones fundadoras, misma que ahora cuenta con más de 64 países que intercambian prácticas de gobierno abierto y capacitación entre sus propios funcionarios. México encabezó la alianza como presidente rotativo durante todo el 2015.

A pesar del auge que ha cobrado la idea del gobierno abierto debido a que se le ha llegado a proponer como una solución al problema de la corrupción en muchos países, aún no está lo suficientemente claro qué es el gobierno abierto y como llegar a él. Lo que sí es evidente es el uso de las TIC como herramienta común para lograr tal objetivo. En este sentido, para los efectos de esta investigación se entiende por gobierno abierto:

... una plataforma tecnológica institucional que convierta los datos gubernamentales en datos abiertos para permitir su uso, protección y colaboración por parte

de los ciudadanos en los procesos de decisión pública, rendición de cuentas y mejoramiento de los servicios públicos (SANDOVAL, 2013).

Sobre el gobierno abierto, por ser desde su origen una plataforma, se puede colocar un conjunto de programas, herramientas teóricas y prácticas que faciliten el flujo de la información gubernamental. No obstante, esto no podría lograrse si no se cuenta con el apoyo legal y presupuestal necesario; por ello se considera la institucionalización de la plataforma que la habilite con los recursos necesarios y el impulso político conveniente para llevarse a cabo y extender la temporalidad de su acción, más allá de los períodos gubernamentales, para lograr la apertura del gobierno.

Los retos a los cuales nos lleva esta aproximación conceptual son varios, pero no es el objetivo de este artículo discutirlos aquí. Sin embargo, uno de los más importantes es establecer una distinción entre transparencia y gobierno abierto, dado que ambos conceptos se han confundido e incluso se han convertido en sinónimos en el discurso gubernamental.

## Transparencia

La primera distinción que debemos hacer es hablar de transparencia y apertura. Bajo la perspectiva conceptual que aquí se ha expuesto, lo primero es lograr la apertura, tanto de los datos como de los procesos. En este sentido el concepto más amplio debe ser la apertura gubernamental que permita observar las distintas formas de transparencia, rendición de cuentas y apertura de datos.

En cuanto a la palabra *transparente*, de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, significa: "dicho cuerpo a través de cual pueden verse los objetos claramente". Se puede decir que es una propiedad óptica. Sin embargo, desde el enfoque social como concepto teórico puede entenderse a partir de las ideas de Michener y Bersch (2013), quienes definen la transparencia a partir de visibilidad y deducción (*visibility and deduction*). La primera idea es que traiga a la luz un objeto y hacerlo completamente visible; la segunda sugiere que puede ser deducido o entendido con cierto grado de precisión de acuerdo con los datos indirectos o la evidencia. En este sentido, la información pública puede ser entendida a partir de ambos conceptos tanto desde un punto de vista visible como deductivo.

Michener y Bersch (2013) sugieren que el concepto de transparencia adquirió mayor relevancia con el trabajo de los premios Nobel: George Akerlof, Michael Spence y Joseph Stiglitz. Asimismo, el concepto proviene de la idea de *Glásnost* que significa apertura, impulsada por Mikhail Gorbachov en los ochenta; o bien, de la organización no gubernamental, transparencia internacional que promueve la rendición de cuentas.

Por otro lado, Villeneuve (2014) ofrece un concepto de transparencia que "resume lo que se ha aplicado en el sector público como 'conducir los asuntos públicos de una forma abierta o de otro modo ser sujeto del escrutinio público'". Además, argumenta que para "activar" esta transparencia un instrumento clave ha sido el acceso a la información y las leyes vinculadas a ello. De esta forma construye su propio concepto sobre la transparencia de la transparencia (ToT), que es el siguiente: "...Es la comunicación productiva, abierta y sin obstáculos de conceptos herramientas y que se ubican para promover o alcanzar la transparencia lo que subraya los derechos inherentes y la obligación de las administraciones o los ciudadanos" [traducción propia].

En suma, la transparencia forma parte del gobierno abierto, tal como lo dice Mariñez Navarro (2013) "el gobierno abierto como modelo de gestión y visto como plataforma de democracia colaborativa se convierte en el contexto fundamental de la transparencia". La Tabla 1 muestra un resumen de este recorrido por distintos conceptos de transparencia, demostrando así la diferencia que existe entre la transparencia –deducción, visibilidad, acceso– y gobierno abierto con una idea mucho más amplia que agrupar a la transparencia.

Tabla 1. Comparativo de conceptos entre gobierno abierto y transparencia.

| Gobierno abierto  | Transparencia  |
|---|--|
| "La apertura fortalecerá nuestra democracia y promoverá la eficiencia y la eficacia en el Gobierno" (Open Government Directive, 2009).  | "La transparencia promueve la rendición de cuentas y proporciona información a los ciudadanos sobre lo que su Gobierno está haciendo" (Open Government Directive, 2009). |
| "Es una plataforma tecnológica que convierte los datos gubernamentales en datos abiertos" (SANDOVAL, 2013).   | "Conducir los asuntos públicos de una forma abierta o de otro modo ser sujeto del escrutinio público" (VILLENEUVE, 2014).  |
| "...gobierno abierto en su sentido más básico es la idea de que las personas tienen derecho a acceder a los documentos y procedimientos del gobierno" (OCDE, 2005).   | La información pública puede ser entendida a partir de ambos conceptos tanto desde un punto de vista visible como deductivo (MICHENER y BERSCH, 2013).                   |
| Mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información mediante la apertura de datos públicos (para ejercer control social y rendición de cuentas), y la reutilización de la información del sector público (para promover la innovación y el desarrollo económico) (RAMÍREZ-ALUJAS, 2012). |  |

Bajo esta perspectiva se puede entender que la transparencia es una etapa previa al gobierno abierto, pero al mismo tiempo puede convertirse en una herramienta para lograr implementarlo. El objetivo de este trabajo es medir el impacto de las políticas de transparencia en los portales de Internet de los estados en México, de tal forma que las prácticas de transparencia –datos, procesos, regulaciones– promuevan la idea del gobierno abierto. Como dice Villeneuve (2014), la transparencia nos puede ayudar a lograr un mayor acceso a la información, que es a final de cuentas lo que deseamos.

## Antecedente

Para estudiar las prácticas de transparencia que abonan la idea del gobierno abierto, he considerado analizar los portales de internet de los gobiernos estatales en México. Este análisis comenzó en el 2006 con una primera medición que parte de un modelo teórico desarrollado desde la literatura disponible en ese momento, así como de un intercambio de experiencias con los webmasters de transparencia que se reunieron en un congreso en Guanajuato en el 2005.

Este primer modelo teórico (ver Figura 1) tenía componentes legales, técnicos y aspiracionales, tales como la medición de confianza o calidad de la información. Para

aplicarlo se elaboró un cuestionario que se aplicó del 2006 al 2012 para generar un estudio comparativo, basado en la idea de *benchmarking*, pero que dio lugar a un ranking estatal de portales de transparencia. Cada año se publicó el ranking en la revista *Política Digital* y se recogieron todos los análisis y resultados en el libro *La Larga Marcha del Gobierno Abierto: Teoría Medición y Futuro*, publicado por la editorial INAP en el 2013.

Figura 1. Modelo de medición de portales de transparencia 2006-2012.



Los detalles acerca del cálculo del ranking y los componentes se detallan en la sección de metodología; no obstante, es importante mencionar que el modelo aplicado del 2006 al 2012 fue insuficiente dados los cambios que habían sufrido los portales de transparencia, los nuevos avances tecnológicos y los cambios a las legislaciones en la materia tanto en México como en el mundo. Por ello, se planteó un nuevo modelo teórico que cumpliera mejor con las características recientes y pudiera actualizarse anualmente.

El presente artículo presenta los hallazgos de este segundo modelo teórico que se comenzó a aplicar en el 2014 y que ahora se actualizó con los nuevos requerimientos de datos abiertos que se publicaron en el decreto del 20 de febrero del 2015. Con la finalidad de dar a conocer estos hallazgos he organizado este artículo en cuatro apartados comenzando por esta introducción, una segunda sección donde se explica la metodología, la tercera sección describe los hallazgos de la medición, la cuarta y última explica las conclusiones y estudios futuros.

## Metodología

La investigación sobre portales de transparencia es un claro ejemplo de investigación en Internet. Los procesos de investigación en esta área son diferentes a los de las ciencias exactas ya que el objeto de estudio no es físico y cambia constantemente, por lo que nuestros resultados pueden variar con el tiempo (ESTALELLA y ARDEVOL, 2011). No obstante, nuevas técnicas y métodos se han desarrollado para lograr una mayor precisión y validez en la investigación científica en línea. En este caso se desarrolló una metodología que se ha probado desde el 2006 y se ha validado tanto con estudios estadísticos como por otros otros investigadores.

## a) El modelo 2013

El modelo 2013 está conformado por cinco componentes que describen brevemente a continuación.

### 1. Obligaciones Legales

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

Dentro de este componente también se miden los arreglos institucionales a partir de los costos de información, los procesos internos en los cuales circula la información, así como la normatividad explícita e implícita para impulsar la transparencia gubernamental, la rendición de cuentas y los datos abiertos. Este componente explora tanto las relaciones de poder que puedan obstaculizar el proceso de apertura, e intenta medir la capacidad presentar los datos y la información en un portal web.

### 2. Datos abiertos

El componente de datos abiertos no sólo tiene el objetivo de evaluar el cumplimiento de los ocho principios de los datos abiertos desarrollados a nivel internacional por el Open Government Working Group (2007), sino que además agrega variables establecidas por el decreto sobre datos abiertos del Gobierno Federal Mexicano publicado el 20 febrero del 2015.

### 3. Colaboración vertical

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

### 4. Colaboración horizontal o coproducción

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

## 5. Interfaz y diseño

El objetivo de este componente es observar los cambios en la interfaz de los portales de gobierno abierto, desde varios puntos de vista: usabilidad, rapidez, interacción con el usuario, diseño de interfaz –relación gráficos, tamaño de texto, etcétera– que contenga los elementos básicos o mínimos indispensables de acuerdo con el desarrollo de las tecnologías de información y comunicación y considerando la perspectiva del usuario.

### b) Diseño de investigación

En el estudio 2015 se evaluó el universo completo de 32 sitios web de transparencia de los 32 estados de México. El cuestionario utilizado es la versión actualizada, que incluye quince nuevas preguntas en comparación con el 2014, dando un total de 65 preguntas (ítems). La metodología consistió en cuatro etapas:

1. Validación de los portales de transparencia (validación de URL)
2. Recolección de datos a través de visitas a los portales de transparencia
3. Captura de datos en el cuestionario
4. Análisis de datos

Para esta evaluación se visitaron los portales de transparencia en más de dos ocasiones, con una duración de la evaluación de 30 a 40 minutos para observar si cumple o no con los puntos del cuestionario. La evaluación es dicotómica (1, 0), colocando cero si no cumple o no aparece el componente y uno cuando sí existe. La evaluación 2015 se realizó durante el mes de marzo en forma aleatoria, tanto en el día como en la hora de visita.

En todos los casos, se visitó la página principal así como los vínculos que aparecieran en la misma. Se descargaron los formatos en PDF y se consultaron los informes. No se valoró la solicitud de acceso a la información debido a que muchos portales utilizan INFOMEX como portal para hacerlo, mientras que otros tienen su propio sistema y algunos más aún lo realizan en forma manual. Finalmente se validó la captura a través de la revisión de dos capturistas y se procedió a realizar el análisis de datos con la ponderación de 1 a 100 en cada componente.

## Hallazgos

### a) Análisis general descriptivo

A continuación se presentan los resultados, primero en términos generales, seguido de un comparativo de los años 2014 y 2015, con el objetivo de conocer la movilidad que tuvieron los estados respecto al año anterior. Finalmente se describen las variaciones en cada uno de los componentes del ranking a partir de los promedios generales. La Tabla 2 muestra las posiciones globales del Ranking de Portales de Transparencia 2015.

Tabla 2. Ranking General de Portales de Transparencia Estatal 2015.

| Ranking | Estado              | Disposiciones Legales | Datos Abiertos | Colaboración Vertical | Colaboración Horizontal | Interfaz | Total |
|---------|---------------------|-----------------------|----------------|-----------------------|-------------------------|----------|-------|
| 1       | Oaxaca              | 100.00                | 44.00          | 85.71                 | 50.00                   | 63.64    | 68.67 |
| 2       | Nuevo León          | 90.00                 | 44.00          | 85.71                 | 40.00                   | 63.64    | 64.67 |
| 3       | Coahuila            | 80.00                 | 56.00          | 57.14                 | 50.00                   | 63.64    | 61.36 |
| 4       | Jalisco             | 80.00                 | 48.00          | 57.14                 | 40.00                   | 63.64    | 57.76 |
| 5       | Hidalgo             | 80.00                 | 48.00          | 85.71                 | 0.00                    | 63.64    | 55.47 |
| 6       | Baja California     | 80.00                 | 56.00          | 71.43                 | 20.00                   | 45.45    | 54.58 |
| 7       | Sinaloa             | 80.00                 | 40.00          | 71.43                 | 20.00                   | 54.55    | 53.19 |
| 8       | Guerrero            | 60.00                 | 40.00          | 57.14                 | 50.00                   | 54.55    | 52.34 |
| 9       | Guanajuato          | 60.00                 | 48.00          | 57.14                 | 20.00                   | 63.64    | 49.76 |
| 10      | Morelos             | 90.00                 | 36.00          | 57.14                 | 10.00                   | 54.55    | 49.54 |
| 11      | Colima              | 80.00                 | 40.00          | 71.43                 | 0.00                    | 45.45    | 47.38 |
| 12      | Quintana Roo        | 100.00                | 28.00          | 42.86                 | 10.00                   | 54.55    | 47.08 |
| 13      | Michoacán           | 60.00                 | 52.00          | 57.14                 | 10.00                   | 45.45    | 44.92 |
| 14      | Veracruz            | 70.00                 | 48.00          | 42.86                 | 0.00                    | 63.64    | 44.90 |
| 15      | Distrito Federal    | 90.00                 | 56.00          | 14.29                 | 0.00                    | 63.64    | 44.78 |
| 16      | Nayarit             | 90.00                 | 36.00          | 42.86                 | 0.00                    | 54.55    | 44.68 |
| 17      | Puebla              | 60.00                 | 52.00          | 28.57                 | 10.00                   | 72.73    | 44.66 |
| 18      | Sonora              | 80.00                 | 48.00          | 14.29                 | 0.00                    | 72.73    | 43.00 |
| 19      | Querétaro           | 50.00                 | 44.00          | 42.86                 | 20.00                   | 54.55    | 42.28 |
| 20      | Zacatecas           | 90.00                 | 48.00          | 0.00                  | 10.00                   | 54.55    | 40.51 |
| 21      | Aguascalientes      | 60.00                 | 44.00          | 57.14                 | 10.00                   | 27.27    | 39.68 |
| 22      | Durango             | 90.00                 | 52.00          | 0.00                  | 20.00                   | 36.36    | 39.67 |
| 23      | Chihuahua           | 90.00                 | 52.00          | 14.29                 | 0.00                    | 36.36    | 38.53 |
| 24      | Estado de México    | 80.00                 | 28.00          | 0.57                  | 20.00                   | 63.64    | 38.44 |
| 25      | Tabasco             | 80.00                 | 40.00          | 14.29                 | 0.00                    | 45.45    | 35.95 |
| 26      | Campeche            | 90.00                 | 28.00          | 14.29                 | 0.00                    | 45.45    | 35.55 |
| 27      | Chiapas             | 80.00                 | 36.00          | 0.00                  | 20.00                   | 36.36    | 34.47 |
| 28      | Tamaulipas          | 80.00                 | 36.00          | 14.29                 | 0.00                    | 36.36    | 33.33 |
| 29      | San Luis Potosí     | 70.00                 | 32.00          | 0.00                  | 0.00                    | 54.55    | 31.31 |
| 30      | Tlaxcala            | 60.00                 | 16.00          | 28.57                 | 0.00                    | 45.45    | 30.01 |
| 31      | Yucatán             | 70.00                 | 40.00          | 14.29                 | 10.00                   | 9.09     | 28.68 |
| 32      | Baja California Sur | 50.00                 | 24.00          | 28.57                 | 0.00                    | 18.18    | 24.15 |
|         | PROMEDIO            | 77.19                 | 41.88          | 38.41                 | 13.75                   | 50.85    | 43.59 |

Como puede observarse, el estado de Oaxaca ocupa la primera posición del ranking con una diferencia de cuatro puntos en relación con Nuevo León y de siete puntos con el tercer lugar. Esto es importante, dado que normalmente las diferencias no son tan grandes entre los primeros lugares y son apenas unas cuantas décimas las que los dife-

rencian. Pero en este caso, es notoria dicha distinción sobre todo en los componentes de datos abiertos y colaboración horizontal donde destaca Oaxaca. Por otro lado, la diferencia que separa al primer lugar del último, Baja California Sur, es de 44 puntos globales con grandes diferencias en todos los componentes.

### b) Resultados por promedio

El promedio general del ranking 2015 es de 43.5, donde diecisiete estados (53.1%) superan la media, lo cual manifiesta que han puesto atención en la conformación de sus portales de transparencia. Esto es un avance en comparación con la media del 2014 que fue de 24 puntos. Por otro lado, en este ranking se puede observar quiénes han ascendido o perdido posiciones en comparación con el 2014, tal como se presenta en la Tabla 3. Esta ubicación es con fines comparativos y demuestra el trabajo que han hecho estos portales en los últimos meses.

De acuerdo con la información recopilada puede observarse que dieciséis estados avanzaron al menos un lugar en la escala; mientras otros quince estados descendieron al menos un lugar en el ranking y sólo uno de ellos - Nayarit - se mantuvo en su misma posición. Esto indica la dinámica tan alta que sufren los estados de un año a otro dentro del estudio y la velocidad con la cual se pueden efectuar los cambios tecnológicos en dichos portales de internet. Destaca los casos de Oaxaca y Coahuila que ascendieron más de veinte posiciones (ver tabla 3). En contraste a esto, se encuentran los que descendieron veinte lugares como Campeche y Baja California Sur, además de Aguascalientes y San Luis Potosí. Como caso especial, Nuevo León, Tamaulipas, y Yucatán, quienes no presentan cambios, conservando su posición en relación con el año anterior.

Tabla 3. Comparativo de ascenso y descenso del Ranking de Transparencia Estatal 2014-2015.

| Estado              | Ranking 2014 | Ranking 2015 | Diferencia |
|---------------------|--------------|--------------|------------|
| Oaxaca              | 27           | 1            | 26         |
| Coahuila            | 26           | 3            | 23         |
| Sinaloa             | 23           | 7            | 16         |
| Veracruz            | 30           | 14           | 16         |
| Guanajuato          | 21           | 9            | 12         |
| Michoacán           | 25           | 13           | 12         |
| Zacatecas           | 32           | 20           | 12         |
| Hidalgo             | 14           | 5            | 9          |
| Nayarit             | 22           | 16           | 6          |
| Guerrero            | 13           | 8            | 5          |
| Morelos             | 15           | 10           | 5          |
| Distrito Federal    | 19           | 15           | 4          |
| Quintana Roo        | 16           | 12           | 4          |
| Jalisco             | 7            | 4            | 3          |
| Nuevo León          | 2            | 2            | 0          |
| Tamaulipas          | 28           | 28           | 0          |
| Yucatán             | 31           | 31           | 0          |
| Sonora              | 17           | 18           | -1         |
| Tabasco             | 24           | 25           | -1         |
| Tlaxcala            | 29           | 30           | -1         |
| Estado de México    | 20           | 24           | -4         |
| Baja California     | 1            | 6            | -5         |
| Chihuahua           | 18           | 23           | -5         |
| Puebla              | 11           | 17           | -6         |
| Colima              | 3            | 11           | -8         |
| Querétaro           | 4            | 19           | -15        |
| Aguascalientes      | 5            | 21           | -16        |
| Durango             | 6            | 22           | -16        |
| Campeche            | 8            | 26           | -18        |
| Chiapas             | 9            | 27           | -18        |
| San Luis Potosí     | 10           | 29           | -19        |
| Baja California Sur | 12           | 32           | -20        |

### c) Resultados por componente

El promedio general que permite posicionar a la entidad en el ranking se construye a partir de cinco componentes del modelo. En esta sección se analizan cada uno de ellos. Como puede apreciarse en la Gráfica 1, el que tiene mayor número de resultados positivos es el que se relaciona con las disposiciones legales o arreglos institucionales. En segundo lugar, el de interfaz. En último lugar se encuentra el componente de colaboración horizontal. La diferencia entre cada uno de los componentes resulta interesante, dado que el más alto dobla al de datos abiertos y colaboración vertical y quintuplica al último lugar (colaboración horizontal). Esto indica que los estados han puesto mayores esfuerzos en cumplir las regulaciones y normatividad legal que en implementar prácticas de gobierno abierto.

Gráfica 1. Promedio de cada componente. Ranking de Portales Estatales 2015.



#### 3.2.1. Disposiciones Legales

- En **disposiciones legales** se alcanzó el más alto puntaje de todos y con menor porcentaje de diferencias en la puntuación por entidad (promedio de 77.1), colocando a 21 portales de los 32 (65.6%) por encima del promedio y empatando los estados de Oaxaca y Quintana Roo con el 100% de la puntuación; siendo este componente el único en el que se alcanzaron a cubrir todos los ítems. Destaca que la mayoría de los estados obtuvieron puntajes iguales o superiores a 60 puntos, excepto Querétaro y Baja California Sur con 50 puntos. Esto refleja al menos un grado de avance básico en los requerimientos legales que se buscan cumplir y que establece la regulación federal en esta materia en México.
- El componente de **datos abiertos** se relaciona con la calidad y accesibilidad de los datos gubernamentales. Vale la pena destacar que para su evaluación se consideraron elementos que aparecen en el decreto del 19 de febrero de 2015, por lo que se agregaron preguntas que no existían en el 2014.

En este componente el promedio es de 41.88. El 53.1% de las entidades superan el promedio, pero el resto queda por debajo. Distrito Federal, Baja California y Coahuila presentan los mejores resultados en esta área, mientras que Tlaxcala obtiene el puntaje más bajo de todos (16 puntos). Algunos estados no superan el promedio, pero se encuentran muy cerca de él con 40 puntos: Sinaloa, Colima, Guerrero, Tabasco y Yucatán.

- El componente de **colaboración vertical** facilita la interacción de los usuarios con la información de abajo hacia arriba, es decir, permite solicitar información, comentarla, y criticarla a través de distintas plataformas y normalmente de forma unidireccional o con poca interacción por parte de los servidores públicos.

En este componente el promedio alcanzado, de 38.41, es uno de los más bajos, ubicando así a 18 de las 32 entidades (56.25%) por encima del promedio. Quienes encabezan este componente son: Oaxaca, Nuevo León e Hidalgo, los dos primeros ocupando las primeras posiciones en el Ranking general. Destacan Durango, Zacatecas, Chiapas y San Luis Potosí, que no obtuvieron ningún puntaje en este componente.

- El componente de **colaboración horizontal** incluye la coproducción o producción entre pares y la capacidad de interactuar con redes sociales, consultas públicas y blogs, así como la posibilidad de compartir información con plataformas de redes sociales electrónicas. Se trata, empero, del componente que obtuvo el promedio más bajo con 13.75 puntos, en el que sólo doce entidades (37.5%) están por arriba del promedio, y veinte quedan por debajo (62.5%). Resalta el hecho que trece entidades (40.62) no obtuvieron ningún puntaje en este componente. Esto demuestra la escasa importancia que se le ha concedido a esta práctica de interactuar con los ciudadanos.
- El componente de **interfaz** analiza un conjunto de variables relacionadas con el diseño, la usabilidad y el funcionamiento general de un portal de internet con el objetivo de transparencia. De acuerdo con los datos recabados, el promedio en este componente es de 50.85, alcanzado por un 59.37% de los estados que se hallan por arriba del promedio, destacando Puebla, Sonora y Oaxaca, este último, ostentando ostenta la primera posición en el ranking. Por otra parte, el 40.62% de los portales restantes se ubica por debajo del promedio, y de ellos, sobresale Yucatán que tan sólo obtuvo 9.09. Esto significa que existen diversas áreas de oportunidad a mejorar tanto en el diseño como en la interacción con los usuarios en estas entidades.

## Conclusiones

Una manera de medir el gobierno abierto es a través de los portales de Internet. Este esfuerzo comparativo entre los portales de los estados en México permite llegar a varias conclusiones. En primer lugar, se observa una gran dinámica en las posiciones de los estados en comparación con el ranking 2014 y los estudios publicados desde 2006 (Ver SANDOVAL, 2013), lo cual significa que existe un cambio constante en las condiciones, contenidos y diseño de los portales, buscando una mejora permanente.

En segundo lugar, el componente que muestra un mayor trabajo es el de disposiciones legales. Esto ocurre por que es más importante cumplir con la ley que impulsar políticas de gobierno abierto que se traduzcan en cooperación, colaboración o comunicación de los datos por parte de los ciudadanos. La mayoría de los estados se han enfo-

cado en esta tarea con el fin de evitar sanciones, y no por que muestren un compromiso con la idea de abrir la información gubernamental.

En tercer lugar, los datos y el promedio demuestran que el componente de datos abiertos, cuyo decreto regulador fue recientemente aprobado, se encuentra en un desarrollo incipiente. Una contribución de este esfuerzo es que permite partir de esta base para establecer comparaciones a futuro sobre el cumplimiento de este decreto.

La disparidad entre los estados y los componentes observados sería una cuarta conclusión. No existe una relación geográfica o de población que pueda inferirse de estos resultados ni determinar que un mayor o menor nivel de desarrollo económico de ciertas regiones del país tenga relación con su apertura de datos. Es decir: Oaxaca, que obtuvo la primera posición en el ranking, es una entidad del sureste mexicano, en comparación con Nuevo León, la segunda posición, que es del noreste. En este sentido, la apertura de datos gubernamentales en el portal de transparencia pareciera estar determinada por otros factores –como la voluntad política o el inicio de periodo del gobernador–, sin importar su ubicación geográfica o el número de habitantes.

En suma, el objetivo de esta investigación es proporcionar elementos comparativos que puedan ayudar a los tomadores de decisiones –como directores o administradores de portales– a mejorar sus sitios de gobierno abierto, pero también permitir que los ciudadanos observen el avance existente en sus entidades hacia la implementación de esta tendencia internacional. A través de la lente de un ranking podemos observar cómo se encuentra nuestra entidad y cuáles son las mejores prácticas o propuestas que ocurren en otras para impulsar una mayor libertad de información en el país.

## Agradecimientos

El ranking 2015 no hubiera sido posible sin la participación y el empeño de los estudiantes Tania Magdalena Romero Gutiérrez, Josué Vega Hernández, Cesar Muñoz Manzano de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México. ■

## Bibliografía

- [1] CHUN, Soon Ae, Luis F. Luna-Reyes and Rodrigo Sandoval-Almazán, "Collaborative E-Government", *Transforming Government: People, Process and Policy*, 2012, Vol. 6, núm. 1, pp. 5–12.
- [2] ESTALELLA, Adolfo and Elisenda Ardévol, "E-Research: Challenges and Opportunities for Social Sciences", *Revista Convergencia*, 2011, Vol.18, núm, 55, pp. 87–111.
- [3] MICHENER, Greg and Katherine Bersch, "Identifying Transparency", *Information Polity: The International Journal of Government & Democracy in the Information Age*, 2013, Vol. 18, núm. 3, pp. 233–42.

- [4] Open Government Working Group, "8 Principles of Open Government Data - OpenGovData.org", *8 Principles of Open Government Data*, 2007 [en línea]: <<http://www.opengovdata.org/home/8principles>>
- [5] OCDE, *Modernising Government: The Way Forward*, Paris, France, 2005, [en línea]: <[http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/modernising-government\\_9789264010505-en#page1](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/modernising-government_9789264010505-en#page1)>
- [6] Open Government Directive, Open Government Directive | The White House, *Open Government Directive*, 2009 [en línea]: <<http://www.whitehouse.gov/open/documents/open-government-directive>>
- [7] MARIÑEZ NAVARRO, F., "¿Qué Transparencia Requiere El Gobierno Which Transparency Does the Open Government Require?", *Revista de Gestión Pública*, 2013, Vol. 2, núm. 2, pp. 303–333 [en línea]: <[http://www.revistadegestionpublica.cl/Vol\\_II\\_No\\_2/Marinez.pdf](http://www.revistadegestionpublica.cl/Vol_II_No_2/Marinez.pdf)>
- [8] RAMÍREZ-ALUJAS, Á. V., "Gobierno abierto y modernización de la gestión Pública. Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales", *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, IX, 2011, núm. 15, pp. 99–125 [en línea]: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=96021303006>>
- [9] SANDOVAL-ALMAZAN, R. and J. R. Gil-Garcia, "Are Government Internet Portals Evolving towards More Interaction, Participation, and Collaboration? Revisiting the Rhetoric of E-Government among Municipalities", *Government Information Quarterly*, 2012, Vol. 29, núm. 1, : S72–81. doi:10.1016/j.giq.2011.09.004.
- [10] TAPSCOTT, Don and Anthony D. Williams, *Wikinomics: How Mass Collaboration Changes Everything*, 1st ed., New York: Portfolio Hardcover, 2006.
- [11] TAUBERER, Joshua, *Open Government Data*, 1.1b ed., Amazon: Amazon Digital Services, 2012.
- [12] VILLENEUVE, Jean-Patrick, "Transparency of Transparency: The pro-Active Disclosure of the Rules Governing Access to Information as a Gauge of Organisational Cultural Transformation. The Case of the Swiss Transparency Regime", *Government Information Quarterly*, 2014, Vol. 31, núm. 4, pp. 556–62. doi:10.1016/j.giq.2013.10.010.