

Gobierno abierto y transparencia en México: estudio longitudinal 2015-2018

Rodrigo Sandoval-Almazan

Ph. D. en Administración

Profesor de tiempo completo, Universidad Autónoma del Estado de México

Toluca, México

Grupo de investigación Sociotecnología, Gobierno y Comunicación

Rol del autor: intelectual

rsandovala@uaemex.mx

<https://orcid.org/0000-0002-7864-6464>

OPEN GOVERNMENT AND TRANSPARENCY IN MEXICO: LONGITUDINAL STUDY 2015-2018

ABSTRACT: Mexico has implemented open government (GA) from public initiatives, digital agendas and programs, based on transparency principles. This research studies how transparency is carried out in local governments by answering the question: How transparency and open data have evolved through state government portals? Using data from the Ranking of State Transparency Portals (RPET, in Spanish) for the period 2015-2018, we carry out a descriptive analysis of 32 Mexican entities. Findings indicate that transparency practices have been impaired, limiting citizen participation and open data.

KEYWORDS: Transparency portals, transparency, ranking openness.

GOVERNO ABERTO E TRANSPARÊNCIA NO MÉXICO: ESTUDO LONGITUDINAL 2015-2018

RESUMO: o governo aberto foi implementado a partir de programas públicos, agendas e programas digitais. No México, é realizado por meio da transparência. Esta pesquisa analisa como a transparência é realizada nos governos locais com base na resposta à pergunta: qual tem sido a evolução da transparência e dos dados abertos através dos portais estatais do governo? Utilizando os dados do Ranking de Portais de Transparência do Estado, de 2015-2018, é feita uma análise descritiva nas 32 entidades mexicanas. Os resultados indicam que as práticas de transparência foram prejudicadas, limitando a participação cidadã e os dados abertos.

PALAVRAS-CHAVE: índice de internet, portais de transparência, ranking, transparência.

LE GOUVERNEMENT OUVERT ET SA TRANSPARENCE AU MEXIQUE : UNE ÉTUDE LONGITUDINALE 2015-2018

RÉSUMÉ: Le gouvernement ouvert (GO) a été mis en œuvre sur la base de programmes publics, d'agendas numériques et de programmes ; au Mexique, cela s'est fait au moyen de la transparence. Cette recherche analyse la manière dont la transparence est réalisée au sein des gouvernements locaux et répond à la question suivante : comment l'évolution de la transparence et des données ouvertes s'est-elle réalisée via les portails des gouvernements des États ? À cet effet, les données du classement des portails de transparence des États (CPE), de 2015 à 2018, ont été utilisées pour mener une analyse descriptive dans les 32 entités mexicaines. Les résultats indiquent que les pratiques de transparence se sont détériorées en limitant la participation des citoyens et les données ouvertes.

MOTS-CLÉ: Index Internet, portails de transparence, classement, transparence.

CITACIÓN: Sandoval-Almazan, R. (2019). Gobierno abierto y transparencia en México: estudio longitudinal 2015-2018. *Innovar*, 29(74), 115-131. <https://doi.org/10.15446/innovar.v29n74.82097>.

CLASIFICACIÓN JEL: C88, D82, D83

RECIBIDO: 4 de septiembre del 2018. **APROBADO:** 6 de marzo del 2019.

DIRECCIÓN DE CORRESPONDENCIA: Rodrigo Sandoval-Almazan. Instituto Literario No. 100. Colonia: Centro. C.P. 50000 Toluca, México.

RESUMEN: El gobierno abierto (GA) se ha implementado a partir de programas públicos, agendas digitales y programas; en México, lo ha hecho a través de la transparencia. Esta investigación analiza cómo se lleva a cabo la transparencia en gobiernos locales, respondiendo a la siguiente pregunta: ¿Cómo ha sido la evolución de la transparencia y datos abiertos a través de los portales estatales de gobierno? Para ello, se ha hecho uso los datos del ranking de portales estatales de transparencia (RPET), de 2015-2018, con los que se hace un análisis descriptivo en las 32 entidades mexicanas. Los hallazgos indican que se han deteriorado las prácticas de transparencia limitando la participación ciudadana y los datos abiertos.

PALABRAS CLAVE: índice de Internet, portales de transparencia, ranking, transparencia.

Introducción

Los orígenes del gobierno abierto (en adelante GA) se pueden rastrear tanto en la "libertad de información" (*freedom of information*) como en los principios de GA (Sandoval-Almazán, 2015). La idea cobra nueva fuerza con el decreto de Barack Obama del 2009, que ha sentado las bases de un cambio en las administraciones públicas del orbe (McDermott, 2010).

México no se ha quedado al margen, y desde el 2002 comenzó una serie de transformaciones hacia la adopción del gobierno digital y de prácticas de GA, como la transparencia gubernamental, actualizando sus marcos teóricos e implementando cambios en la administración pública (Luna-Reyes, Gil-García & Sandoval-Almazán, 2015; Sandoval-Almazán, 2013). Sin embargo, los esfuerzos terminaron enfocándose más en la transparencia gubernamental que en la construcción de mecanismos para impulsar prácticas de GA (Sandoval, 2015).

En el 2002 comenzó la actualización del marco legal para implementar políticas de transparencia en México, cuando el gobierno federal publicó el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia 2001-2006 (Diario Oficial de la Federación [DOF], 2002a), creando el Acuerdo de la Secretaría de Gobernación (DOF, 2002b) y la Ley Federal de Transparencia. Este reglamento estableció que las dependencias y entidades debían crear y mantener actualizado un sitio web que integrara información referida a las características esenciales de la dependencia,

perfilando así, lo que Quintanilla (2012) llama e-transparencia, dado que esta ley impulsó abiertamente el acceso a la información pública, además de establecer los requisitos sobre la información que debían contener los sitios web gubernamentales. Esta ley ha sido el origen de los portales gubernamentales de transparencia en México.

En el 2005, López-Ayllon (2005) publicó en un reporte la primera evaluación sobre portales de transparencia en gobiernos locales. La metodología que utilizó este estudio fue un modelo dicotómico para valorar si se cumplía o no con los componentes de la regulación vigente. Los resultados arrojaron que solo seis entidades cumplieron. Un reporte complementario fue un estudio cualitativo que utilizó la entrevista dirigida a los entonces llamados "comisionados de transparencia" y la visita directa a los portales web (Prieto-Santos & Ramos-Priego, 2005).

Al comparar los dos reportes, se puede observar que los dos casos solo miden el cumplimiento de la norma, pero nunca se observó formato, usabilidad o características enfocadas en los ciudadanos. Estos "vacíos" son los que pretende llenar esta investigación, aportando una metodología que, con base en un marco de referencia internacional de estudios similares, permita integrar un conjunto de características que amplíen la calidad de la evaluación, de modo que aporte mayor información a los funcionarios públicos, los ciudadanos y los investigadores sobre el tema.

El modelo desarrollado por Sandoval-Almazán (2013) para medir el *ranking* de transparencia de portales estatales en México, utilizado en los últimos diez años, consta de dos etapas: en la primera, se utilizó un cuestionario del 2006 al 2014; en la segunda, se actualizó el cuestionario como resultado de un nuevo modelo teórico, que comenzó en el 2015 y se ha aplicado hasta la fecha. Esta investigación utiliza los datos obtenidos a partir de esta segunda etapa del modelo teórico aplicada al ámbito subnacional, bajo la siguiente interrogante: ¿Cómo ha sido la evolución de la transparencia y datos abiertos a través de los portales estatales de gobierno?

Este artículo reporta los resultados de los componentes del modelo teórico desarrollado en el 2015, enfocado en los componentes de transparencia y datos abiertos; además, comprende cinco apartados, incluyendo esta introducción: el segundo apartado describe un marco teórico de los estudios de transparencia en México y los supuestos teóricos en los que se basa el modelo; el tercero presenta el diseño de investigación que se hizo para obtener los datos; el cuarto describe la evolución de los resultados del modelo en el periodo de esta investigación; el último expone investigaciones futuras y conclusiones del estudio.

Marco teórico

Muy recientemente se han hecho estudios sobre transparencia y GA en México. A continuación se recogen las investigaciones sobre GA en México, vinculadas al GA hasta su actualidad, y se describe el modelo teórico y sus componentes, de donde se deriva el Ranking de Portales Estatales de Transparencia (RPET), cuyos datos se usaron para esta investigación. Sandoval-Almazán (2013) brinda la siguiente definición sobre el GA:

El GA debe entenderse como una plataforma tecnológica institucional que convierta los datos gubernamentales en datos abiertos para permitir su uso, protección y colaboración por parte de los ciudadanos en los procesos de decisión pública, rendición de cuentas y mejoramiento de los servicios públicos (pp. 57-58).

Por su parte, Uvalle-Berrones (2018) propone otra definición:

[GA] es la suma de capacidades diseñadas como medio clave en los procesos de la gobernanza con énfasis en la capacidad de generar los datos que los ciudadanos necesitan para participar de manera colaborativa en el desarrollo de las actividades productivas y sociales, disponiendo de información veraz y oportuna, para que asuman con sentido dialógico su condición de personas activas, organizadas e informadas para intervenir en la discusión y adopción de las políticas públicas (p. 37).

Para los efectos de esta investigación, se entenderá que el GA, como plataforma tecnológica, hace parte de un conjunto de capacidades para impulsar la gobernanza. En este sentido, la investigación de Hevia y Durán-Padilla (2017) plantea interrogantes interesantes: "¿Es posible el desarrollo de Gobiernos Abiertos en contextos donde la conectividad y acceso a las tecnologías de la comunicación no se han consolidado? ¿Puede pensarse en Gobiernos Abiertos en contextos analógicos, no digitales?" (p. 85), y analiza el caso del estado de Veracruz y la iniciativa de GA. Los autores concluyen que depende del equilibrio entre dos dimensiones: la legal y la técnica, para que esto pueda implementarse correctamente.

De acuerdo con la investigación documental que hizo Sánchez-González (2017) sobre la iniciativa de GA en México, esta se "materializa" en la forma de gobierno electrónico, así como promueve una participación ciudadana muy limitada y poca colaboración institucional. Por otra parte, Quintanilla-Mendoza y Gil-García (2018) apuntan que el GA se entiende como un ecosistema con sus propios componentes y variables para determinar su nivel de impacto y actuación en la sociedad.



Posteriormente, Escobedo-Romero (2016) integra tanto al GA como a las políticas de transparencia mexicana en el desarrollo de políticas públicas de información. Este autor propone integrar un plan nacional de información que incluya estos componentes. De forma similar, Quintanilla-Mendoza (2016) hace un estudio del ámbito de política informática en México, destacando sus lecciones y limitaciones, así como futuros en los cuales puede avanzar la transparencia y el GA.

Sandoval-Almazán (2018a) hace un estudio del GA en México, encontrando que las políticas públicas diseñadas para impulsarlo se consideran artificiales, porque solamente dan la apariencia de una apertura gubernamental, ya que no están basadas ni en los conceptos ni en las teorías de GA. Un estudio complementario es el de Figueras-Zanabria (2019), quien revisa la implementación del GA en México, identificando leyes, instituciones y procedimientos para acceder a la información gubernamental que "mantienen barreras que impiden a los ciudadanos" (p. 523) conocer esta práctica, además de existir resistencias burocráticas, desconfianzas interpersonales y

desinterés ciudadano por participar en el GA, lo que crea un "escenario poco favorable para el desarrollo de un GA en México" (p. 523).

En el ámbito subnacional, el estudio de Martínez-Loredo (2016) compara la legislación federal mexicana en materia de acceso a la información y transparencia con la legislación del estado de San Luis Potosí, lo que permite evidenciar los procesos evolutivos de esta norma, sus limitaciones y su posible impacto en las relaciones de soberanía entre la federación y los estados federados. Otro estudio similar es el de Ninci (2016), quien hace un recuento de los esfuerzos normativos en materia de GA en Argentina, partiendo desde el esfuerzo de la cumbre del GA, hasta los proyectos locales y municipales en sus distintos planes de acción.

En materia de datos abiertos, Quintanilla y Gil-García (2016) hacen un estudio de la forma en que este tipo de datos ha evolucionado en México en los últimos años hasta constituirse en lo que ellos denominan "datos vinculados". A partir de un conjunto de experiencias y ejemplos prácticos, los autores plantean las dificultades de llegar a los datos abiertos y, en cambio, proponen los

datos vinculados. Vera-Martínez (2018), por su parte, confirma esta dificultad al realizar un estudio de las políticas de datos abiertos del gobierno mexicano comparado con los índices de datos abiertos internacionales —Barómetro e Índice de Datos Abiertos—, encontrando que las políticas actuales han sido insuficientes para abrir los datos gubernamentales y que se requieren estrategias integrales y comprensivas que logren mejorar la implementación de esta práctica internacional.

Un antecedente para entender el GA en México es la transparencia y el acceso a la información pública. Quintanilla-Mendoza (2012) propone el concepto de “e-transparencia” y de “e-rendición de cuentas” en México, estudiando los llamados portales de obligaciones de transparencia, en cuya investigación se concluye que la rigidez y complejidad de los sitios impide que sean funcionales y que otorguen a los ciudadanos mexicanos información sencilla y clara, motivando su participación en las acciones de gobierno. Otra investigación similar de Quintanilla-Mendoza (2013) permite entender desde la perspectiva latinoamericana el impacto del GA y la transparencia en los procesos gubernamentales.

Fox, Haight y Palmer-Rubin (2011) comenzaron un estudio sobre las solicitudes de acceso a la información en México, a raíz de que la ley de transparencia vigente en ese momento posibilitaba a los ciudadanos para solicitar información gubernamental. Estos autores revisaron datos de aceptación y rechazo por parte de las autoridades para concluir que existen patrones tanto de rechazo a otorgar la información como de apertura para hacerlo, pero en forma desigual en la administración pública mexicana, y plantean como elementos para subsanarlo tanto a la cultura de transparencia, como al diseño de incentivos y recursos del estado para lograrlo.

Martínez-Díaz y Heras-Gómez (2011) realizaron una investigación sobre el origen de la ley de transparencia con base en la estructura política de México, y concluyen que esta ley es un “paso significativo en la democratización de México” (p. 304), pero a la vez ha generado nuevos problemas, como la protección de datos personales y la información pública que tenga “fronteras precisas”; sin embargo, esto “permite observar la institucionalización de una política ausente en México” (p. 304). Cabe destacar que esta ley dio origen a la estructura de transparencia proactiva y de acceso a la información, al crear los comités de transparencia.

Este recuento de estudios sobre la transparencia y el GA en México permite observar cómo ha ido cambiando la percepción y el entendimiento de este concepto. Recientemente, la literatura ha estado más proclive al GA, mientras que en los primeros años de implementación estaba más

próxima a la idea de transparencia en todas las políticas que se estaban diseñando.

Modelo teórico

El modelo teórico desarrollado para medir los portales de transparencia mexicanos, como una política pública de GA, es producto de las discusiones y experiencias organizadas por la Alianza para el GA, que han aportado ideas, conceptos y modelos que contribuyen en la discusión de un marco teórico de referencia para implementar y medir el gobierno abierto en el mundo (Sandoval-Almazán, 2018a). Las contribuciones de Janssen, Matheus, Longo y Weerakkody (2017), Lourenço, Piotrowski y Ingrams (2017), Zuiderwijk y Janssen (2014), Nam (2012), Heckmann (2011) han ampliado nuestro entendimiento sobre GA y transparencia, para expandir el modelo, con el fin de que no solo mida la transparencia, sino componentes concretos de GA. Ello obliga a mejorar el modelo teórico, considerando cambios legales, avance tecnológico y participación ciudadana en el campo de la tecnología, para que así se puedan medir con mayor exactitud los esfuerzos de México en este campo (Sandoval-Almazán, 2017).

Como resultado de una revisión de estudios similares y de la literatura más actualizada sobre el tema, se identificaron cinco componentes para integrar un modelo enfocado para construir el ideal GA: 1) obligaciones legales, 2) datos abiertos, 3) colaboración, 4) coproducción y 5) arreglos institucionales, que pueden observarse en la figura 1.

Obligaciones legales

Este componente está vinculado con las políticas públicas, leyes, programas y lineamientos que cada país —entidad o municipio— tenga sobre el GA y que podrá cumplir o no, como punto de partida tanto para evaluar la relación con dichas políticas como para medir su interacción. La mayoría de las investigaciones que vinculan al GA con la transparencia, el acceso abierto o la rendición de cuentas considera las obligaciones legales como una parte fundamental para la evaluación (Da Cruz, Tavares, Marques, Jorge, & De Sousa, 2015).

Desde la medición de López-Ayllon (2005), los portales de transparencia siempre han privilegiado atender las disposiciones legales más que cualquier otro componente. Varios ejemplos ilustran esta tendencia: Prieto-Santos y Ramos-Priego (2005) siguieron la misma tendencia que López-Ayllon (2005), midiendo los portales y tomando las leyes vigentes como parámetro; posteriormente, Quintanilla-Mendoza (2012) propuso una definición de e-transparencia a partir de las leyes de transparencia; por otra parte, Ríos-Cázares y Cejudo (2013) propusieron un modelo de diagnóstico basado en estas leyes.

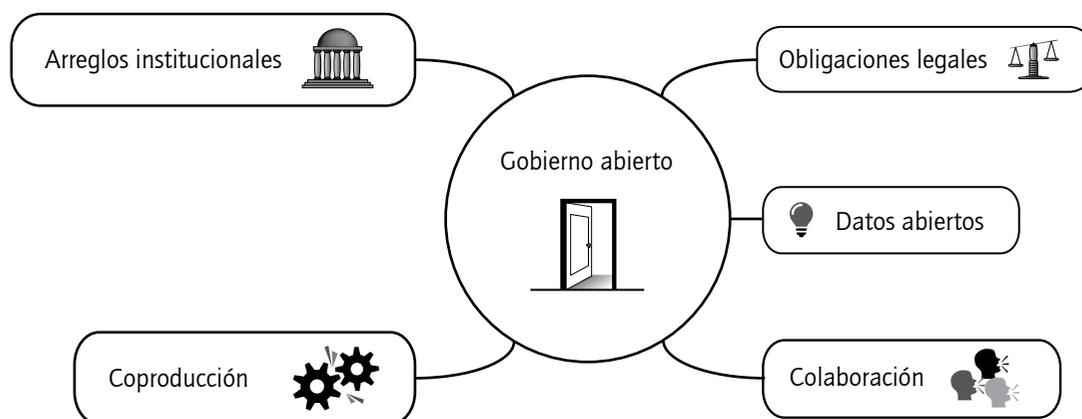


Figura 1. Modelo de medición de ga para portales de Internet, 2015. Fuente: elaboración propia.

Este modelo no puede prescindir del componente legal, por lo que, a partir del artículo 70 de la actual Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2015), se utilizaron algunos elementos —que pueden verse en el instrumento de medición— para medir el cumplimiento de la normativa, pero se ha buscado equilibrar con los otros componentes para tener una percepción más integral del GA y no privilegiar el aspecto legal que tuvieron los estudios precedentes.

Datos abiertos

Sandoval-Almazán (2018b) recoge las investigaciones más recientes sobre el componente de datos abiertos GA (Lourenço *et al.*, 2017; Kalampokis, Tambouris, & Tarabanis, 2011a, 2011b). Pero este tema no es nuevo: desde el 2007 se ha propuesto una serie de estándares internacionales para medir y establecer este tipo de datos, que son elementos clave del gobierno abierto (Open Government Working Group, 2007); últimamente, se han organizado mediante catálogos de datos (Susha, Zuiderwijk, Janssen, & Grönlund, 2015; Lourenço, 2015). No obstante, para la medición de este componente se eligieron las siguientes variables: calidad de los datos, buscador, posibilidad de reuso, organización de la información, granularidad, pertinencia, comparabilidad, tiempo o actualización, y se agregó el sistema de búsqueda y la administración de la información, así como los repositorios de nube usados para su almacenamiento, propuesto por el decreto de datos abiertos de México.

Colaboración

El componente de colaboración siempre ha sido difícil de impulsar en los sitios web gubernamentales (Bhaksar, 2007); sin embargo, es un pilar de cualquier esfuerzo de gobierno abierto. En este caso, se evalúa la colaboración en la información gubernamental en línea (Sandoval-Almazán, Gil-García, Luna-Reyes, Luna-Reyes, & Murillo,

2011) y la creación del valor público (Jarman & Luna-Reyes, 2016). Para efectos de esta investigación, consideramos la colaboración vertical, partiendo de la idea de Tapscott y Williams (2007), y el término de colaboración horizontal dentro del marco del e-gobierno, desde la óptica de autores como Chun, Luna-Reyes y Sandoval-Almazán (2012) y Sandoval-Almazán y Gil-García (2012); con ambos conceptos se integra la idea más completa de que son los ciudadanos los que pueden mejorar la calidad de los datos y los sistemas de información del GA.

Coproducción

La coproducción de datos entre los ciudadanos y el gobierno es otro de los elementos clave del GA (Subbiah & Ibrahim, 2011). Para evaluar este componente, se consideraron los programas y aplicaciones que impulsen la producción de datos, informes y archivos gubernamentales, producto de una interacción entre los servidores públicos y los ciudadanos, en una idea consistente con la de prosumidores de la información (Tapscott & Williams, 2007), así como la evaluación conjunta que permita ejercer prácticas efectivas de rendición de cuentas (Newsom, 2014)

Arreglos institucionales

De acuerdo con Gil-García y Martínez-Moyano (2007), las acciones gubernamentales pueden establecer normas que o bien resuelvan problemas o bien controlen la burocracia. A este tipo de acciones se les conoce como *arreglos institucionales*, tanto en México (Luna-Reyes, Gil-García, & Estrada-Marroquín, 2008) como en el ámbito internacional (Gil-García, Helbig, & Ojo, 2014). Para esta investigación, se ha determinado medir los procesos internos, la normativa o regulaciones de los procesos, las redes de poder y la interacción que ocurra entre ambos: procesos y redes, dentro de un portal web (Saarenpää, 2003; Arzberger *et al.*, 2004; Koch & Bernroider, 2009).

Los componentes descritos —obligaciones legales, datos abiertos, colaboración, coproducción y arreglos institucionales— constituyen el modelo teórico para medir el GA en los portales estatales, con la única excepción de que los componentes vinculados con la normativa, es decir, arreglos institucionales y obligaciones legales, se fusionaron en uno solo que se llamó "Disposiciones legales", pero que incluye ambas perspectivas (Sandoval-Almazán, 2017). Las variables que miden cada componente se resumen en la tabla 1.

Diseño de investigación

El objeto de estudio de esta investigación forma parte de Internet, para lo cual se eligieron los portales web de transparencia de los 32 estados en México. Para Estalella y Ardevol (2011), esto implica un reto, debido a que es un entorno cambiante y que se adapta de acuerdo con los avances de la tecnología de la información y la comunicación. El diseño de investigación se ha centrado en una evaluación anual, longitudinal, que no analizó una muestra, sino el universo completo de todos los portales estatales a través de cuatro etapas: 1) verificación de las direcciones URL de cada portal estatal; 2) evaluación en línea de los portales de transparencia para recolectar datos; 3) captura y verificación de los datos, y 4) análisis de la información y escritura del reporte.

El proceso de verificación de los sitios web de transparencia consistió en visitar previamente cada una de las direcciones URL para confirmar que efectivamente se tratara de las páginas oficiales y no de páginas comerciales o de otro tipo que hubieran sido arrojadas en los resultados del buscador.

En la etapa de evaluación en línea se realizó una visita a cada portal de transparencia para recoger los componentes

en cuestión, en un cuestionario dicotómico que evalúa con 0 si no aparece el componente y con 1 si existe la variable definida. En tiempos de máximo 40 minutos por visita y de manera aleatoria durante los meses de marzo y abril de cada año en que se realizó el estudio, se alternaron las visitas de forma aleatoria en días, horarios y el portal en línea, para que no hubiera algún sesgo al evaluarlos alfabéticamente.

En todos los casos, se visitó la página principal, así como todos los vínculos que aparecieran en ella. Por otra parte, se descargaron los formatos en PDF y se consultaron los informes. Las direcciones electrónicas de los portales analizados se muestran en la tabla 2. La tercera etapa de captura y verificación de datos se realizó alternadamente por dos capturistas que contrastaron sus bases de datos y, luego, se procedió a la ponderación de los componentes.

Resultados

Esta sección tiene por objetivo presentar los resultados comparativos en el periodo 2015-2018, usando para ello los datos obtenidos del RPET, con la finalidad de aportar respuestas a la pregunta de investigación que se estableció inicialmente: ¿Cómo ha sido la evolución de la transparencia y datos abierto a través de los portales estatales de gobierno?

En primer lugar, destaca la comparación global de los datos. Por ejemplo, el 25% de los portales analizados a lo largo de este tiempo describe un comportamiento a la alza (tabla 3). Los estados de Zacatecas, Yucatán, Tlaxcala, San Luis Potosí, Puebla, Baja California Sur y Nayarit han seguido este patrón de comportamiento. No obstante, en el 2018 se observa claramente una fuerte caída en la mayoría de las entidades, salvo en casos excepcionales como

Tabla 1.
Resumen de componentes y variables del modelo de medición de GA.

Componente	Descripción	Variables
Obligaciones legales	Identificación de componentes legales o normativos establecidos por la ley de Transparencia.	Facultades y responsabilidades; remuneración mensual bruta; domicilio; auditorías, presupuesto y directorio
Datos abiertos (DA)	Disposiciones del decreto de datos abiertos y ocho principios internacionales de los datos abiertos.	Catálogos de datos; inventarios de datos; herramientas para datos; equipo de trabajo DA; diferente descarga XML; desagregación de datos; historia de datos.
Colaboración	Medición para evaluar herramientas que fomenten la colaboración ciudadano-gobierno.	Resultado de encuestas; chat, foros, correo electrónico; vínculo con otras dependencias.
Coproducción	Evaluación de producción conjunta, herramientas, procesos y políticas que fomenten la retroalimentación y la rendición de cuentas.	Redes sociales habilitadas y funcionando; foros, wikis, blogs consultas públicas en línea.
Arreglos institucionales	Medición de cambios en los procesos internos, relaciones institucionales y de poder que faciliten u obstaculicen el GA.	Costos de información, costos de transacción, acuerdos normativos, procesos y manuales de GA propios o regulados por la ley estatal.

Fuente: elaboración propia.

Tabla 2.
Direcciones electrónicas de sitios evaluados.

Estado	URL
Aguascalientes	http://www.aguascalientes.gob.mx/transparencia/
Baja California	http://www.transparenciabc.gob.mx/
Baja California Sur	http://www.bcs.gob.mx/transparencia/informacion-publica-obligatoria
Campeche	http://www.transparencia.campeche.gob.mx/index.php/es/
Chiapas	http://www.chiapas.gob.mx/transparencia
Chihuahua	http://transparencia.chihuahua.gob.mx/
Ciudad de México	http://www.transparencia.cdmx.gob.mx/
Coahuila	http://coahuila.gob.mx/
Colima	http://www.colima-estado.gob.mx/transparencia/
Durango	http://transparencia.durango.gob.mx/
Estado de México	http://edomex.gob.mx/#transparencia
Guanajuato	http://www.guanajuato.gob.mx/transparencia.php
Guerrero	http://transparencia.guerrero.gob.mx/informacion-publica-2015/
Hidalgo	http://transparencia.hidalgo.gob.mx/
Jalisco	http://www.jalisco.gob.mx/es/transparencia
Michoacán	http://laip.michoacan.gob.mx/
Morelos	http://morelos.gob.mx/#transparencia
Nayarit	http://transparencia.nayarit.gob.mx/
Nuevo León	http://www.nl.gob.mx/transparencia
Oaxaca	http://www.gobiernoabierto.oaxaca.gob.mx/
Puebla	http://www.puebla.gob.mx/transparencia
Querétaro	http://www.queretaro.gob.mx/transparencia/
Quintana Roo	http://transparencia.qroo.gob.mx/portal/index.php
San Luis Potosí	http://transparencia.slp.gob.mx/
Sinaloa	http://www.transparenciasinaloa.gob.mx/
Sonora	http://transparencia.sonora.gob.mx/
Tabasco	http://transparencia.tabasco.gob.mx/Portal/Default.aspx
Tamaulipas	http://transparencia.tamaulipas.gob.mx/
Tlaxcala	http://transparencia.tlaxcala.gob.mx/
Veracruz	http://www.veracruz.gob.mx/transparencia/
Yucatán	http://www.yucatan.gob.mx/menu/?id=transparencia
Zacatecas	http://transparencia.zacatecas.gob.mx/

Fuente: elaboración propia.

Jalisco y Guanajuato; el resto presenta menor puntaje que en los tres años previos.

Estos cambios en el puntaje a lo largo de este periodo indican cómo ha sido la dinámica de los sitios web de transparencia analizados. Cada uno de ellos realizó acciones o las ha omitido para generar movimientos ascendentes o

descendentes dentro del *ranking*. Este comportamiento dinámico es una muestra clara de la utilidad que ha tenido esta comparación a través del modelo del RPET para mejorar estos sitios con datos de gobierno abierto en México; uno de los hallazgos es que los componentes en los que se interactúa más con los ciudadanos —colaboración, co-producción— sean los que menos puntos han logrado y que poco han cambiado su tendencia a lo largo del tiempo. En cambio, el componente de obligaciones legales siempre ha logrado un comportamiento alto.

Para complementar este análisis, la tabla 4 presenta los lugares obtenidos en el *ranking* de los estados analizados durante el periodo 2015-2018. En las siguientes secciones se analizará cada componente de forma separada. En la tabla 4 también se pueden observar los comportamientos de cada uno de los estados en el *ranking*; de ello se desprende, en primer término, que hay un proceso muy dinámico, ya que todos los sitios web estudiados han cambiado su posición en el *ranking*. Los datos muestran que no hay uno solo que permanezca en la misma posición más de dos años consecutivos.

Con la excepción de Querétaro, Ciudad de México, Sinaloa, Oaxaca y Sonora, que mantuvieron su ubicación en el *ranking* por un año, los demás estados tienen un comportamiento dinámico, lo que no puede explicarse por una sola razón, pues los cambios de responsables de los sitios y en el presupuesto otorgado a cada estado o en la estrategia son los que pueden determinar en alguna medida su movilidad.

En cuanto a la pérdida de lugares dentro del *ranking*, la Ciudad de México descendió 28 posiciones (2016-2017); Oaxaca, 27 (2018-2017); Jalisco, 27 (2015-2016); San Luis Potosí, 25 (2018-2017); Yucatán, 23 (2018-2017), y Campeche, 20 (2016-2017). Este comportamiento es resultado de múltiples factores que van desde los cambios de personal encargado de las áreas de tecnología hasta la implementación de nuevo *hardware* o *software* dentro de los sistemas gubernamentales; incluso, puede deberse a decisiones políticas que apuntan a no tener acciones en este campo y permitir que otros estados sean más innovadores y vayan a la vanguardia. Para entender este fenómeno de forma más integral, sería necesario realizar otro tipo de investigación que arroje mayores luces sobre estos cambios en la dinámica del *ranking*.

De hecho, gran parte de los cambios a la baja en los estados ocurrieron en la medición del 2018 (tabla 4). Caso contrario ocurre con los estados que ganaron lugares en el 2017, como Chihuahua, mejorando 27 posiciones en el 2018; Tlaxcala, 25 posiciones en el 2017, y Estado de México mejorando 9.

Usando cada uno de los componentes del modelo teórico del RPET se puede hacer un análisis más detallado del comportamiento del GA en México. Por ejemplo, en la tabla 5,

Tabla 3.
Comparativo de los totales del RPET.

Estado	2015	2016	2017	2018
Aguascalientes	39,68	50,28	23,97	24,88
Baja California	54,58	76,15	47,76	29,10
Baja California Sur	24,15	34,59	41,04	30,93
Campeche	35,55	55,54	34,97	17,45
Chiapas	34,47	56,84	40,38	22,28
Chihuahua	38,53	45,46	17,49	58,63
Ciudad de México	61,36	77,05	22,13	37,71
Coahuila	47,38	85,45	49,42	28,65
Colima	44,78	51,07	43,64	38,97
Durango	39,67	33,49	40,01	44,22
Estado de México	49,76	32,29	55,66	66,52
Guanajuato	49,76	60,21	53,38	77,29
Guerrero	52,34	39,32	39,68	33,21
Hidalgo	55,47	33,88	45,82	61,52
Jalisco	57,76	28,59	41,17	86,92
Michoacán	44,92	45,40	51,86	44,84
Morelos	49,54	43,82	46,52	44,59
Nayarit	44,68	45,08	66,03	38,26
Nuevo León	64,67	75,63	73,11	51,24
Oaxaca	68,67	77,63	74,58	21,63
Puebla	44,66	54,44	70,65	28,09
Querétaro	42,28	65,23	61,23	42,12
Quintana Roo	47,08	38,38	58,50	37,39
San Luis Potosí	31,31	52,44	65,97	15,69
Sinaloa	53,19	50,04	50,72	26,05
Sonora	43,00	44,20	62,43	36,88
Tabasco	35,95	29,51	38,44	29,91
Tamaulipas	33,33	31,37	40,84	25,91
Tlaxcala	30,01	28,19	63,45	25,75
Veracruz	44,90	34,75	48,88	29,11
Yucatán	28,68	37,61	61,79	14,28
Zacatecas	40,51	53,00	78,34	39,37

Fuente: elaboración propia con datos del RPET

el estado de Nuevo León y el Estado de México obtienen la puntuación perfecta en el componente de disposiciones legales. En el resto de las entidades se observa una caída importante en la puntuación obtenida en este componente.

Los datos obtenidos para las disposiciones legales describen una serie de variaciones poco comunes; por ejemplo, en el 2015 el cumplimiento de los indicadores de este componente era mayor a los 60 puntos. Esta tendencia se mantuvo durante el 2016 y el 2017 en Guanajuato y Querétaro, pero la tendencia comienza a cambiar en Oaxaca, Jalisco, Chihuahua, Ciudad de México, Tamaulipas, Nayarit, Tabasco y Baja California. A pesar de ello, la respuesta más común es tener un nivel de cumplimiento de lo dispuesto por la normativa hasta llegar a altos puntajes en este componente; los estados de Veracruz, Michoacán, Tlaxcala y Estado

de México son un ejemplo de ello en la medición del 2017. En cambio, dos entidades presentan acciones poco consistentes: el estado de Guerrero sube en el 2016 y cae anualmente en el 2017 y el 2018; el estado del sur de México, Yucatán, obtiene el menor puntaje durante los cuatro años de evaluación, aunque curiosamente la mejor evaluación la obtiene en el 2017 y baja hasta el fondo en el 2018. Esta caída se observa recurrentemente en los estados de Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chiapas, Coahuila, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Nayarit, San Luis Potosi, Sinaloa, Tlaxcala y Zacatecas.

Los datos abiertos se han convertido en la operacionalización del GA (tabla 6). Para esta investigación, se ha considerado evaluar características del Decreto publicado en México en el 2015, así como variables que aparecen en la literatura de este tema a nivel internacional. Dada su reciente publi-

Tabla 4.
Comparativo por posiciones del RPET, 2015-2018.

Estado	Posición 2018	Cambios	Posición 2017	Cambios	Posición 2016	Cambios	Posición 2015
Aguascalientes	27	↑ 3	30	↓ -16	14	↑ 8	22
Baja California	21	↓ -3	18	↓ -14	4	↑ 2	6
Baja California Sur	18	↑ 5	23	↑ 2	25	↑ 7	32
Campeche	30	↓ -1	29	↓ -20	9	↑ 17	26
Chiapas	28	↓ -3	25	↓ -17	8	↑ 19	27
Chihuahua	5	↑ 27	32	↓ -16	16	↑ 8	24
Ciudad de México	14	↑ 17	31	↓ -28	3	● 0	3
Coahuila	22	↓ -6	16	↓ -15	1	↑ 11	12
Colima	12	↑ 9	21	↓ -8	13	↑ 3	16
Durango	9	↑ 17	26	↑ 1	27	↓ -4	23
Estado de México	3	↑ 9	12	↑ 16	28	↓ -19	9
Guanajuato	2	↑ 11	13	↓ -6	7	↑ 3	10
Guerrero	17	↑ 10	27	↓ -6	21	↓ -13	8
Hidalgo	4	↑ 16	20	↑ 6	26	↓ -21	5
Jalisco	1	↑ 21	22	↑ 9	31	↓ -27	4
Michoacán	7	↑ 7	14	↑ 3	17	↓ -3	14
Morelos	8	↑ 11	19	↑ 1	20	↓ -9	11
Nayarit	13	↓ -8	5	↑ 13	18	↓ -1	17
Nuevo León	6	↓ -3	3	↑ 2	5	↓ -3	2
Oaxaca	29	↓ -27	2	● 0	2	↓ -1	1
Puebla	23	↓ -19	4	↑ 6	10	↑ 8	18
Querétaro	10	● 0	10	↓ -4	6	↑ 14	20
Quintana Roo	15	↓ -4	11	↑ 11	22	↓ -9	13
San Luis Potosí	31	↓ -25	6	↑ 6	12	↑ 17	29
Sinaloa	24	↓ -9	15	● 0	15	↓ -8	7
Sonora	16	↓ -8	8	↑ 11	19	● 0	19
Tabasco	19	↑ 9	28	↑ 2	30	↓ -5	25
Tamaulipas	25	↓ -1	24	↑ 5	29	↓ -1	28
Tlaxcala	26	↓ -19	7	↑ 25	32	↓ -2	30
Veracruz	20	↓ -3	17	↑ 7	24	↓ -9	15
Yucatán	32	↓ -23	9	↑ 14	23	↑ 8	31
Zacatecas	11	↓ -10	1	↑ 10	11	↑ 10	21

Fuente: elaboración propia con base en el RPET.

cación, los datos encontrados por este estudio indican que solo el 50% de los estados adoptaron características de datos abiertos para cumplir con la ley. No obstante, en el 2016, el 31% dejó de cumplir con estas características, disminuyendo su nivel de cumplimiento en estados como Hidalgo, Tamaulipas, Guerrero, Baja California, Chihuahua, Veracruz, Jalisco, Colima, Morelos y Durango.

A pesar de esta caída, casi una tercera parte (28%) ha aumentado su nivel de cumplimiento de las variables de este componente. Esto se aplica a estados como Zacatecas, Quintana Roo, Yucatán, Estado de México, San Luis Potosí, Oaxaca, Puebla y Nuevo León. Entre los casos destacados en este componente, que han subido y bajado entre el 2015 y el 2017, se encuentran Nayarit y Tlaxcala, ambos con 16 puntos, pero que en el 2017 alcanzaron hasta 44. Un caso similar es lo ocurrido con los datos abiertos en la página web de la Ciudad de México, que alcanza un buen puntaje en el 2016, cayó en el 2017 y vuelve a subir en el 2018.

En suma, este componente comienza a estabilizarse en el 2017 como resultado de una mejor implementación de las políticas de datos abiertos en el país. A pesar de ello, en el 2018 ocurre una importante caída en todos los estados que tenían un comportamiento a la alza o estable; por ejemplo, Baja California llega al mínimo de 12 puntos; Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tamaulipas, Tlaxcala, Sonora, Tabasco, Veracruz, Yucatán, alcanzan su nivel más bajo, y Zacatecas se mantiene en 48 puntos. En cambio, suben en puntaje estados como Chihuahua (52 puntos), Ciudad de México, Colima y Estado de México (alcanzando uno de los máximos: 80 puntos), así como Hidalgo y Jalisco que logran el puntaje máximo en este rubro durante el 2018. El caso de datos abiertos es paradójico, porque representa uno de los más importantes rubros por evaluar acerca de la trascendencia que tiene como operación del GA; en lugar de subir, ha

Tabla 5.
Componente de disposiciones legales.

Estado	2015	2016	2017	2018
Aguascalientes	60	90	40	20
Baja California	80	90	70	30
Baja California Sur	50	50	50	80
Campeche	90	90	70	40
Chiapas	80	100	80	60
Chihuahua	90	90	30	90
Ciudad de México	80	80	40	70
Coahuila	80	100	100	70
Colima	90	70	90	70
Durango	90	80	80	90
Estado de México	80	80	90	100
Guanajuato	60	70	70	90
Guerrero	60	70	50	40
Hidalgo	80	40	90	80
Jalisco	80	20	70	100
Michoacán	60	80	90	80
Morelos	90	100	50	40
Nayarit	90	90	80	50
Nuevo León	90	100	80	100
Oaxaca	100	90	50	10
Puebla	60	100	80	80
Querétaro	50	70	70	80
Quintana Roo	100	70	80	90
San Luis Potosí	70	100	90	30
Sinaloa	80	100	80	40
Sonora	80	90	80	80
Tabasco	80	60	60	80
Tamaulipas	80	60	50	60
Tlaxcala	60	60	90	50
Veracruz	70	80	90	80
Yucatán	70	60	90	10
Zacatecas	90	100	90	70

Fuente: elaboración propia con base en datos del RPET.

tendido a bajar su implementación, de acuerdo con los datos obtenidos por esta medición.

El componente de colaboración está integrado por la colaboración vertical y horizontal. La tabla 7 presenta los resultados de la colaboración vertical, en el que destaca el estado de Durango, que no obtuvo ningún puntaje durante el 2015 y el 2016, pero se recupera en 29 puntos para el 2017 y el 2018. El otro caso inusual es Chihuahua, sin puntaje en el 2017, pero que había logrado 29 puntos en el 2016 y 14 en el 2015, lo representa una caída, pero que recupera en la medición más reciente, ya que en el 2018 alcanza 86 puntos en este rubro. Finalmente, Ciudad de México se mantiene en altos niveles de desempeño en

varios componentes —incluido este— durante el 2015 y el 2016, pero cae a cero puntos en el 2017. De manera similar, ocho entidades no han obtenido puntaje durante el periodo de la investigación, enter los que se encuentran Estado de México, Chiapas, Durango, Coahuila, Campeche, San Luis Potosí y Campeche. En particular, Guerrero tiene cero puntos durante tres años seguidos.

Durante la investigación se identificó la tendencia de estados con un comportamiento similar en este componente; los estado de Baja California Sur, Puebla, Sonora, Tlaxcala y Nayarit se encuentran en este supuesto. En cambio, Tamaulipas y Tabasco reportan un puntaje idéntico por tres años consecutivos.

Tabla 6.
Componente de datos abiertos.

Estado	2015	2016	2017	2018
Aguascalientes	44	44	24	20
Baja California	56	48	28	12
Baja California Sur	24	28	36	24
Campeche	28	36	36	20
Chiapas	36	52	44	28
Chihuahua	52	36	12	52
Ciudad de México	56	72	20	44
Coahuila	40	84	64	36
Colima	56	36	36	56
Durango	52	32	36	48
Estado de México	28	36	60	80
Guanajuato	48	56	60	68
Guerrero	40	24	24	32
Hidalgo	48	32	36	72
Jalisco	48	28	40	88
Michoacán	52	40	48	52
Morelos	36	16	40	44
Nayarit	36	28	76	40
Nuevo León	44	64	88	64
Oaxaca	44	64	92	28
Puebla	52	60	80	28
Querétaro	44	52	52	28
Quintana Roo	28	44	56	32
San Luis Potosí	32	60	80	16
Sinaloa	40	48	28	24
Sonora	48	44	48	20
Tabasco	40	36	40	28
Tamaulipas	36	28	32	28
Tlaxcala	16	16	44	32
Veracruz	48	24	44	24
Yucatán	40	44	60	28
Zacatecas	48	48	56	48

Fuente: elaboración propia con base en datos del RPET.

La dinámica del componente de colaboración vertical en el RPET se puede explicar con una investigación cualitativa que arroje resultados complementarios; sin embargo, al carecer de él, una explicación tentativa es que los mecanismos de participación ciudadana no son difundidos o los ciudadanos no tienen interés en participar de ellos, como puede observarse en los siguientes componentes.

La colaboración horizontal se observa a partir de la comunicación directa con los ciudadanos a partir de herramientas como blogs, encuestas o chats, hasta llegar al uso de las redes sociales digitales. Los resultados pueden verse en la tabla 8, en la que el 66% de los estados (21) no obtuvieron ningún puntaje en el 2018, comportamiento que

venía presentándose anteriormente, ya que el 28% de los estados no logró puntaje en el 2017. El estado de Colima no ha alcanzado puntos en los cuatro años del periodo de esta investigación, al igual que Tlaxcala, Tamaulipas, Sonora y Veracruz, pero estos últimos solo en tres años. En contraparte, Guanajuato y Jalisco han logrado el puntaje mayor para este componente. Como resultado de este estudio longitudinal, se encontró que la tendencia en el componente de colaboración horizontal es que las entidades obtengan puntajes debajo de los 50 puntos e, incluso, 10 o 20 puntos como máximos.

Otra tendencia identificada es la alta dinámica que presentan los estados en este componente, ya que suben y

Tabla 7.
Colaboración vertical, 2015-2018.

Estado	2015	2016	2017	2018
Aguascalientes	57,14	42,86	28,57	57,14
Baja California	71,43	100,00	57,14	57,14
Baja California Sur	28,57	28,57	42,86	14,29
Campeche	14,29	57,14	14,29	0,00
Chiapas	0,00	28,57	14,29	14,29
Chihuahua	14,29	28,57	0,00	85,71
Ciudad de México	57,14	71,43	14,29	0,00
Coahuila	71,43	71,43	28,57	0,00
Colima	14,29	85,71	28,57	14,29
Durango	0,00	0,00	28,57	28,57
Estado de México	57,14	0,00	42,86	57,14
Guanajuato	57,14	71,43	71,43	85,71
Guerrero	57,14	57,14	57,14	28,57
Hidalgo	85,71	42,86	28,57	42,86
Jalisco	57,14	28,57	28,57	85,71
Michoacán	57,14	14,29	28,57	28,57
Morelos	57,14	28,57	57,14	57,14
Nayarit	42,86	42,86	71,43	28,57
Nuevo León	85,71	71,43	85,71	28,57
Oaxaca	85,71	71,43	100,00	42,86
Puebla	28,57	28,57	71,43	14,29
Querétaro	42,86	71,43	71,43	57,14
Quintana Roo	42,86	14,29	42,86	28,57
San Luis Potosí	0,00	28,57	57,14	14,29
Sinaloa	71,43	28,57	42,86	57,14
Sonora	14,29	14,29	71,43	57,14
Tabasco	14,29	14,29	28,57	14,29
Tamaulipas	14,29	14,29	28,57	14,29
Tlaxcala	28,57	28,57	71,43	28,57
Veracruz	42,86	14,29	28,57	14,29
Yucatán	14,29	28,57	57,14	14,29
Zacatecas	0,00	14,29	85,71	14,29

Fuente: elaboración propia con base en datos del RPET.

bajan sin ninguna consistencia, excepto los estados de Zacatecas, Guanajuato y Jalisco, cuyo comportamiento es a la alza en este componente en los últimos cuatro años. Este comportamiento de participación ciudadana en los portales de gobierno abierto también se presentó en la investigación realizada por la Métrica de Transparencia (Cejudo *et al.*, 2017), así como la encuesta nacional publicada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2016). Esto evidencia la falta de voluntad política para crear herramientas que promuevan una relación con los ciudadanos.

El componente de interfaz, reportado en la tabla 9, describe la manera en que está organizado el sitio web de transparencia. Los indicadores que utiliza son vínculos, categorías, y regulación interna. El estudio longitudinal

identificó que los estados impulsan cambios en la organización visual y tecnológica de sus portales web. Sonora se ha mantenido con 73 puntos durante tres años consecutivos; los estados de Oaxaca, Nuevo León, Zacatecas y Yucatán tienen comportamientos ascendentes. Sin embargo, para el 2018, la mayoría de los portales sufre una drástica caída en las variables de este componente. Con algunas excepciones, como Jalisco, Hidalgo, Guanajuato, Nayarit, Ciudad de México y Morelos, el resto de los estados cayeron en este componente. Guerrero y Jalisco obtienen 64 puntos en el 2015, hasta caer con 27 puntos en el 2017.

No obstante, hay estados que empiezan con un puntaje bajo en el 2015, aumentan al siguiente año y vuelven a caer. Bajo esta condición se encuentran Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, y destacan los casos que han

Tabla 8.
Colaboración horizontal, 2015-2018.

Estado	2015	2016	2017	2018
Aguascalientes	10	20	0	0
Baja California	20	70	20	10
Baja California Sur	0	30	40	0
Campeche	0	40	0	0
Chiapas	20	40	0	0
Chihuahua	0	0	0	20
Ciudad de México	50	80	0	20
Coahuila	0	90	0	10
Colima	0	0	0	0
Durango	20	10	10	0
Estado de México	20	0	40	50
Guanajuato	20	40	20	70
Guerrero	50	0	40	20
Hidalgo	0	0	20	40
Jalisco	40	30	40	70
Michoacán	10	20	20	0
Morelos	10	20	40	0
Nayarit	0	10	30	0
Nuevo León	40	70	30	0
Oaxaca	50	90	40	0
Puebla	10	20	40	0
Querétaro	20	60	40	0
Quintana Roo	10	0	50	0
San Luis Potosí	0	10	30	0
Sinaloa	20	10	30	0
Sonora	0	0	40	0
Tabasco	0	10	0	0
Tamaulipas	0	0	30	0
Tlaxcala	0	0	30	0
Veracruz	0	10	0	0
Yucatán	10	10	20	10
Zacatecas	10	30	60	10

Fuente: elaboración propia con base en datos del RPET.

conservado su puntaje al menos tres años, como Baja California Sur (36 puntos), Estado de México (45 puntos) y Sonora (73 puntos); hasta que caen en el 2018, reflejan pocos cambios en su diseño web y, por ello, mantienen esta puntuación. Con estas excepciones, la mayoría de los estados obtienen alto puntaje en este componente de interfaz, dado que invierten tiempo y dinero en mantener actualizado su diseño.

La gráfica 1 reporta los resultados globales comparando todos los componentes y el total obtenido del *ranking* desde el 2015 y hasta el 2018. Por ello, se puede observar la caída en todos los componentes en la última medición y su evolución positiva en los primeros años de la evaluación. La mayor caída la representa la colaboración horizontal y la menor, los arreglos institucionales. No obstante,

es evidente el rezago que existe en todos los componentes de esta métrica y que se reflejan en los resultados nacionales de implementación de políticas de GA en México.

Conclusiones

El objetivo de este artículo ha sido reportar la evolución de una variable del GA en México: la transparencia. Para ello, se analizaron los resultados obtenidos a través del Ranking de Portales Estatales de Transparencia Mexicanos durante el periodo 2015-2018. La pregunta inicial que orientó esta investigación fue la siguiente: ¿Cómo ha sido la evolución de la transparencia y datos abierto a través de los portales estatales de gobierno?

Tabla 9.
Evolución componente interfaz.

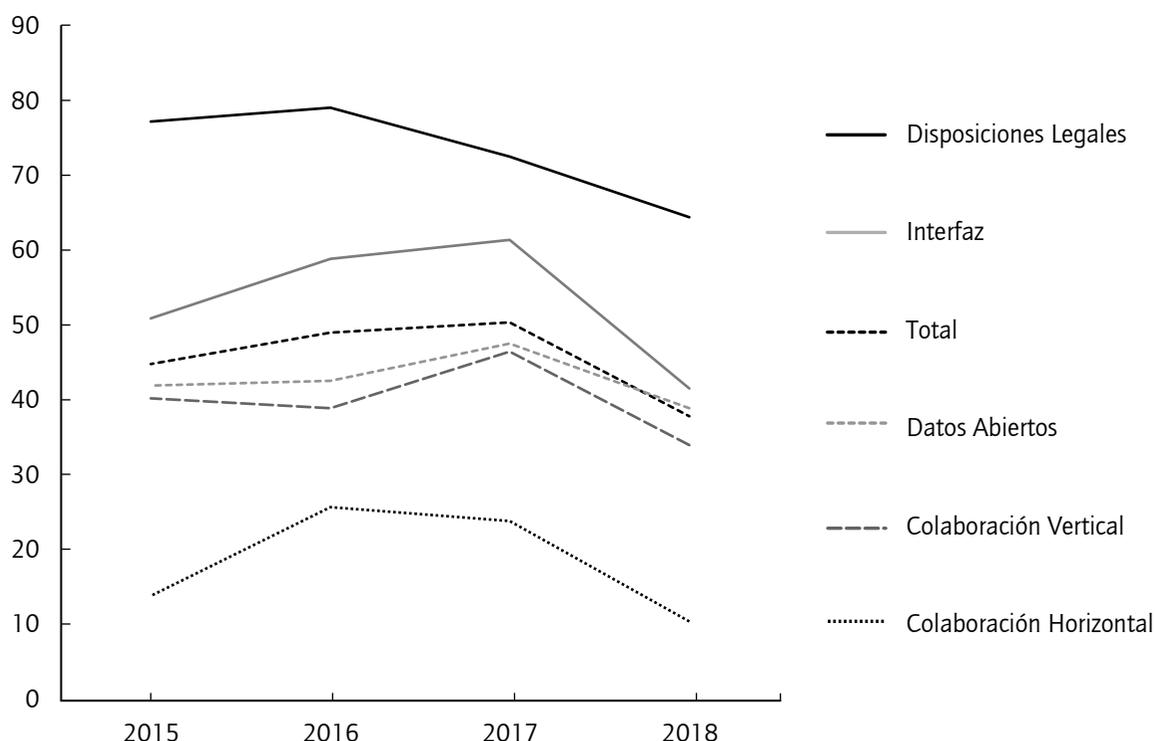
Estado	2015	2016	2017	2018
Aguascalientes	27	55	27	27
Baja California	45	73	64	36
Baja California Sur	18	36	36	36
Campeche	45	55	55	27
Chiapas	36	64	64	9
Chihuahua	36	73	45	45
Ciudad de México	64	82	36	55
Coahuila	45	82	55	27
Colima	64	64	64	55
Durango	36	45	45	55
Estado de México	64	45	45	45
Guanajuato	64	64	45	73
Guerrero	55	45	27	45
Hidalgo	64	55	55	73
Jalisco	64	36	27	91
Michoacán	45	73	73	64
Morelos	55	55	45	82
Nayarit	55	55	73	73
Nuevo León	64	73	82	64
Oaxaca	64	73	91	27
Puebla	73	64	82	18
Querétaro	55	73	73	45
Quintana Roo	55	64	64	36
San Luis Potosí	55	64	73	18
Sinaloa	55	64	73	9
Sonora	73	73	73	27
Tabasco	45	27	64	27
Tamaulipas	36	55	64	27
Tlaxcala	45	36	82	18
Veracruz	64	45	82	27
Yucatán	9	45	82	9
Zacatecas	55	73	100	55

Fuente: elaboración propia con base en datos del RPET.

De acuerdo con los datos obtenidos de las cuatro mediciones anuales analizadas, se puede concluir que, si bien existió una evolución positiva durante del 2015 al 2017 en varios de los indicadores, como arreglos institucionales, datos abiertos, colaboración vertical y horizontal, en el 2018 esta evolución cayó a los niveles previos. Todo el avance logrado en los primeros años se eliminó con el resultado más reciente.

Esta investigación revela al menos cuatro aspectos: 1) existe un constante dinamismo de todos los estados en el *ranking* a lo largo del tiempo, que es un indicador de su capacidad de cambio y adaptación hacia nuevos elementos y retos como los datos abiertos; 2) esta medición impulsa un esfuerzo de comparación o *benchmarking* que puede servir para mejorar

la posición y el uso de estos portales de transparencia hacia la consolidación de políticas públicas en este tema; 3) estos portales de transparencia parecen demostrar la posibilidad de avanzar hacia políticas de GA más cercanas a la realidad, así como establecer mejores prácticas en esta dirección; 4) los datos analizados son similares a los encontrados por estudios semejantes, tales como la métrica de GA realizada por el CIDE (Cejudo *et al.*, 2017), cuyos datos revelan una calificación reprobatoria, tanto en GA como en participación ciudadana, muy consistentes con los obtenidos por esta investigación. En la misma dirección apunta la Encuesta nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAID) (INEGI, 2016), que reporta magros resultados sobre políticas de GA en México y un gasto muy alto en comparación con el escaso uso que se le da a estos



Gráfica 1. Resultados globales de RPET, 2015-2018. Fuente: elaboración propia.

portales por parte de los ciudadanos mexicanos (apenas 7% los utilizó en el 2016).

La evidencia empírica analizada en esta investigación confirma los planteamientos tanto de Quintanilla y Gil-García (2018) como de Figueras-Zanabria (2019), en el sentido de que los estados presentan resistencias y obstáculos que hacen difícil la implementación de prácticas de GA en México. De igual forma, apoya la idea de Uvalle-Berrones (2018) de que el GA es la suma de capacidades para mejorar la participación y la gobernanza; estos componentes: datos abiertos, participación ciudadana, arreglos institucionales, colaboración y coproducción, forman parte de las prácticas indispensables para lograr un GA en un país.

Asimismo, los resultados que provienen de los componentes como datos abiertos y participación —horizontal y vertical— destacan la necesidad de orientar políticas públicas para que los ciudadanos puedan participar más activamente en las tareas de transparencia y GA a través de los portales de Internet. Siguiendo esta idea, los resultados obtenidos en el componente datos abiertos demuestran una carencia tanto de regulaciones como de procesos que impulsen la apertura de información gubernamental, que pueda ser obtenida por los ciudadanos o por otros funcionarios públicos. Deben existir políticas públicas que logren minar estas resistencias burocráticas y legales y que impulsen verdaderas prácticas de datos abiertos y

participación ciudadana usando la tecnología de Internet disponible.

Por otra parte, los datos analizados revelan que, si bien existe un cumplimiento a la ley por la mayoría de los estados, esto no quiere decir que sean más transparentes o cuyas prácticas se acerquen más al GA, sino que cumplen el nivel básico para permitir el acceso abierto a cierta información gubernamental. Por lo tanto, se deben llevar a cabo políticas públicas que, mas allá de las leyes y reglamentos, permitan impulsar prácticas de GA en las dependencias gubernamentales en todos los niveles de la administración pública.

Si bien esta investigación tiene sus limitaciones, al ser meramente cuantitativa y a partir de analizar los portales web de transparencia en los estados (no se analizaron portales federales ni municipales), tampoco se realizaron estudios cualitativos —entrevistas— a los actores involucrados en los procesos de medición, ni se solicitó ninguna interacción o solicitud oficial de acceso a la información en estas entidades. Ello no le quita relevancia ni efectividad a los datos analizados en un periodo consecutivo de cuatro años, usando el mismo universo y aplicando el mismo instrumento de medición. Por el contrario, ofrecen una aproximación sistemática del fenómeno estudiado y ayudan a su comprensión.

La contribución de esta investigación para el GA en México es doble: por una parte, aporta evidencia empírica para demostrar el avance-retroceso de la política pública de portales de GA enfocados en la transparencia; por otra, contribuye en una metodología para la medición de GA, que responde a los cambios internacionales y a las últimas investigaciones documentadas sobre el tema, pero que también se encuentra adaptada a la realidad mexicana.

Se espera que ambas aportaciones apoyen a la discusión y ampliación del conocimiento sobre el campo del GA en México y América Latina. Asimismo, se espera que este esfuerzo de recoger datos, organizarlos y presentarlos en un análisis sistemático y longitudinal apoye tanto a los tomadores de decisiones, como a los académicos y políticos, a plantear nuevos conceptos e ideas para construir GA en México.

Declaración de conflicto de interés

El autor no manifiesta conflictos de intereses institucionales ni personales.

Referencias bibliográficas

- Arzberger, Peter; Schroeder, Peter; Beaulieu, Anne; Bowker, Geoffrey; Casey, Kathleen; Laaksonen, Leif; ... Wouters, Paul. (2004). Promoting access to public research data for scientific, economic, and social development. *Data Science Journal*, 3(3), 135-152. <https://doi.org/10.2481/dsj.3.135>
- Bhaksar, Rahul. (2007). E-Collaboration and Government-Collaboration Using Virtual Teams In Law Enforcement To Counter Internet Crimes Against Children. *AMCIS 2007 Proceedings*, 291.
- Cejudo, Guillermo; Michell, Cynthia; Sobrino, Armando; Vázquez, Marcela; Aguilar, Víctor; Zedillo, Roberto. (2017). *Métrica de Gobierno Abierto: reporte de Resultados*. Ciudad de Mexico. <http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2017/03/Reporte-deResultadosMetricafeb17.pdf>
- Chun, Soon. Ae; Luna-Reyes, Luis; Sandoval-Almazán, Rodrigo. (2012). Collaborative e-government. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 6(1), 5-12. <https://doi.org/10.1108/17506161211214868>
- Da Cruz, Nuno; Tavares, António; Marques, Rui Cunha; Jorge, Susana; De Sousa, Luís. (2015). Measuring Local Government Transparency. *Public Management Review*, 18(6), 886-893. <https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1051572>
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (2002a). *Decreto del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública*, México, 24 de diciembre.
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (2002b). *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, 11 de junio, última reforma publicada en 6 de junio de 2006, México.
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (2015) *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2015)*.
- Estalella, Adolfo; Ardévol, Elisenda. (2011). E-research: challenges and opportunities for social sciences. *Convergencia*, 18(55), 87-111. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-14352011000100004&lng=es&tlng=es
- Figueras-Zanabria, Víctor Manuel. (2019). Gobierno Abierto en México: hacia una discusión realista de su factibilidad. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 64(235), 523-554. <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2019.235.59021>
- Fox, Jonathan; Haight, Libby; Palmer-Rubin, Brian. (2011). Proporcionar transparencia: ¿Hasta qué punto responde el gobierno mexicano a las solicitudes de información pública? *Gestión y Política Pública*, 20(1), 3-61.
- Gil-García, José Ramón; Martínez-Moyano, Ignacio. (2007). Understanding the Evolution of e-government: The Influence of Systems of Rules on Public Sector Dynamics. *Government Information Quarterly*, 24(2), 266-290. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2006.04.005>
- Gil-García, José Ramón; Helbig, Natalie; Ojo, Adegboyega. (2014). Being smart: Emerging Technologies and Innovation in the Public Sector. *Government Information Quarterly*, 31(Sup. 1), 11-18. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2014.09.001>
- Heckmann, Dirk. (2011). Open Government-Retooling Democracy for the 21st Century. En *System Sciences (HICSS), 2011 44th Hawaii International Conference on* (pp. 1-11). <http://doi.org/10.1109/HICSS.2011.334>
- Hevia, Felipe; Durán-Padilla, Arturo. (2017). ¿Gobiernos abiertos en entornos analógicos? Iniciativa de Gobierno abierto a nivel Municipal y Estatal en México. *Revista de Gestión Pública*, 6(1), 81-110.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2016). *Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAIID)*. <http://tinyurl.com/yba3n4vp>
- Janssen, Marijn; Matheus, Ricardo; Longo, Justin; Weerakkody, Vishanth. (2017). Transparency-by-Design as a Foundation for Open Government. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 11(1), 2-8. <https://doi.org/10.1108/TG-02-2017-0015>
- Jarman, Holly; Luna-Reyes, Luis. (2016). *Private Data and Public Value. Governance, Green Consumption, and Sustainable Supply Chains*. Nueva York: Springer International.
- Kalampokis, Evangelos; Tambouris, Efthimios; Tarabanis, Konstantinos. (2011a). A classification scheme for open government data: towards linking decentralised data. *International Journal of Web Engineering and Technology*, 6(3), 266-285.
- Kalampokis, Evangelos; Tambouris, Efthimios; Tarabanis, Konstantinos. (2011b). Open government data: A stage model. En M. Janssen, H. J. Scholl, M. A. Wimmer & Y. Tan (Eds), *Electronic Government* (pp. 235-246). Berlin, Heidelberg: Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-642-22878-0_20
- Koch, Stefan; Bernroider, Edward. (2009). Aligning ICT and Legal Frameworks in Austria's e-Bureaucracy: from Mainframe to the Internet. En *ICT and innovation in the public sector* (pp. 147-173). London: Palgrave Macmillan.
- López-Ayllon, Sergui. (2005). Medir la transparencia: Un imperativo. *Política Digital*, 26, 24-30. <http://tinyurl.com/ycolycg9>
- Lourenço, Rui Pedro. (2015). An analysis of open government portals: A perspective of transparency for accountability. *Government Information Quarterly*, 32(3), 323-332. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2015.05.006>
- Lourenço, Riu Pedro; Piotrowski, Suzanne; Ingrams, Alex. (2017). Open Data Driven Public Accountability. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 11(1), 42-57. <https://doi.org/10.1108/TG-12-2015-0050>
- Luna-Reyes, Luis Felipe; Gil-García, José Ramón; Sandoval-Almazán, Rodrigo. (2015). *Avances y retos del Gobierno Digital en México*. Toluca: IAPEM-UAEMEX. <http://iapem.mx/Libros/Avances-y-Retos-del-Gobierno-Digital-en-Mexico.pdf>
- Luna-Reyes, Luis; Gil-García, José Ramón; Estrada-Marroquín, Mireya. (2008). The Impact of Institutions on Interorganizational IT Projects in the Mexican Federal Government. *International Journal of Electronic Government Research*, 4(2), 27-42.

- McDermott, Patrice. (2010). Building open government. *Government Information Quarterly*, 27(4), 401-413. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2010.07.002>
- Martínez-Díaz, María Esther; Heras-Gómez, Leticia. (2011). Transparencia gubernamental y acceso a la información en México (2002-2010): un análisis exploratorio. *Ciencia Ergo Sum*, 18(3), 297-306.
- Martínez-Loredo, José de Jesús. (2016). Transparencia y derecho a la información pública en México. Avances, retos y perspectivas. *El Cotidiano*, 32(198), 14-26.
- Nam, Taewoo. (2012). Citizens' Attitudes Toward open Government and Government 2.0. *International review of administrative sciences*, 78(2), 346-368. <https://doi.org/10.1177/0020852312438783>
- Newsom, Gavin. (2014). *Citizenville: How to take the town square digital and reinvent government*. Nueva York: Penguin.
- Ninci, Paola. (2016) Gobierno abierto a nivel local: dimensiones conceptuales y prácticas de los gobiernos locales en Argentina. *XXI Congreso Internacional del CLAD*, Santiago, Chile, 8-11 de noviembre.
- Open Government Working Group. (2007). 8 Principles of Open Government Data - OpenGovData.org. *8 Principles of Open Government Data*. <https://opengovdata.org/>
- Prieto-Santos, Miguel Ángel; Ramos-Priego, Myrfa Ayesha. (2005). *Tecnologías de información y la nueva gestión pública: Portales de gobierno estatales para promover la transparencia* (Tesis de grado). Universidad de las Américas, Puebla, México. http://cartarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lad/prieto_s_ma/
- Quintanilla-Mendoza, Gabriela. (2012). E-transparencia y e-rendición de cuentas en los sitios web mexicanos. *Espacios Públicos*, 15(34), 95-119.
- Quintanilla-Mendoza, Gabriela. (2013). Open Government in Latin America Limited to Transparency, and Access to Information. En *Proceedings of the 14th Annual International Conference on Digital Government Research* (pp. 269-270).
- Quintanilla-Mendoza, Gabriela. (2016). Política informática en México: Desarrollo, lecciones y avances. *Espacios Públicos*, 19(45), 133-162.
- Quintanilla, Gabriela; Gil-García, Ramón. (2016). Gobierno abierto y datos vinculados: conceptos, experiencias y lecciones con base en el caso mexicano. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 65. <http://www.redalyc.org/jatsRepo/3575/357546620003/html/index.html>
- Quintanilla, Gabriela; Gil-García, Ramón. (2018). Una visión comprensiva del gobierno abierto como ecosistema: analizando los principales componentes y su articulación. *Revista Especializada en Investigación Jurídica*, 2(3), 68-92. <http://dx.doi.org/10.20983/reij.2018.2.3>
- Ríos-Cázares, Alejandra; Cejudo, Guillermo. (2013). El acceso a la información gubernamental: análisis empírico de políticas de transparencia en cuatro países centroamericanos. *Revista de Gestión Pública*, 2(2), 335-381.
- Escobedo-Romero, Juan. (2016). México y la oportunidad de integrar sus Políticas Públicas de Información. *Cuadernos de Investigaciones de Ciencias de la Información*, 1, 152-164.
- Saarenpää, A. (2003). A Legal Framework for e-Government. En R. Traunmüller (Ed.), *Electronic Government* (pp. 377-384). Berlín, Heidelberg: Springer. https://doi.org/10.1007/10929179_69
- Sánchez-González, José Juan. (2017). La iniciativa del gobierno abierto en México: gobierno electrónico, participación ciudadana limitada y poca colaboración. *RICEG. Revista Internacional de Ciencias del Estado y de Gobierno*, 1(1-2), 254-277.
- Sandoval-Almazán, Rodrigo. (2013). *La larga marcha del Gobierno Abierto. Teoría, medición y futuro*. Ciudad de México: INAP.
- Sandoval-Almazán, Rodrigo. (2015). Gobierno abierto y transparencia : construyendo un marco conceptual. *Convergencia*, 22(68), 203-227. <https://doi.org/10.13140/RG.2.1.4760.0802>
- Sandoval-Almazán, Rodrigo. (2017). Midiendo al gobierno abierto en México: los portales estatales de transparencia durante el periodo 2015-2016. En J. A. Meyer, J. L. Estrada-Rodríguez & J. Ojeda (Coord.), *Transparencia, combate a la Corrupción y Gobierno Abierto: la experiencia en México* (pp. 47-66). Ciudad de México: BUAP-UAEMEX, CLACSO. <http://tinyurl.com/y8lo45ra>
- Sandoval-Almazán, Rodrigo. (2018a) México: entre el gobierno abierto y la transparencia Artificial. *Revista Espacios Públicos*, 20(51), 95-113. <http://politicas.uaemex.mx/espaciospublicos/eppdfs/N51-5.pdf>
- Sandoval-Almazán, Rodrigo. (2018b) Implementación de Datos Abiertos en México: diagnóstico Estatal 2015-2016. *Realidad, Datos y Espacio: Revista Internacional de Estadística y Geografía*, 9(1), 21-34. https://www.inegi.org.mx/rde/rde_24/rde_24_art02.pdf
- Sandoval-Almazán, Rodrigo; Gil-García, José Ramón. (2012). Are E-Government Portals Becoming Central Components for Public Information Sharing Networks? An Initial Exploration of Local Governments in Mexico. *Government Information Quarterly*, 29, S72-S81. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2011.09.004>
- Sandoval-Almazán, Rodrigo; Gil-García, José Ramón; Luna-Reyes, Luis; Luna-Reyes, Dolores; Murillo, Gabriel. (2011). The Use of Web 2.0 on Mexican State Websites: A Three-year Assessment. *Electronic Journal of e-Government*, 9(2), 107-121.
- Subbiah, Ahgalya; Ibrahim, Othman. (2011). E-government towards service co-creation of value. *African Journal of Business Management*, 5(22), 9401-9411. <https://doi.org/10.5897/AJBM11.1086>
- Susha, Iryna; Zuiderwijk, Anneke; Janssen, Marijn; Grönlund, Åke. (2015). Benchmarks for Evaluating the Progress of Open Data Adoption: Usage, Limitations, and Lessons Learned. *Social Science Computer Review*, 33(5), 613-630. <https://doi.org/10.1177/0894439314560852>
- Tapscott, Don; Williams, Anthony. (2007). *Wikinomics: la nueva economía de las multitudes inteligentes*. Barcelona: Paidós.
- Uvalle-Berrones, Ricardo. (2018). Análisis multifacético del gobierno abierto en los procesos de la sociedad contemporánea. *Revista Especializada en Investigación Jurídica*, 2(3), 33-67. <http://dx.doi.org/10.20983/reij.2018.2.2>
- Vera-Martínez, Martín Cutberto. (2018). Los datos abiertos y el plan de acción de gobierno abierto en México 2013-2015. *Nóesis: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 27(54), 1-18. <http://dx.doi.org/10.20983/noesis.2018.2.1>
- Zuiderwijk, Anneke; Janssen, Marijn. (2014). Open Data Policies, their Implementation and Impact: A Framework for Comparison. *Government Information Quarterly*, 31(1), 17-29. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2013.04.003>

