

# Dimensión portales



Medición de Transparencia y Acceso a la Información en México

## 2. Dimensión información pública de oficio (portales)

### Introducción

Desde el comienzo del siglo XXI, la transparencia se ha convertido en uno de los elementos clave de la democracia mexicana. El Acuerdo por el Gobierno Abierto, del que México es parte desde 2011 (en 2014, lo preside), es un elemento transformador de la manera en que se usa y se comparte la información gubernamental para la mejor toma de decisiones.<sup>1</sup> Además, esta alianza presenta el reto de lograr un acceso a la información pública que no esté limitado por las fronteras de las naciones, sino con alcances globales. Con ello, se busca reforzar la idea de que la información pública es una herramienta esencial para una buena toma de decisiones públicas, para la colaboración interinstitucional y para la promoción de la participación ciudadana. Sin embargo, la alianza también conlleva importantes desafíos sobre la estandarización de la manera en que se presenta la información y sobre el rigor de las metodologías con las que se recaba y se preserva.

El gobierno abierto se concibe como una forma de reorganización gubernamental que busca acercar, en la toma de decisiones, a todos los agentes mediante la generación y el uso de información compartida. De tal manera que el derecho de acceso a la información pública se convierte en el primer paso del derecho a la participación en la toma de decisiones y del consecuente fortalecimiento de la democracia. De ahí se desprende que, actualmente, los portales de transparencia de los sujetos obligados se conforman como una ventana que permite la comunicación y la colaboración entre gobernantes y gobernados para lograr esta toma de decisiones compartidas.

Dentro de esta visión, las tecnologías de la información en general y, sobre todo, las políticas de transparencia proactiva mediante el uso de Internet (con recursos como wikis, blogs, portales y redes sociales) constituyen sus herramientas principales. La reforma constitucional al artículo 6o. de 2014

---

<sup>1</sup> Véase [www.opengovpartnership.org/es](http://www.opengovpartnership.org/es).

enfaticó estos elementos proactivos al establecer que la obligación de documentar el actuar de los sujetos obligados incluye hacerlo en medios electrónicos. En esta misma línea, el borrador de la Ley General de Transparencia presentado por el Senado,<sup>2</sup> ya incorpora la obligación de transparencia activa. Esto sigue a la Ley Modelo Interamericana sobre acceso a la información pública. Asimismo, esta iniciativa establece obligaciones con respecto a la calidad de la información pública para garantizar su acceso en formatos abiertos y la posibilidad de reutilizarla.

Como señala Albert Meijer, las políticas de transparencia proactiva tienen dos objetivos principales: dar visión y voz al ciudadano (Meijer 2001). Por esta razón, deben tender siempre a poner la información pública a disposición de todas las personas de la manera más sencilla, clara y oportuna. Así, el ciudadano puede tener los elementos necesarios para participar en la toma de decisiones públicas y para exigir cuentas a las autoridades. Actualmente, la Información Pública de Oficio (IPO), presentada en los portales de transparencia de los sujetos obligados, debe cumplir ambos cometidos.

En virtud de lo anterior, este capítulo evalúa principalmente el cumplimiento normativo de los portales de transparencia de los sujetos obligados. Es decir, contrasta la IPO contenida en el portal con las obligaciones establecidas por la Ley de Transparencia aplicable a cada sujeto obligado, y hace hincapié en aquellas prácticas que dificultan el acceso. Además, la Métrica de la Transparencia 2014 llevó al cabo un análisis de la calidad de la información a partir de tres elementos principales: accesibilidad, si cuenta con un formato de datos abiertos, y si tiene restricciones técnicas o legales. Eso lo realizó con atención a las prácticas del Gobierno Abierto y en aras de aportar información que apoye a los sujetos obligados a cumplir con las nuevas obligaciones en materia de IPO y de transparencia proactiva que propondrá la Ley General de Transparencia. Aunque esta evaluación no forma parte de la calificación obtenida por el sujeto obligado, pues no se trata de una obligación legal, sí hace diferencia con respecto a la experiencia del ciudadano en el uso de los portales de transparencia y en la utilidad de la información que obtiene a través de ellos. De ahí proviene la importancia de remarcar las áreas de oportunidad que, en este rubro, tienen actualmente los portales de transparencia.

---

<sup>2</sup> Véase [www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx).

## Metodología IPO

### Metodología del componente cumplimiento normativo

Esta dimensión busca medir el grado de cumplimiento de los portales de transparencia de los sujetos obligados con respecto a la ley de transparencia aplicable en cada entidad federativa. Además, el análisis establece su grado de avance (el punto de comparación es la Métrica de la Transparencia 2010). La desventaja a la que se enfrenta el estudio del cumplimiento normativo es la dificultad en la comparabilidad de los resultados. Cada ley explicita catálogos propios que, aunque tienen elementos comunes, presentan diferencias importantes. Éstas se dan con respecto a la cantidad de información que se estima pública de oficio, y a las características de publicación que la ley ordena (plazos, nomenclaturas o formatos).<sup>3</sup>

Para la evaluación de los elementos dentro de cada portal revisado, se asigna una calificación de uno (1) si la información y su contenido están completos. En caso de no encontrarse adecuadamente detallada o incompleta, obtiene medio punto (0.5); y si la información no se encuentra disponible, está listada pero no contiene información o contiene un vínculo roto, se penaliza con un puntaje de cero (0).

De tal forma, cada elemento evaluado puede dividirse en una de tres categorías:

- Información completa = 1
- Información incompleta = 0.5
- información no disponible = 0

El índice correspondiente a la dimensión de IPO resulta del promedio de los resultados obtenidos en las tres visitas a los portales de transparencia de cada uno de los sujetos obligados de la muestra.

Al igual que en la Métrica de la Transparencia 2010, el análisis de la información publicada por las instituciones se realizó a través de una

---

<sup>3</sup> Como lo reportan los resultados de la dimensión normativa en 2014, hubo un aumento importante en este rubro.

muestra conformada por 624 portales de transparencia. El total se obtuvo a partir de esta segmentación:

- Ámbito federal: 16 portales.
- Ámbito estatal y Distrito Federal: 15 portales por entidad federativa. El total fue de 512 portales.
- Ámbito municipal: 3 municipios por estado y 3 delegaciones para el Distrito Federal. El total fue de 96 portales.

Las variables correspondientes a cada entidad federativa resultan de la información pública de oficio que su ley establece como obligatoria. El listado se validó por cada uno de los órganos garantes, y se incorporaron los comentarios que procedieron o, en su defecto, se justificó la decisión de no incluirlos.

Cada uno de los portales evaluados se revisado en tres fechas diferentes entre los meses de marzo y agosto de 2014. En total, fueron 1,872 visitas a los portales. Los sujetos obligados verificaron los resultados de la evaluación. Tuvieron la oportunidad de enviar las aclaraciones pertinentes al equipo de la Métrica de la Transparencia. Se atendió 87% de éstas.

## **Metodología del componente calidad de la información**

Los portales constituyen una de las herramientas más sólidas para que los sujetos obligados implementen una política de transparencia que no se limite a reaccionar ante las solicitudes de acceso a la información. Con ellos, ponen a disposición de la sociedad información clara, oportuna y útil. De esta manera, los ciudadanos no sólo pueden conocer actuar de la autoridad, sino también opinar y participar en la toma de decisiones. La Métrica de la Transparencia 2014 incluyó una medición adicional que permite evaluar los esfuerzos de transparencia gubernamental proactiva. Esta valoración se efectuó a la luz de los compromisos del Gobierno Abierto<sup>4</sup> y con miras a las nuevas obligaciones, generadas por la reforma en 2014 al artículo 6o. constitucional y por la probable aprobación de la Ley General de Transparencia.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Véase [www.opengovpartnership.org/es](http://www.opengovpartnership.org/es).

<sup>5</sup> En particular, se consideraron las obligaciones de calidad de información y transparencia proactiva propuestas en el borrador de la Ley General de Transparencia presentado en el Senado de la República.

Para el análisis de calidad de la información se visitaron los 624 portales de transparencia en una ocasión. Se empleó la misma segmentación que para la evaluación del cumplimiento normativo. Ámbito federal: 16 portales; ámbito estatal y Distrito Federal: 15 portales por entidad federativa (512 portales en total); ámbito municipal: 3 municipios por estado y 3 delegaciones para el Distrito Federal. El total fue de 96 portales.

Los rubros de la información analizada fueron los siguientes:

- Resultado de auditorías
- Presupuesto
- Informe de actividades
- Programas operativos

Dentro de estos temas, se evaluaron los siguientes indicadores:

- Público ciudadano
- Trámite o servicio
- Quejas y sugerencias
- Tiempo de descarga
- Indexable por los motores de búsqueda
- Reporte de fallas
- Ruta de navegación
- Derechos de autor o propiedad del contenido
- Legibilidad
- Contenidos en distintas lenguas
- Compatibilidad de navegadores
- *Plugins* adicionales
- Motor de búsqueda
- Mapa de sitio

- Enlaces rotos<sup>6</sup>
- Uso de enlaces únicos
- Datos abiertos
- Restricción de acceso a datos

De nueva cuenta, la evaluación se dividió en tres categorías:

- Información completa y cumple con las condiciones = 1
- Información incompleta o cumple parcialmente con las características propias del indicador = 0.5
- Información no existente o sin las características y condiciones necesarias = 0

Los detalles de la evaluación de cada uno de los indicadores se pueden consultar en el manual de medición de indicadores de calidad de la información.

La experiencia de uso de un portal, así como su acceso a contenidos, se merma cuando existen enlaces rotos que evitan que un usuario acceda al contenido que desea. Por este motivo, es importante conocer cuántos enlaces rotos tiene un portal. Este indicador se evaluó con los siguientes parámetros, de acuerdo con la práctica internacional:

- Excelente (0% de enlaces rotos en el portal) = 1
- Aceptable (hasta 5% de enlaces rotos) = 0.5
- Malo (de 6% en adelante de enlaces rotos) = 0

El tiempo que tarda el sitio para que el usuario pueda navegar completamente también influye de manera importante en la experiencia ciudadana de acceso a la IPO. Para realizar el levantamiento de la prueba de tiempo de descarga, es necesario tener un parámetro sobre la velocidad. Con este fin, se llevó a cabo un examen de descarga<sup>7</sup> y se evaluó de la siguiente forma:

---

<sup>6</sup> Un *enlace roto* se refiere a que el vínculo electrónico no arroja la información que debería ofrecer. Las razones son que el contenido ya no está disponible o que la ruta electrónica está desactualizada.

<sup>7</sup> Se llevó a cabo con la herramienta <http://www.speedtest.net/es/>.

- Óptimo (menos de 30 segundos) = 1
- Bueno (entre 31 y 59 segundos) = 0.5
- Malo (más de 1 minuto) = 0

Las pruebas de enlaces rotos y de velocidad de descarga para cada sujeto obligado están en los reportes por entidad federativa que se anexan a este documento.

El reporte completo de la dimensión IPO se conforma por los documentos siguientes:<sup>8</sup>

- Base de datos sobre el levantamiento de visitas para evaluación de cumplimiento normativo.
- Base de datos sobre evaluación de calidad de la IPO.
- Manual de medición de indicadores de calidad de la IPO (ver Anexo 2-I).
- Reportes por entidad federativa sobre el cumplimiento normativo y la calidad de la información. Se incluyen los exámenes de velocidad y de enlaces rotos.

## **Análisis de resultados IPO**

### **Resultados del componente de cumplimiento normativo**

Los resultados por sujeto obligado y por estado se encuentran en la base de datos Dimensión Información Pública de Oficio 2014. Ahí, se señala la IPO analizada de cada uno de los sujetos obligados de la muestra y la calificación obtenida en cada una de las visitas. También se muestra el promedio por sujeto obligado y por Estado. La calificación más alta con respecto al cumplimiento normativo fue de 0.98, obtenida por el Distrito Federal. Lo siguió Zacatecas (0.96). La más baja fue de 0.63 (Baja California Sur). El siguiente cuadro muestra los promedios de las tres visitas por entidad federativa y los resultados por tipo de órgano, a saber:

---

<sup>8</sup> Las bases de datos pueden ser consultadas en la página de Métrica de la Transparencia 2014.



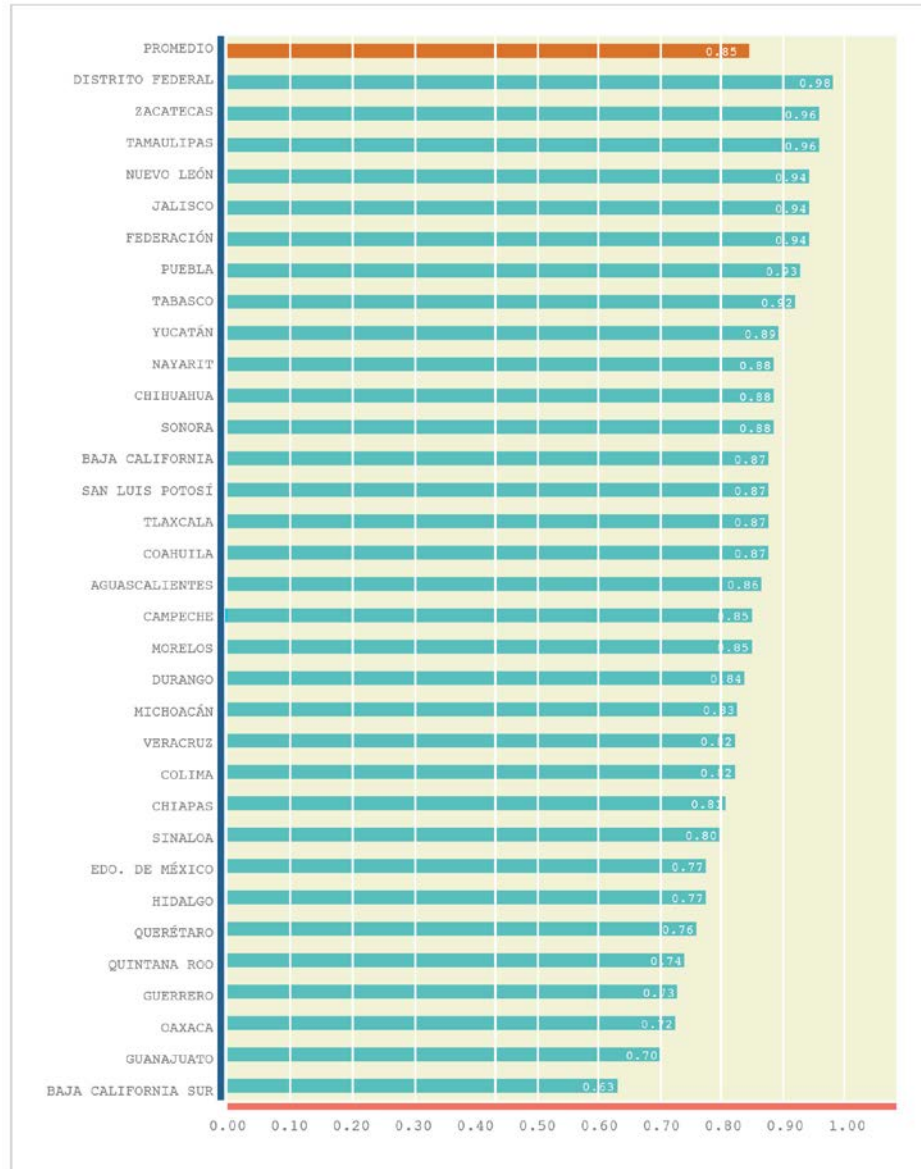
Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial, Órganos Autónomos, y Municipios o Delegaciones. También expone el promedio nacional.

**Tabla 1. Resultados de visitas**

Entidad	Promedio visita 1	Promedio visita 2	Promedio visita 3	Subíndice portales
Aguascalientes	0,80	0,87	0,93	0,86
Baja California	0,77	0,92	0,93	0,87
Baja California Sur	0,49	0,73	0,68	0,63
Campeche	0,85	0,88	0,84	0,85
Chiapas	0,84	0,83	0,76	0,81
Chihuahua	0,83	0,91	0,91	0,88
Coahuila	0,85	0,92	0,83	0,87
Colima	0,78	0,84	0,84	0,82
Distrito Federal	0,98	0,98	0,99	0,98
Durango	0,81	0,87	0,84	0,84
Estado de México	0,76	0,77	0,78	0,77
Federación	0,94	0,94	0,94	0,94
Guanajuato	0,61	0,75	0,74	0,70
Guerrero	0,69	0,75	0,74	0,73
Hidalgo	0,78	0,77	0,77	0,77
Jalisco	0,96	0,93	0,93	0,94
Michoacán	0,83	0,83	0,83	0,83
Morelos	0,86	0,85	0,84	0,85
Nayarit	0,90	0,88	0,87	0,88
Nuevo León	0,95	0,94	0,93	0,94
Oaxaca	0,72	0,71	0,73	0,72
Puebla	0,88	0,95	0,95	0,93
Querétaro	0,75	0,75	0,78	0,76
Quintana Roo	0,78	0,73	0,72	0,74
San Luis Potosí	0,85	0,88	0,88	0,87
Sinaloa	0,83	0,80	0,78	0,80
Sonora	0,90	0,87	0,86	0,88
Tabasco	0,93	0,90	0,93	0,92
Tamaulipas	0,96	0,95	0,95	0,96
Tlaxcala	0,87	0,86	0,87	0,87
Veracruz	0,83	0,82	0,82	0,82
Yucatán	0,89	0,89	0,90	0,89
Zacatecas	0,96	0,96	0,96	0,96
Promedio nacional	0,83	0,86	0,85	0,84

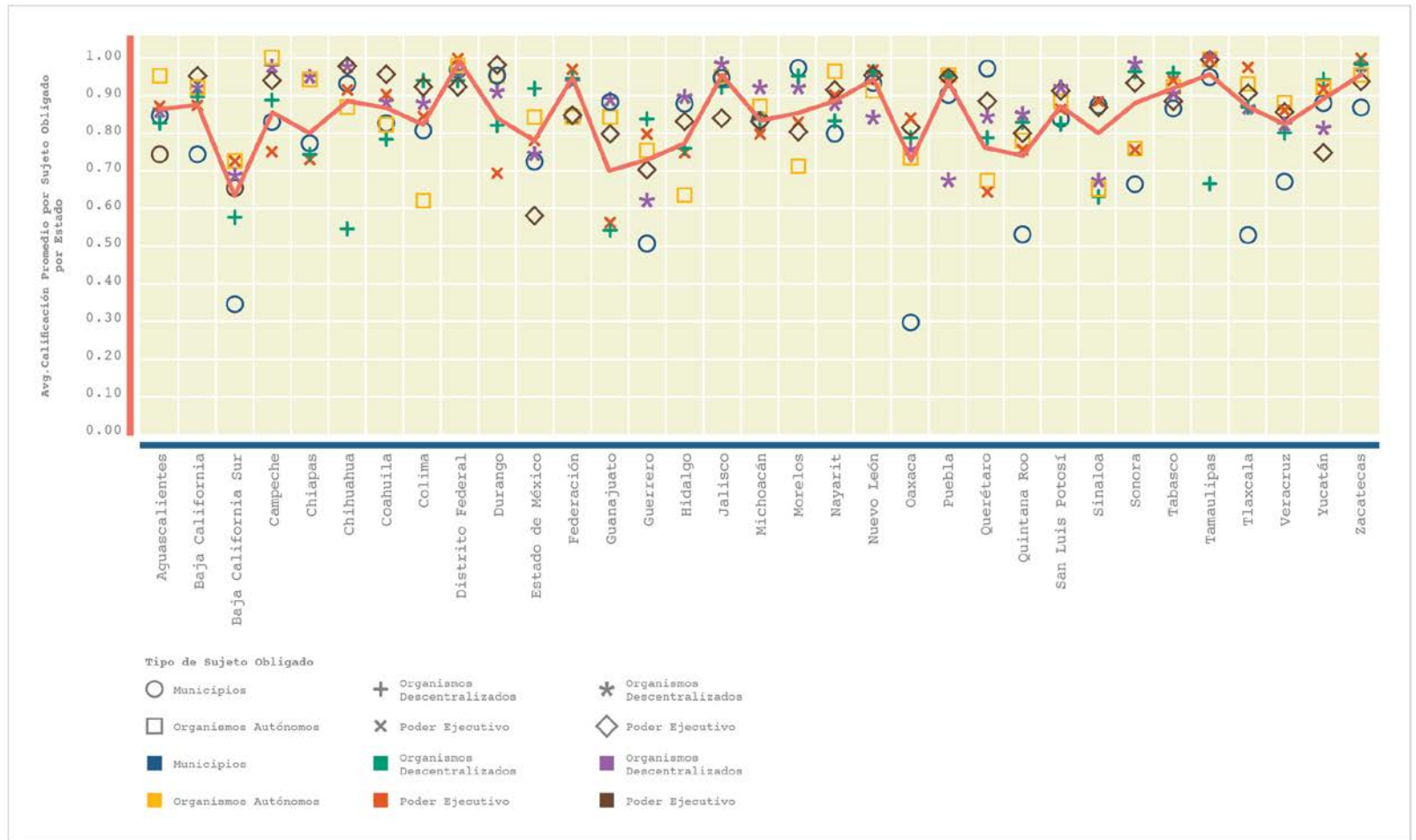


**Grafica 1. Subíndice portales**

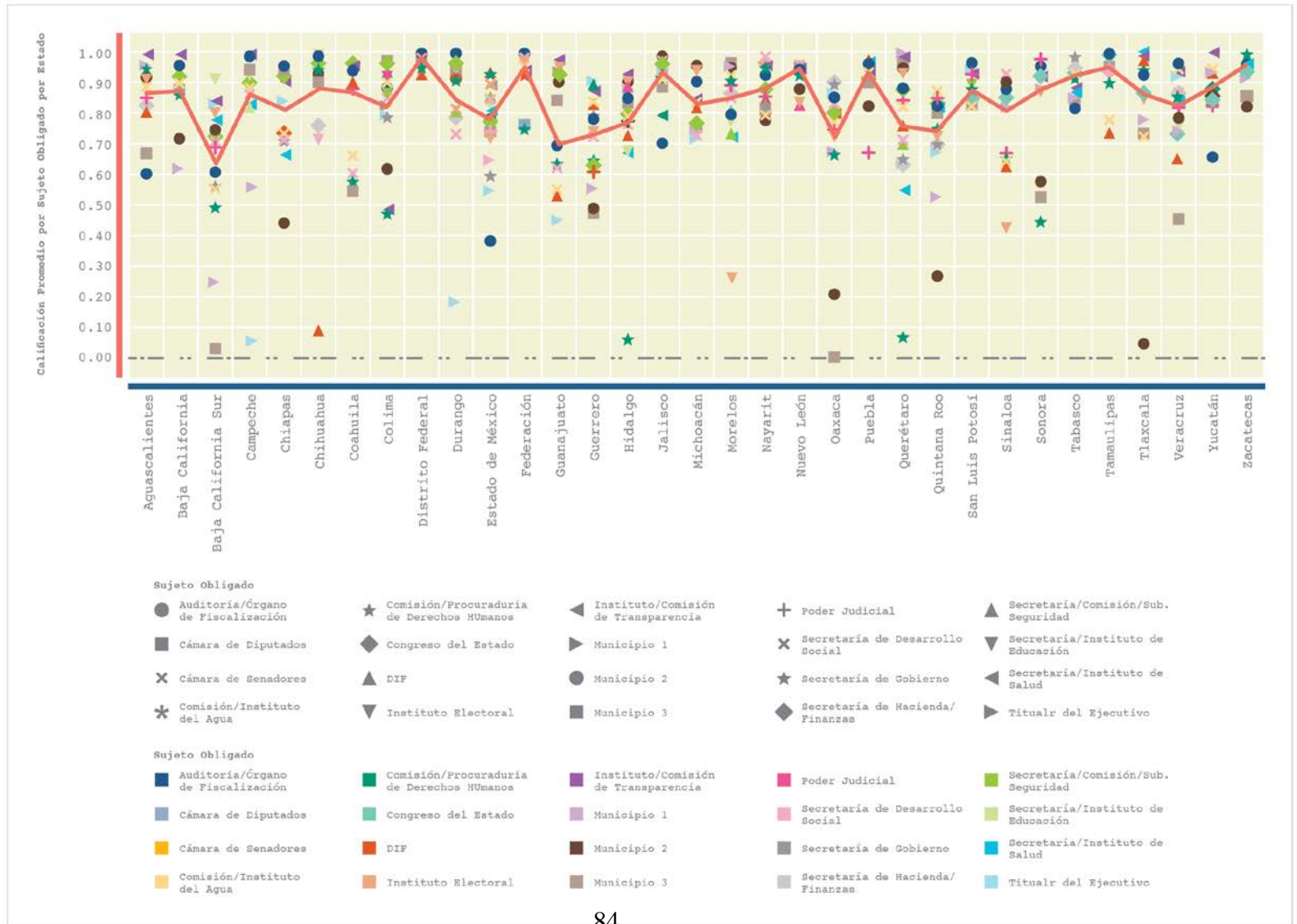


Al igual que en la Métrica de la Transparencia 2010, los resultados de esta medición indican que el grado de cumplimiento normativo de la IPO no está relacionado con el tipo de sujeto obligado ni con el nivel de gobierno, ni con el poder al que pertenece.

Grafica 2. Por poderes



Gráfica 2A. Por sujetos



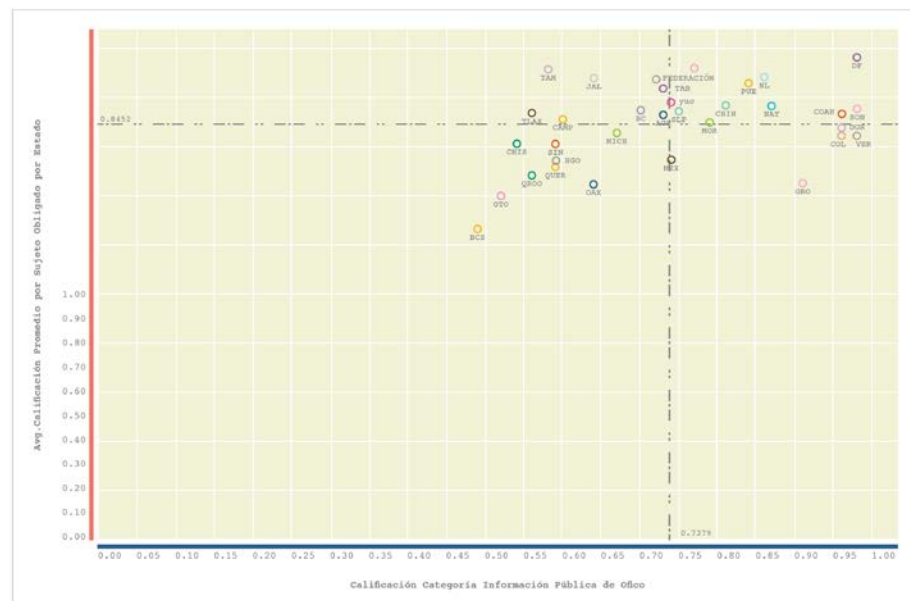
Ahora bien, como lo señala el análisis de la dimensión normativa, en general se percibe un aumento importante en el catálogo de la IPO establecida en las leyes. Sin embargo, este incremento por sí mismo no implica que los portales de transparencia permitan realmente dar conocer más información pública al ciudadano. Es decir, si bien es deseable (de hecho, tener más información mejora la calificación de un portal), no basta para que sea de los mejores portales de transparencia. Se requiere que la información tenga calidad, orden y oportunidad. Además, debe contar con la tecnología necesaria para soportar toda la información y para facilitar su búsqueda. Si no se cumplen estas condiciones, se corre el riesgo de que el ciudadano no encuentre los datos deseados. Éstos son los casos paradigmáticos:

**Tabla 2. Casos paradigmáticos**

Estado	IPO en Ley de Transparencia 2010	IPO en Ley de Transparencia 2014	Calificación de Portales de Transparencia 2010	Calificación Portales de Transparencia 2014
Jalisco	94	165	0.85	0.94
Coahuila	67	104	0.76	0.87
Veracruz	83	102	0.77	0.82

La gráfica siguiente muestra la relación de la IPO en las Leyes de Transparencia vigentes en 2014 con el promedio obtenido por la entidad federativa en el análisis de la IPO en los portales de transparencia:

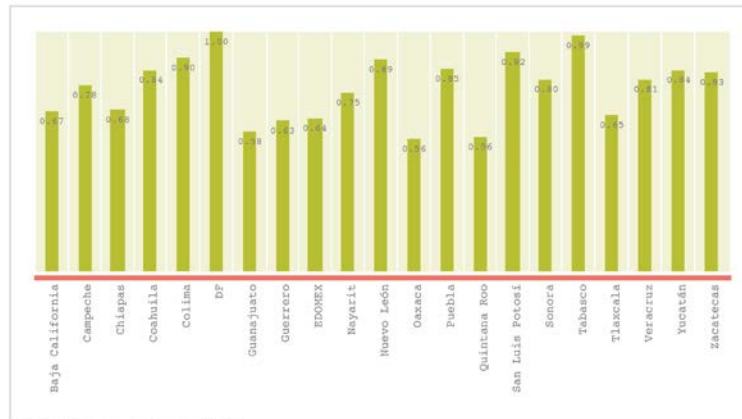
**Gráfica 3. Comparativa IPO en la ley y calificación portales**





En la Métrica de la Transparencia 2010, se reportó que la información sobre indicadores de gestión, indicada por el artículo 6° fracción VI vigente, era prácticamente inexistente. En contraste, la Métrica de la Transparencia 2014 registró que 22 Leyes de Transparencia ya contemplan a los indicadores como IPO. Esto constituye un avance importante. Sin embargo, existe gran heterogeneidad en el modo de reportarla.

**Gráfica 4. Indicadores de gestión IPOL 14**



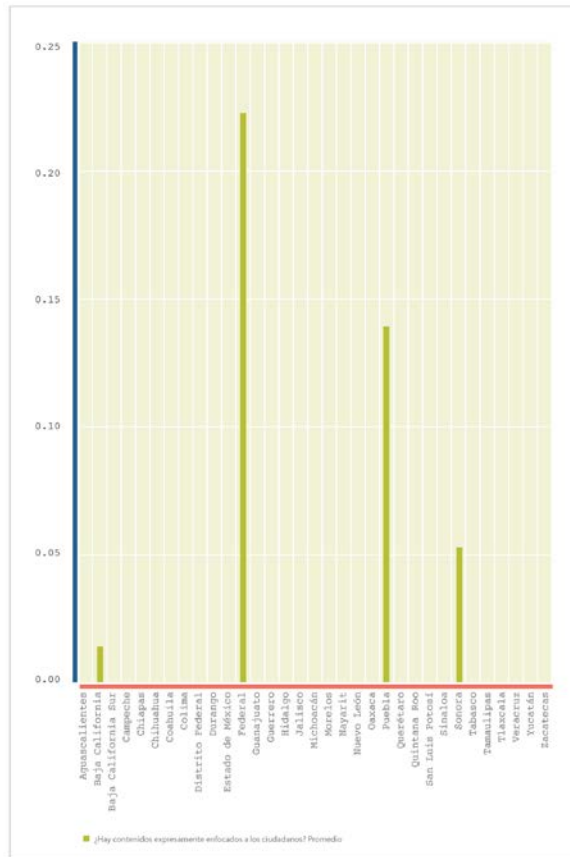
Calificación promedio de IPOL14

## Resultados del componente calidad de la información

Se destacan cuatro resultados gracias al nuevo componente de la Métrica de la Transparencia 2014 relativo a la calidad de la información (acceso oportuno y fácil a la IPO, y posibilidad de reutilizarla). El primero es que la información en lenguaje ciudadano prácticamente no existe. Sólo cuatro entidades presentan algunos portales con información diferenciada en niveles de complejidad. Es decir, cuentan con información en lenguaje ciudadano y para un público experto.

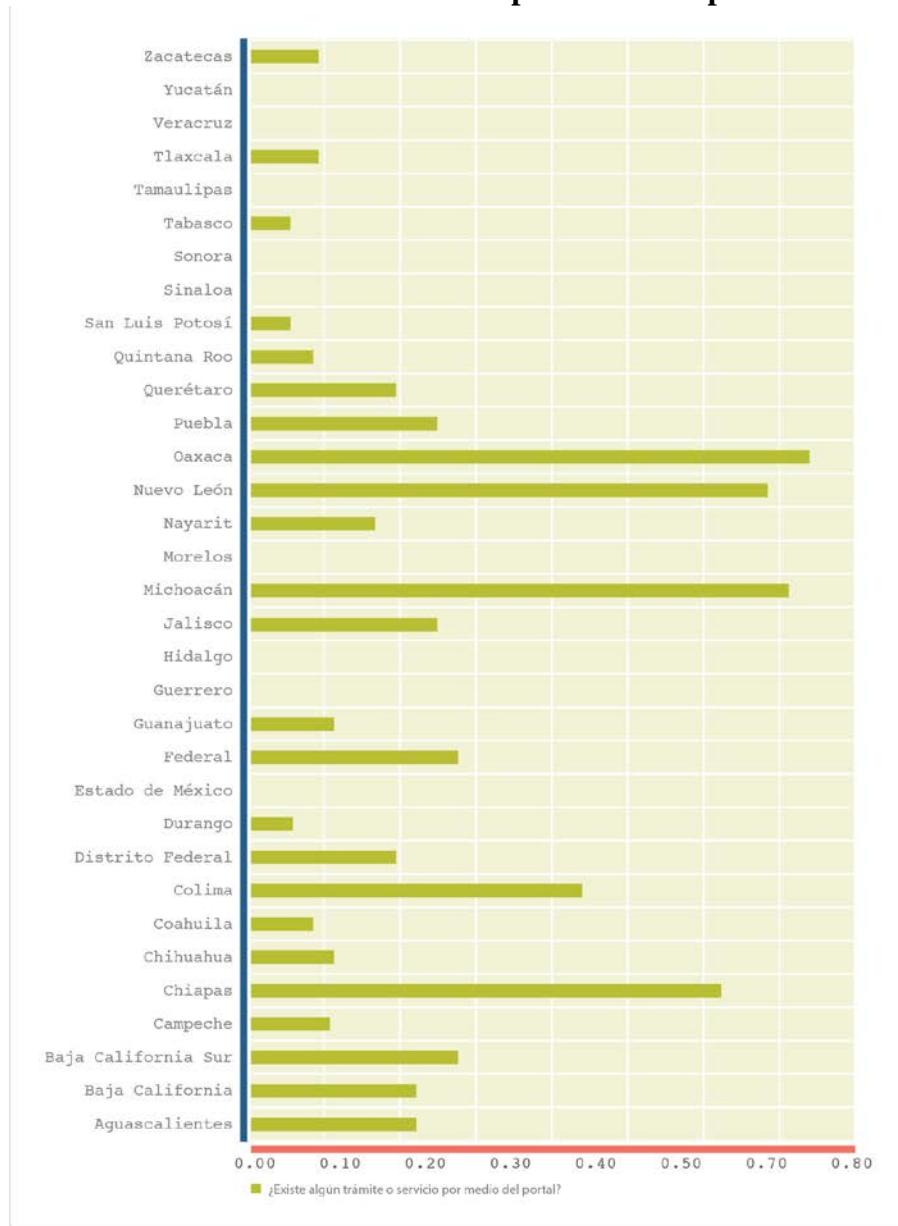


**Gráfica 5. Contenidos expresamente enfocados a ciudadanos**



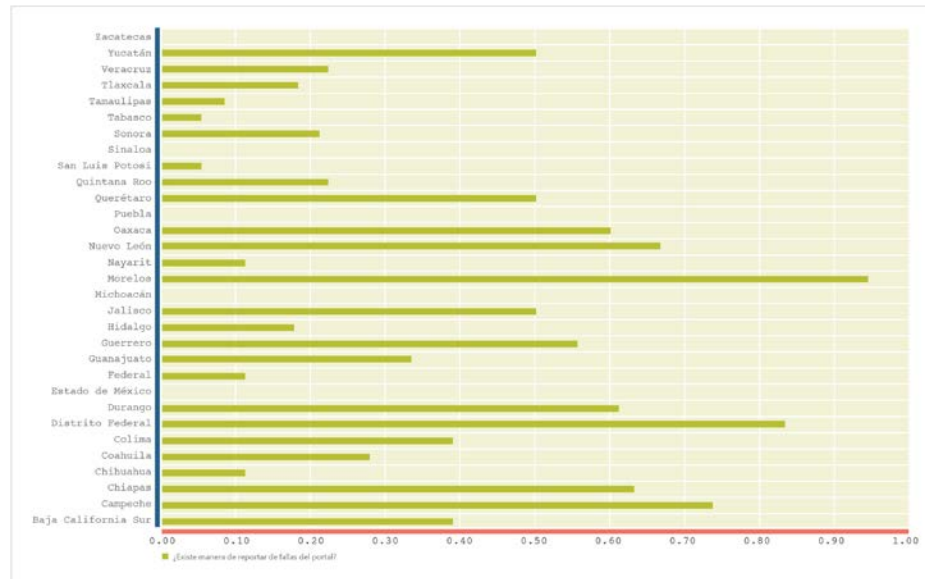
El segundo resultado versa sobre los trámites y los servicios que puedan realizarse en línea. En este rubro, se ha avanzado: 23 entidades ya ofrecen algún trámite o servicio a través del portal del sujeto obligado. Sin embargo, aún existe heterogeneidad acerca de qué se entiende por servicios o trámites en línea. En algunos casos, sólo se puede programar la cita para ir a la oficina a realizar los trámites; en otros, es posible realizarlos por completo de manera virtual (sobre todo los pagos de impuestos y derechos).

**Grafica 6. Trámites o servicios por medio del portal**



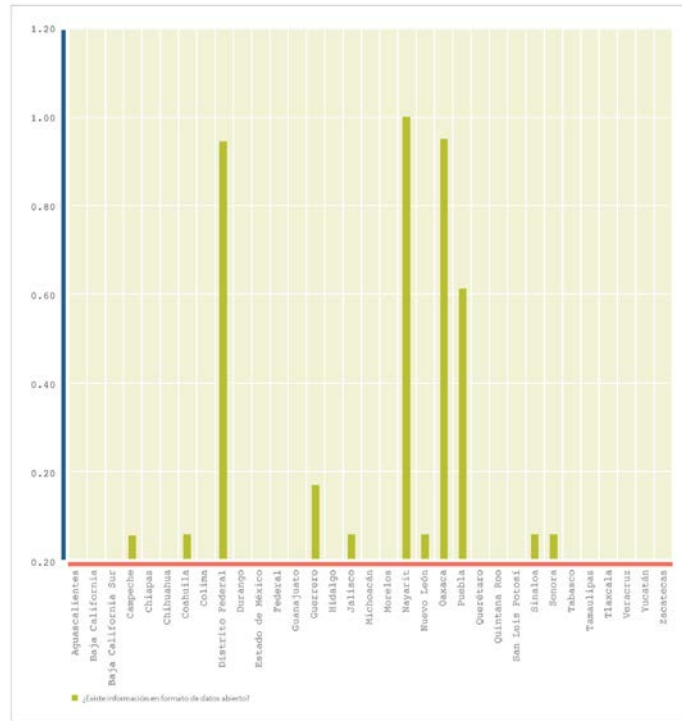
El tercer elemento relevante se relaciona con la calidad de la información: la comunicación entre el ciudadano y el sujeto obligado sobre la calidad de información que se presenta en los portales. El indicador es la existencia de algún mecanismo para reportar las fallas del portal. El promedio nacional es de 0.33, como muestra la gráfica siguiente.

**Grafica 7. Manera de reportar fallas en el portal**

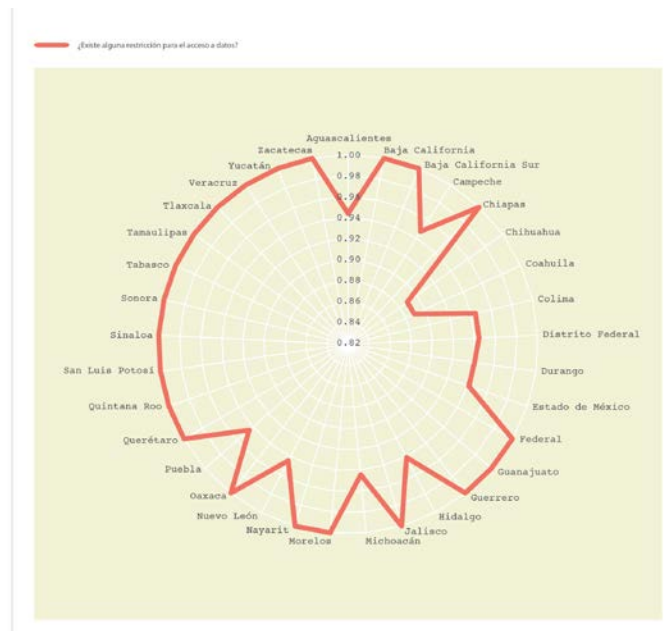


Conforme a las buenas prácticas de gobierno abierto, es importante que la información publicada en los portales de transparencia tenga acceso libre, y que los ciudadanos puedan reutilizarla sin limitación o gratuitamente. A fin de evaluar el avance en este rubro dentro de los portales de transparencia, se buscó información en formatos abiertos sobre los resultados de auditorías, presupuesto, informe de actividades y programas operativos. Los resultados indican que, sólo en 11 entidades, se encontró alguna información en formatos abiertos. De hecho, parece una práctica generalizada que los portales contengan información con alguna restricción para acceder a ella.

**Grafica 8. Información en datos abiertos**



**Grafica 9. Restricciones para acceso de datos**



## Hallazgos IPO

Actualmente, todos los sujetos obligados cuentan con un portal de transparencia y con un mecanismo electrónico para presentar solicitudes de acceso a la información. Además, como lo señalan los resultados de la dimensión normativa, se ha detallado la información pública de oficio mandatada por la ley y reflejada en los portales de transparencia. Sin embargo, el grado de cumplimiento es variable. Asimismo, puede afirmarse que, actualmente, presentar información pública de oficio a través de los portales de transparencia se ha convertido en una labor incorporada a las rutinas de los sujetos obligados.

Sin embargo, al igual que en la Métrica de la Transparencia 2010, prevalece un problema importante de heterogeneidad de la IPO presentada en los portales. De hecho, el aumento del catálogo de la IPO en las leyes de transparencia de las entidades federativas agravó esta disparidad entre los distintos sujetos obligados. También redujo su comparabilidad de forma importante. Por ejemplo, las variables comunes en las legislaciones de todos los Estados que permitían la comparabilidad entre entidades en la Métrica de la Transparencia 2010 eran 13. Debido a los cambios normativos ocurridos en los años posteriores, en la Métrica de la Transparencia 2014 sólo se identificaron cinco variables totalmente transversales, pues las comparten todos los sujetos obligados en todas las legislaciones del país (ver Tabla 2).

**Tabla 3: Comparativo de IPO común 2010 y 2014**

IPO común M2010	IPO común M2014
Marco Normativo	Marco Normativo
Estructura orgánica	Estructura orgánica
Directorio de servidores	Directorio de servidores
Trámites y servicios	Trámites y servicios
Programas operativos	Programas operativos
Datos de la unidad de enlace	
Información presupuestal	
Avance del presupuesto	
Tabulador de remuneraciones	
Contratos	
Informe de Actividades	
Apoyos y subsidios	
Resultado de las auditorias	

Este hallazgo no indica que la información sobre presupuesto, remuneraciones o contratos no exista en algunas leyes. El problema es el modo de desagregación de la información realizado por las normas; así, los sujetos obligados han publicado de maneras diversas. Esto ha dificultado la comparabilidad. Por ejemplo, la variable relativa al avance del presupuesto común a todos en 2010 (en la Métrica de la Transparencia 2014, se identifica como IPOL8) no aparece en la legislación de Chiapas. En esta entidad, existen otras variables que muestran información sobre el uso de los recursos públicos, como IPOLCHIS9. Ésta indica los recursos que se generan por los servicios que prestan los sujetos obligados o que constituyen fondos que se incluyan en su presupuesto (artículo 37, fracción XIV de la ley de

transparencia de Chiapas). También está la variable IPOL20, que aborda la cuenta pública. Como se puede apreciar, este tipo instrumentos no permiten una comparación exacta.

Otro ejemplo de esta problemática es la diversidad de regulación sobre contratos. A continuación, se ilustran algunos ejemplos de la variación en esta materia:

La Ley de transparencia de San Luis Potosí la desagrega en 3 fracciones diferentes:

Artículo 19. Fracción VIII. La información contenida en los documentos y expedientes administrativos, que se produzcan en los procesos para suscribir contratos, realizar licitaciones y todo tipo de actos y decisiones administrativas, relacionadas con la adquisición, arrendamiento, concesiones y prestación de bienes y servicios.

Artículo 19. Fracción XII. Los contratos de prestación de servicios que establezcan personas físicas o morales con las entidades públicas.

Artículo 19. Fracción XVI. Los resultados de los concursos, licitaciones, adquisiciones, arrendamientos, concesiones y prestación de servicios deberán contener información precisa, acerca del contrato, el monto, el nombre del proveedor, contratista o de la persona física o jurídica con quien o quienes se haya celebrado el contrato, plazos de cumplimiento y mecanismos de participación e intervención ciudadana

La Ley de transparencia de Tlaxcala señala:

Artículo 8. Los sujetos obligados deberán publicar la información relativa a los procedimientos de adjudicación de contratos de obras, adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, así como para el otorgamiento de concesiones:

I. De licitaciones públicas o por invitación:

- a) La convocatoria o invitación emitida;
- b) Los participantes o invitados;
- c) El nombre del ganador;
- d) El acta de fallo correspondiente;

- e) La unidad administrativa solicitante y la responsable de su ejecución;
- f) La fecha del contrato, su monto y plazo de entrega o de ejecución de los servicios u obra licitada;
- g) En su caso, los convenios modificatorios que recaigan a la contratación, precisando en qué consisten y su fecha de firma.

## II. De las adjudicaciones directas:

- a) Los motivos y fundamentos legales aplicados;
- b) En su caso, las cotizaciones considerables;
- c) El nombre de la persona adjudicada, especificando si se trata de persona física o moral;
- d) La unidad administrativa solicitante y la responsable de su ejecución;
- e) La fecha del contrato, su monto y plazo de entrega o de ejecución de los servidores u obra licitada;
- f) En su caso, los convenios modificatorios que recaigan a la contratación. Esta difusión deberá incluir el padrón de proveedores y contratistas así como los informes de avance sobre las obras o servicios contratados.

## La Ley de Transparencia de Baja California Sur señala:

Artículo 9.- Tratándose de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y demás actos contemplados en la Ley con contratación directa, que ejecute cualquier órgano público y contenido en los presupuestos de egresos, la información deberá precisar:

- I. El monto, que incluirá conceptos desglosados;
- II. La validación del acto;
- III. El lugar;
- IV. El plazo de ejecución y duración del contrato;
- V. La identificación del órgano público ordenador o responsable de la obra; y
- VI. Mecanismos de vigilancia y / o supervisión de la sociedad civil.



Esta heterogeneidad se agrava porque el catálogo de IPO de las leyes de transparencia se lleva a cabo sin tomar en cuenta la organización de las administraciones públicas de las entidades. Esta omisión produce que los sujetos obligados argumenten que muchas de las fracciones relativas a la IPO no les aplican. Entre las razones aducidas, están que la Ley Orgánica de la Administración Pública de la entidad asigna esa función en competencia exclusiva a un sujeto obligado específico, o que es competencia de otro poder. Esto sucede con la IPO relacionada a la deuda pública, a las obras públicas, al padrón de proveedores y a la cuenta pública.

El caso más común es este último. Los sujetos obligados afirman comúnmente que “No Aplica”, a pesar de que las leyes de transparencia en general la definen como una obligación para todos los sujetos obligados. Varias de las aclaraciones realizadas al equipo de la Métrica de la Transparencia 2014 señalan que la IPO de la cuenta pública es competencia de las Entidades de Fiscalización Superior (Auditorías). Si éste es el caso, al menos valdría la pena que la fundamentación y la motivación correspondiente apareciera en el portal. Sin embargo, la legislación estableció a la cuenta pública como IPO para todo sujeto obligado. Con esto, se refiere al reporte de cuenta pública que cada sujeto debe presentar a la Auditoría, y no al resultado del análisis del mismo que corresponde en exclusiva a ella. De cualquier forma, se reitera que si bien la organización interna de cada uno de los poderes y de la administración pública corresponde a cada Estado, también es importante que el ciudadano tenga claridad sobre las razones que impiden que la información deseada esté disponible en el portal.

Esta discrepancia entre las leyes de transparencia y las que organizan a la administración pública –o a los otros poderes– parecen obligar al ciudadano a conocer toda la regulación administrativa del Estado para poder encontrar la información que necesita. Lo cierto es que estas discrepancias al interior del ordenamiento jurídico de la entidad y el abuso de la leyenda “No Aplica” resultan en una opacidad considerable.

En efecto, esta lógica burocrática es una mala práctica, pues limita el acceso a IPO. En algunos casos, incluso se busca justificar prácticamente, o por la estructura orgánica o por el grado de autonomía de cierto sujeto obligado, su exclusión de las obligaciones de transparencia. Tal es el caso, por ejemplo, de la Secretaría de Salud de Jalisco. En 16 variables que son obligaciones para todos los sujetos conforme a la Ley de Transparencia de Jalisco, afirmó que no aplican con este fundamento:

No aplica este inciso a la Secretaría de Salud Jalisco, por carecer de estructura orgánica, ya que derivado del acuerdo nacional para la descentralización, publicado el día 25 de Septiembre del 1996, se crea el OPD Servicios de Salud Jalisco, mediante decreto 16526 emitido por el Congreso del Estado de Jalisco, publicado el 10 de abril de 1997, dicho OPD realiza la mayor parte de las atribuciones, conferidas a la Secretaría de Salud, por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco en su artículo 16.

A pesar de que esta respuesta se apega a la legalidad, provoca que los ciudadanos sólo encuentren justificaciones basadas en la distribución de competencias, en vez de la información buscada acerca de la protección del derecho a la salud. En todo caso, esta justificación debería aparecer en el portal de transparencia, redactada con lenguaje ciudadano. Además, se debería indicar dónde puede encontrarse la información.

También es preocupante que los sujetos obligados desarrollen justificaciones legales (amparadas en legislaciones diversas) a la ley de transparencia para no otorgar la información. Un ejemplo es el caso de la obligación establecida por la Ley de Transparencia de Jalisco para hacer públicas las declaraciones patrimoniales. A esto, los sujetos obligados respondieron lo siguiente en las aclaraciones que realizaron para este ejercicio de Métrica de la Transparencia 2014:

Los artículos 61 fracción XXVII, 93, 94, 96 y 100 de Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco, contienen una serie de normas en relación a los funcionarios que deben presentar la Declaración de Situación Patrimonial, ante qué organismo de control se presenta, plazos para presentar la Declaración, contenido general de la Declaración.

La Declaración de Situación Patrimonial contiene varios datos personales que deben ser resguardados, por esta razón el artículo 100 de la Ley de Responsabilidades establece que “la publicitación (sic) de la información relativa a la declaración patrimonial por parte de los entes responsables a los que se refiere el artículo 93 de la presente ley, se hará siempre y cuando se cuente con la autorización previa y específica del servidor público de que se trate.”

Es importante señalar que los órganos depositarios de las declaraciones de situación patrimonial de los servidores

públicos no han podido realizar la publicación prevista por la Ley de Transparencia en su artículo 8, fracción V inciso y), toda vez que existe un Juicio de Amparo promovido por diversos funcionarios de un Sujeto Obligado desde septiembre del año 2013 ante un Juzgado de Distrito, en contra del citado dispositivo de la Ley de la materia y su aplicación por parte del órgano garante, quien expediría lineamientos para regular la expedición de versiones públicas de dichas declaraciones; sin embargo, el Juez de Distrito ante quien se tramita el Juicio de Garantías concedió la Suspensión Definitiva el pasado 17 de febrero del año en curso, a efectos de que la situación se conserve en el estado en que se encontrase antes de la promulgación de la Ley de Transparencia únicamente por lo que ve a esta obligación, razón por la cual no se ha podido aplicar el mencionado artículo 8, fracción V, inciso y); puesto que si bien el Juzgador federal decretó el sobreseimiento de la controversia el día 14 de mayo último, los Quejosos interpusieron el Recurso de Revisión en contra de dicha resolución, mismo que se encuentra pendiente de resolución, manteniéndose hasta en tanto la medida cautelar concedida.

De nueva cuenta se trata de una respuesta legal. Incluso, se podría cuestionar pues se entiende que sólo algunos servidores públicos promovieron el juicio de amparo. Por ello, los beneficios de la suspensión sólo protegen en realidad a los quejosos y no a todos los servidores públicos que tienen la obligación de presentar y de publicar su declaración patrimonial. Por un lado, es cierto que este es un caso controvertido: la declaración patrimonial contiene datos personales y podría poner en riesgo a los funcionarios y a sus familias. Por otro lado, la mera justificación procesal es insuficiente. Al menos, sería oportuno que los portales de transparencia señalaran esta justificación con un lenguaje claro y sucinto. Así, el ciudadano podría conocer las razones de que una IPO no esté disponible en los portales de transparencia, a pesar del mandato legal de divulgarla.

Otros elementos muy heterogéneos son los plazos de actualización de la información. En general, las leyes de transparencia señalan que debe hacerse trimestralmente. Sin embargo, los órganos garantes han emitido lineamientos que alargan el plazo; por ejemplo, en San Luis Potosí se añadieron 10 días después del plazo mencionado. En otros casos, esto es aún mayor. En Sonora e Hidalgo, el lineamiento otorga hasta 45 días después del trimestre para algunos casos. Esta justificación debería aparecer en el portal de manera que el ciudadano pueda conocer cuándo se actualizará la información.

Un motivo más de confusión son las diferencias que existen entre los plazos de actualización de información o de presentación de informes de las leyes de transparencia y los de otras normatividades. En este aspecto, hay divergencias entre las aquéllas relativas a presupuesto, a cuenta pública, a informes de la Comisión de Derechos Humanos, o a actividades del Gobierno. Estas últimas se rinden sólo anualmente. Una buena práctica es que el portal indique estas diferencias; con esto, el ciudadano puede constatar que la información presentada es la más actualizada sin necesidad de consultar otras leyes.

Cuando se trata de información que se genera esporádicamente (por ejemplo, la relación de fusiones, la creación de áreas que establece la ley de transparencia de Morelos, o la realización de cursos de capacitación, como señala la ley de Nuevo León), sería conveniente que, dentro del portal, se explique por qué la publicación no es periódica y cuándo fue la última ocasión en que se llevó a cabo.

Otra mala práctica se encuentra en la publicación de los perfiles de puestos. Si la ley de transparencia señala que el sujeto obligado debe publicar el perfil de puestos, no basta con que aparezca el listado de los puestos en el portal. El perfil se refiere a las funciones esenciales y a las responsabilidades de cada cargo dentro del sujeto obligado. Su definición se basa en los requisitos y en las cualificaciones personales necesarias (por ejemplo, nivel de estudios o experiencia laboral) para cumplir satisfactoriamente las tareas que correspondan. Todo esto debe estar publicado en los portales.

La revisión de los portales muestra que existen esfuerzos por usar herramientas que faciliten la búsqueda de la información (especialmente, en el caso de los directorios de servidores públicos). No obstante, es importante que estas herramientas no requieran que el ciudadano conozca el nombre exacto del servidor o del cargo para dar la información, pues esto dificulta la exploración de los datos.

Al igual que en la Métrica de la Transparencia 2010, el presente estudio encontró que hay un uso muy amplio de documentos en formato PDF (principalmente, en la información sobre las auditorías y el ejercicio del presupuesto). Este formato limita el acceso a la información e impide que el ciudadano la reutilice. La práctica internacional, promovida por el Acuerdo por el Gobierno Abierto, señala que la información relativa al uso de los recursos públicos debe estar en formatos de datos abiertos, es decir

en bases de datos fácilmente manipulables por el ciudadano. Desafortunadamente, los portales de transparencia mexicanos no lo hacen actualmente.

Una tarea pendiente adicional son los indicadores. La reforma al artículo 6° de 2014 ha dado gran relevancia a este punto; establece que los indicadores deben permitir rendir cuenta de los resultados obtenidos. La situación actual es muy heterogénea, pues aún no hay consenso sobre qué se entiende por indicadores de gestión, ni acerca de quiénes deben reportarlos. Por ejemplo, a pesar de que el artículo 6o. constitucional señala que es obligación de todos los sujetos obligados publicar sus indicadores, la Ley de Transparencia de Tamaulipas establece que es una obligación exclusiva del Poder Ejecutivo. Otro problema que los indicadores generalmente se presentan en formato PDF y no indican la metodología empleada para desarrollarlos.<sup>9</sup>

En general, en la publicación de IPO se ha caído en la trampa del procedimiento que señala Mauricio Merino: los portales están conformados con una lógica de cumplimiento normativo estricto en el que una parte importante de la información no se publica de manera clara ni con formas de acceso rápido, o se publica parcialmente bajo justificaciones legales o procesales. Es cierto que los sujetos obligados pueden encontrar razonamientos legales para justificar que alguna IPO no les aplique. Sin embargo, esto provoca que el derecho al acceso a la información pública se vulnere. Hay muy poco esfuerzo dedicado a hacer la información accesible; se utiliza un lenguaje técnico y legal en la mayor parte de la información; y hay un uso generalizado de formatos que impiden la reutilización de la IPO. Esta lógica estricta de mero cumplimiento normativo denota la falta de una política de transparencia proactiva que permita un uso estratégico y real de la información pública para la cooperación entre órganos, para el fomento de la participación ciudadana en la mejora en la toma de decisiones públicas, y para una mayor rendición de cuentas (Merino 2006).

---

<sup>9</sup> Para consultar un ejemplo, véase <http://www.colima-estado.gob.mx/transparencia/archivos/Reporte-Indicadores-de-Resultados-Componentes-2014-.pdf>.

## Conclusiones

El punto de partida para mejorar la IPO disponible para la ciudadanía tendría que ser definir cuáles son los objetivos de los portales de transparencia. Es necesario preguntarse qué información resulta útil como IPO y en qué formatos debe presentarse si estos sitios web constituirán el vehículo de implementación de una política de transparencia proactiva que fomente la cooperación entre órganos y la participación ciudadana. Aunque el artículo 6o. constitucional señala que toda información que resulte de “documentar todo acto que derive del ejercicio de facultades, competencias o funciones” de los sujetos obligados debe ser accesible, quizás no obligados es viable para todos los sujetos ofrecerlo dentro de los portales de transparencia.

Con esto, parece deseable buscar un equilibrio entre la IPO y el acceso a través de procedimientos de acceso a la información cada vez más simples y rápidos. Además, sería favorable que las respuestas cumplan con las buenas prácticas sobre lenguaje ciudadano, oportunidad, claridad y posibilidades de reutilización de la información. Si el Congreso de la Unión aprueba el borrador de la Ley General de Transparencia ya no será suficiente con tener portales que publiquen IPO con el fin exclusivo de cumplir con la norma. Con esta nueva norma, se establecerá que todos los sujetos obligados deben contar con una política de transparencia proactiva y con estrategias de gobierno abierto. Esto implica adoptar medidas que garanticen la calidad de la información en cuanto a acceso y a utilización por parte del ciudadano. Asimismo, el borrador de dicha ley determina un conjunto de obligaciones para los órganos garantes dedicados a coordinar una política de transparencia proactiva que incorpore las buenas prácticas en materia de gobierno abierto. Tales nuevas disposiciones impondrán retos importantes sobre la regulación en la legislación local y sobre su implementación.

Ahora bien, es importante reconocer que tanto la iniciativa de Ley General de Transparencia presentada por el IFAI, como el borrador de la misma publicado por el Senado, señalan un extenso catálogo de IPO. El artículo 72 establece 48 fracciones de IPO comunes a todos los sujetos obligados. Según el tipo de éstos, los artículos 73 a 88 indican obligaciones adicionales. Como se expuso anteriormente, los catálogos extensos de IPO no conducen necesariamente a portales que permitan mayor acceso a información pública. Por tal motivo, es necesario atender a las particularidades de la entidad federativa y asegurar la calidad de la información. En este sentido, será necesario que las leyes de transparencia

federal y estatales regulen quiénes, cómo y con qué temporalidad presentarán la IPO a partir de su propia organización de competencias.

La regulación local en materia de transparencia deberá reglamentar esta ley con atención a las particularidades de la organización de la administración pública y a las leyes orgánicas de los poderes legislativo y judicial de cada Estado. Con esto, será posible reducir o evitar la práctica de señalar que “No Aplica” alguna obligación de IPO a determinado sujeto obligado en la entidad federativa. En general, las nuevas leyes de transparencia local y federal deben adecuar estas obligaciones de IPO de la Ley General a su ordenamiento jurídico. Esto debe hacerse con atención a las competencias y a las facultades asignadas a cada uno de los sujetos obligados; así, se podrá señalar la IPO que efectivamente le corresponda. Es evidente que los Estados, como gobiernos autónomos y soberanos en el marco de la CPEUM, pueden determinar la organización interna de sus poderes. Sin embargo, será esencial que las leyes de transparencia de cada entidad federativa tengan en cuenta estas particularidades propias de su jurisdicción. De esta manera, serán capaces de asignar, desde el catálogo común presentado en la Ley General de Transparencia, las obligaciones de publicación de IPO a los sujetos que efectivamente tengan las competencias correspondientes.

De igual manera, es importante tomar medidas para que quede debidamente explicada esta situación en el portal, tanto dentro de la Plataforma Nacional de Información Pública (propuesta por el borrador de la Ley General) como en aquellos Estados que tienen la práctica de publicar información única compartida para todos los sujetos obligados o dentro de un solo portal común (por ejemplo, Nuevo León o Nayarit). Por ejemplo, los contratos o los padrones de beneficiarios o proveedores suelen compartirse por varios sujetos obligados, o designarse como competencia exclusiva de alguno de los sujetos obligados, como la Secretaría de Finanzas o la Oficialía Mayor. Esta disposición puede ser una buena práctica, pero será importante que, desde la legislación local en materia de transparencia, así se señale. Esto evitará confusiones al ciudadano cuando, y prevendrá que el portal arroje errores en la obtención de la información solicitada, o que aparezca la leyenda “No Aplica” sin mayor explicación.

Actualmente, el artículo 6o. constitucional señala la obligación, para rendir cuentas, de publicar los indicadores de resultados en los portales de transparencia. El borrador de la Ley General regula de manera detallada esta situación. Por un lado, dentro de las obligaciones del Sistema Nacional del Transparencia, se encuentra la de establecer las metodologías

para la creación de los indicadores. Por otro lado, dentro de la IPO general se regula la publicación de indicadores estratégicos, de gestión y para rendir cuentas de los resultados obtenidos. Aún más, si se trata de programas de subsidios, debe publicarse el nombre, la definición, el método de cálculo, la unidad de medida, la dimensión, la frecuencia de medición y el nombre de las bases de datos utilizadas para su cálculo. Con esta regulación, se busca abatir la heterogeneidad que los indicadores de gestión presentan en la actualidad. Se espera que realmente sea posible comparar los resultados de la gestión de los diversos sujetos obligados, y evaluar el cumplimiento de sus objetivos. Así, se fortalecerán los mecanismos de rendición de cuentas y de evaluación de resultados.

Cómo se señaló en la sección de análisis de resultados, el rubro relativo a indicadores aún presenta deficiencias importantes. Sin duda, será necesario que los órganos garantes implementen programas de capacitación y de acompañamiento de sus sujetos obligados, a fin de hacer frente a estas nuevas encomiendas. En esta tarea, la experiencia del INEGI (ahora también perteneciente al Sistema Nacional de Transparencia) puede resultar de gran utilidad.

Con respecto a la calidad de la información, el borrador de la Ley General de Transparencia ya adopta las prácticas internacionales, y establece obligaciones importantes con esta base. En particular, el artículo 67 señala: “los lineamientos técnicos que emita el Sistema Nacional establecerán los formatos de publicación de la información para asegurar que la información sea veraz, confiable, oportuna, congruente, integral, actualizada, accesible, comprensible, verificable y se deberá promover que se proporcione el documento en formatos abiertos. Estos lineamientos contemplarán la homologación en la presentación de la información a la que hace referencia este título por parte de los sujetos obligados.” Además, el artículo establece la obligación de que la IPO se presente en formatos que permitan el acceso a grupos vulnerables, como indígenas y personas discapacitadas. También promueve el uso de datos abiertos.

Con base en estas nuevas obligaciones y frente las mejores prácticas internacionales con respecto a la calidad de los portales de transparencia, convendría adoptar las siguientes medidas:



1. La información debe presentarse por niveles de especialización. Es preciso que existan versiones para público no especializado.<sup>10</sup>
2. El portal debe contar con apoyo para personas con capacidades distintas y en lenguas indígenas cuando proceda.<sup>11</sup>
3. Las mejores prácticas sobre datos abiertos (Open Data) se enfocan a la importancia de los formatos que se usan para la entrega de información. Éstos pueden o no habilitar el uso y el análisis de la información de acuerdo con algunas restricciones, como un programa o el formato de los archivos. En general, buscan dar un acceso rápido y fácil a la información de interés para el ciudadano.<sup>12</sup>
4. Los trámites y servicios en línea, que los hacen menos costos para los ciudadanos, se consideran buenas prácticas internacionales. En este rubro sería conveniente que se estableciera la obligación del IFAI, en colaboración con el Sistema Nacional de Transparencia, de promover e impulsar las capacidades institucionales de todos los sujetos obligados para lograrlo.<sup>13</sup>
5. Mecanismos para que el ciudadano pueda levantar quejas, sugerencias y reportar fallas del portal.<sup>14</sup>
6. Los portales deben ser indexables por motores de búsqueda. Sobre todo, si cada vez aumentará más la cantidad de información en ellos, entonces es indispensable que el ciudadano tenga herramientas que le faciliten la navegación. Además, es deseable que dentro del propio portal se cuente un motor de búsqueda interno con herramientas para facilitar este proceso: filtros por fecha, por palabra clave o por tema, entre otros.<sup>15</sup>
7. El portal debe tener un mapa del sitio que facilite al ciudadano conocer la organización de la información dentro del portal.

---

<sup>10</sup> Para consultar ejemplos, véanse  
<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/index.jsp> y  
[http://cuentame.inegi.org.mx\\_](http://cuentame.inegi.org.mx_)

<sup>11</sup> Véase <http://www.jalisco.gob.mx/politica-de-privacidad-y-confidencialidad>.

<sup>12</sup> Véase <http://consultaviajes.jalisco.gob.mx/>.

<sup>13</sup> Para consultar un ejemplo, véase <http://www.sre.gob.mx/index.php/citas>,  
[www.pjf.gob.mx/firel](http://www.pjf.gob.mx/firel).

<sup>14</sup> Véase <http://www.sre.gob.mx/index.php/citas>.

<sup>15</sup> Para consultar un ejemplo, véase  
[http://www3.diputados.gob.mx/camara/001\\_diputados](http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados).

8. Los contenidos del portal deben contar con una ruta de navegación que indique la ubicación del espacio que se está navegando.<sup>16</sup>
9. La información del portal debe ser de acceso libre y, preferentemente, sin derechos de autor.
10. Ni la navegación de un portal, ni la descarga de algún archivo deben de requerir que el ciudadano instale programas o *plugins* adicionales en su computadora o en su navegador.
11. Todos los contenidos del portal deben contar con un enlace (URL) único que permita a los usuarios reconocer con facilidad el nombre o la dirección de la página que visita. En algunos desarrollos de portales, las direcciones de los contenidos tienen una URL basada en números y símbolos que los usuarios no pueden identificar.
12. La experiencia de uso de un portal y el acceso a contenidos se merman cuando existen enlaces rotos que evitan que un usuario acceda al contenido que desea. Deben existir mecanismos de monitoreo de la calidad del portal. En este sentido, el borrador de la Ley General de Transparencia otorga al ciudadano el derecho de denunciar las fallas de los portales de transparencia. También establece la obligación del órgano garante de atenderlas y de ordenar que se tomen las medidas necesarias para asegurar el acceso a la IPO. Esto supone la implementación de programas de supervisión por parte del órgano garante para vigilar la existencia de la IPO y la calidad de la información en los portales.

El nuevo marco constitucional y la aprobación próxima de la Ley General de Transparencia abren una oportunidad excelente: transitar desde portales de transparencia limitados al cumplimiento de obligaciones legales, hacia la conformación de una política de transparencia proactiva que permita un acceso a la información pública que fomente realmente la colaboración intergubernamental y la participación ciudadana. Dicha política de transparencia proactiva debe asegurar que los ciudadanos puedan conocer la actuación de todos los sujetos obligados de manera accesible. Asimismo, es preciso que puedan comparar y reutilizar la información. Esto tiene el objetivo de facilitar la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas y en la rendición de cuentas para evaluar los resultados

---

<sup>16</sup> Para consultar un ejemplo, véase [http://www3.diputados.gob.mx/camara/004\\_transparencia/15\\_informes](http://www3.diputados.gob.mx/camara/004_transparencia/15_informes).

de sus gobiernos. Con estas acciones, sin duda, se fortalecerá la democracia.