

NÚMERO 262

ANA ELENA FIERRO Y J. RAMÓN GIL-GARCÍA

## Más allá del acceso a la información

El uso de tecnologías de información para fomentar la transparencia,  
la participación y la colaboración en el sector público

Importante

Los Documentos de Trabajo del CIDE son una herramienta para fomentar la discusión entre las comunidades académicas. A partir de la difusión, en este formato, de los avances de investigación se busca que los autores puedan recibir comentarios y retroalimentación de sus pares nacionales e internacionales en un estado aún temprano de la investigación.

De acuerdo con esta práctica internacional congruente con el trabajo académico contemporáneo, muchos de estos documentos buscan convertirse posteriormente en una publicación formal, como libro, capítulo de libro o artículo en revista especializada.

DICIEMBRE 2011



[www.cide.edu](http://www.cide.edu)

• D.R. © 2011, Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C.  
• Carretera México Toluca 3655, Col. Lomas de Santa Fe, 01210,  
• Álvaro Obregón, México DF, México.  
• [www.cide.edu](http://www.cide.edu)

• Dirección de Publicaciones  
• [publicaciones@cide.edu](mailto:publicaciones@cide.edu)  
• Tel. 5081 4003

---

*Agradecimientos*

*Los autores agradecen el valioso apoyo de Ivonne Enriquez, Porfirio Gómez y José Toral como asistentes de investigación. Cualquier error u omisión es únicamente responsabilidad de los autores.*



## Resumen

---

*Recientemente, el uso de tecnologías de información y comunicación gubernamental, alrededor del mundo, ha incrementado de manera importante. Hoy el e-gobierno se comienza a entender como una estrategia de reforma gubernamental, particularmente como una forma de lograr una mayor transparencia y acceso a la información pública. Basado en la revisión de los portales de transparencia de los sujetos obligados (autoridades) a través de una muestra de entes públicos en los tres niveles de gobierno y en los tres poderes, este artículo argumenta que es necesario entender, medir y evaluar la transparencia como algo más que acceso a la información. El artículo propone usar algunos conceptos desarrollados por Noveck (2009) como la base de cuatro componentes o pilares para lograr una auténtica transparencia: (1) disponibilidad de información, (2) calidad y utilidad de la información, (3) uso intensivo de tecnologías de información y comunicación, y (4) estrategias y herramientas de participación y colaboración. Los portales de transparencia son analizados a la luz de estos cuatro componentes. El resultado es que la gran mayoría de las autoridades de la muestra se limitan a cumplir las disposiciones legales teniendo a los portales como simples receptáculos de información. De ahí que resulte en información limitada de poca utilidad tanto para el ciudadano como incluso para la propia institución. Con la intención de lograr evaluaciones más integrales, futuras mediciones de transparencia deben incluir aspectos relacionados con los cuatro componentes propuestos en este artículo.*

## Abstract

---

*The use of information technologies in government work has increase around de world. Today e-government is used as a strategy for public reform, specially as a way to guarantee transparency, as access to public information. The purposes of this paper is to argue that it is necessary to understand transparency not only as access to information, but as a powerful tool for making informed decisions. Using the concepts develop by Noveck (2009) we analyzed web pages of mexican authorities in the federal, state and local level with four main elements: (1) access to information, (2) quality and usefulness of the information, (3) use of information technology (4) strategies for citizen participation. The result is that the majority of the mexican authorities use their sites only as a way to comply with the transparency laws, hence they are full of limited or useless information. We suggest that future evaluations should take into account Noveck ´s four elements in order to ensure the quality of the transparency public policies.*



## Introducción

---

En esta primera década del siglo XXI el Estado mexicano ha dado importantes pasos en la implementación de una política de transparencia que permita transitar del estado de secrecía, propio de regímenes autoritarios, a un estado que concibe la información gubernamental como un bien público y el acceso a esta información como un derecho humano. De esta forma, el gobierno tiene el deber no sólo de respetar, sino de fomentar, políticas de transparencia decididas y eficaces. Sin embargo, aún queda mucho por hacer y se requiere de una participación activa de todos los actores sociales que genere un cambio importante en la cultura gubernamental.

El uso de las nuevas tecnologías de información, en particular el Internet, constituye una poderosa herramienta para implementar políticas de transparencia. Incluso el propio artículo 6° constitucional mandata su uso. Resulta entonces interesante analizar cómo los entes públicos aprovechan o no la tecnología para cumplir con sus obligaciones de transparencia. Al efecto, el estudio de Métrica de la transparencia 2010 proporciona un amplio diagnóstico de la situación que guardan los portales de transparencia y que resulta muy ilustrativo de lo incipiente aún de estas políticas. A la vez, este estudio muestra las importantes áreas de oportunidad que se presentan para diseñar y ejecutar una política de transparencia que maximice la utilidad pública de la información, tanto hacia adentro como hacia afuera de la institución.

La legislación en materia de transparencia y acceso a la información del país, derivada del artículo 6° constitucional, establece los catálogos de aquella información que se estima pública de oficio, IPO, es decir, aquella información que la autoridad debe de proporcionar sin necesidad de que medie solicitud alguna por parte de los particulares. Ahora bien, la información pública de oficio puede ser entendida como un mero listado de información, cuyo objetivo único es cumplir con estas nuevas obligaciones derivadas de la reforma al artículo 6° constitucional, o bien ser vista como el fundamento de una auténtica política de transparencia de los sujetos obligados, entendiendo por tal el uso de la información de manera estratégica para la toma de decisiones, tanto por parte de la ciudadanía, como de los propios funcionarios.

De esta forma la disponibilidad de información es únicamente un primer paso para lograr una auténtica política de transparencia que conllevaría también a una mayor participación y colaboración entre el gobierno y distintos actores sociales. Es también necesario que la información tenga ciertas características y que existan los canales y mecanismos necesarios para que los ciudadanos y otros grupos de interés para el gobierno puedan hacer uso de ella y generar valor tanto de forma individual como para el colectivo

social. Basado en la revisión de los portales de transparencia de los sujetos obligados a través de una muestra de entes públicos en los tres niveles de gobierno y en los tres poderes, este artículo argumenta que es necesario entender, medir y evaluar la transparencia como algo más que acceso a la información. El artículo propone usar algunos conceptos desarrollados por Noveck (2009) como la base de cuatro componentes o pilares para lograr una auténtica transparencia: (1) disponibilidad de información, (2) calidad y utilidad de la información, (3) uso intensivo de tecnologías de información y comunicación y (4) estrategias y herramientas de participación y colaboración.

Este artículo se encuentra dividido en ocho secciones, incluyendo esta breve introducción. La segunda sección presenta algunos conceptos teóricos importantes para entender el uso de tecnologías de información en el gobierno y propone un marco analítico para el entendimiento de los esfuerzos de transparencia en el sector público. La tercera sección describe la metodología usada en el proyecto Métrica de la transparencia 2010 y hace énfasis en lo que se relaciona directamente con este artículo. Las secciones cuatro y cinco muestran los principales resultados del análisis, mientras que la sección seis provee comentarios para discusión y debate. Finalmente la sección siete sugiere algunas recomendaciones prácticas y la sección ocho concluye con comentarios finales y apunta algunas áreas para investigación futura sobre este tema.

## ***2. Gobierno Wiki: Más allá de la disponibilidad de información pública***

El uso de tecnologías de información y comunicación en el gobierno; fenómeno que recientemente ha sido denominado como gobierno electrónico, tiene un gran potencial en cuanto a lograr una mayor y mejor transparencia. Esta sección se divide en dos apartados. El primero aborda algunos conceptos importantes en cuanto al gobierno electrónico y la forma en que ha sido conceptualizado en los últimos años. Además incluye una revisión de estudios recientes en donde se puede ver una evolución en el uso de tecnologías de información, hasta arribar a estrategias y herramientas Web 2.0 como formas de lograr mayor interacción con los ciudadanos. El segundo apartado retoma algunas de estas ideas y, a partir de los conceptos desarrollados por Noveck (2009), propone que la transparencia se puede ver como una serie de componentes que van desde la disponibilidad de la información hasta la participación ciudadana y la colaboración entre distintos actores sociales, como resultado de un auténtico entendimiento e intercambio de información.



## 2.1. Del gobierno electrónico al gobierno Wiki

El gobierno electrónico puede definirse como el uso de tecnologías de información, particularmente, el Internet, dentro de los espacios gubernamentales y tiene como una de sus finalidades principales mejorar la relación entre la ciudadanía y el gobierno (Gil-García y Luna-Reyes, 2006). El e-gobierno es un proceso con diversas etapas de acuerdo al tipo de información y los mecanismos de intercambio utilizados (Gil-García y Martínez-Moyano, 2007). La primera etapa consiste en la clasificación de la información gubernamental y su presentación en portales de la red. La segunda etapa consiste en facilitar intercambios entre el gobierno y los ciudadanos por medio de productos y servicios en línea y la tercera, que sería el ideal, es lograr una transformación radical en la organización gubernamental para proveer una ventana siempre abierta tanto a los ciudadanos como a los funcionarios, que ofrezca toda la información y los servicios que se requieran para la toma de decisiones tanto administrativas, como políticas y de la ciudadanía (Layne y Lee, 2001).

De esta forma, dentro de los enfoques evolutivos, la etapa más avanzada estaría representada ya sea por la integración vertical y horizontal de procesos e información gubernamental o por el incremento en la participación ciudadana (Gil-García y Martínez-Moyano, 2007). Esta visión se complementa de forma importante con el surgimiento de las aplicaciones y herramientas Web 2.0 como las wikis, los blogs, los sitios de videos o las redes sociales (Sandoval-Almazán *et al.*, 2010). O'Reilly (2005) define a la Web 2.0 como una red o plataforma que se extiende a todos los dispositivos conectados y que de alguna forma permite a los usuarios construir contenidos y formatos. Por otro lado, Tapscott y Williams (2006) sugieren que la nueva Web es diferente porque permite mayor interacción a los usuarios, quienes no únicamente son usuarios o consumidores, sino que se han convertido también en productores activos. Algunas de las herramientas y aplicaciones Web 2.0 son: mashups, tags, wikis, blogs y RSS (Murugesan, 2007).

En resumen, las diferentes herramientas Web 2.0 usadas en el gobierno tienen la capacidad de permitir mayor interacción e incluso colaboración no sólo entre dependencias gubernamentales, sino también entre el gobierno y diferentes actores sociales. Canales como éstos, hasta hace algunos años, eran muy difíciles de implementar, pero ahora los gobiernos cuentan con diferentes alternativas para hacer llegar la información a los ciudadanos para incrementar su participación en los procesos de toma de decisiones y el diseño de políticas públicas. Estas herramientas tienen el potencial de fomentar la interacción entre dependencias gubernamentales y con la sociedad, logrando también una mayor colaboración que sienta las bases para un gobierno democrático participativo; a esto aspira un auténtico gobierno Wiki (Novech, 2009).

## *2.2. De la disponibilidad de información a la transparencia, participación y colaboración*

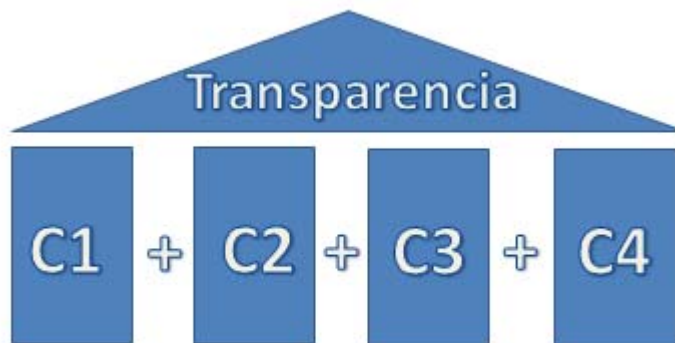
Lograr un gobierno donde la colaboración entre autoridades y ciudadanos sea un elemento fundamental de la toma de decisiones requiere de una política de transparencia real. La transparencia, en tanto política pública, está compuesta por dos elementos principales, por un lado el ejercicio del derecho a la información gubernamental, en el que la autoridad se limita a dar acceso a la información pública a petición de una persona, y por el otro la oferta de la información pública, es decir, la que de oficio presenta la autoridad (Merino, 2008). A saber la información que toda autoridad tiene obligación de divulgar respecto de su actuación de tal forma que no sólo a petición debe proporcionarla, sino que es necesario que implemente una política que haga de la información un recurso estratégico, de uso público hacia adentro y fuera de la institución.

Para lograr una política de transparencia real debe entenderse el valor estratégico de la información para el desarrollo de la democracia y el valor de la transparencia como herramienta organizacional que permite una transformación cualitativa en la forma en que se gestiona el poder (López Ayllón y Arellano, 2008). Por tanto resulta necesario implementar una política pública deliberada y diferenciada según el tipo de información que produce cada ente público, que permita contar con la información oportuna y veraz tanto para tomar decisiones como para rendir cuentas del actuar de la autoridad (Merino, 2008).

Por lo tanto, la política de transparencia no es un fin en sí mismo; es una herramienta que busca maximizar la utilidad de la información tanto interna como externa, por ello debe asumir a la información como un bien colectivo que promueva la cooperación (Merino, 2008). Al efecto, los portales pueden concebirse como el lugar común para la provisión de información útil y de calidad, pero también para la cooperación entre funcionarios y con la ciudadanía. Siguiendo esta lógica y usando algunos de los conceptos desarrollados por Noveck (2009) y Merino (2008), la Figura 1 resume un marco analítico sobre lo que proponemos para entender los esfuerzos de transparencia gubernamental usando tecnologías de información (incluyendo sitios Web). De forma similar a los modelos evolutivos del gobierno electrónico, el marco propone 4 componentes (o pilares) complementarios de la transparencia en el gobierno. Los componentes no son necesariamente consecutivos, pero sí existe cierto orden lógico en cuanto al grado de esfuerzo que una dependencia está poniendo en sus acciones de transparencia.

El primer componente es la disponibilidad de información. Esta disponibilidad no es una condición suficiente, pero sí necesaria para la transparencia. Los gobiernos deben proveer cierta información pública sin que los ciudadanos tengan que pedirla, y una forma de hacerlo es ponerla

disponible en sus sitios en Internet (C1). La disponibilidad de información es un paso importante, pero esta información debe tener la suficiente calidad para ser usada de forma significativa por los ciudadanos y otros actores sociales (Merino, 2008; Noveck, 2009). Por lo tanto, el segundo componente es la calidad y utilidad de la información (C2). El tercer componente se refiere al uso intensivo de tecnologías de información y en general a todo lo que técnicamente es posible para mejorar el acceso y uso de la información gubernamental (C3). Finalmente, el cuarto componente conjuga aspectos de tecnología (como nuevas tecnologías Web 2.0) con cambios importantes en la estrategia seguida por los gobiernos para la toma de decisiones. Esta cuarta etapa busca una mayor participación de los ciudadanos mediante el establecimiento de canales y procesos de colaboración entre dependencias gubernamentales y con todos los actores sociales (C4). Así una política de transparencia real debe buscar avanzar en cada uno de los componentes explicados.



### ***3. Metodología***

A fin de evaluar el avance de las políticas de transparencia en el país, el estudio de Métrica de la transparencia 2010 analiza los portales de transparencia de los sujetos obligados a través de una muestra de entes públicos en los tres niveles de gobierno y los tres poderes. Parte de la concepción de que la transparencia como política pública debe entender a la información como un recurso estratégico fundamental para el desarrollo de la democracia. La transparencia es un valor organizacional que permite una transformación cualitativa en la forma en que se gestiona el poder administrativo.

El análisis de los portales de transparencia, se realizó en una selección de 18 sujetos obligados por cada uno de los estados, el Distrito Federal y la

Federación.<sup>1</sup> Con ello se buscó tener una muestra representativa de todos los tipos de autoridad, así como de las diversas relaciones que tienen con el ciudadano, sea por la prestación de servicios o bien respecto del ejercicio de facultades en su carácter de autoridad. Se analizaron los portales de 592 sujetos obligados y se hicieron 1,776 consultas a las páginas. Cada portal se visitó tres veces con un mes de distancia entre cada visita. Los resultados de la primera visita, por razones metodológicas, tuvieron que ser desechados, por lo que se utilizaron para la construcción de la base de datos los resultados de la segunda y tercera visita con las correcciones que se derivaron de la primera.

Cada uno de los portales se revisó de acuerdo al listado de información pública de oficio que establece la ley de transparencia y acceso a la información de la entidad federativa correspondiente. Esta metodología tiene la ventaja de tener un estándar específico para cada entidad de conformidad con las normas que las regulan. La desventaja es que limita la comparabilidad de los resultados, pues cada ley explicita catálogos propios que, aunque tienen elementos comunes, presentan diferencias importantes. Es importante subrayar que el valor que obtuvo la evaluación para cada estado mide el nivel de cumplimiento de los sujetos obligados respecto de la ley de esa entidad federativa y que por ello las calificaciones entre ellas no son necesariamente comparables.

El resultado de esta metodología es una evaluación de grado de cumplimiento de las páginas, en relación con lo que señalaba la ley aplicable al sujeto obligado elegido. Para resolver el problema de la comparabilidad se identificó un conjunto de 19 variables comunes a todos los estados de las cuales seis variables que buscan medir las cualidades tecnológicas del portal al evaluar la facilidad de acceso, la existencia de un vínculo de transparencia, posibilidad de contacto con el responsable de dar mantenimiento a la página, contar con un buscador, que se señale la fecha de actualización de la información, y el tiempo de respuesta.<sup>2</sup> A continuación se enlistan las variables comunes en todas las leyes:

---

<sup>1</sup> Como se señala en el apartado de Presentación el número de sujetos para el caso de la federación fue de dieciséis. Por su parte, para los estados de Baja California, Chihuahua, Yucatán y Zacatecas la muestra de sujetos analizados fue de diecisiete, toda vez que en dichas entidades no existe alguno de los sujetos obligados establecidos en Términos de Referencia. Por la misma razón en Baja California Sur, Nayarit y Querétaro la muestra fue de dieciséis sujetos obligados analizados.

<sup>2</sup> Este conjunto de seis variables fueron definidas por el equipo de investigación, se identifican con la letra “O” y fueron incluidas en todas las mediciones. En este orden de ideas, resulta relevante señalar que algunas de estas variables están contenidas en algunas de las legislaciones utilizadas.

VARIABLES NORMATIVAS COMUNES

CLAVE	VARIABLE
O1	FACILIDAD DE ACCESO (HASTA 5 CLICKS)
O2	EXISTENCIA DE UN VÍNCULO DE "TRANSPARENCIA" VISIBLE DESDE LA PÁGINA DE INICIO
O3	POSIBILIDAD DE CONTACTO CON EL RESPONSABLE DE DAR MANTENIMIENTO A LA PÁGINA
O4	BUSCADOR
O5	FECHA DE ÚLTIMA ACTUALIZACIÓN
O6	TIEMPO DE RESPUESTA DEL SERVIDOR
C1	MARCO NORMATIVO
C3	ESTRUCTURA ORGÁNICA
C6	DIRECTORIO DE SERVIDORES PÚBLICOS
C7	TRÁMITES O SERVICIOS OFRECIDOS PARA CADA ÁREA OPERATIVA
C9	PROGRAMAS OPERATIVOS, PLANES ESTRATÉGICOS O EQUIVALENTES.
C11	DATOS DE UNIDAD DE ENLACE
F1	INFORMACIÓN PRESUPUESTAL
F2	INFORME DE AVANCE DE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO, GASTO CORRIENTE O INFORME FINANCIERO
F5	RESULTADO DE AUDITORÍAS
F6	TABULADOR DE REMUNERACIÓN MENSUAL POR SERVIDORES PÚBLICOS
F7	CONTRATOS
C4	INFORME DE ACTIVIDADES
A8	PROGRAMAS DE APOYO Y SUBSIDIOS

La revisión se realizó principalmente desde una perspectiva cuantitativa que permitió asignar una calificación global al grado de cumplimiento de la página. Para cada estado se elaboró una matriz y se hicieron dos mediciones (en abril y mayo de 2010) con un mes de diferencia a fin de verificar la frecuencia de actualización de la información, así como comprobar el mantenimiento de la página. El llenado de la matriz se llevó a cabo con un instructivo que uniformó los criterios de calificación de todos los participantes. Se asignó valor de 1 a aquella variable cuya información se encontró de forma completa y actualizada, valor de .5 cuando la información se encontró, pero incompleta o no actualizada y de 0 si no se encontró la información,<sup>3</sup> esto permitió:

- *Mostrar qué tipo de información se presenta en los portales;*
- *Si dentro de un lapso determinado la información mejora, empeora o no cambia; y*
- *Evaluar si el acceso a la página es constante y continuo.*

La siguiente gráfica muestra las diferencias entre las dos visitas a las páginas. La calificación final se obtuvo del promedio de ambas revisiones. Si

<sup>3</sup> El Anexo B.1 contiene el instructivo de llenado.

bien se encontraron cambios importantes entre las revisiones no aparecen sesgos evidentes.

### VARIACIÓN ENTRE VISITAS



Es importante comentar que aquellos casos en los que se muestra que la página empeoró de una revisión a otra suele deberse a que no fue posible acceder a la página o bien la información no fue actualizada conforme a los términos establecidos en la legislación correspondiente. De igual forma cuando se muestra una mejoría suele resultar de actualizaciones de la información. Esta información sobre el funcionamiento de la página y la calidad de la información que presente en dos momentos determinados impacta respecto de los componentes C1 y C2 de la concepción de transparencia que proponemos.

Si bien la Métrica de la transparencia 2010 permitió analizar el grado de cumplimiento de los portales con respecto a la legislación de cada entidad federativa, el siguiente paso consiste en evaluar qué tan avanzadas están las páginas y por ende la normatividad con respecto a lograr la política pública de

transparencia real que avance desde el orden disponibilidad y usabilidad de la información, hasta la búsqueda de colaboración entre entidades gubernamentales y la participación ciudadana a través de los portales. Ahora bien, a la luz de los componentes propuestos en el apartado anterior, se pueden clasificar las variables comunes a todas las regulaciones mexicanas de transparencia de la siguiente forma:

**VARIABLES NORMATIVAS COMUNES CLASIFICADAS CONFORME A LOS CUATRO COMPONENTES DE LA TRANSPARENCIA**

COMPONENTE	VARIABLE
C1	FACILIDAD DE ACCESO (HASTA 5 CLICKS)
C1	EXISTENCIA DE UN VÍNCULO DE "TRANSPARENCIA" VISIBLE DESDE LA PÁGINA DE INICIO
C1	POSIBILIDAD DE CONTACTO CON EL RESPONSABLE DE DAR MANTENIMIENTO A LA PÁGINA
C1	BUSCADOR
C1	FECHA DE ÚLTIMA ACTUALIZACIÓN
C2	TIEMPO DE RESPUESTA DEL SERVIDOR
C2	MARCO NORMATIVO
C2	ESTRUCTURA ORGÁNICA
C2	DIRECTORIO DE SERVIDORES PÚBLICOS
C2	TRÁMITES O SERVICIOS OFRECIDOS PARA CADA ÁREA OPERATIVA
C2	PROGRAMAS OPERATIVOS, PLANES ESTRATÉGICOS O EQUIVALENTES.
C2	DATOS DE UNIDAD DE ENLACE
C2	INFORMACIÓN PRESUPUESTAL
C2	INFORME DE AVANCE DE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO, GASTO CORRIENTE O INFORME FINANCIERO
C2	RESULTADO DE AUDITORÍAS
C2	TABULADOR DE REMUNERACIÓN MENSUAL POR SERVIDORES PÚBLICOS
C2	CONTRATOS
C2	INFORME DE ACTIVIDADES
C2	PROGRAMAS DE APOYO Y SUBSIDIOS

Como puede apreciarse en la tabla anterior, el contenido mínimo que las normas mexicanas estipulan en materia de transparencia se concentra únicamente en los dos primeros componentes, a saber en cuestiones relacionadas con la disponibilidad de la información y la calidad o utilidad de la información. Dentro de las variables comunes no encontramos regulación relacionada con un estándar tecnológico mínimo que deban cumplir los portales de transparencia (C3) lo que se pone de manifiesto como apuntamos

anteriormente en la variación en el acceso y funcionalidad de las diversas páginas a lo largo de la muestra nacional.

En general, tampoco se encuentran elementos claramente relacionados con el componente de participación y colaboración (C4). Sin embargo, existen ejemplos aislados como es el caso de los juicios en línea que algunos órganos jurisdiccionales están desarrollando, como es el caso del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nuevo León: [www.tribunalvirtual.nl.gob.mx](http://www.tribunalvirtual.nl.gob.mx) o el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa:

[www.tribunalfiscal.gob.mx](http://www.tribunalfiscal.gob.mx).

#### ***4. Disponibilidad de información y transparencia en México***

En México, el punto de partida para analizar cualquier política pública de transparencia es el artículo 6° constitucional, en el que se sientan las bases y principios que debe atender toda autoridad a fin de garantizar el acceso a la información gubernamental de manera uniforme en todo el país. Ello impone a las autoridades el deber de informar en los términos, con las condiciones y calidades mínimas establecidas en la Constitución. A su vez en la legislación secundaria en materia de transparencia en todo el país se encuentra el listado de aquella información que se estima pública de oficio, es decir, información que la autoridad debe proporcionar sin necesidad de que medie solicitud alguna por parte de los particulares. Ahora bien, como quedó arriba apuntado, la información pública de oficio puede ser entendida como un mero listado de datos cuyo objetivo único es cumplir con estas nuevas obligaciones derivadas de la reforma al artículo 6° constitucional, o bien ser vista como el fundamento de la política de transparencia de los sujetos obligados, entendiendo por tal, el uso de la información de manera estratégica para la toma de decisiones, tanto por parte de la ciudadanía como de los propios funcionarios.

Por ello, cabe preguntarse ¿cuál debe ser la información pública de oficio? Una respuesta importante la da ya la fracción V, del artículo 6° constitucional cuando obliga a todas las autoridades a “publicar a través de medios electrónicos la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos”. Además las legislaciones en materia de transparencia tanto locales, como federal, han enlistado la información de los entes públicos que consideran debe ser puesta a disposición de la sociedad, sin mediar petición alguna y suelen señalar a Internet como el medio idóneo para lograrlo. Así los portales de transparencia deberían constituir la ventana al quehacer del Estado, a través de la información pública de oficio.

Este mandato de la fracción V del artículo 6° constitucional puede ser considerado la puerta del Estado mexicano hacia lo que la teoría denomina como e-gobierno. En contraste, la realidad de los portales de transparencia de



las autoridades mexicanas apenas se acerca a la primera y segunda etapas, pues se trata de información más o menos catalogada. En general las páginas de Internet se limitan a ser receptáculos de información con poco orden y uniformidad, cuyo único fin parece ser simular, cumplir con los mandatos constitucionales y legales de contar con cierta información pública de oficio (IPO). Lo anterior es evidente si se analizan los resultados obtenidos en la Métrica de la transparencia 2010,<sup>4</sup> con respecto a los portales. Si bien se trata de un ejercicio realizado por el CIDE, a petición de los órganos garantes del país, para medir el derecho de acceso a la información y la transparencia de los entes públicos en los tres poderes y los tres niveles de gobierno, la dimensión relativa a los portales constituye un *proxy* a la calidad de las políticas de transparencia de las autoridades mexicanas. Si los resultados se analizan a la luz de la propuesta de cuatro componentes de la transparencia que se han desarrollado en este artículo, es claro que las políticas de transparencia actuales tienen severas limitaciones y falta mucho por hacer para lograr auténticas políticas de transparencia más integrales y estratégicas.

## 5. Análisis y resultados

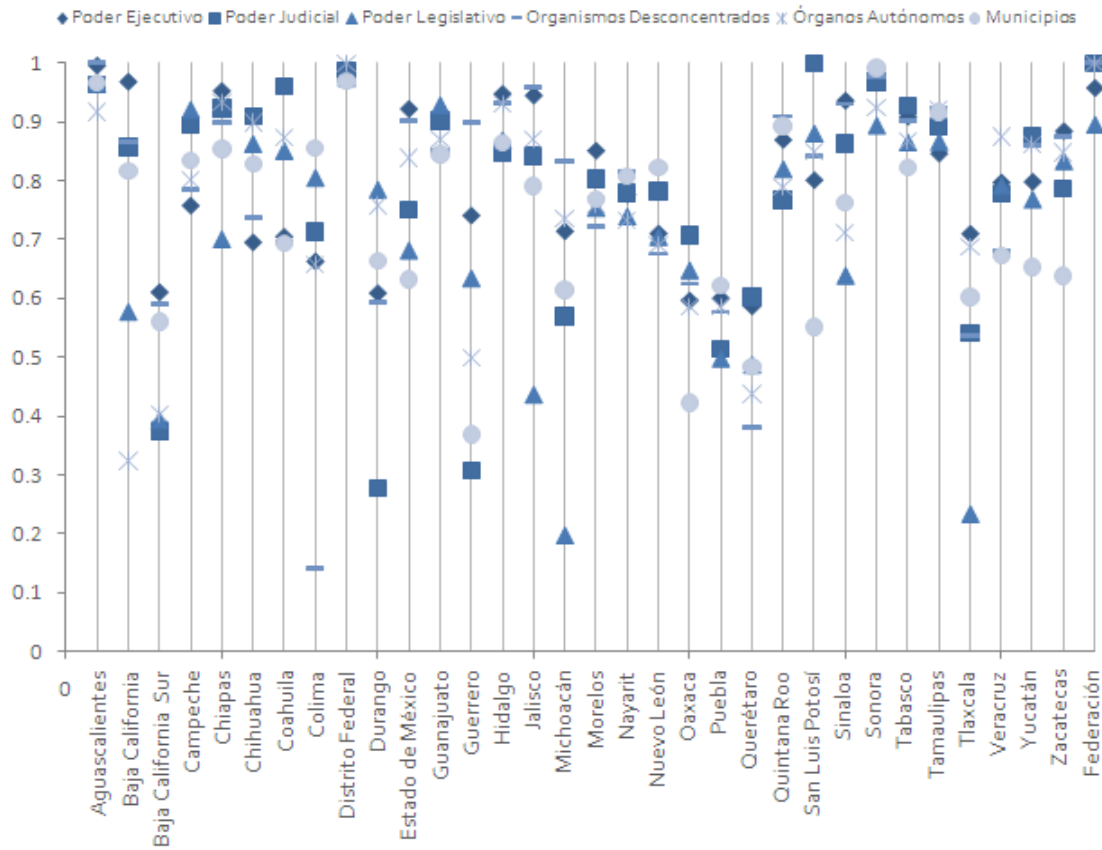
Lo primero que resalta es que del momento de la emisión de la reforma constitucional en materia de transparencia a la fecha, se percibe un avance considerable en cuanto a la IPO que aparece en los portales de todo tipo de sujetos obligados. Además, en términos generales, los sujetos obligados desde los de carácter municipal hasta los federales y de todas las entidades federativas, cuentan con portales en los que ofrecen la información pública de oficio.

Sin embargo, la calidad de los portales y de la información que contienen varía de manera significativa. La revisión realizada sugiere que la calidad de la información no está relacionada ni con el nivel de gobierno, ni con el poder al que pertenece el sujeto obligado. Tampoco está vinculada con la entidad a la que pertenece. En un mismo estado la calidad de los portales puede variar de manera significativa de un sujeto a otro. Como se desprende de la gráfica siguiente hay entidades con una gran variación en el grado de cumplimiento de sus portales. Idealmente la gráfica debería mostrar a todos los sujetos obligados concentrados en la parte superior, por ejemplo, como sucede para los casos del Distrito Federal, Aguascalientes y la Federación, lo cual indica un alto y homogéneo cumplimiento entre los sujetos obligados por entidad. Por su parte al interpretar la gráfica de forma horizontal, atendiendo al tipo de sujeto obligado se observa nuevamente una alta variación entre éstos.

---

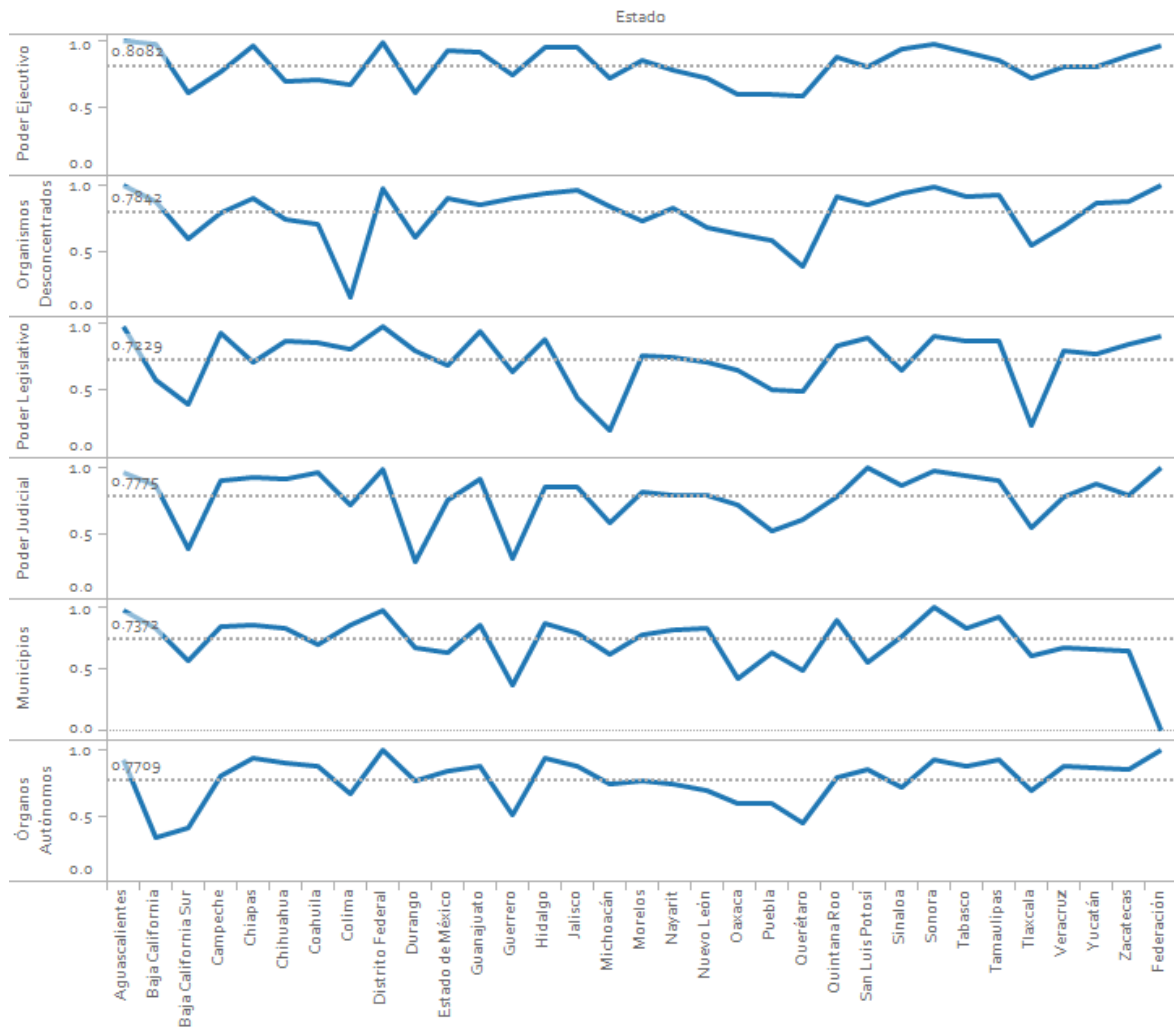
<sup>4</sup> [www.cide.edu/metricadetransparencia2010](http://www.cide.edu/metricadetransparencia2010)

DISPERSIÓN DE PUNTUACIÓN PROMEDIO POR TIPO DE SUJETO



A la misma conclusión nos lleva la siguiente gráfica, a saber: no existe una constante entre las diferentes agrupaciones de sujetos obligados; es decir, no hay diferencias significativas en la calidad de la información entre un poder y otro o entre el nivel de gobierno. Por ejemplo, los portales de los poderes ejecutivos suelen ser los que presentan un cumplimiento más alto de la IPO y los órganos autónomos los que tienen el grado de cumplimiento bajo; sin embargo en el caso de Michoacán, Veracruz y Coahuila los órganos autónomos están en la parte alta de la gráfica. Luego la calidad de la política de transparencia no parece estar relacionada con el tipo de órgano o la complejidad de sus funciones, pues tenemos el mismo tipo de órgano o poder por ejemplo el poder judicial que en Coahuila tiene una calificación muy alta mientras que el mismo poder en Guerrero es el de calificación más baja.

RESULTADOS POR TIPO DE SUJETO OBLIGADO

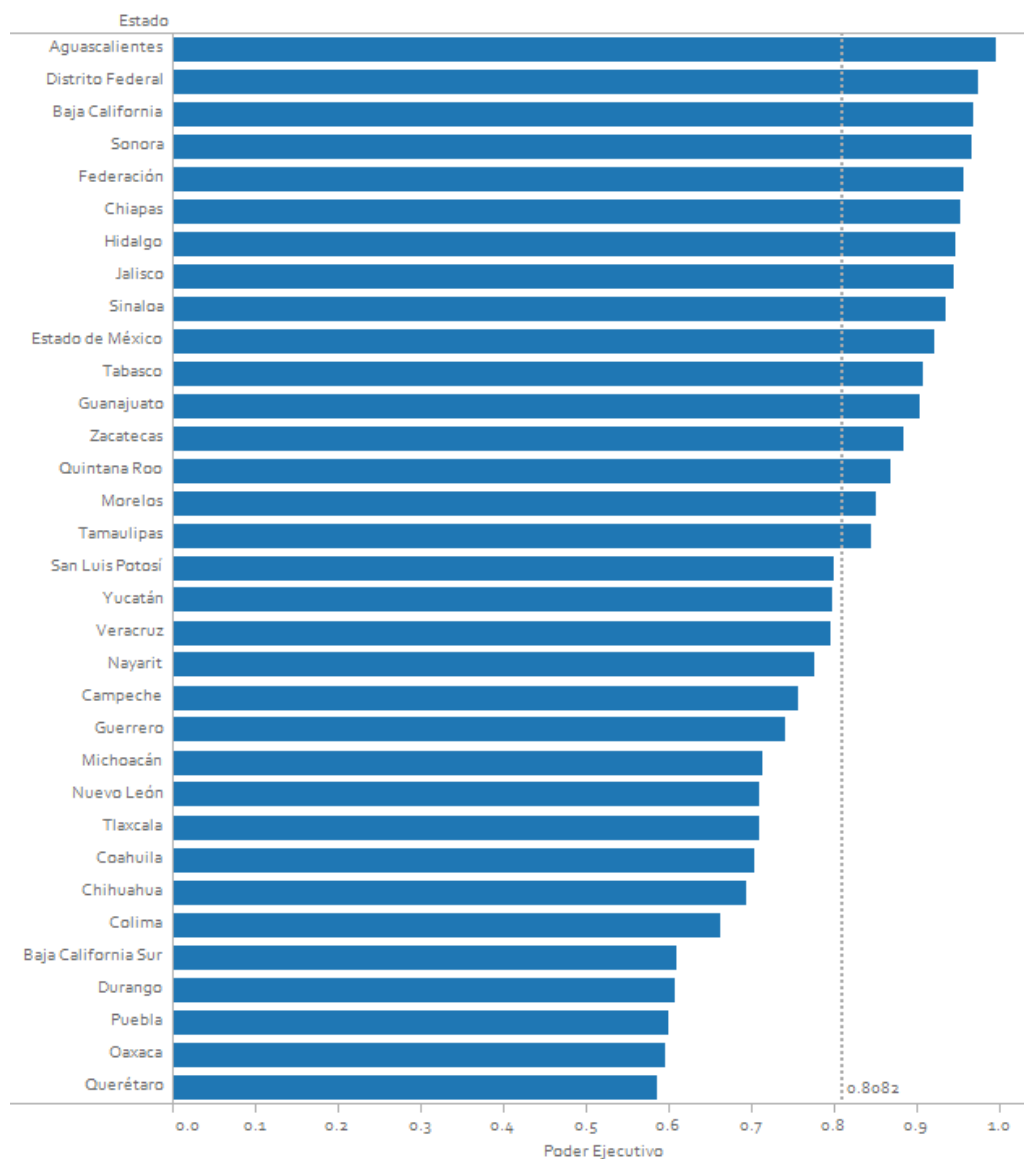


Tampoco hay una entidad federativa en la que todos los sujetos de la muestra logren cumplir, a cabalidad, con lo preceptuado por la normatividad aplicable en materia de transparencia. Sin embargo, sí encontramos algunas entidades federativas que se localizan casi siempre entre los primeros lugares. Aguascalientes, el Distrito Federal y la Federación mantienen calificaciones altas de manera consistente, es decir, son entidades que logran concentrar a sus sujetos obligados en la parte superior de la gráfica.

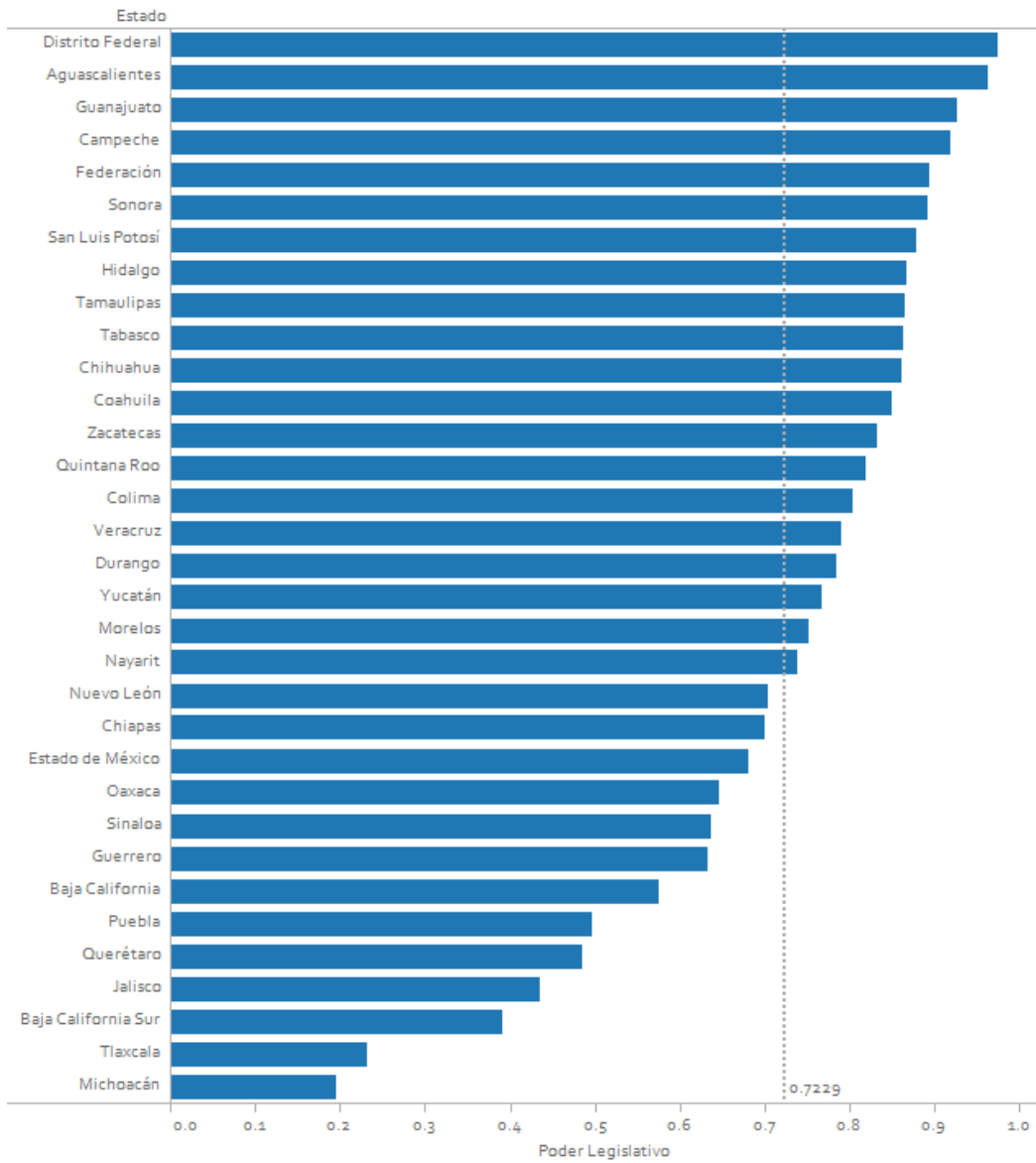
El promedio obtenido por los sujetos obligados pertenecientes al Poder Ejecutivo fue de 0.80, mientras que los Poderes Legislativos obtuvieron 0.72 y los Poderes Judiciales 0.78. Por otro lado, al comparar los resultados entre los poderes es interesante destacar la diferencia entre los que lograron un mayor porcentaje o grado de cumplimiento y los que menos lograron. Como se

aprecia en las gráficas siguientes, es dentro de los poderes ejecutivos donde la variación de los puntajes obtenidos es menor mientras que en los poderes legislativos del país esta diferencia logra su mayor magnitud.

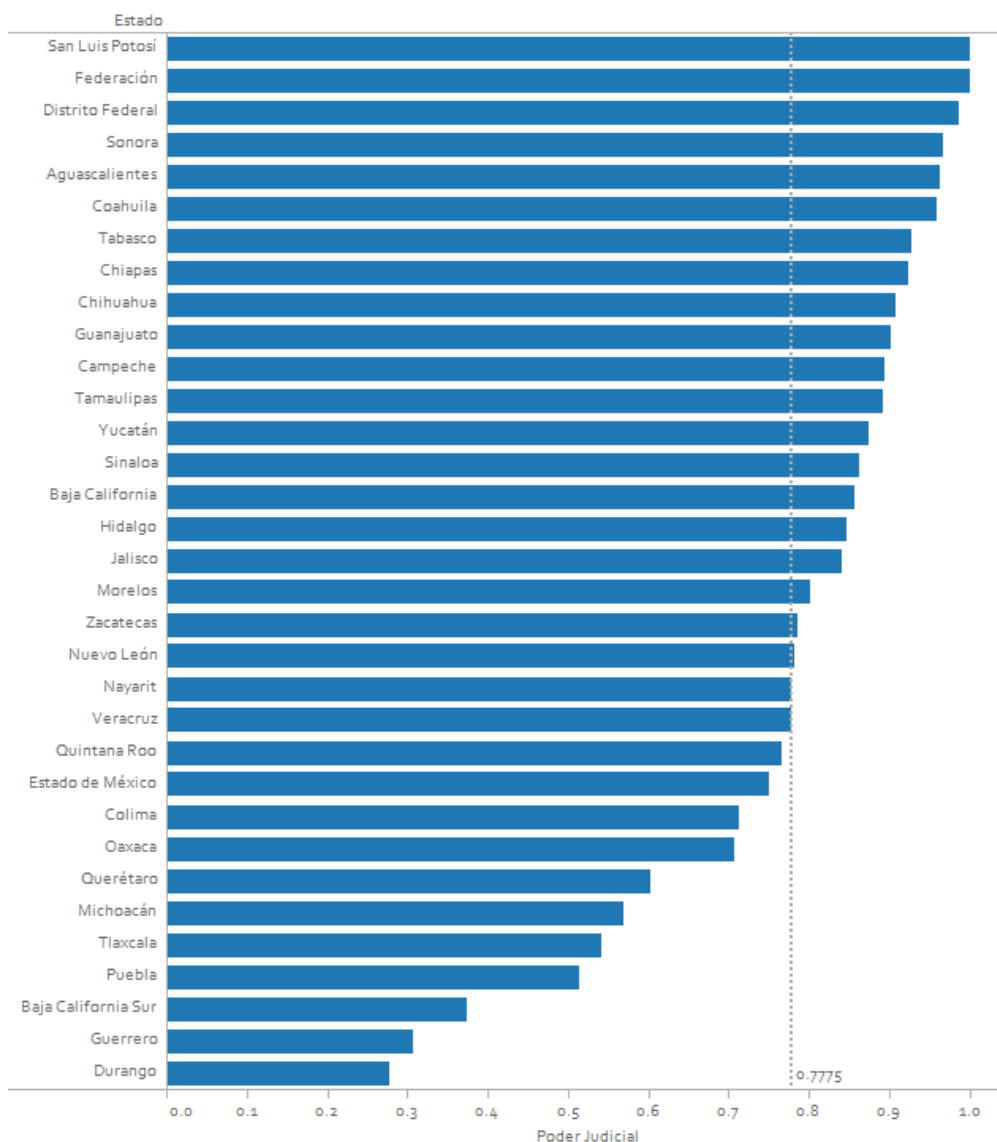
### PUNTUACIÓN PROMEDIO PODER EJECUTIVO



PUNTUACIÓN PROMEDIO PODER LEGISLATIVO



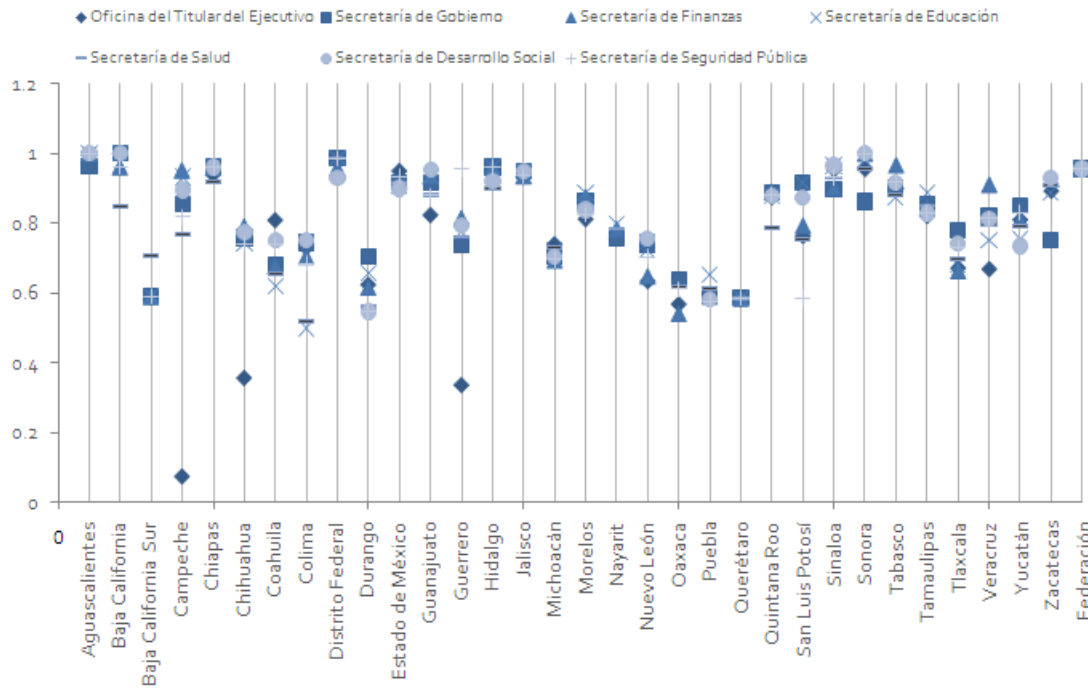
**PUNTUACIÓN PROMEDIO PODER JUDICIAL**



Ahora bien, también dentro de un mismo poder se identifican diferencias significativas. Por ejemplo, es posible encontrar variaciones entre las secretarías de un mismo poder ejecutivo. En general, la puntuación alcanzada por las Secretarías de Gobierno y Finanzas suele ser superior del promedio del resto de sujetos obligados pertenecientes a dicho poder. Nuevamente resulta interesante resaltar la agrupación que se observa en la siguiente gráfica. Nótese que ocho entidades presentan una significativa concentración en la parte superior de la escala. De hecho, contar con un portal de transparencia único que agrupa toda la información de manera ordenada suele facilitar la

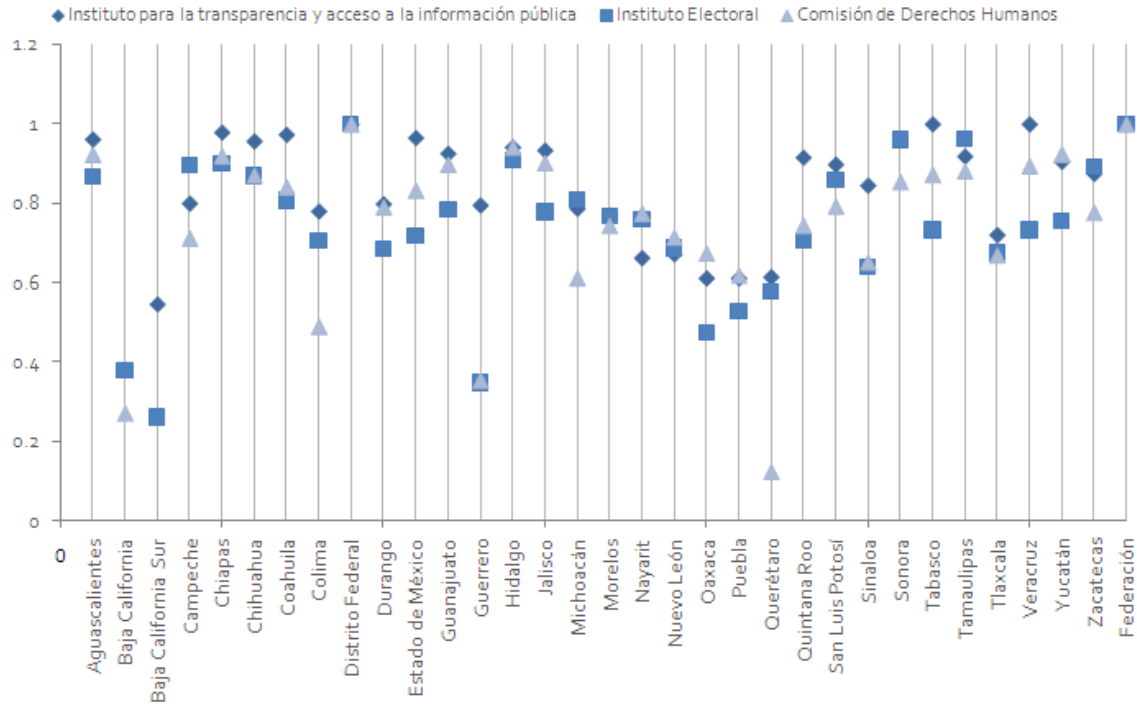
consulta; tal es el caso de Aguascalientes y el Distrito Federal. Por otro lado, destaca que, para los casos de Campeche, Chihuahua y Guerrero sea la oficina del titular del ejecutivo la que logre la menor puntuación, con una marcada diferencia del resto de sus dependencias.

**PUNTUACIÓN DESAGREGADA POR SUJETO OBLIGADO (PODER EJECUTIVO)**



Es importante destacar que respecto de los órganos autónomos las diferencias en la puntuación obtenida son mayores a lo observado para los Poderes. Es en la revisión de los portales de órganos autónomos —aun de la misma entidad federativa— en donde se encontraron las mayores diferencias.

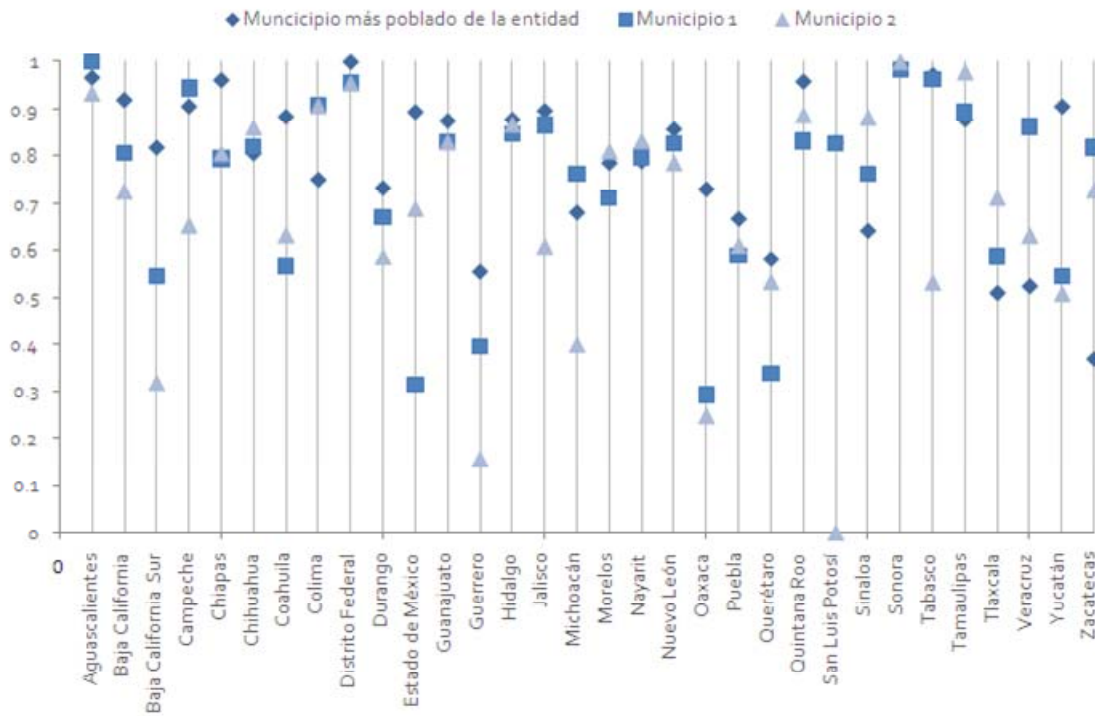
PUNTUACIÓN ÓRGANOS AUTÓNOMOS POR ENTIDAD



Respecto de los municipios, dentro del mismo estado, el nivel de cumplimiento en sus portales tampoco es constante. Como se desprende de la siguiente gráfica hay entidades donde el municipio más poblado logra la máxima calificación, mientras que en otras ese mismo tipo de municipios logra el menor puntaje. Nuevamente resalta el nivel de dispersión que arrojan los datos. Para este caso sólo tres entidades logran niveles muy altos de puntuación y concentración, a saber: Aguascalientes, Distrito Federal (delegaciones políticas) y Sonora.

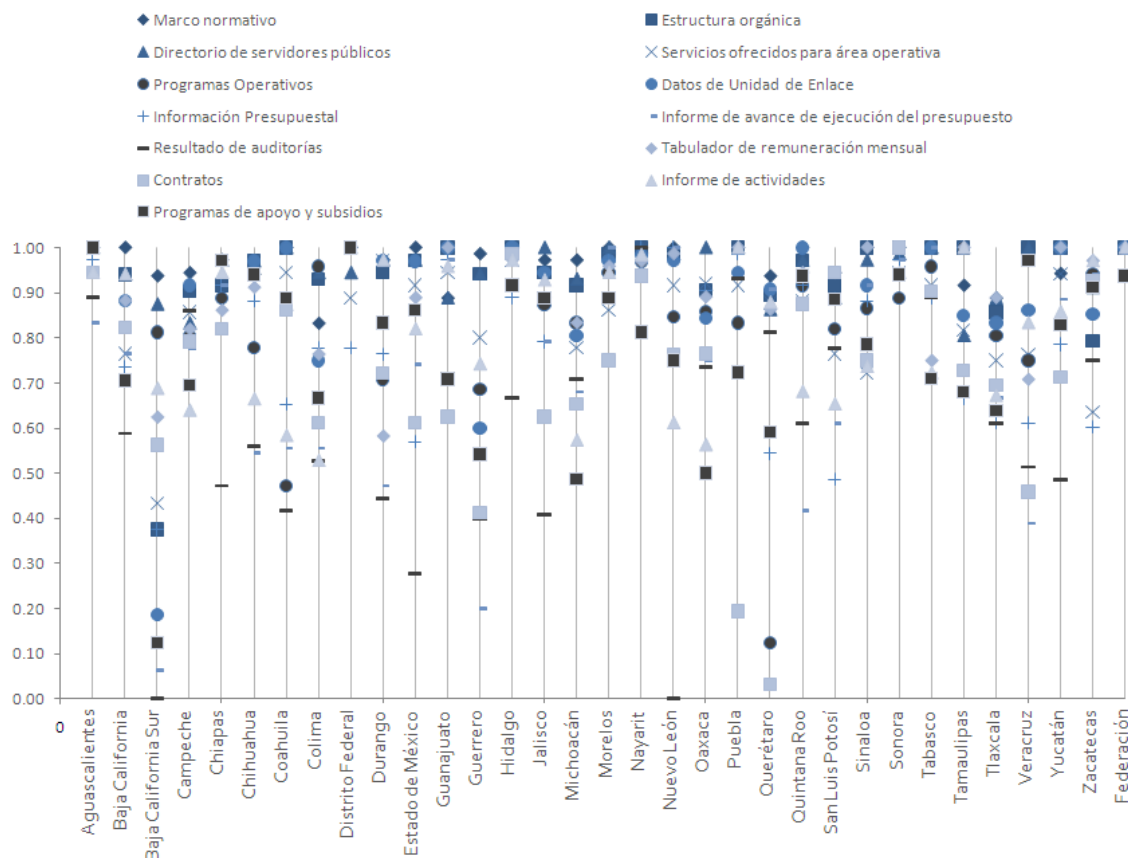


PUNTUACIÓN MUNICIPIOS POR ENTIDAD



Los niveles de variación en los datos al interior de las entidades y dentro de las categorías se mantienen al analizar el subconjunto de variables transversales. Tal como se evidencia en la siguiente gráfica, sólo la Federación logra niveles muy altos de cumplimiento en todas las variables analizadas. En el otro extremo destacan los casos de Baja California Sur y Querétaro, entidades que obtienen puntuaciones casi en todo el espectro de la escala (desde muy bajas hasta muy altas).

**PUNTUACIÓN 13 VARIABLES TRANSVERSALES POR ENTIDAD**

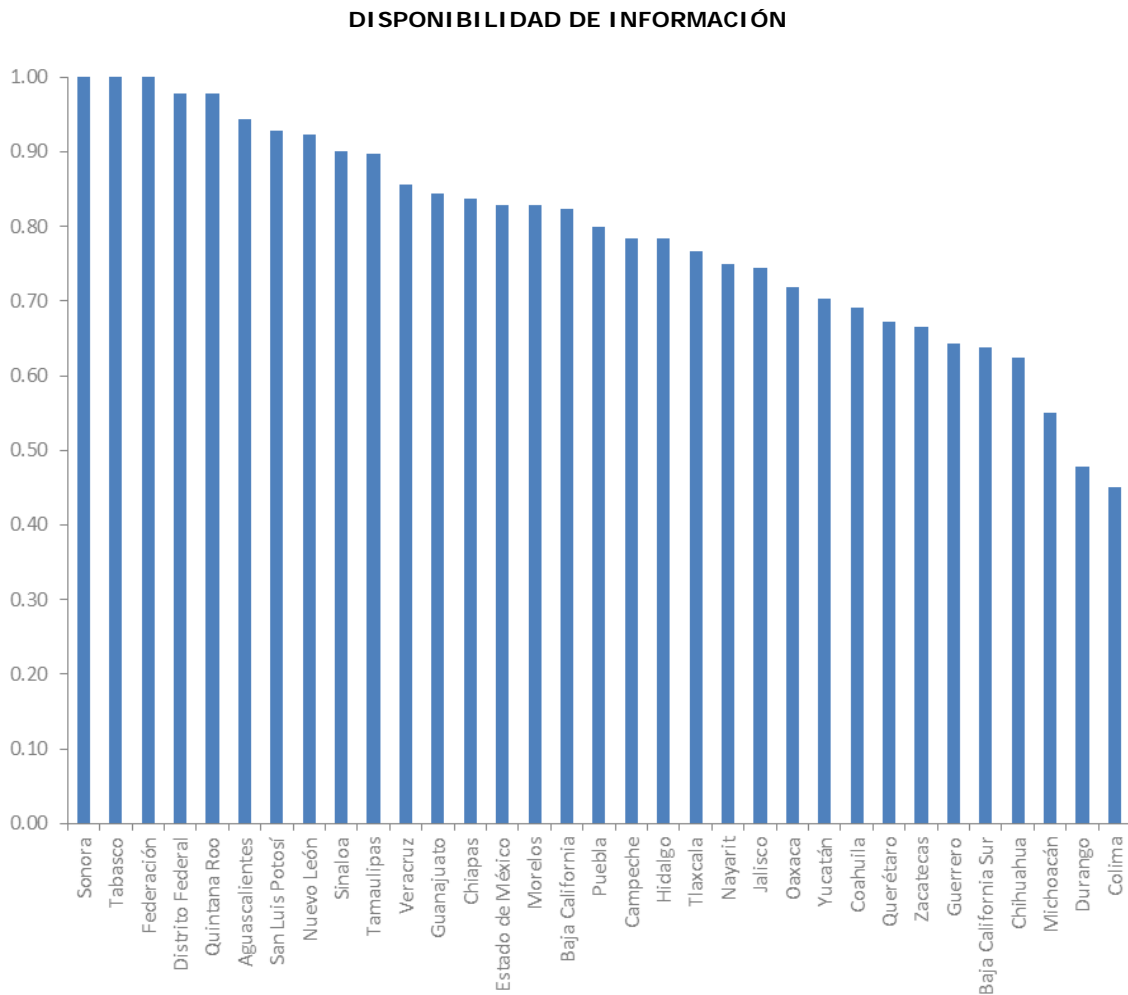


En términos generales, se puede concluir que existe cierta uniformidad respecto de elementos que ya aparecen en todos los portales como parte de la IPO, tales como: el marco normativo, directorios y la estructura orgánica. El promedio general fue de 0.78. Sin embargo, hay menor calidad en la información relacionada con contratos, auditorías y ejercicios presupuestales; así mismo resulta preocupante que la información sobre indicadores de gestión es prácticamente inexistente a pesar de que la fracción V del artículo 6° constitucional ordena que este tipo de información debe estar disponible en medios electrónicos. De hecho, si clasificamos la información de acuerdo a los 4 pilares propuestos encontramos que a + uno de los componentes C1 y C2 aún queda un importante trabajo por hacer.

La siguiente gráfica muestra el grado de cumplimiento de las variables clasificadas dentro de C1 a saber:

C1	FACILIDAD DE ACCESO (HASTA 5 CLICKS)
C1	EXISTENCIA DE UN VÍNCULO DE "TRANSPARENCIA" VISIBLE DESDE LA PÁGINA DE INICIO
C1	POSIBILIDAD DE CONTACTO CON EL RESPONSABLE DE DAR MANTENIMIENTO A LA PÁGINA
C1	BUSCADOR
C1	FECHA DE ÚLTIMA ACTUALIZACIÓN

Como se puede observar diez entidades federativas prácticamente logran cumplir con los mecanismos que aseguran la disponibilidad de la información. Sin embargo entidades como Durango y Colima apenas logran una calificación de 0.5.



Respecto del componente relativo a la disponibilidad de la información C1, es posible señalar importantes áreas de oportunidad de los portales de transparencia. Resalta del análisis de los resultados de la Métrica lo siguiente:

- Existe una gran variedad de formatos y organización en cada portal. Habría que valorar si no sería conveniente establecer una cierta uniformidad que permitiera a los usuarios obtener con facilidad un conocimiento de cómo funcionan los portales de transparencia y cómo está organizada la información de tal forma que el acceso fuera más sencillo.
- La información se actualiza con periodicidades diferentes; si bien esto responde a los mandatos legales de cada entidad, sería conveniente valorar la posibilidad de uniformarlos de tal manera que los usuarios sin importar dónde se encuentren conozcan los periodos en los que debe ser actualizada la información.
- No siempre se señala la fecha de actualización de la página por lo que el usuario no conoce si la información que se está consultando es oportuna y veraz en términos de su temporalidad.

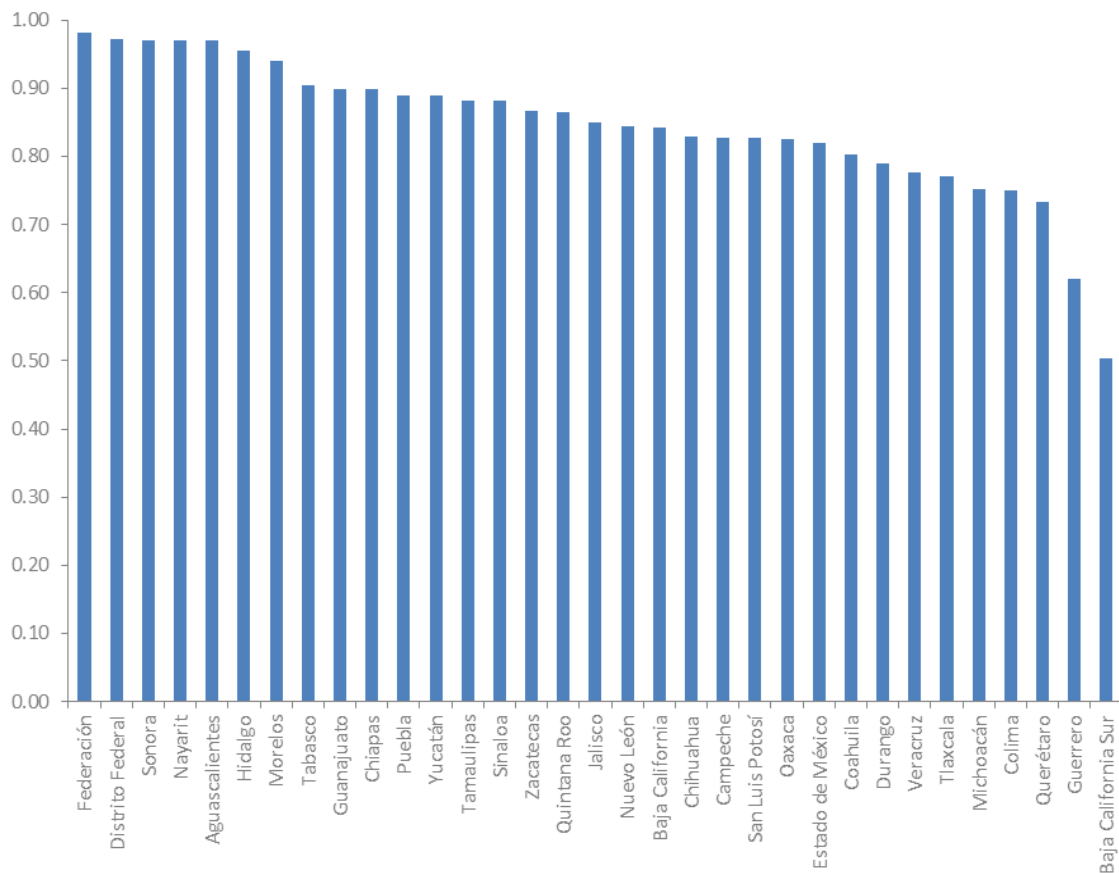
El segundo componente C2 relativo a la utilidad y claridad de la información está identificado en las variables comunes por las siguientes:

c2	TIEMPO DE RESPUESTA DEL SERVIDOR
c2	MARCO NORMATIVO
c2	ESTRUCTURA ORGÁNICA
c2	DIRECTORIO DE SERVIDORES PÚBLICOS
c2	TRÁMITES O SERVICIOS OFRECIDOS PARA CADA ÁREA OPERATIVA
c2	PROGRAMAS OPERATIVOS, PLANES ESTRATÉGICOS O EQUIVALENTES.
c2	DATOS DE UNIDAD DE ENLACE
c2	INFORMACIÓN PRESUPUESTAL
c2	INFORME DE AVANCE DE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO, GASTO CORRIENTE O INFORME FINANCIERO
c2	RESULTADO DE AUDITORÍAS
c2	TABULADOR DE REMUNERACIÓN MENSUAL POR SERVIDORES PÚBLICOS
c2	CONTRATOS
c2	INFORME DE ACTIVIDADES
c2	PROGRAMAS DE APOYO Y SUBSIDIOS

El componente C2 muestra el contenido mínimo común a todas las legislaciones, prácticamente se refiere a la IPO ordenada por el artículo 6° constitucional por lo que habría que suponer que todo sujeto obligado cumpliría con este componente a cabalidad. Sin embargo la siguiente gráfica

nos muestra que si bien las entidades con puntajes altos consistentemente a lo largo de la Métrica como la Federación, el Distrito Federal y Aguascalientes están en la parte alta de la gráfica, algunas entidades apenas rebasan la mitad.

**CALIDAD Y UTILIDAD DE LA INFORMACIÓN**



Ahora bien, respecto de la calidad de la información la disparidad entre portales es muy grande. En este sentido la Métrica de la transparencia hace una serie de recomendaciones tendientes a fomentar tanto el uso del lenguaje ciudadano accesible a todo público y a presentar la información de manera que sea útil para la toma de decisiones tanto para los particulares como para los propios funcionarios al efecto destacan las siguientes recomendaciones:

- Es deseable buscar que el lenguaje utilizado en todos los portales de los sujetos obligados sea no sólo claro, sino incluso informe de tal manera que para el ciudadano la curva de aprendizaje respecto al acceso y uso de la información de los portales no resulte demasiado

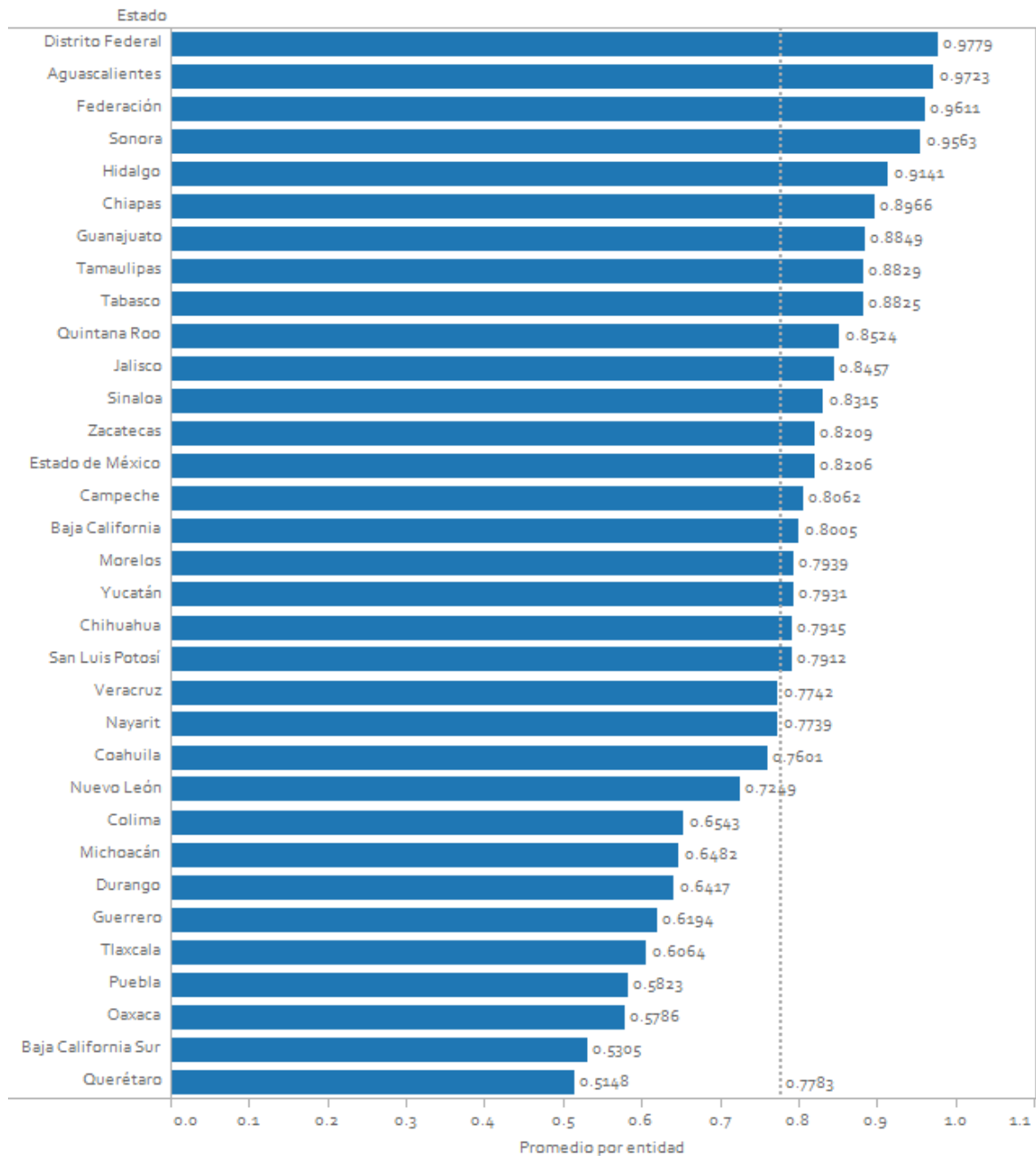
costosa sobre todo si se espera que todo mexicano tenga acceso a la información gubernamental sin importar su localización geográfica, ni condición social.

- Se debe ser muy cuidadoso de no incurrir en la denominada transparencia opaca; a saber el poner a disposición del ciudadano una enorme cantidad de información pero con poco orden o de difícil localización de forma tal que el ciudadano promedio que no cuente quizás con los conocimientos técnicos o conozca el lenguaje especializado de la materia a consulta resulte abrumado por el cúmulo y desorden de la información al no poder procesarla. Al respecto es importante considerar, al momento de diseñar la página o agregar información a la misma, que debe estar ordenada y mostrar el esquema bajo el cual se encuentra (ver Gobierno de Guanajuato, Hidalgo o Jalisco, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México). Por ejemplo, elementos como la estructura orgánica o el directorio de funcionarios o sueldos y salarios no deben presuponer que el usuario conoce el nombre completo del funcionario o la denominación exacta del cargo para poder acceder a la información; pues ello en realidad resulta en un no acceso a la información.

En relación con la categoría sobre tecnologías de la Información se resalta:

- No todos los portales cuentan con buscadores temáticos, que son una herramienta muy útil para encontrar información de manera rápida y simple.
- Resulta conveniente que exista contacto con el administrador del portal sobre todo para solucionar problemas técnicos tales como que no se pueda acceder a cierta información o que la liga estuviera rota a fin de poder reportarlo y sea reparado con prontitud.
- El estándar de cinco *clicks* como medida de accesibilidad es un parámetro internacional y lo que busca es simplificar la búsqueda de la información al interior del portal. Este estándar no se cumple en todos los portales.

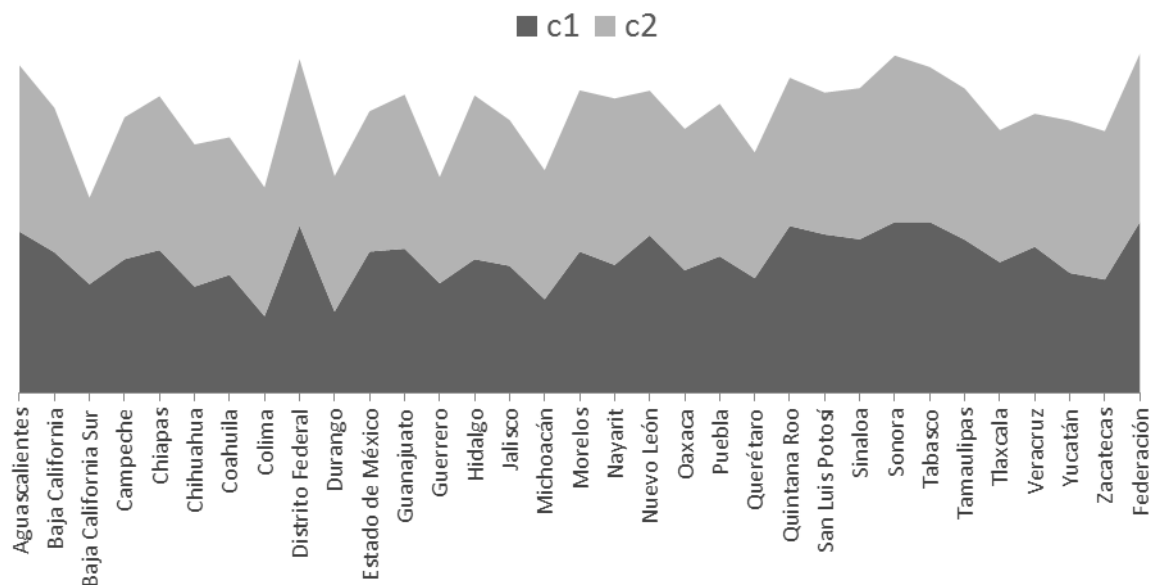
ÍNDICE PORTALES CONSOLIDADO



Ahora bien, como explicamos en la nota metodológica de esta sección, la medición que se realizó en la Métrica de la Transparencia 2010 es una de cumplimiento normativo, es decir, la calificación revela el grado de adecuación que existe entre la información publicada y las obligaciones contenidas en la ley de esa entidad federativa, pero poco dice de la cantidad y calidad de la información. Por otro lado, del análisis de la dimensión

normativa y en particular de la categoría de información pública de oficio resulta evidente que existen diferencias significativas entre las diferentes leyes (el valor más alto fue de 0.98 y el más bajo de 0.41).<sup>5</sup> Finalmente el índice consolidado nos permite apreciar que el promedio de cumplimiento de la normatividad en materia de portales apenas alcance el 0.78

DISPONIBILIDAD (C1) Y CALIDAD (C2) DE LA INFORMACIÓN



De forma similar, si valoráramos con respecto al cumplimiento de los cuatro componentes de la transparencia presentados al inicio de este artículo, encontramos que se logra cumplir con los dos primeros de forma más o menos satisfactoria, pero prácticamente no existe regulación ni desarrollo respecto de los dos últimos (adecuado uso de tecnologías de información y comunicación o mecanismos que garanticen una participación real de la ciudadanía en la toma de decisiones).

## 6. Discusión

La sección anterior muestra que existe una gran área de oportunidad respecto del uso de tecnologías de información y comunicación para implementar verdaderas políticas de transparencia que aseguren el uso social de la información. Al menos dos son los factores a considerar en este aspecto. Por un lado cuáles son los cambios normativos que se requieren para sentar las

<sup>5</sup> En el anexo B.2 se incluye la tabla con los valores de ambas variables para todas las entidades federativas, así como el promedio nacional.



bases de una estrategia consolidada de transparencia de todos los sujetos obligados y por el otro cuáles serían las medidas a adoptar para echar a andar esta estrategia.

Parece claro que no se ha logrado un cambio radical en materia de transparencia que garantice el ejercicio del derecho fundamental de acceso, pues los portales aún constituyen meros receptáculos de información, sin uniformidad y con poca utilidad para los ciudadanos. Algunos de los grandes obstáculos para conocer y comparar actualmente la información gubernamental son las divergencias en la calidad de los datos, las múltiples presentaciones y la desigualdad de la información tanto en periodicidad como en calidad. Además de portal a portal varía el formato, los tiempos en que se proporcionan los datos etcétera. Si bien este es un fenómeno común en el desarrollo de iniciativas de e-gobierno en la primeras etapas,<sup>6</sup> resulta indispensable para que estas políticas tengan éxito, el contar con parámetros y mecanismos que uniformen la información a fin de que se facilite su acceso.

En efecto, pareciera que los portales se limitan al cumplimiento de las nuevas obligaciones que en la materia han impuesto las legislaciones sobre acceso a la información pública de oficio, sin concebirse como verdaderas fuentes de información útiles para la toma de decisiones. Además, como apuntan las conclusiones de Métrica de la Transparencia 2010, los usuarios no cuentan con mecanismos accesibles para verificar la información que se les proporciona. Tampoco existe ninguna consecuencia efectiva por la mala calidad de la información presentada en los portales, lo cual incentiva respuestas o información de mala calidad como una rutina burocrática generalizada.<sup>7</sup> Práctica que es contraria al componente relativo a la calidad y utilidad de la información que evaluamos como uno de los elementos esenciales de una política de transparencia real en este artículo.

Lo anterior pone de manifiesto una falta de capacidad para administrar la información que generan y requieren los entes públicos para su funcionamiento. En efecto como apunta Métrica de la Transparencia 2010:

*“más allá de las dificultades que se presentan en el proceso de acceso a la información pública (portales desactualizados o incompletos, retrasos en los tiempos de respuesta a solicitudes de información, y la serie de prácticas contrarias a la transparencia documentadas en la sección sobre usuario simulado), existe un problema serio respecto al contenido de la información pública.”<sup>8</sup>*

En contraste, lo deseable sería que tanto cuantitativa, como cualitativamente la información gubernamental existiera en redes de fácil y constante acceso, tanto para el consumo ciudadano, como para la toma de

---

<sup>6</sup> Collaborative e government impediments and benefits of information sharing projects in the public sector.

<sup>7</sup> Métrica de la transparencia 2010 en [www.cide.edu](http://www.cide.edu)

<sup>8</sup> *Idem*.

decisiones por parte de las autoridades, y sobre todo para la rendición de cuentas.

Los portales de transparencia en México aún se encuentran en el tránsito de apenas permitir un tímido acceso a la información pública, al establecimiento de nuevas condiciones en la operación del sistema de transparencia, de forma que sea la propia mecánica de éste la que produzca los resultados esperados, sin depender de acciones de sujetos interesados en la información misma. La transparencia, en especial de la información pública de oficio, que es el contenido de los portales, debe ser una herramienta para socializar la información, así se daría una situación de apertura al no hacer depender el acceso a la información pública de motivaciones individuales.<sup>9</sup> Los portales de transparencia idealmente deben constituir el lugar de trabajo de la autoridad, la materia prima de la evaluación realizada por la autoridad y por la ciudadanía del quehacer del Estado. Los portales deberían ser la ventana de la rendición de cuentas que permitiera no sólo sancionar al funcionario que se hubiera desempeñado de una forma incorrecta, sino de enmendar el camino ante actuaciones o políticas que no dan los resultados deseados. Lo ideal sería lograr consolidar un sistema de información gubernamental que constituya la ventana abierta para la consulta de información pública a toda persona en todo momento y en todo lugar, sin importar su nivel de educación formal o sus habilidades en el uso de tecnologías de información o en la interpretación de información financiera o de cualquier otra índole.

## *7. Algunas recomendaciones prácticas*

El análisis de los portales dentro de Métrica de la Transparencia 2010 permitió identificar algunas prácticas consideradas como deseables por facilitar el acceso a la información o permitir que esta se use con mayor facilidad. Así mismo, la evaluación global de los resultados muestra ciertas pautas de acción que podrían mejorar la calidad de los portales a la luz de los pilares señalados en el presente artículo. Luego, esta sección explora estas buenas prácticas así como algunas líneas de acción que se consideran recomendables.

### *7.1. Recomendaciones para mejorar los portales*

Ahora bien, a partir de los resultados generados por la matriz, fue posible identificar aquellas prácticas que resultaban deseables por permitir un uso fácil y rápido de la información, así como estrategias o condiciones tecnológicas que impedían un acceso adecuado y a la larga se tornaban en

---

<sup>9</sup> Cossío Díaz, J Ackerman (coord.), Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho. México Siglo XXI ed. IIL, UNAM 2008.

impedimentos para conocerla. Estas prácticas quedan clasificadas en cinco grandes rubros: lenguaje claro, orden y ubicación de la información, la tecnología como herramienta de la transparencia garantizando la facilidad de acceso y la política pública de transparencia. Estas recomendaciones de la métrica quedan clasificadas como avances y áreas de oportunidad de los dos primeros componentes de la fórmula de transparencia que se propone en el presente artículo. La tabla siguiente sintetiza estos hallazgos en términos de prácticas que los investigadores estiman deseables y aquellas que debieran evitarse.

**LISTADO DE EJEMPLOS DE BUENAS Y MALAS PRÁCTICAS**

RUBRO	BUENA PRÁCTICA	MALA PRÁCTICA
LENGUAJE CLARO c2	UTILIZAR EL MISMO LENGUAJE QUE LA LEY DE TRANSPARENCIA: TRIBUNAL SUPERIOR DE NUEVO LEÓN, EJECUTIVO DE AGUASCALIENTES	USO DE LENGUAJE ARCAICO O GRAMÁTICA REBUSCADA, ABUSO DE LA VOZ PASIVA.
LENGUAJE CLARO c2	DAR OPCIÓN AL USUARIOS ENTRE LENGUAJE CIUDADANO Y LEGAL: PORTAL DE TRANSPARENCIA DE SAN LUIS POTOSÍ	TENER GRABACIONES O VIDEOS CON AUDIO DE POCA CALIDAD O CON MÚSICA
LENGUAJE CLARO c2	INCLUIR LOS DOCUMENTOS FUENTES DE DONDE PROVIENE, SOBRE TODO CUANDO SE TRATA DE CONVENIOS, CONTRATOS, LICITACIONES ETC. (VER SECRETARIA DE EDUCACIÓN O INSTITUTO DE TRANSPARENCIA DEL ESTADO DE MÉXICO)	
ORDEN Y UBICACIÓN DE LA INFORMACIÓN c2	USO DE BUSCADORES TEMÁTICOS	
ORDEN Y UBICACIÓN DE LA INFORMACIÓN c2	ES IMPORTANTE QUE EL PORTAL SEÑALE FECHA DE ÚLTIMA ACTUALIZACIÓN.  (VER LA VENTANILLA ÚNICA DE TRANSPARENCIA DEL DF.)	PORTALES CON INFORMACIÓN DEL AÑO ANTERIOR
ORDEN Y UBICACIÓN DE LA INFORMACIÓN c2	INFORMACIÓN ACTUALIZADA DE ACUERDO CON LOS PLAZOS LEGALES	INFORMACIÓN POR EJERCICIO FISCAL: ES INDISPENSABLE QUE SE SEÑALE CON CLARIDAD EL EJERCICIO AL QUE ALUDE LA INFORMACIÓN.
	CUANDO SE TRATA DE INFORMACIÓN RELATIVA AL MANEJO DE RECURSOS PÚBLICOS, ALGUNOS PORTALES ORGANIZAN LA INFORMACIÓN POR EJERCICIO FISCAL (VER PORTAL DE TRANSPARENCIA DEL EJECUTIVO DE TABASCO) OBLIGADOS EN EL PAÍS.	
ORDEN Y UBICACIÓN DE LA INFORMACIÓN c2	MOSTRAR EL ESQUEMA BAJO EL CUAL SE ENCUENTRA ORGANIZADA LA INFORMACIÓN (VER GOBIERNO DE GUANAJUATO, HIDALGO O JALISCO, COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MÉXICO).	NO DEBE PRESUPONER QUE EL USUARIO CONOZCA EL NOMBRE COMPLETO DEL FUNCIONARIO O LA DENOMINACIÓN EXACTA DEL CARGO PARA PODER ACCEDER A LA INFORMACIÓN PUES ELLO EN REALIDAD RESULTA EN UN NO ACCESO A LA INFORMACIÓN.
TECNOLOGÍA Y FACILIDAD DE ACCESO c1	ACCESO SENCILLO DE LA INFORMACIÓN	SOLICITAR CLAVES PARA ACCEDER INFORMACIÓN
TECNOLOGÍA Y	EL QUE LA PÁGINA CONTENGA UN BUSCADOR	

RUBRO	BUENA PRÁCTICA	MALA PRÁCTICA
FACILIDAD DE ACCESO C1	GENERAL, ASÍ COMO MAPA DEL SITIO FACILITA SU USO DE MANERA IMPORTANTE (VER LA VENTANILLA ÚNICA DE TRANSPARENCIA DEL DF).	
TECNOLOGÍA Y FACILIDAD DE ACCESO C1	SUELE FACILITAR LA CONSULTA SI LOS DOCUMENTOS SE ENCUENTRAN EN FORMATO PDF O WORD Y MEJOR AÚN SI DAN LA OPCIÓN AL USUARIO SOBRE EL FORMATO QUE DESEA Y SIN NECESIDAD DE UTILIZAR EL PROGRAMA ADOBE (VER PORTAL DEL GOBIERNO DE BAJA CALIFORNIA)	NO CONTAR CON ESTÁNDARES CLAROS DE UTILIDAD DE LA INFORMACIÓN A PARTIR DE EVALUAR CUÁL ES LA TECNOLOGÍA ADECUADA.
TECNOLOGÍA Y FACILIDAD DE ACCESO C1	SUPERVISIÓN CONTINUA DEL FUNCIONAMIENTO DE LA PÁGINA	PÁGINA ESTA FUERA DE SERVICIOS POR PERIODOS LARGOS O BIEN SÓLO FUNCIONA EN HORAS DE OFICINA.

Además de consolidar la disponibilidad de la información así como su uso fácil y claro es deseable avanzar hacia los dos componentes restantes a saber lograr aprovechar las tecnologías de la información que permitan la participación ciudadana y la colaboración de los funcionarios en la toma de decisiones. Al efecto lo deseable sería contar con un sistema de información gubernamental uniforme, claro y veraz.

## 7.2. Sistema de información gubernamental

Lograr un sistema de información gubernamental constituye una empresa de enorme envergadura pues conlleva esfuerzos muy importantes de captura, administración, uso y divulgación de la información con retos tecnológicos y de recursos humanos. En general implica todo un cambio de cultura organizacional, de la secrecía burocrática a la información como bien público. De ahí que surja la pregunta, cómo lograr este cambio de cultura que permita consolidar el derecho de acceso a la información. Estudiosos del fenómeno de e-gobierno han señalado que estas iniciativas de tecnología suelen promoverse a través de cambios de la reglas de actuación de las autoridades, tanto por presión de la ciudadanía para tener un mejor acceso a la información, como al interior de los gobiernos para hacer eficiente la actuación de la autoridad (Gil-García y Martínez-Moyano, 2007).<sup>10</sup> En este sentido pareciera oportuno promover cambios en el ordenamiento jurídico mexicano que impulsarán esta nueva cultura que conciba a la información como un recurso de uso social cuyo acceso debe estar garantizado a toda la ciudadanía. Además de acceso se debe considerar calidad para su uso y las tecnologías necesarias para hacerla disponible al mayor número posible de ciudadanos. En efecto, si bien se ha avanzado en los dos primeros elementos de la fórmula C1 y C2, es decir, disponibilidad y en menor grado utilidad de la información resulta indispensable promover innovaciones tecnológicas que permitan el acceso oportuno y real a la IPO y por supuesto que sirva para una participación real

<sup>10</sup> Understanding the evolution of e government: The influence of Systems of rules on public sector dynamics

de la sociedad en la toma de decisiones públicas, logrando una mayor colaboración entre el gobierno y distintos actores sociales.

Una política de transparencia real ve a la información, y por supuesto, muy en especial a aquella que ya el legislador ha señalado como pública de oficio, como una herramienta de trabajo y colaboración entre distintas dependencias gubernamentales y diferentes niveles de gobierno. De ahí que la información, como apunta Merino (2008) debe entenderse como un recurso estratégico para el cumplimiento de los fines de la institución. Consolidar un sistema de información gubernamental que ataque la disparidad y baja calidad de la información pública resulta indispensable para garantizar el derecho de acceso a la información y lograr contar con portales que constituyan una herramienta para la toma de decisiones tanto de la ciudadanía como de los servidores públicos.

## ***8. Comentarios finales***

Resulta indispensable cambiar la cultura burocrática del secreto administrativo a la concepción de la información como un bien público de libre acceso y uso social que permita la toma de decisiones oportuna y eficientemente tanto a la ciudadanía como al gobierno. El uso estratégico de tecnologías de información y comunicación (o e-gobierno) resulta una herramienta importante para promover este cambio de cultura y la fracción V del artículo 6° constitucional, al ordenar el uso de los medios electrónicos (para difundir los indicadores de gestión y el uso de los recursos públicos) puede ser considerada la puerta del Estado mexicano hacia el fomento de una transparencia auténtica facilitada por las tecnologías de información.

La realidad de los portales de transparencia de las autoridades mexicanas actuales apenas se acerca a la primera etapa del desarrollo de las iniciativas de e-gobierno, pues se trata de información más o menos catalogada (López Ayllón, 2008). En general las páginas de Internet se limitan a ser receptáculos de información, con poco orden ni uniformidad cuyo único fin parece ser simular cumplir con los mandatos constitucional y legal de contar con cierta información pública de oficio. En contraste, una política de transparencia que entendiera el carácter social de la información debiera concebir a los portales como el lugar común para la transparencia, la cooperación y la rendición de cuentas.

Lo deseable sería lograr consolidar un sistema de información gubernamental que constituya la ventana abierta para la consulta de información pública a toda persona. Al efecto pareciera oportuno promover cambios en el ordenamiento jurídico mexicano que impulsarán esta nueva cultura que conciba a la información como un recurso de uso social cuyo acceso debe estar garantizado a toda la ciudadanía.

## Bibliografía

---

- Ackerman, John M., ed. (2008), Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho. México, Siglo XXI editores, pp. 19-26.
- Bovens, Mark (1998), *The Quest for Responsibility*, Cambridge University Press.
- Dodson, M. y Jackson, D. W. (2003), "Horizontal Accountability and the Rule". En: S. Mainwaring y C. Welna. *Democratic Accountability in Latin America*. New York, EUA: Oxford University Press, pp. 228-265.
- Fox, Jonathan (2008), "Transparencia y rendición de cuentas" en Ackerman, John M., Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho. México: Siglo XXI Editores.
- Gil-García, J. Ramón y Luis Luna-Reyes (2006), Integrating Conceptual Approaches to e-Government, pp. 636-643. En Mehdi Khosrow-Pour (Ed). *Encyclopedia of E-Commerce, E-Government and Mobile Commerce*. Hershey, PA: Idea Group Inc.
- Gil-García, J. Ramón e Ignacio Martínez-Moyano (2007), Understanding the Evolution of e-Government: The Influence of Systems of Rules on Public Sector Dynamics. *Government Information Quarterly*, 24 (2): 266-290.
- Stiglitz, Joseph E. y Ann Florini (2007). "The Right to Know: Transparency for an Open World", New York, USA: Colombia University Press.
- López Ayllón, Sergio (2007), "Código de buenas prácticas y alternativas para el diseño de Leyes de Transparencia y Acceso a la información Pública en México". En: [www.cide.edu](http://www.cide.edu).
- López-Ayllón, Sergio y Arellano Gault (2008), "Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental". México: CIDE-IFAI-UNAM.
- Merino, Mauricio (ed.) (2010), *La estructura de la rendición de cuentas en México*, UNAM, CIDE, México .
- \_\_\_\_\_ (2008), "La transparencia como política pública" en John M. Ackerman, ed. Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho. México, Siglo XXI editores, pp. 240-262.
- Morones Hernández, Humberto y Santa Loza Salvador (1999), *Presupuestación, ejercicio y control del gasto público municipal*, Guadalajara, Indetec.
- O´Donell, Guillermo (1998), *Accountability Horizontal*, *Agora*, núm 8, pp.5-34.
- Light, Paul C. (1993), *Monitoring government, inspectors general and the search of accountability*, Washington, The Brookings Institution-The Governance Institute; Alasdair C. MacIntyre, *Ethics and politics: selected essays*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.
- Roldan Xopa, José (2008), *Derecho administrativo*, México, Oxford University Press.
- Salazar, Pedro, ed. (2008), *El derecho de acceso a la información en la Constitución Mexicana. Razones, significados y consecuencias*, México, UNAM-IFAI.
- Schedler, Andreas (2004), *¿Qué es la rendición de cuentas?* México: Instituto Federal de Acceso a la Información.

Stephen, Kabera Karanja, "The Schengen Information System and Border Control Co-operation: A Transparency and Proportionality Evaluation en The Raoul Wallenberg Institute Human Rights". Institute Human Rights Library, vol. 32.

Villegas, Héctor (2002), Curso de finanzas, derecho financiero y tributario, Buenos Aires, Depalma.





## Novedades

---

### DIVISIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

- Ma. Amparo Casar, *Representation and Decision Making in the Mexican Congress*, DTAP-258
- Guillermo Cejudo y Dirk Zavala, *Procesos y prácticas del acceso a la información: un ejercicio de usuario simulado*, DTAP-257
- Ernesto Flores-Roux y Judith Mariscal, *The Development of Mobile Money Systems*, DTAP-256
- David Arellano *et al.*, *Control de los conflictos de interés*, DTAP-255
- David Arellano, Víctor Figueras y Walter Lepore, *Política de tránsito en el DF de México: una introducción a su estudio empírico*, DTAP-254
- Sergio Cárdenas y Maximiliano Cárdenas, *La participación del poder legislativo en la definición de la política educativa en México*, DTAP-253
- Sergio Cárdenas, *Administración centrada en la escuela*, DTAP-252
- Joanna D. Lucio, Edgar Ramírez y Sergio Cárdenas, *¿Libertad para quién? El efecto de comunidades cerradas en el espacio urbano*, DTAP-251
- Edgar E. Ramírez, *Land Development Permitting*, DTAP-250
- Rodrigo Sandoval-Almazán, Luis F. Luna-Reyes y J. Ramón Gil-García, *Índice de Gobierno Electrónico Estatal: La medición 2009*, DTAP-249

### DIVISIÓN DE ECONOMÍA

- Rafael Garduño-Rivera and Esteban Fernández-Vázquez, *Ecological Inference with Entropy Econometrics: Using the Mexican Census as a Benchmark*, DTE-511
- Rafael Garduño, Kathy Baylis and Mary P. Arends-Kuenning, *Regional Economic Analysis of Internal Migration in Mexico*, DTE-510
- Brasil Acosta Peña and Andrés Aradillas López, *Semi-Empirical Likelihood Estimation of Manufacturing Interaction-Based Model...*, DTE-509
- Brasil Acosta Peña, *Technical Efficiency in the Mexican Manufacturing Sector: A Stochastic Frontier Approach*, DTE-508
- Brasil Acosta Peña, *Estimation of a Multiple Equilibrium Game with Complete Information...*, DTE-507
- Juan Rosellón, Anne Neumann and Hannes Weigt, *Removing Cross-Border Capacity Bottlenecks in the European Natural Gas Market...*, DTE-506
- Alejandro López and Javier Parada, *Poverty Dynamics in Rural Mexico: An Analysis Using Four Generations of Poverty Measurement*, DTE-505
- Kaniska Dam and Antonio Jiménez-Martínez, *A Note on Bargaining over Complementary Pieces of Information in Networks*, DTE-504
- David Mayer y Grodecz Ramírez, *Ciclo de vida humano y ciclo de vida urbano: Urbanización y desarrollo económico*, DTE-503
- Kaniska Dam y Daniel Ruiz Pérez, *On the Existence of Sharecropping*, DTE-502

## DIVISIÓN DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

- Rafael Velázquez, *La política exterior de Estados Unidos hacia México bajo la administración de Barack Obama*, DTEI-220
- Rafael Velázquez y Jorge Schiavon, *La cooperación internacional descentralizada para el desarrollo en México*, DTEI-219
- Kimberly A. Nolan García, *Whose Preferences?: Latin American Trade Promotion Pacts as a Tool of US Foreign Policy*, DTEI-218
- Farid Kahhat, Rodrigo Morales y Ana Paula Peñalva, *El Perú, las Américas y el Mundo. Opinión pública y política exterior en Perú, 2010*, DTEI-217
- Guadalupe González, Jorge Schiavon, David Crow y Gerardo Maldonado, *Mexico, the Americas and the World 2010...*, DTEI-216
- Guadalupe González, Jorge Schiavon, David Crow y Gerardo Maldonado, *México, las Américas y el Mundo 2010. Política exterior: Opinión pública y líderes*, DTEI-215
- Gerardo Maldonado, *Desapego político y desafección institucional en México: ¿Desafíos para la calidad de la democracia?*, DTEI-214
- Luz María de la Mora, *Opening Markets without Reciprocity: Explaining Mexico's Trade Policy, 2000-2010*, DTEI-213
- Farid Kahhat, *Las industrias extractivas y sus implicaciones políticas y económicas*, DTEI-212
- Mariana Magaldi de Sousa, *Trade Openness and the Channels of its Impact on Democracy*, DTEI-211

## DIVISIÓN DE ESTUDIOS JURÍDICOS

- María Mercedes Albornoz, *Cooperación interamericana en materia de restitución de menores*, DTEJ-56
- Marcelo Bergman, *Crimen y desempleo en México: ¿Una correlación espuria?*, DTEJ-55
- Jimena Moreno, Xiao Recio y Cynthia Michel, *La conservación del acuario del mundo. Alternativas y recomendaciones para el Golfo de California*, DTEJ-54
- María Solange Maqueo, *Mecanismos de tutela de los derechos de los beneficiarios*, DTEJ-53
- Rodolfo Sarsfield, *The Mordida's Game. How institutions incentive corruption*, DTEJ-52
- Ángela Guerrero, Alejandro Madrazo, José Cruz y Tania Ramírez, *Identificación de las estrategias de la industria tabacalera en México*, DTEJ-51
- Estefanía Vela, *Current Abortion Regulation in Mexico*, DTEJ-50
- Adriana García and Alejandro Tello, *Salaries, Appellate Jurisdiction and Judges Performance*, DTEJ-49
- Ana Elena Fierro and Adriana García, *Design Matters: The Case of Mexican Administrative Courts*, DTEJ-48
- Gustavo Fondevila, *Estudio de percepción de magistrados del servicio de administración de justicia familiar en el Distrito Federal*, DTEJ-47

## DIVISIÓN DE ESTUDIOS POLÍTICOS

- Ana Carolina Garriga, *Regulatory Lags, Liberalization, and Vulnerability to Systemic Banking Crises*, DTEP-232
- Rosario Aguilar, *The Tones of Democratic Challenges: Skin Color and Race in Mexico*, DTEP-231
- Rosario Aguilar, *Social and Political Consequences of Stereotypes Related to Racial Phenotypes in Mexico*, DTEP-230
- Raúl C. González and Caitlin Milazzo, *An Argument for the 'Best Loser' Principle in Mexico*, DTEP-229
- Francisco Javier Aparicio and Covadonga Meseguer, *Supply or Demand? Politics and the 3x1 Program for Migrants*, DTEP-228
- Ana Carolina Garriga and Brian J. Phillips, *Foreign Aid and Investment in Post-Conflict Countries*, DTEP-227
- Allyson Benton, *The Origins of Mexico's Municipal Usos y Costumbres Regimes*, DTEP-226
- Ana Carolina Garriga, *Objetivos, instrumentos y resultados de política monetaria. México 1980-2010*, DTEP-225
- Andreas Schedler, *The Limits to Bureaucratic Measurement. Observation and Judgment in Comparative Political Data Development*, DTEP-224
- Andrea Pozas and Julio Ríos, *Constituted Powers in Constitution-Making Processes. Supreme Court Judges, Constitutional Reform and the Design of Judicial Councils*, DTEP-223

## DIVISIÓN DE HISTORIA

- Michael Sauter, *Human Space: The Rise of Euclidism and the Construction of an Early-Modern World, 1400-1800*, DTH-75
- Michael Sauter, *Strangers to the World: Astronomy and the Birth of Anthropology in the Eighteenth Century*, DTH-74
- Jean Meyer, *Una revista curial antisemita en el siglo XIX: Civiltá Cattolica*, DTH-73
- Jean Meyer, *Dos siglos, dos naciones: México y Francia, 1810- 2010*, DTH-72
- Adriana Luna, *La era legislativa en Nápoles: De soberanías y tradiciones*, DTH-71
- Adriana Luna, *El surgimiento de la Escuela de Economía Política Napolitana*, DTH-70
- Pablo Mijangos, *La historiografía jurídica mexicana durante los últimos veinte años*, DTH-69
- Sergio Visacovsky, *"Hasta la próxima crisis". Historia cíclica, virtudes genealógicas y la identidad de clase media entre los afectados por la debacle financiera en la Argentina (2001-2002)*, DTH-68
- Rafael Rojas, *El debate de la Independencia. Opinión pública y guerra civil en México (1808-1830)*, DTH-67
- Michael Sauter, *The Liminality of Man: Astronomy and the Birth of Anthropology in the Eighteenth Century*, DTH-66

## Ventas

El CIDE es una institución de educación superior especializada particularmente en las disciplinas de Economía, Administración Pública, Estudios Internacionales, Estudios Políticos, Historia y Estudios Jurídicos. El Centro publica, como producto del ejercicio intelectual de sus investigadores, libros, documentos de trabajo, y cuatro revistas especializadas: *Gestión y Política Pública*, *Política y Gobierno*, *Economía Mexicana Nueva Época* e *Istor*.

Para adquirir cualquiera de estas publicaciones, le ofrecemos las siguientes opciones:

VENTAS DIRECTAS:	VENTAS EN LÍNEA:
Tel. Directo: 5081-4003 Tel: 5727-9800 Ext. 6094 y 6091 Fax: 5727 9800 Ext. 6314  Av. Constituyentes 1046, 1er piso, Col. Lomas Altas, Del. Álvaro Obregón, 11950, México, D.F.	Librería virtual: <a href="http://www.e-cide.com">www.e-cide.com</a>  Dudas y comentarios: <a href="mailto:publicaciones@cide.edu">publicaciones@cide.edu</a>

### ¡¡Colecciones completas!!

Adquiere los CDs de las colecciones completas de los documentos de trabajo de todas las divisiones académicas del CIDE: Economía, Administración Pública, Estudios Internacionales, Estudios Políticos, Historia y Estudios Jurídicos.



### ¡Nuevo! ¡¡Arma tu CD!!



Visita nuestra Librería Virtual [www.e-cide.com](http://www.e-cide.com) y selecciona entre 10 y 20 documentos de trabajo. A partir de tu lista te enviaremos un CD con los documentos que elegiste.