



# Transparencia por Internet: El reto de los portales de transparencia en México

Rodrigo Sandoval Almazán

Email: [rsandovuaem@gmail.com](mailto:rsandovuaem@gmail.com)

Universidad Autónoma del Estado de México FCA

Resumen: La Ley de Transparencia Federal ha obligado a todos los estados y municipios a publicar su información a través de los sitios web. Esto ha implicado un reto logístico y de organización para todos los niveles de la administración pública. Sin embargo, ¿Qué tan funcionales son estos sitios de transparencia para los ciudadanos? Esta investigación busca responder a dicha interrogante. Se propone un modelo para medir los portales electrónicos de transparencia de los gobiernos estatales, que se aplicó en Noviembre del 2006 y Enero del 2007, visitando los 32 portales de los estados. Entre los resultados destaca que no todos cumplen con la normatividad, y que no se encuentran orientados a los ciudadanos, sino cubren solamente ciertas características de información. El estudio se compone de cuatro apartados: los antecedentes de la medición de los portales de transparencia; la propuesta de un modelo integral de portales de transparencia; la metodología para el estudio y finalmente el análisis de los resultados con sus respectivas conclusiones.

## Introducción

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental ha obligado a todas las dependencias federales, los estados y municipios a publicar su información a través de los sitios web (Art. 9 de la Ley)<sup>1</sup> Esto ha implicado un reto logístico y operativo para todos los niveles de la administración pública. Sin embargo, ¿Qué tan funcionales son estos sitios de transparencia para los ciudadanos? Esta investigación tiene como objetivo el responder a dicha interrogante. El estudio se compone de cuatro apartados: los antecedentes de la medición de los portales de transparencia; la propuesta de un modelo integral de portales de transparencia; la metodología para el estudio y finalmente el análisis de los resultados con sus respectivas conclusiones

---

<sup>1</sup> Artículo 9. La información a que se refiere el Artículo 7 deberá estar a disposición del público, a través de medios remotos o locales de comunicación electrónica. Los sujetos obligados deberán tener a disposición de las personas interesadas equipo de cómputo, a fin de que éstas puedan obtener la información, de manera directa o mediante impresiones. Asimismo, éstos deberán proporcionar apoyo a los usuarios que lo requieran y proveer todo tipo de asistencia respecto de los trámites y servicios que presten. Las dependencias y entidades deberán preparar la automatización, presentación y contenido de su información, como también su integración en línea, en los términos que disponga el Reglamento y los lineamientos que al respecto expida el Instituto.



## Antecedentes

Lo que no se mide no se puede mejorar. La medición de la transparencia impulsa la eficiencia y efectividad de los esfuerzos gubernamentales por dar un mejor servicio a la ciudadanía. Por ello, la ley de transparencia ha forzado a que los sujetos obligados presenten su información a través de Internet.<sup>2</sup> La red se ha convertido así en el vehículo más importante para transparentar la información gubernamental.

Se han realizado mediciones anteriores, las más cercanas son la de Lopez Ayllon (2005) quien mide la transparencia de los 32 portales estatales y algunos municipios, a partir de un modelo dicotómico – si lo tiene, no lo tiene. En este modelo, el Estado de Chihuahua obtuvo el mayor puntaje para los municipios, pero solo seis de treinta y dos estados alcanzaron calificación aprobatoria.

El segundo estudio es una tesis – Ramos y Prieto (2005) - de la Universidad de las Américas en Puebla, que fue una investigación cualitativa ya que entrevistó a los coordinadores de transparencia de los estados, no arrojó resultados más que de los retos que presentan y no tanto de los problemas ni mucho menos de los sitios web de sus coordinaciones.

En suma, los esfuerzos de medición de los portales de transparencia como el de López Ayllon (2005) y el de Ramos y Prieto (2005) no consideran el punto de vista del ciudadano sino el cumplimiento de la normatividad, de igual forma, no miden de forma integral sino parcial los portales de transparencia.

El presente estudio se hizo a partir de la idea de mejorar la calidad de los portales gubernamentales en esta materia. Desde un punto de vista más integral, complementando dos metodologías: la cualitativa y la cuantitativa. Por un lado ofreciendo los resultados cuantitativos a través de un número que genere un ranking y por el otro, las variables cualitativas midiendo los aspectos de expectativa o impresión que generan los portales.

Como este es el primer estudio con este instrumento de medición, seguramente habrá muchas cosas por mejorar. Los resultados que aquí se presentan son producto de dos mediciones: una realizada en Noviembre del 2006 y otra en febrero de 2007.

### La Metodología.

El 17 y 18 de Agosto del 2006 se presentó en el 2o foro de Transparencia y Tecnología en Guanajuato, la propuesta de análisis para que esta fuera discutida por los administradores de portales de transparencia. En ella se plantearon siete áreas de evaluación y sus respectivas variables que desde el punto de vista de los ciudadanos se considera deben lograr tener los portales de transparencia.

El objetivo de este estudio es construir paulatinamente un portal denominado integral, que contenga la mayor cantidad de elementos de las siete áreas que se han propuesto para evaluar. La Tabla No 1 describe las siete áreas de

---

<sup>2</sup> Aunque el Art 9. De la Ley no dice textualmente Internet, se interpreta como medios de comunicación electrónica que la red puede ser uno de ellos, y otros pueden ser los accesos inalámbricos o vía telefónica.



evaluación que se consideran integrales. La tabla No 2 propone un conjunto de etapas que integren estas áreas de evaluación.

Tabla 1 Metodología: Areas de Evaluación y Variables	
Áreas de Evaluación	Variables por medir
Confianza	Percepción de confianza en la forma de presentar los datos Descripción de fuente que emite los datos Descripción de otra fuente distinta proporciona los datos. La información del sitio ha demostrado ser confiable a lo largo del tiempo.
Valor de la Información	Información útil para tomar decisiones Información proporcionada es útil para mejorar la imagen del gobierno en línea Información es suficiente para resolver dudas básicas La información está actualizada frecuentemente. La información se localiza con rapidez No hay frustración de no encontrar información Clasifica la información como confidencial y pública
Mejora Continua	El sitio se redefine constantemente para mejorar el servicio. Se observan actualizaciones constantes. El sitio solicita evaluación sobre su desempeño y uso El sitio ha cambiado a lo largo del tiempo para mejorar su utilidad La utilidad de la información disponible es cada vez mayor
Rendición de Cuentas	El sitio constantemente presiona para que las dependencias actualicen su información Es evidente un compromiso para que la autoridad brinde información transparente e inmediata Tiene herramientas y / o formatos en línea para solicitar la rendición de cuentas de funcionarios La rendición de cuentas es individual y colectiva (departamentos o direcciones)
Medición de transparencia de otras dependencias	El sitio tiene una métrica definida para evaluar su transparencia y establece metas medibles Evalúa la transparencia de otros sitios internos El usuario percibe con claridad dicha transparencia
Sistema de Búsqueda y clasificación de la Información.	Tiene un motor de búsqueda interno Tiene una clasificación de información definida Se puede profundizar en la información obtenida fácilmente. Se puede comunicar con el responsable de la información Los datos y su clasificación están apegados a la



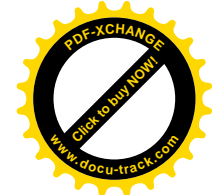
	Norma
Normatividad Básica	Percepción del cumplimiento legal Presenta directorio de funcionarios completo Presenta leyes y reglamentos de la materia de transparencia Presenta resultados de auditorias y estados financieros del último mes o bimestre Presenta organigrama Presenta sueldos y remuneraciones por persona Presenta Manuales de organización Informes anuales o trimestrales Datos de los servidores públicos de transparencia Datos completos de licitaciones, concursos, concesiones o permisos
Fuente: Elaboración propia	

Para lograr medir estas variables y ubicar a los portales dentro de su etapa respectiva, Se eligió una escala de likert de uno a cinco. Donde el número uno fue un total acuerdo con las afirmaciones de cada área y el cinco en total desacuerdo. Por lo tanto entre mayor puntaje – por que logra más número cinco – indica que el portal de transparencia tiene más deficiencias. De tal forma que a menor numero de puntos obtenidos significa que el sitio se acerca más al ideal por que tiene menos defectos.

<b>Tipo de Portal</b>	<b>Características</b>	<b>Escala de Puntos</b>
<b>Portal Básico de Transparencia</b>	<b>Contiene más elementos normativos y menos desarrollo orientado al ciudadano</b>	<b>25-30 puntos</b>
<b>Portal de Transparencia en Desarrollo</b>	<b>Ya tiene más elementos de confianza, rendición de cuentas y valor de la información</b>	<b>24-20 puntos</b>
<b>Portal Avanzado</b>	<b>Contiene elementos de rendición de cuentas, valor de la información y rendición de cuentas.</b>	<b>19-15 puntos</b>
<b>Portal Integral</b>	<b>Ya contiene la mayoría de los elementos.</b>	<b>14- 1 puntos</b>

Dichas áreas y sus respectivas variables construyeron un cuestionario donde se asignaron valores de 1 o 0 a cada uno de ellos. La suma de cada uno de estos elementos permite ubicar a los portales de transparencia en un índice pero también en una escala de cinco etapas que define en que estado de desarrollo se encuentran los portales.

### **Resultados: Medición 2007**



La Tabla No 3 muestra la posición en el Índice de Transparencia Electrónica Estatal (ITEE) en que quedaron cada uno de los 27 estados.<sup>3</sup>

Tabla No. 3

Lugar	Estado	Confianza	ValorINFO	Mejora	Rendici—n	Depen	Busqueda	Norma	Suma	PROM
1	Guanajuato	18,00	10,00	13,00	18,00	19	9,00	10,00	97,00	13,9
2	Durango	22,00	11,00	20,00	20,00	17	7,00	9,00	97,00	13,9
3	Nuevo León	21,00	16,00	6,00	22,00	20	15,00	9,00	100,00	14,3
4	Baja California	25,00	12,00	17,00	17,00	20	10,00	6,00	101,00	14,4
5	Sinaloa	28,00	21,00	7,00	25,00	20	17,00	7,00	118,00	16,9
6	Quintana Roo	27,00	20,00	13,00	23,00	16	16,00	7,00	115,00	16,4
7	Yucatán	24,00	19,00	21,00	22,00	20	9,00	10,00	115,00	16,4
8	Jalisco	23,00	19,00	23,00	22,00	20	12,00	10,00	119,00	17,0
9	Nayarit	25,00	17,00	21,00	22,00	20	18,00	9,00	123,00	17,6
10	Zacatecas	24,00	22,00	16,00	24,00	19	19,00	9,00	124,00	17,7
11	Michoacán	22,00	25,00	21,00	23,00	20	14,00	9,00	125,00	17,9
12	Veracruz	26,00	16,00	24,00	19,00	20	23,00	10,00	128,00	18,3
13	Hidalgo	22,00	29,00	16,00	23,00	19	26,00	3,00	135,00	19,3
14	Colima	23,00	26,00	25,00	25,00	20	26,00	8,00	145,00	20,7
15	Tamaulipas	30,00	19,00	25,00	25,00	20	26,00	8,00	145,00	20,7
16	San Luis Potosí	28,00	25,00	25,00	25,00	20	23,00	7,00	146,00	20,9
17	Sonora	30,00	35,00	17,00	25,00	20	15,00	7,00	142,00	20,3
18	Puebla	12,00	35,00	25,00	25,00	20	30,00	1,00	147,00	21,0
19	Estado de México	30,00	35,00	25,00	22,00	20	17,00	6,00	149,00	21,3
20	Aguascalientes	30,00	29,00	25,00	25,00	20	20,00	7,00	149,00	21,3
21	Distrito Federal	30,00	26,00	25,00	25,00	20	23,00	7,00	149,00	21,3
22	Baja California Sur	22,00	32,00	25,00	25,00	20	27,00	3,00	151,00	21,6
23	Querétaro	18,00	35,00	25,00	25,00	20	30,00	1,00	153,00	21,9
24	Guerrero	30,00	35,00	24,00	25,00	20	20,00	7,00	154,00	22,0
25	Coahuila	26,00	32,00	25,00	25,00	20	26,00	2,00	154,00	22,0
26	Campeche	30,00	28,00	25,00	25,00	20	27,00	7,00	155,00	22,1
27	Morelia	29,00	32,00	25,00	25,00	19	28,00	2,00	158,00	22,6

Se pueden observar varias cosas. La primera es que el estado que alcanzó el menor promedio es por que tiene menor cantidad de deficiencias y más acertos en la medición. En este caso, Guanajuato fué el que mayores avances y mejor organización de su sitio de transparencia presentó.

Cabe hacer notar que no existe una disposición geográfica del resultado. Hay estados del norte y del sur del país con altas y bajos promedios, así como estados del centro y occidente del país que tienen altas y bajos promedios

Otro asunto que puede observarse es que los lugares están dados en función del promedio y existen estados que tienen un promedio similar, por ello, se hizo la tabla No 4. que ubica a los estados con promedios iguales y les asigna un lugar del 1 al 9 de acuerdo a lo obtenido.

<sup>3</sup> En el tiempo que se hizo este estudio no existió la página web de los estados de Chiapas, Chihuahua, Oaxaca, Tabasco y Tlaxcala.



#### ITEE 2007 Rango por Promedio

Lugar	Estado	PROM
1	Guanajuato	13,9
	Durango	13,9
2	Nuevo León	14,3
	Baja California	14,4
3	Sinaloa	16,9
	Quintana Roo	16,4
4	Yucatán	16,4
	Jalisco	17,0
5	Nayarit	17,6
	Zacatecas	17,7
6	Michoacán	17,9
	Veracruz	18,3
7	Hidalgo	19,3
	Colima	20,7
8	Tamaulipas	20,7
	San Luis Potosi	20,9
9	Sonora	20,3
	Puebla	21,0
10	Estado de México	21,3
	Aguascalientes	21,3
11	Distrito Federal	21,3
	Baja California Sur	21,6
12	Queretaro	21,9
	Guerrero	22,0
13	Coahuila	22,0
	Campeche	22,1
14	Morelia	22,6

Este rango concentra aún más los resultados y ofrece otro ángulo de observación donde los portales se encuentran en rangos

Otro resultado es el tipo de portal en el que se ubican según la escala presentada líneas arriba. La tabla No. 5 muestra que los portales han rebasado la etapa básica y que la mayoría de ellos se encuentra en la etapa de desarrollo.

Tipo de Portal	Portales estatales	Escala de Puntos
Portal Básico de Transparencia	Ninguno	25-30 puntos
Portal de Transparencia en Desarrollo (52%)	Morelia, Campeche, Coahuila, Guerrero, Querétaro, Baja California Sur, Distrito Federal, Aguascalientes, Estado de México, Sonora, Puebla, San Luis Potosí, Tamaulipas, Colima.	24-20 puntos
Portal Avanzado (40.7%)	Hidalgo, Veracruz, Michoacán, Zacatecas, Nayarit, Jalisco, Yucatán,	19-15 puntos



		Quintana Roo, Sinaloa, Baja California, Nuevo León	
Portal 7.4%	Integral	Guanajuato, Durango	14- 1 puntos

Solo dos portales – Guanajuato y Durango – se les puede considerar como integrales o en una etapa de integración. En cambio, el 40 por ciento de los portales está en la etapa avanzada. En este punto es importante decir, que los portales en cada etapa no son excluyentes, pueden compartir etapas. La ubicación por medio de los números demuestra aquella etapa en la que están más desarrollados, pero podrían tener características de una etapa superior.

En cuanto a los resultados cualitativos, al medir la variable confianza, solo el 44 por ciento de los portales se percibió como un portal confiable, el resto no se percibió dudoso.

La variable valor de la información, resultó interesante notar que al 26 por ciento de los portales se le encontró poca utilidad a la información que observó. Un 22 por ciento de los portales no se percibió con ninguna información de utilidad y solo once por ciento de los portales estatales se consideraron con alguna información de utilidad.

Al analizar la variable mejora continua, se observó que el 53 por ciento de los portales carecen de mecanismos de mejora continua. El resto los tiene de forma parcial, por ejemplo un 22 por ciento se considero que tienen al menos algún elemento que puede realizar mejora continua. Solo el siete por ciento – dos estados - si tuvieron mejora continua.

La percepción de que en el sitio se pudieran rendir cuentas no se encontró en el 60 por ciento de los portales estatales. Solamente dos de ellos – el siete por ciento – mostraron alguna herramienta que pudiera solicitar la rendición de cuentas de los funcionarios.

Finalmente, en cuanto a la normatividad, el artículo séptimo de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental establece 17 rubros que deben ser cumplidos obligatoriamente por las dependencias, al realizar este estudio, se observó que solo cinco estados (18%) de 24 cumplían al 100 por ciento estos rubros, mientras que siete estados (25%) cumplen con 7 de los rubros, cuatro estados (15%) cumplían con nueve de estos aspectos; dos estados cumplían con una o dos de las normas obligatorias por ley.

### Conclusiones.

1. La medición de portales de gobierno electrónico está empezando. Los instrumentos de medición, el diseño y acceso a los portales de gobierno es una ciencia en construcción, por lo tanto, no se puede aseverar que estos datos sean concluyentes.
2. Los portales de transparencia – un subconjunto de los portales de gobierno electrónico – deberían ser los propios portales de gobierno y no duplicar su función. Sin embargo, en esta evaluación se observa que no han cumplido con la normatividad mínima, pero sobre todo que todavía no cuentan con información útil para el usuario.
3. En este sentido, hay que destacar las limitantes del estudio, en primer lugar Internet y los portales cambian velozmente. Al momento que se publique este artículo seguramente habrán cambios en los portales



analizados y ya cuenten con información más útil. Otra limitante, es que este estudio no analiza los programas de solicitudes de información en línea – como INFOMEX – lo cual le puede dar mayor utilidad al portal de transparencia.

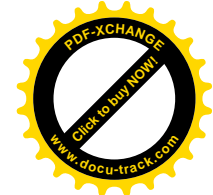
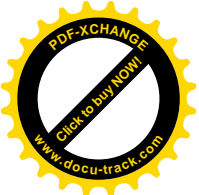
4. Finalmente se puede observar que se requiere urgentemente que los portales de transparencia no solo cumplan con la mínima normatividad, sino que incluyan aspectos integrales – rendición de cuentas, medición otras dependencias internas, control de procesos etc – para que sean más útiles a los cibernautas.
5. Falta mucho por investigar y desarrollar en el área; por ejemplo, habría que validar esta herramienta con las secretarías de estado y con los municipios. Hay que diseñar a los portales de gobierno federal, estatal y municipal a partir de la transparencia y no duplicar los portales; debemos medir en base a los tiempos de respuesta y la calidad de respuesta de las solicitudes de transparencia y no por la cantidad de solicitudes que se reciban.

En fin, la transparencia en línea es un gran avance, pero es necesario conducirlo por los canales formales y serios en vez de dejarlo tan libre que después se conviertan en elefantes blancos virtuales sin ninguna utilidad para el usuario y con un enorme gasto para el erario.

#### Bibliografía

López Ayllon (2005) Medir la transparencia un imperativo. Política Digital Num 26. octubre-noviembre.

Ramos y Prieto (2005) Tecnologías de Información y la Nueva Gestión Pública: Portales de Gobierno Estatales para Promover la Transparencia. (UDLA-Puebla) Tesis



Nombre de archivo: Sandoval-TransparenciaPorInternet  
Directorio: G:\Maletin  
Plantilla: C:\Documents and Settings\Lic. Rodrigo\Datos de programa\Microsoft\Plantillas\Normal.dot  
Título: Transparencia en Línea: Evaluando Portales Estatales  
Asunto:  
Autor: Sandoval  
Palabras clave:  
Comentarios:  
Fecha de creación: 30/09/2007 18:50:00  
Cambio número: 4  
Guardado el: 10/10/2007 10:04:00  
Guardado por: Sandoval  
Tiempo de edición: 94 minutos  
Impreso el: 10/10/2007 12:28:00  
Última impresión completa  
Número de páginas: 8  
Número de palabras: 2,438 (aprox.)  
Número de caracteres: 13,409 (aprox.)