



---

# **El Derecho a la Información en México: El estado de la cuestión luego de la reforma constitucional de 2007**

**Dr. Sergio López Ayllón.  
Centro de Investigación y Docencia Económica, CIDE.  
Seminario Internacional Acceso a la Información y Protección de  
Datos Personales.  
México D.F., 13 y 14 de noviembre de 2008.**

---



## El reto de la reforma constitucional

---

- La reforma al a. 6 constitucional de julio de 2007 es un hito en la construcción de la gobernanza democrática del país.
  - Es a la vez punto de llegada de una larga historia de construcción institucional...
  - ... y de partida para un cambio que debe ser profundo y duradero.
  - Como todo cambio es un proceso complejo que enfrenta dilemas, resistencias y problemas.
-



## Plan de exposición

---

- I. Algunas consideraciones previas
  - II. Un breve recuento de la reforma constitucional
  - III. Una evaluación preliminar de la legislación nacional en materia de acceso a la información
  - IV. Retos y prospectiva
-



---

# I. Consideraciones preliminares

---



## Cómo evaluar los avances

---

- La métrica de la transparencia tiene problemas metodológicos no resueltos.
  - A pesar de los avances, carecemos aún de instrumentos estandarizados para observar y medir los cambios.
  - Necesitamos seguir trabajando en la construcción de indicadores, así como de mediciones periódicas y sistemáticas.
  - El análisis cuantitativo debe ser complementado por análisis cualitativos
  - Entre tanto, seguiremos elaborando sobre visiones impresionistas y caústicas.
-



## Las diferentes dimensiones de un cambio complejo

---

- **La normativa:** la generación de un marco legal de mejor calidad en un plazo perentorio.
  - **La institucional:** qué instituciones para una transparencia efectiva.
  - **La organizacional:** cómo endogenizar la transparencia en las organizaciones públicas.
  - **Los recursos:** humanos, infraestructura, tecnológicos, financieros.
  - **La socio-cultural:** un cambio en la cultura y los valores políticos de ciudadanos y autoridades
-



---

## II. Un breve recuento histórico

---



## El camino de la reforma constitucional

- La reforma 1977 introdujo el “derecho a la información”.
- Un largo debate inacabado.
- Una interpretación vacilante de los tribunales federales....
- ....que finalmente reconoce que la Constitución “consagra el derecho de todo ciudadano a la información”
- Sin embargo, no estableció las bases para su ejercicio.



## Un punto de quiebre

---

- En 2002 el Congreso Federal aprobó por unanimidad la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información.
  - La Ley regula el derecho de acceso a la información pública gubernamental y la protección de datos personales.
  - A esta ley siguieron leyes estatales en la materia.
  - Para principio de 2007 todos los estados contaban con legislación en materia de acceso a la información.
  - Sin embargo existían diferencias sustantivas en la legislación.
-



# Un panorama con claroscuros

---

- Diferencias importantes en los criterios para el ejercicio del derecho:
    - Sujetos obligados
    - Requisitos para ejercer el derecho
    - Plazos y procedimientos
    - Diseño institucional
    - Obligaciones de proveer información
    - Criterios para clasificar y reservar información
    - Normas para administrar recursos públicos
  - El problema no es la diversidad sino la diferencia en los estándares para el ejercicio de un derecho fundamental.
-



## La segunda reforma constitucional

---

- En abril de 2007 el Congreso Federal aprobó una reforma al artículo 6 constitucional que desarrolla el derecho de acceso a la información.
  - La reforma fue publicada el 20 de julio de 2007 y entro en vigor el día siguiente.
-



## La reforma constitucional: 4 principios

---

1. Principio de publicidad de toda la información en posesión de cualquier autoridad, órgano u organismo federal, estatal o municipal, salvo por razones de interés público (reserva de ley).
  2. Principio de máxima publicidad.
  3. Protección de vida privada y datos personales (reserva de ley).
  4. Acceso gratuito a la información y rectificación de datos personales sin necesidad de tener interés alguno o justificar su utilización.
-



## La reforma constitucional: bases

---

- Mecanismos de acceso y procedimientos de revisión expeditos
  - Sustanciados ante órganos u organismos especializados e imparciales, con autonomía de decisión, operativa y de gestión
  - Archivos administrativos actualizados
  - Publicación de información sobre indicadores de gestión en internet
  - Obligación de hacer pública la información respecto de los recursos públicos que se entreguen a personas físicas o morales
  - Sanciones
-



# Implicaciones

- Las entidades federativas deben expedir o reformar sus leyes en materia de acceso a la información antes de un año.
- A más tardar en dos años después la federación, los Estados, el DF y los municipios con población superior a 70,000 habitantes deben contar con sistemas electrónicos para que cualquier persona haga uso de los mecanismos de acceso a la información.



---

### **III. Una evaluación preliminar de la legislación luego de la reforma**

---



## La dimensión normativa

---

- La Constitución otorgó un plazo de un año para adecuar la legislación federal y de las entidades federativas.
  - El plazo venció el 20 de julio de 2008.
  - Cuál es el panorama (cuantitativo)
    - En plazo 21 Estados (1 con problemas de C)
    - Fuera de plazo 4 Estados adicionales
    - En falta 7 Estados y la Federación
    - Algunas reformas constituciones (1 declarada inconstitucional)
-



# Estado de la legislación estatal

Estados que reformaron su Ley después del 20 de julio de 2007	Estados que consideraron que no requieren de una reforma	Estados que no reformaron
<p><b>Colima</b>  <b>Coahuila</b>  <b>Chiapas</b>  <b>Distrito Federal</b>  <b>Durango</b>  <b>Estado de México</b>  <b>Guanajuato</b>  <b>Jalisco</b>  <b>Puebla</b>  <b>Nayarit</b>  <b>Nuevo León</b>  <b>Oaxaca</b>  <b>Sinaloa</b>  <b>San Luis Potosí</b>  <b>Quintana Roo</b>  <b>Tamaulipas</b>  <b>Tabasco</b>  <b>Veracruz</b>  <b>Yucatán</b>  <b>Zacatecas</b></p>	<p><b>Chihuahua</b>  <b>Hidalgo</b>  <b>Morelos</b>  <b>Aguascalientes</b>  <b>Querétaro</b></p>	<p><b>Baja California</b>  <b>Baja California Sur</b>  <b>Campeche</b>  <b>Guerrero</b>  <b>Michoacán</b>  <b>Sonora</b>  <b>Tlaxcala</b>  <b>Federación</b></p>



## La calidad de la legislación

---

- A pesar de los problemas metodológicos intentamos realizar una evaluación cuantitativa.
  - Se elaboró una matriz con 149 variables agrupadas en 14 grupos temáticos.
  - La matriz se elaboró con base en los contenidos propuestos en el *Código de Buenas Prácticas y Alternativas para el Diseño de Leyes de Transparencia y Acceso a la Información Pública*.
  - A continuación presento algunos resultados preliminares.
-



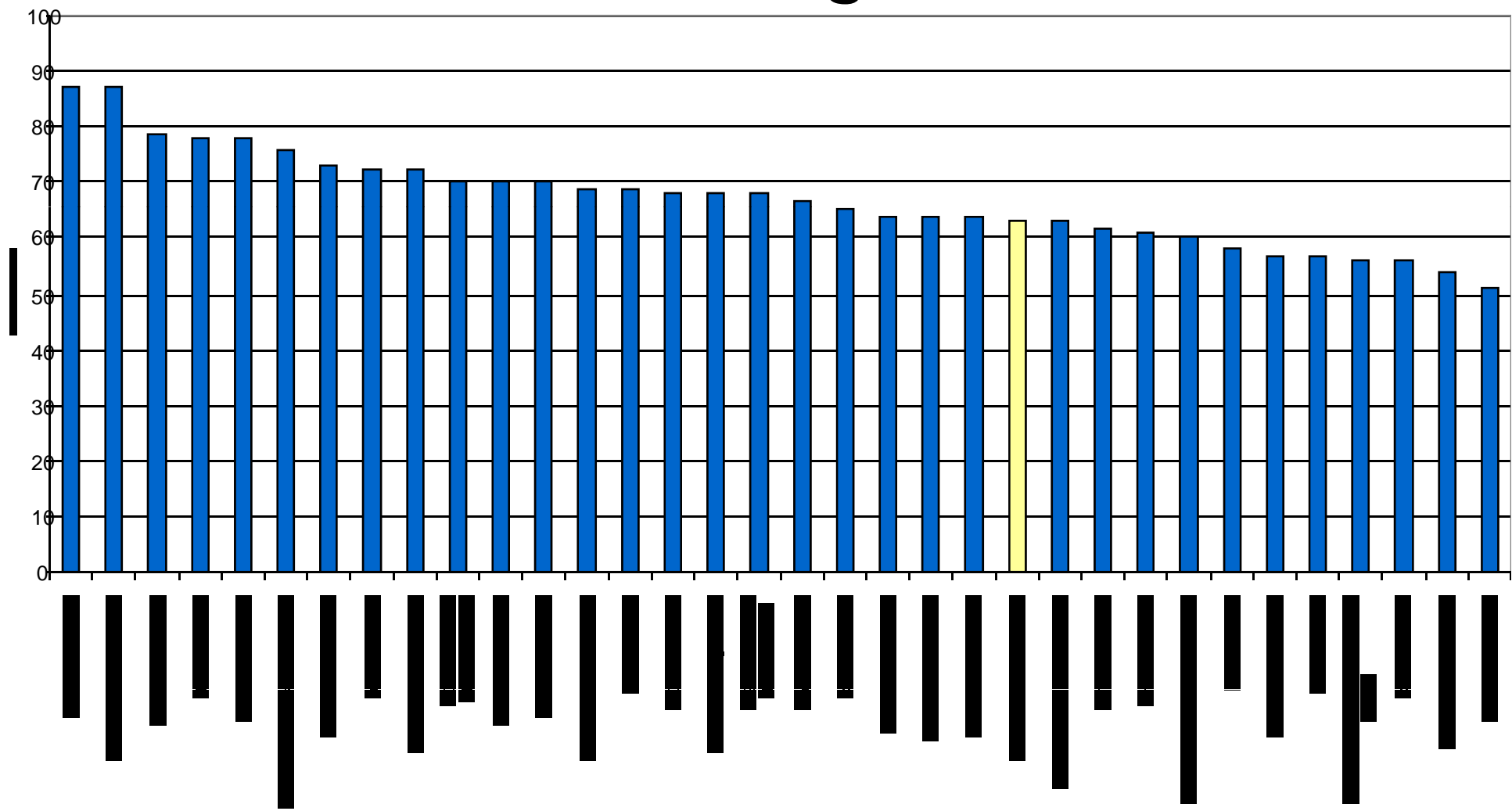
## Rubros de evaluación provisional

<b>1. La Ley ha tenido reformas posteriores al 20 de julio de 2007 o se considera que cumple con los estándares constitucionales</b>
<b>2. Establece expresamente que la información gubernamental es pública</b>
<b>3. Establece expresamente el principio de máxima publicidad de la información en la aplicación e interpretación de la Ley</b>
<b>4. Sujetos obligados*</b>
<b>5. Información pública de oficio*</b>
<b>6. Información reservada *</b>
<b>7. Información confidencial*</b>
<b>8. Datos personales*</b>
<b>9. Contiene disposiciones en materia de archivos administrativos*</b>
<b>10. Establece un órgano u organismo especializado e imparcial para verificar el cumplimiento con las obligaciones en materia de acceso a la información*</b>
<b>11. Diseño institucional*</b>
<b>12. El procedimiento de acceso *</b>
<b>13. Recurso de revisión*</b>
<b>14. Responsabilidades y sanciones*</b>

\* Contienen subíndices



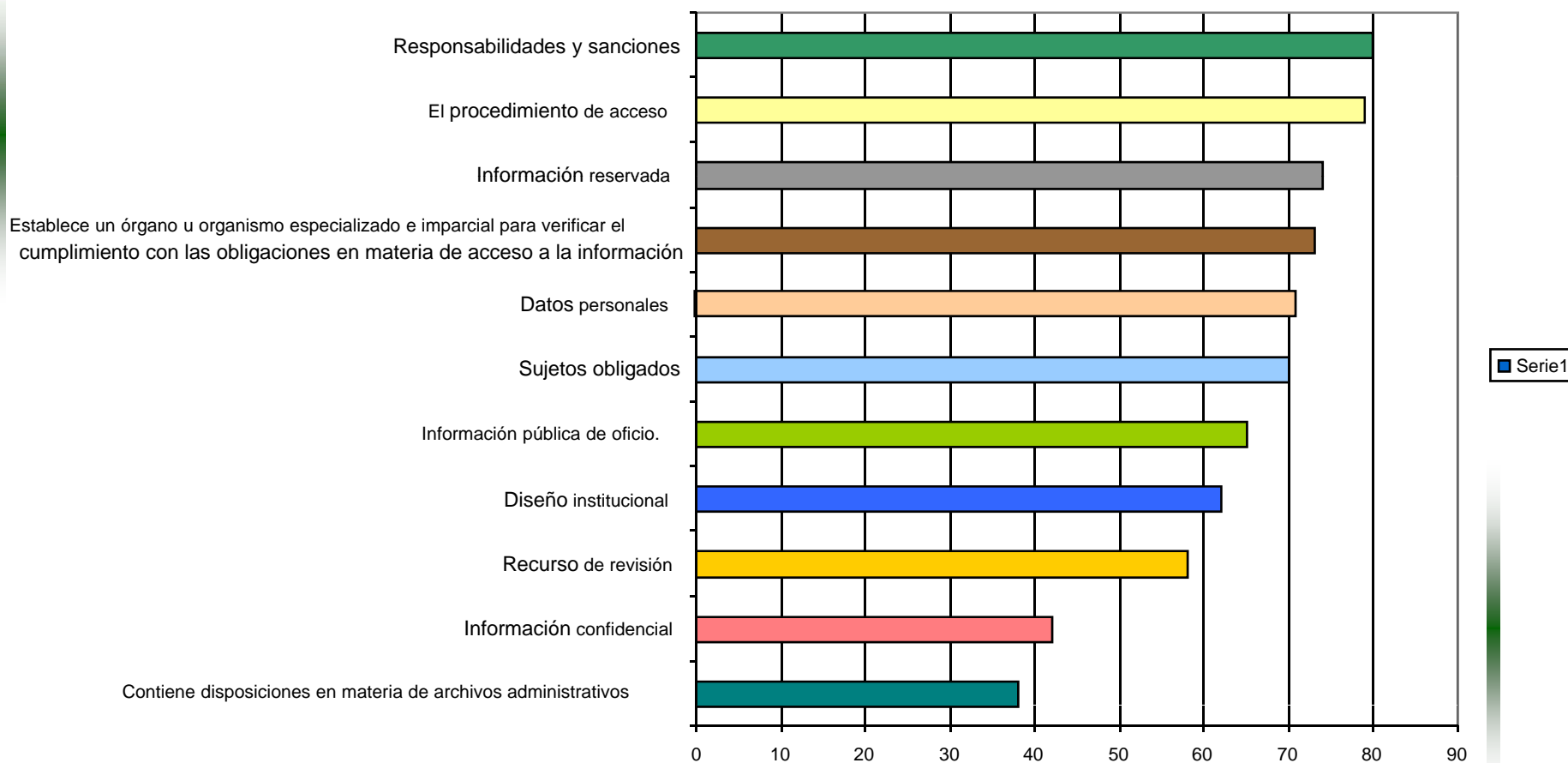
# Evaluación general





# Evaluación por grupo temático

CALIDAD APROXIMADA POR ÁREAS



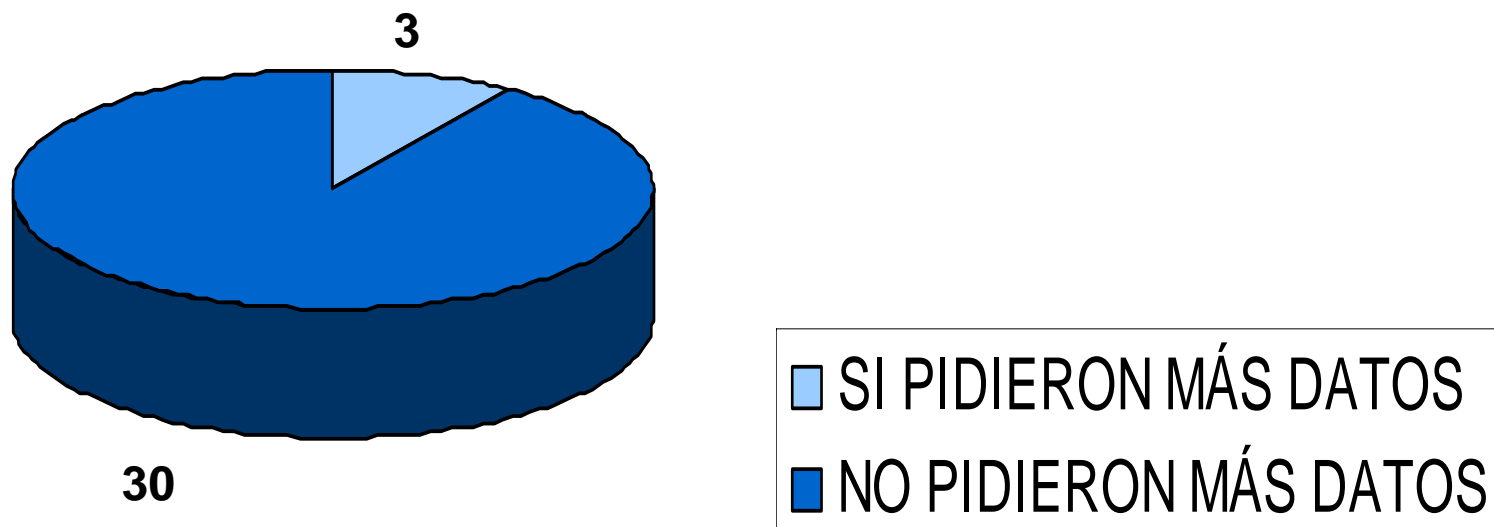


## **Carácter público de la información y principio de máxima publicidad**

	<b>Carácter público de información</b>	<b>Principio de máxima publicidad</b>
<b>SI</b>	<b>31</b>	<b>24</b>
<b>NO</b>	<b>2</b>	<b>9</b>
<b>Quiénes</b>	<b>Coahuila, Campeche</b>	<b>Campeche, Guerrero, Michoacán, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tlaxcala</b>



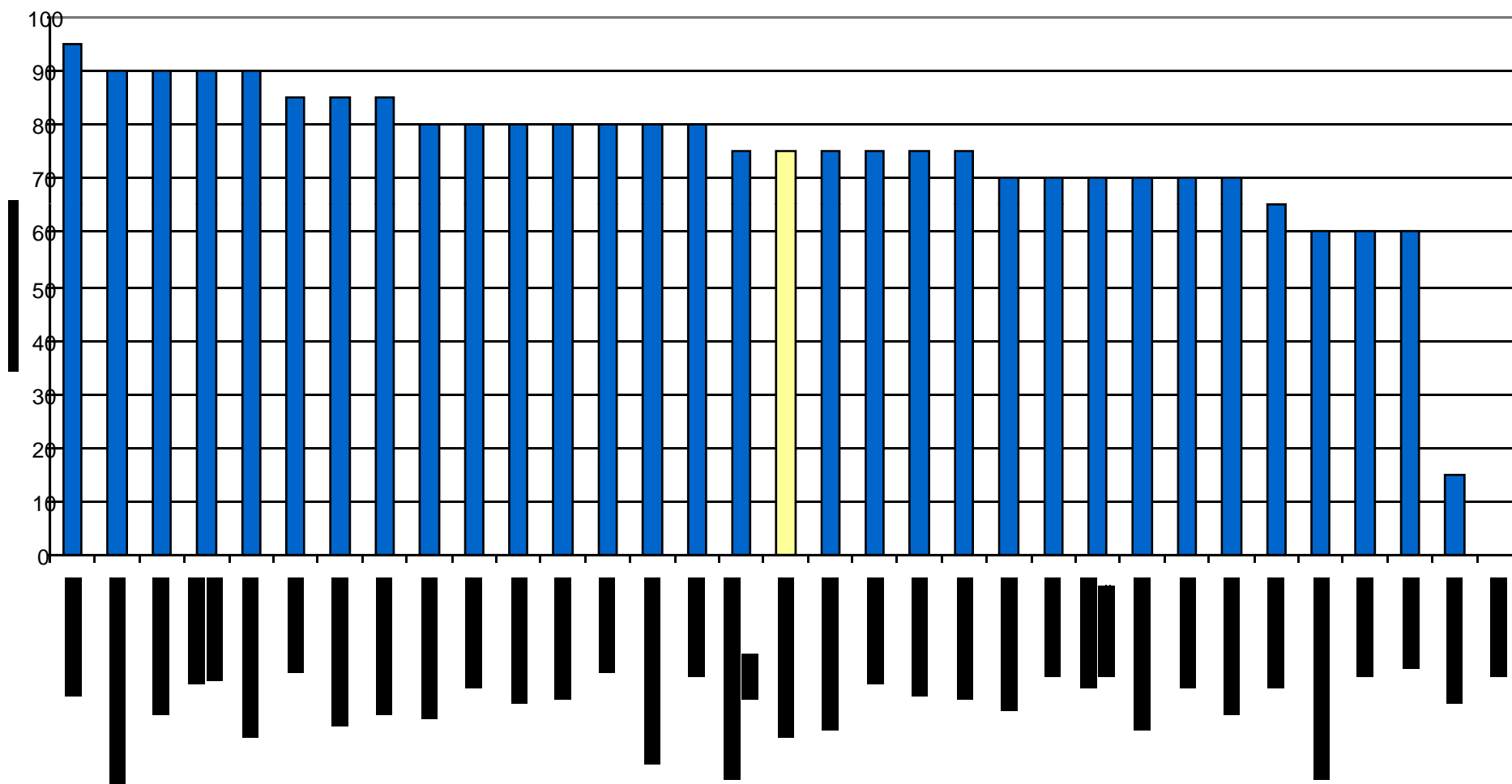
## Procedimiento de acceso



No establece requisitos obligatorios de la solicitud de acceso adicionales al nombre del solicitante, medio para recibir notificaciones y la descripción clara y precisa de los documentos que solicita

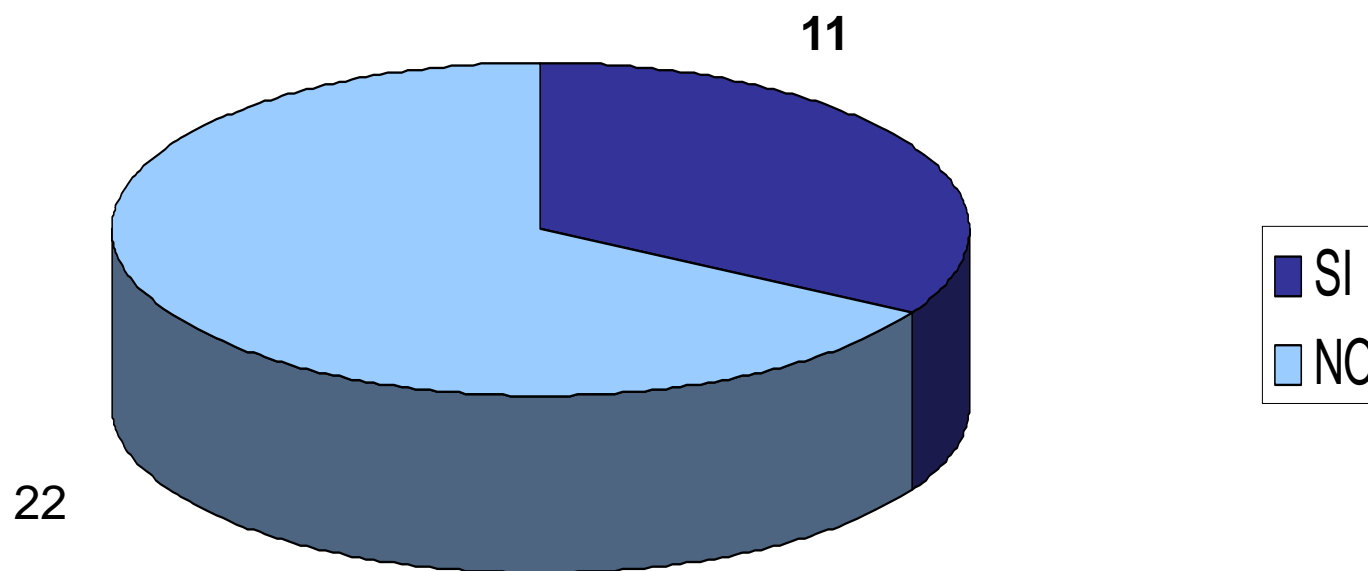


# Órgano garante





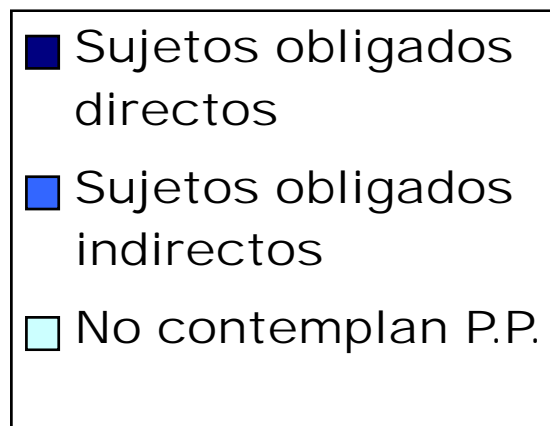
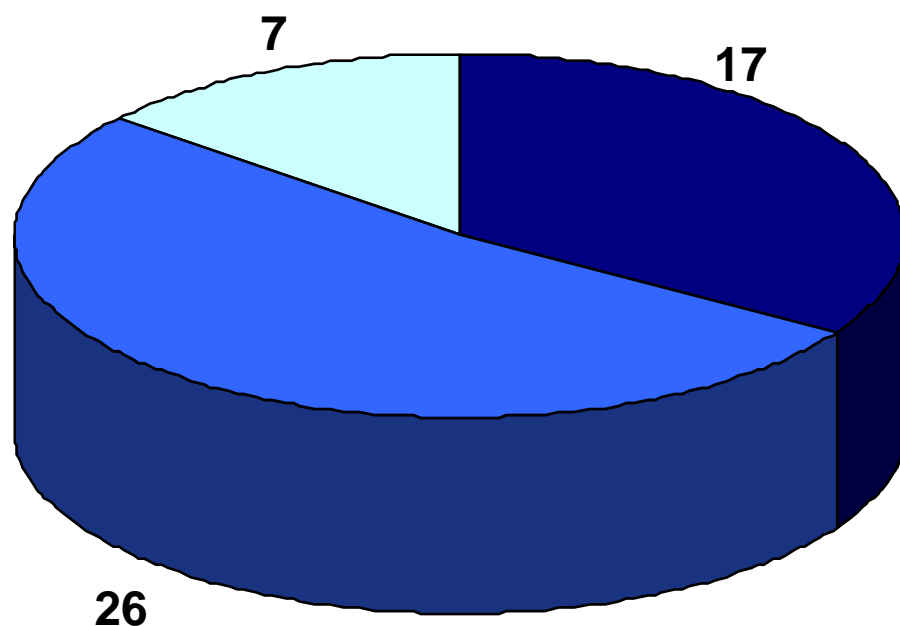
## Recurso de revisión por información inexistente



El recurso procede por información inexistente



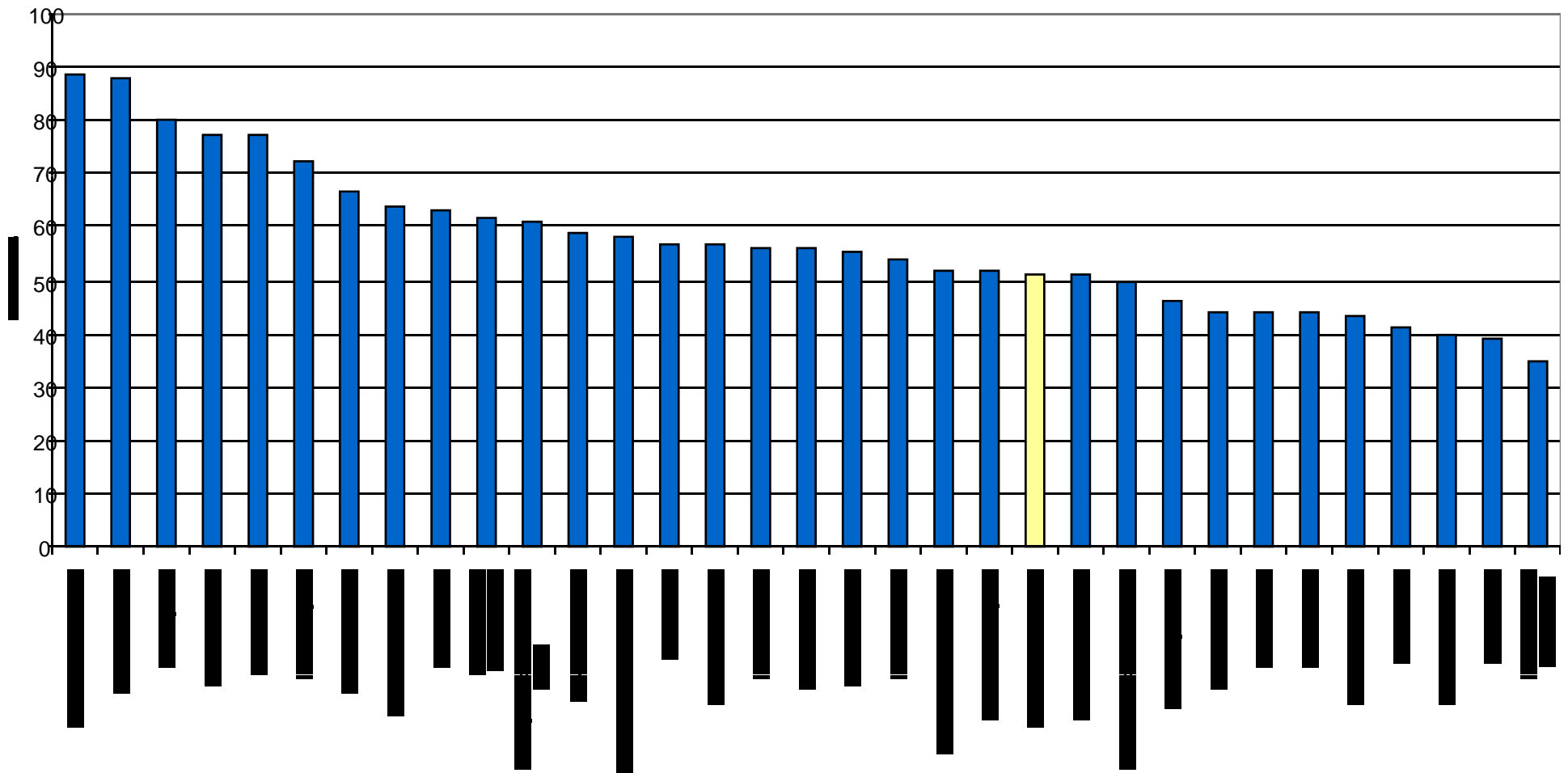
## Partidos políticos como sujetos obligados directos



INCLUYE EN SUJETOS OBLIGADOS DIRECTOS: Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Durango, Jalisco, Morelos, Querétaro, SLP, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

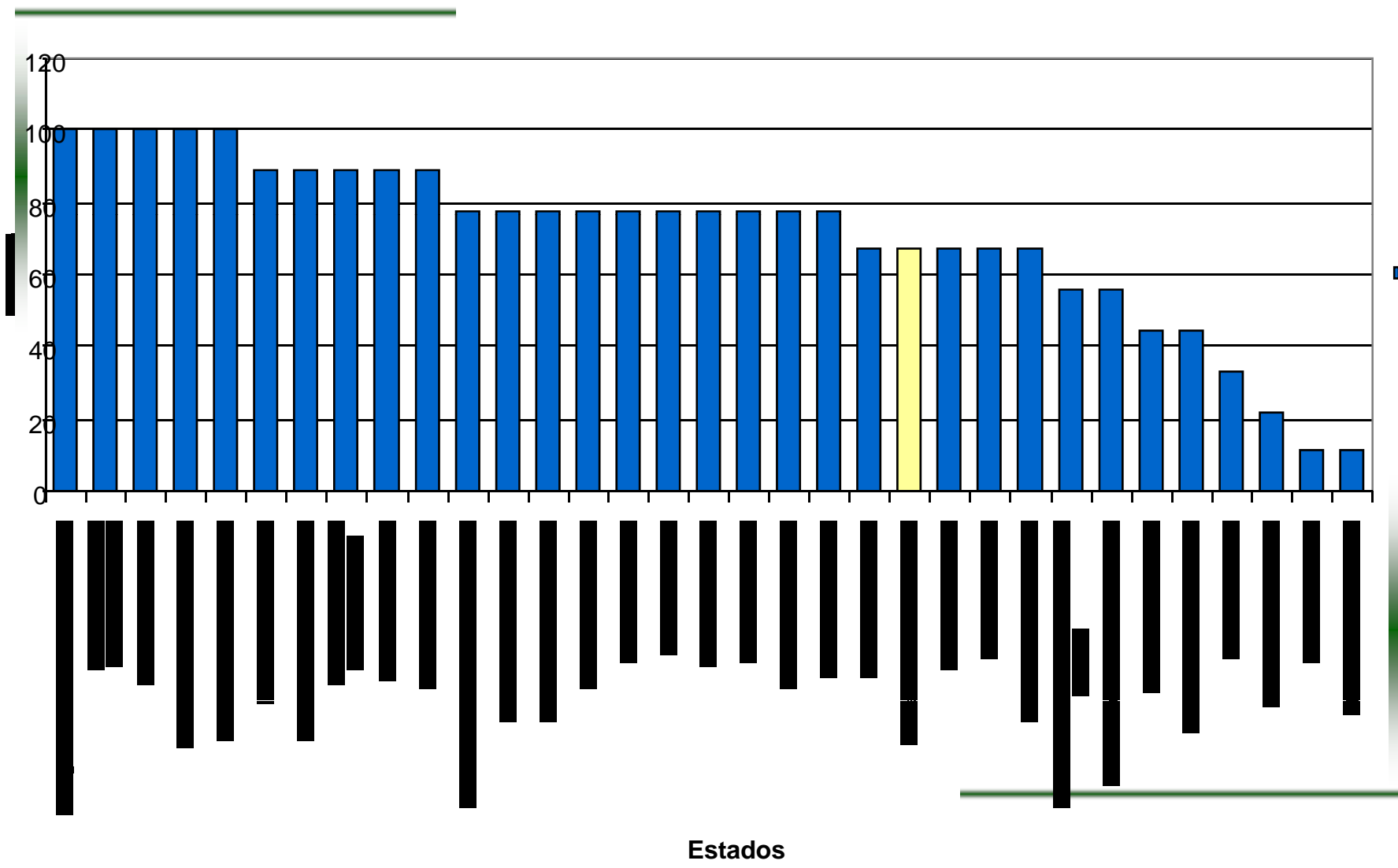


# Información reservada y confidencial



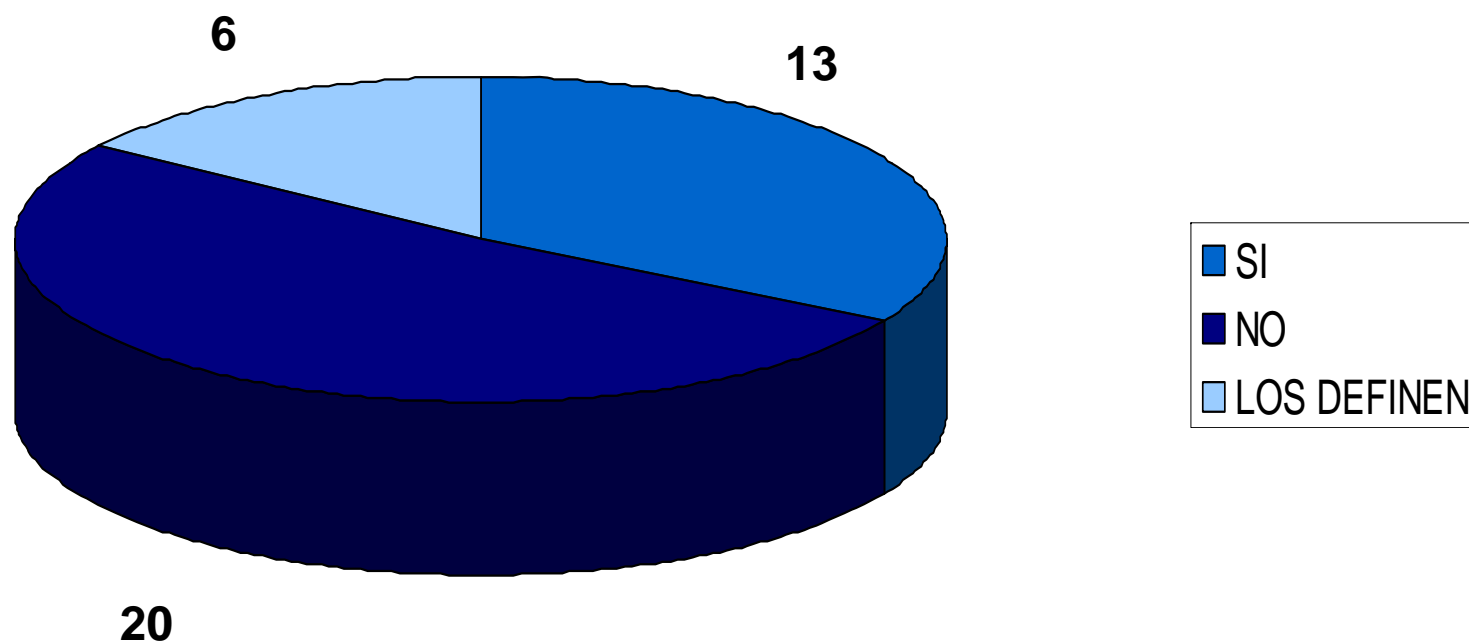


# Datos personales





## Indicadores de gestión

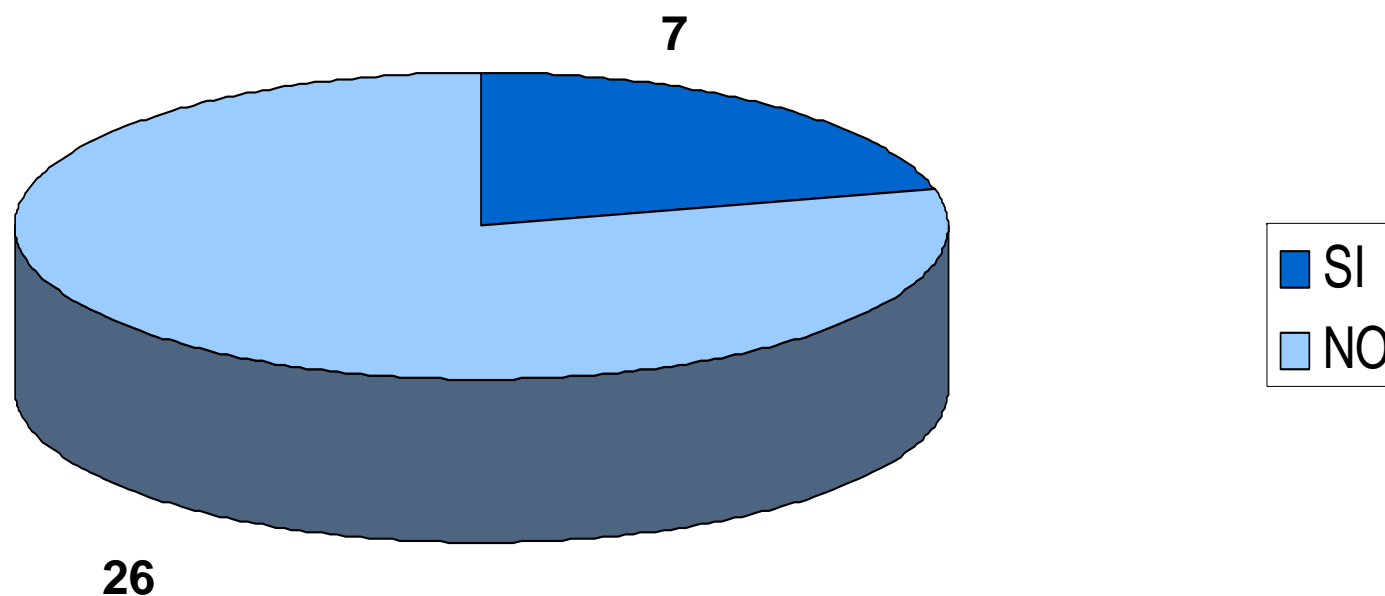


- Incluye los indicadores de gestión utilizados para evaluar su desempeño
- Define los indicadores de gestión

**SI:** Coahuila, Durango, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Veracruz.



## Archivos



Los archivos administrativos constan al menos de tres niveles:  
fondo, sección y serie documental

**SI:** Coahuila, Guanajuato, Nayarit, Nuevo León,  
Oaxaca, Tamaulipas, Yucatán.



## Evaluación general

---

- Hay avances: se mejoró en general la calidad de la legislación nacional.
  - El Código de Buenas Prácticas fue un instrumento útil.
  - Hay ideas novedosas.
  - Pero persisten deficiencias en áreas críticas.
-



## Algunos problemas identificados

---

- Persiste insuficiente comprensión de la diferencia entre información reservada y confidencial.
  - Regulación de prueba de daño
  - Archivos
  - Indicadores de gestión
  - Órgano garante
  - Procedimientos mal diseñados, particularmente el recurso de revisión
-

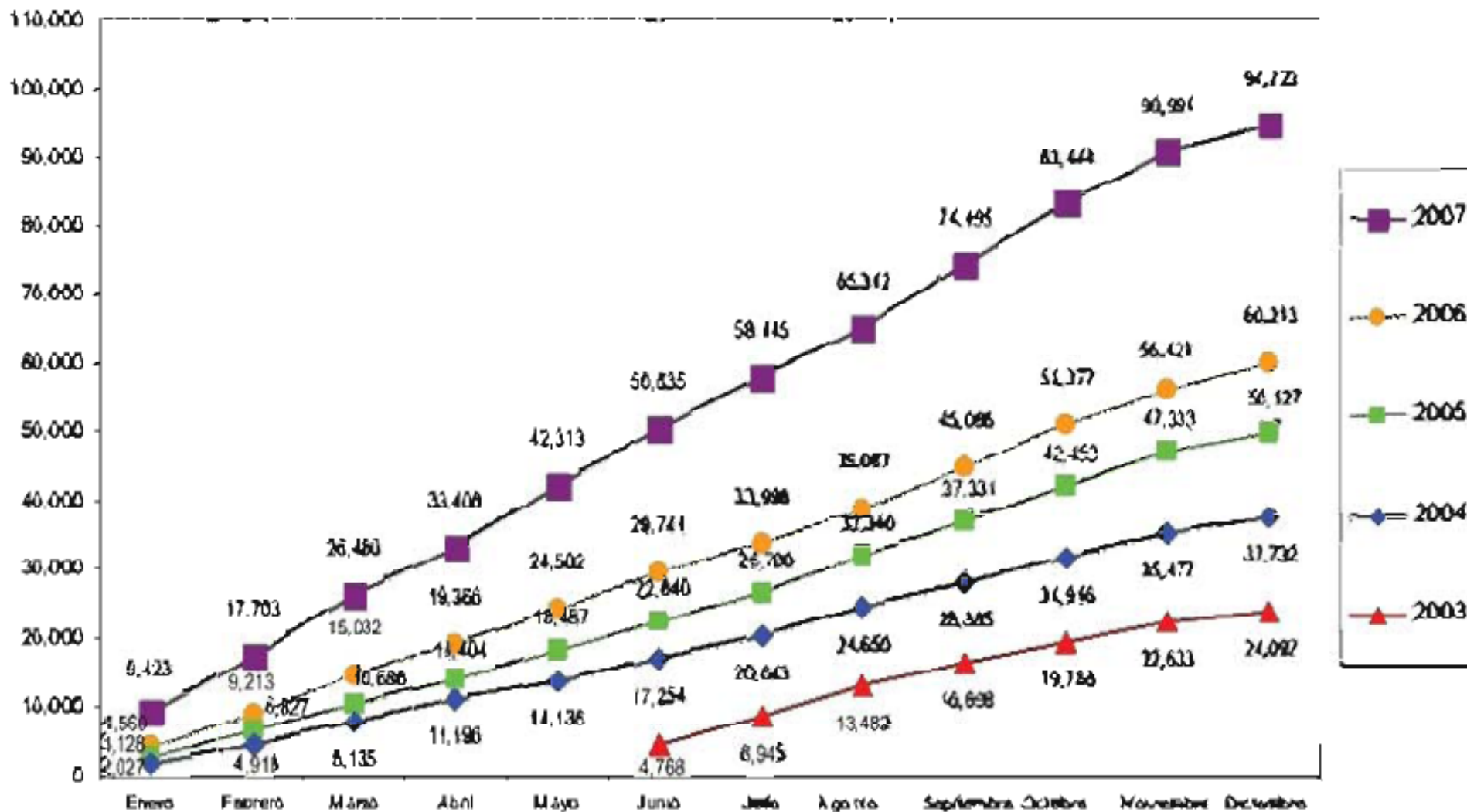


## El uso del derecho

---

- Un aspecto crítico es quien, cómo y cuándo se usa el derecho.
  - Existen algunos indicadores, que son poco alentadores a nivel nacional.
    - Frecuencia de las solicitudes
    - Frecuencia de los recursos de revisión
    - Mediciones de uso
-

Figura 1.1  
 Número acumulado de solicitudes de Información  
 Cifras al 31 de diciembre de 2007



En el año 2007 se recibieron un total de 94,723 solicitudes lo cual representa un aumento de 57.3 por ciento con respecto a 2006, cuando se recibieron 60,213 solicitudes.

Desde el 12 de Junio del 2003 hasta el 31 de diciembre de 2007 se han recibido **266,892 solicitudes** de información en las dependencias y entidades de la APF. **Se han respondido 236,472**, es decir, **88.6 por ciento**.



## Número de Solicitudes de Información y Recursos de Revisión

Estados	No. De solicitudes de información 2007	Recurso de revisión
Quintana Roo	573	NI
Aguascalientes	1648	NI
Veracruz	26	NI
Oaxaca	NI	NI
Morelos	N	NI
IFAI	94,723	4,864
INFODF	19,044	603
Estado de México	305	200
Querétaro	131	62
Guanajuato	1,496	NI
Chihuahua	3795	100
Nuevo León*	NI	NI
Guerrero	190	NI
Michoacán	1063	200

\* Solo son algunas solicitudes (126)

Baja California, no puedo abrir el portal de transparencia

Zacatecas no puedo abrir el portal de transparencia



## Promedios Generales por Grupos de Instituciones

Grupo de Instituciones	Portales electrónicos	Atención al usuario	Calidad de la respuesta	Promedio ponderado
Poder Ejecutivo	<b>58.04%</b>	<b>68.13%</b>	<b>56.98%</b>	<b>59.63%</b>
Poder Legislativo	<b>59.62%</b>	<b>75.86%</b>	<b>55.70%</b>	<b>61.30%</b>
Poder Judicial	<b>47.84%</b>	*	*	*
Municipios	<b>62.65%</b>	<b>73.43%</b>	<b>45.30%</b>	<b>57.87%</b>



## Métrica de la transparencia: las asimetrías

<b>Ejecutivo</b>	<b>Legislativo</b>	<b>Municipios</b>
<b>DF (85)</b>	<b>Guanajuato (91)</b>	<b>Guadalajara (92)</b>
<b>Yucatán (82)</b>	<b>Coahuila (83)</b>	<b>Mérida (82)</b>
<b>Coahuila (81)</b>	<b>Zacatecas (82)</b>	<b>Aguascalientes (78)</b>



---

## IV. Retos y prospectiva

---



## ¿Qué se requiere para que funcione una ley de acceso a la información?

---

- Existe consenso en ciertos principios y contenidos técnicos
  - Sin embargo, no basta una ley, es necesario también:
    - Recursos (humanos, técnicos, financieros)
    - Mecanismos para inducir y soportar el cambio cultural de funcionarios y ciudadanos
    - Una férrea voluntad política
    - Instituciones especializadas responsables de aplicar la ley
-



# La dimensión organizacional

- Cómo hacer de la transparencia un valor y una rutina de las organizaciones gubernamentales y no un “chipote” orientado a responder solicitudes.
- Supone una re-ingeniería completa de la manera en que las organizaciones gubernamentales usan y administran la información.
- Supone entender a la información como un recurso estratégico de las organizaciones.
- Y el insumo fundamental para el diseño, operación y evaluación de las políticas públicas.



# Los recursos

- Aunque mucho se ha avanzado, la masa crítica y la densidad de los recursos humanos calificados sigue siendo precaria.
- Necesario avanzar en la capacitación, en especial en materia de clasificación, archivos y datos personales
- La infraestructura, en particular la tecnológica, es también escasa
  - Infomex es un paso
  - Requiere ir más allá...



# La cultura

- El reto más grande es un cambio en la cultura política del país.
- Cómo hacer de la transparencia un valor cotidiano del espacio público y la vida democrática.
  - De los ciudadanos
  - De los políticos y funcionarios.
- Algunos indicadores indirectos son preocupantes.
- Existen asimetrías importantes en el país.
- De ahí la responsabilidad **compartida** del Estado y de la sociedad de crear esta cultura democrática



## Más allá del acceso a la información

- En los últimos años se ha producido un ciclo de reformas constitucionales que apuntan a un nuevo diseño institucional para la rendición de cuentas.
- En particular:
  - 6 transparencia y acceso a la información
  - 26 sistema nacional de información estadística y geográfica
  - 73 contabilidad gubernamental
  - 79, 116, 122 órganos de fiscalización y auditorías de desempeño
  - 134 presupuesto por resultados y órganos de evaluación



# Los tres pilares

- Para una auténtica rendición de cuentas se requiere:
  - Información
  - Cuentas
  - Responsables



# El reto

- Falta mucho para una auténtica política de rendición de cuentas.
- Tenemos los cimientos del edificio.
- Pero existe el riesgo de que las tareas pendientes no se hagan.
- Peor, que se hagan de modo que resulten contradictorias o inoperantes.
- El reto es enorme: alinear las políticas y darles coherencia.
- Pero es el tamaño para lograr una auténtica vida democracia.