

1. TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y DESARROLLO INSTITUCIONAL EN MÉXICO

1. TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y DESARROLLO INSTITUCIONAL EN MÉXICO

1.1 DERECHO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

La transparencia y el acceso a la información pública son ejes importantes para el desarrollo democrático de un país debido a que fortalecen la interacción entre el gobierno y la población, construyendo lazos de confianza con las instituciones respecto al manejo del gasto y el ejercicio de la función pública.

La transparencia y el acceso a la información son parte del derecho a la libertad de opinión y de expresión instaurado en diferentes documentos y tratados internacionales,¹ entre los que se encuentra la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que en su artículo 19 incluye el derecho a investigar, difundir y recibir información, así como expresar ideas y opiniones de forma libre a través de cualquier medio de difusión.^{2,3}

Este derecho no se limita a la información gubernamental, aunque el Estado está obligado a realizar acciones encaminadas para garantizar que en el país la población tenga las condiciones y mecanismos para ejercer esta garantía ciudadana. Entre estas acciones se encuentra la obligación de todas las autoridades de publicar y entregar la información relativa a su gestión y desempeño a quien lo solicite, de acuerdo con el marco legal.

En México, el derecho de acceso a la información pública se consagró con la reforma del artículo 6° constitucional en 1977, cuando se anexó la expresión “el derecho a la información será garantizado por el Estado”; no obstante, su concepción era ambigua y carecía de un procedimiento definido para ejercer este derecho.⁴ Fue hasta 2002 cuando se aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, con la cual se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), la cual posibilitaba que cualquier persona pudiera solicitar información a las autoridades federales, estableciendo, además, la rendición de cuentas como obligación de las autoridades públicas.⁵

Asimismo, Jalisco y Sinaloa fueron las primeras entidades en aprobar leyes estatales relativas a la transparencia, meses antes de la publicación de la Ley Federal.⁶ Aunque las leyes de cada entidad federativa reconocían el derecho de acceso a la información pública, la Ley Federal no regulaba el escenario estatal ni municipal. Por ello, la reforma de 2007 al artículo 6° Constitucional estableció los principios, condiciones y exigencias mínimas que deberían cumplir las distintas legislaciones del país y cada nivel de gobierno,⁷ además de obligar a los poderes públicos a transparentar la información sobre su quehacer gubernamental.⁸

En 2014, se reformaron diez artículos constitucionales con la intención de definir un sistema integral y coherente en materia de transparencia y cuyos ejes principales fueron: 1) dotar de autonomía a los organismos garantes⁹ del derecho de acceso a la información a nivel estatal y federal, 2) ampliar las atribuciones y responsabilidades del organismo garante federal, y 3) definir y aumentar el número de instituciones obligadas a publicar información sobre sus funciones y sobre el uso de fondos públicos.¹⁰ De esta reforma surge el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información

Pública y Protección de Datos Personales, instancia encargada de construir la política nacional, y de organizar y coordinar los esfuerzos entre los distintos entes involucrados para garantizar el efectivo ejercicio de los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales.^{11, 12}

En 2015, como parte de la reforma, se publicó la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, con la cual se establecieron las obligaciones, facultades y derechos que deben regir el sistema en los tres órdenes de gobierno.¹³ En ella se establecen las facultades de los organismos garantes a nivel federal y estatal; se especifican las instancias encargadas de los asuntos de transparencia y acceso a la información; y se homologa y clasifica la información que por obligación deben publicar las instituciones. Asimismo, se definen los procesos, mecanismos y sistemas para solicitar información y los procedimientos de impugnación cuando las personas solicitantes no estuvieran satisfechas con la respuesta recibida por parte de las instituciones.

Estos cambios normativos dieron origen a un andamiaje institucional con el que se busca legitimar las acciones

de las organizaciones públicas mediante el ejercicio de rendición de cuentas y propiciar un ambiente de confianza entre el gobierno y la sociedad.¹⁴

Para que el sistema funcione, es necesario que la población lo conozca y haga uso del mismo. Para ello y atendiendo el principio de máxima publicidad plasmado en la Constitución Política, el Sistema Nacional ha emprendido acciones para procurar en la población una cultura cívica en el tema y así, promover su participación en el mismo.

El grado de conocimiento que la población tiene respecto de estos temas se puede conocer a partir de la Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAIID).¹⁵ De acuerdo con información de 2016, alrededor de la mitad de la población (50.6%) de 18 años y más residentes de áreas urbanas de 100 mil habitantes o más del país conocía alguna ley encargada de garantizar su derecho de acceso a la información pública gubernamental (Gráfica 1.1).

El análisis por entidad federativa reveló que en Querétaro, la Ciudad de México, Yucatán y Nuevo León, 6 de cada 10 personas adultas conocían alguna

ley que garantizara su derecho a la información; mientras que en Chiapas, Colima y Guerrero alrededor de 4 de cada 10 adultos sabía de la existencia de alguna ley relacionada con este tema.

Aun cuando en 2016 la mitad de la población conocía alguna ley que garantizara su acceso a la información, a nivel nacional 12.4% de estas personas

mencionaron conocer la existencia de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública o la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y un porcentaje menor (1.7%) sabía de la existencia de una Ley Estatal de Transparencia.¹⁶ Estos resultados muestran que aún hay mucho por hacer para que la población conozca

sus facultades cívicas en torno a estos temas.

1.2 EL PAPEL DE LA TRANSPARENCIA EN EL DERECHO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

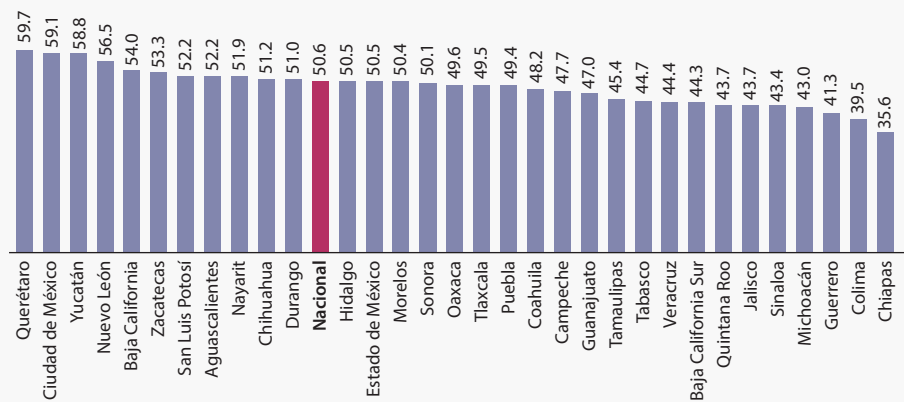
La transparencia y el acceso a la información se relacionan directamente porque forman parte de un concepto más amplio que refiere al derecho a la libertad de opinión y de expresión. El derecho de acceso a la información se refiere al derecho ciudadano para solicitar información a las autoridades y a la obligación de estas de responderle. En este derecho subyace la premisa de que las personas son libres para investigar, solicitar y recibir cualquier tipo de información de las instituciones públicas. Por su parte y como una garantía constitucional, la transparencia forma parte del derecho de acceso a la información al poner, a disposición de la población, información de carácter público (Figura 1.1).¹⁷

De acuerdo con Fierro y Gil-García,¹⁸ la transparencia está basada en cuatro pilares complementarios:

- 1) Disponibilidad de información
- 2) Calidad y utilidad de la información

Población que conoce alguna ley que garantice el derecho de acceso a la información pública por entidad federativa 2016

Porcentaje



Nota: El porcentaje se calculó dividiendo el total de personas que conoce o ha escuchado sobre la existencia de una Ley encargada de garantizar el derecho de acceso a la información pública por entidad federativa, entre el total de la población de 18 años y más que habita en áreas urbanas de cien mil habitantes y más de la entidad federativa, multiplicada por 100.

Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, 2016.

Gráfica 1.1

- 3) Uso intensivo de tecnologías de información y comunicación
- 4) Estrategias y herramientas de participación y colaboración

La disponibilidad se refiere a la información que proveen las instituciones públicas sin que la ciudadanía tenga que pedirla; la calidad y utilidad aluden a la posibilidad de que la información sea usada de forma significativa por quien la solicite; el tercer pilar facilita

el acceso a la información pública; y el cuarto, busca promover una mayor participación ciudadana a través de canales y medios de colaboración entre los distintos actores del sistema.¹⁹

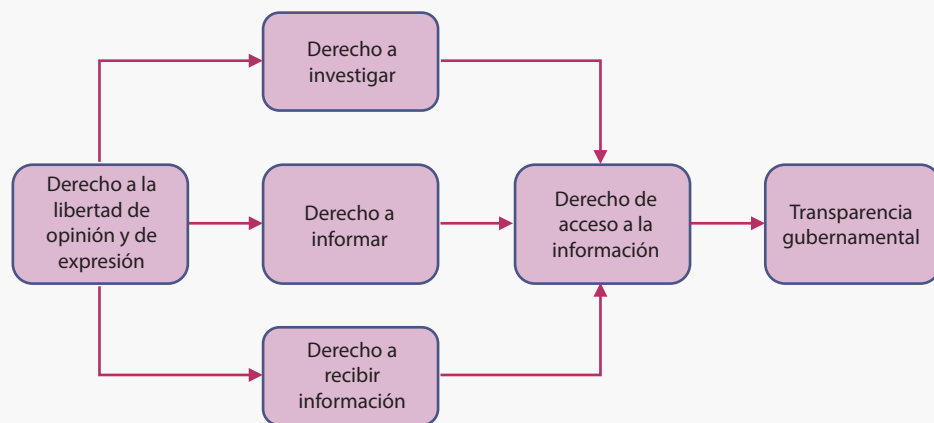
Dado que la disponibilidad de información por sí sola no garantiza la transparencia ni el acceso a la información, se requiere también cumplir con ciertos principios para asegurar el derecho de acceso a esta, que de acuerdo

con la Constitución Política son los siguientes:

- 1) Máxima publicidad de toda información en posesión de cualquier entidad pública o entidad privada que ejerza recursos públicos o cumpla funciones de autoridad;
- 2) Incondicionalidad del derecho de acceso a la información;
- 3) Protección de datos personales;
- 4) Gratuidad de la información.

Relación entre la transparencia y el derecho de acceso a la información pública

Figura 1.1



Fuente: Elaboración propia con base en Sergio López, *El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6° de la Constitución mexicana* (México: INAI, 2015), 9; en Ernesto Villanueva "Aproximaciones conceptuales a la idea de transparencia", en *Transparencia: libros, autores e ideas*, coord. Mauricio Merino 61-64, (México: IFAI, 2005); y en Ángel Ávila, *Mejores Prácticas para la Medición de la Transparencia en México*. (México: CIDE, 2015): 16-19.

Además, la Ley General de Transparencia conmina a que la información pública sea completa, oportuna, accesible, confiable, verificable, veraz, gratuita y con un lenguaje sencillo para cualquier persona.²⁰ Esta Ley asume los principios de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana, innovación tecnológica y de gobierno abierto²¹ con la finalidad de garantizar el pleno ejercicio del derecho de la población a acceder a la información gubernamental.²²

La Ley también establece la posibilidad de que la información pueda ser clasificada como reservada o confidencial por razones de seguridad nacional; siempre y cuando se cumplan

las bases y requisitos que para tal fin han sido estipulados en el marco legal.²³

1.3 GOBERNANZA DEL SISTEMA NACIONAL DE TRANSPARENCIA

El Sistema Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública se integra por las normas que regulan el funcionamiento del sistema y de los distintos actores que se involucren en el proceso de acceso a la información. Estos actores son: la ciudadanía, los sujetos obligados, y los organismos garantes a nivel federal y estatal, los cuales se describen a continuación (Figura 1.2).

La **ciudadanía** se refiere a todos los habitantes del país, que pueden ejercer su derecho a la información al buscar, difundir y recibir información pública que les sea de interés o de utilidad, mediante una consulta de la información disponible del gobierno, o a través de una solicitud formal de información específica.

La información pública a la que tienen derecho de acceder pueden ser documentos escritos, impresos, sonoros, audiovisuales y electrónicos, así como expedientes, reportes, estadísticas, reso-

luciones, oficios, circulares, convenios o cualquier otro registro que documente la actividad de los sujetos obligados.²⁴

Los **sujetos obligados** son cualquier institución pública o privada, así como cualquier persona o grupo de personas, que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal. Estos tendrán la obligación de difundir información sobre el ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, así como de publicar y permitir el acceso a esta información²⁵ sin que haya una petición por parte de la ciudadanía. Dichas obligaciones pueden ser comunes a todos los sujetos obligados, u obligaciones específicas que se establecen conforme al tipo de institución.

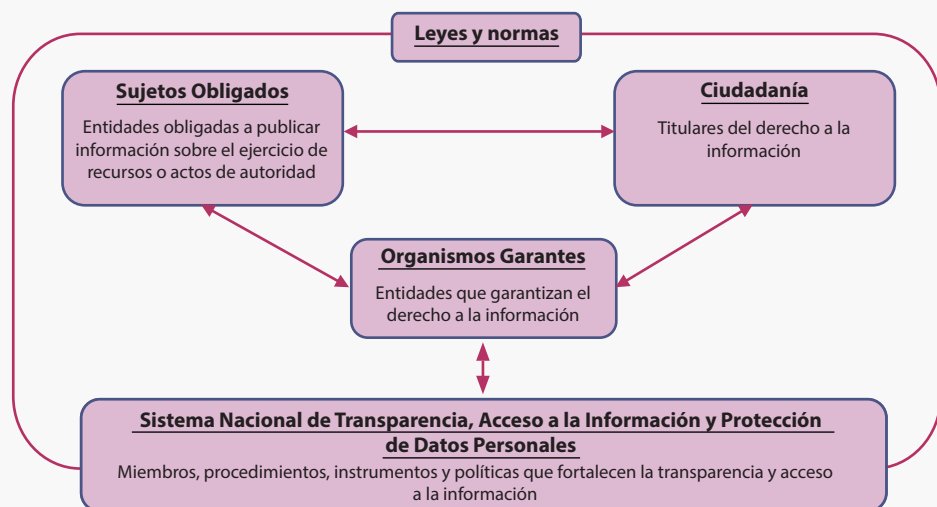
Los **organismos garantes** son el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y sus 32 homólogos en las entidades federativas. Estos organismos se relacionan con los sujetos obligados y con la ciudadanía debido a que están facultados para vigilar y asegurar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia. También brindan asesorías a la ciudadanía en

materia de acceso a la información, atienden solicitudes de información, resuelven recursos de revisión de los particulares en contra de las resoluciones de los sujetos obligados y promueven el ejercicio del derecho de acceso a la información.

De acuerdo con el Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, al año 2015 todas las entidades federativas registraron sujetos obligados relacionados con el poder ejecutivo, legislativo y judicial,²⁶ así como organismos de derechos humanos, organismos locales electorales y los propios organismos garantes.²⁷ Las instituciones de educación superior públicas autónomas fueron reportadas por los organismos garantes como sujetos obligados en 30 de los 32 estados.²⁸ En cambio, las autoridades administrativas y jurisdiccionales en materia laboral, los partidos políticos, los fideicomisos y fondos públicos fueron registrados como sujetos obligados en alrededor de 20 entidades federativas del país; mientras que los sindicatos fueron identificados por los organismos garantes como sujetos obligados en 7 de los 32 estados del país (Anexo 1.1).

Sistema de Transparencia y Acceso a la Información

Figura 1.2



Fuente: Elaboración propia con base en Ana Elena Fierro y 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". Documentos de Trabajo del CIDE, Núm. 262. (México: CIDE, 2011): 7.

Con la actuación de los organismos garantes se busca respaldar y asegurar el ejercicio ciudadano del derecho a la información pública en México. En el año 2016, el 50.6% de la población de 18 años y más residente en zonas urbanas²⁹ del país tuvieron conocimiento de la existencia de alguna institución encargada de garantizar su derecho de acceso a la información pública. Por entidad federativa, se encontró que

alrededor de 60% de los adultos de la Ciudad de México y de Yucatán mencionaron tener noción de la existencia de este tipo de instancia; mientras que en Chiapas y Colima menos del 35% de la población sabía de algún organismo encargado de asegurar su derecho de acceso a la información pública.

De las personas que a nivel nacional identificaron alguna institución que

garantizara el derecho de acceso a la información, 39.5% identificó al INAI (antes IFAI), mientras que alrededor de 0.6% señaló conocer a su organismo garante local.³⁰ Por lo tanto, los esfuerzos por promover la transparencia y sus acciones son una responsabilidad que debe impulsarse en los distintos órdenes de gobierno.

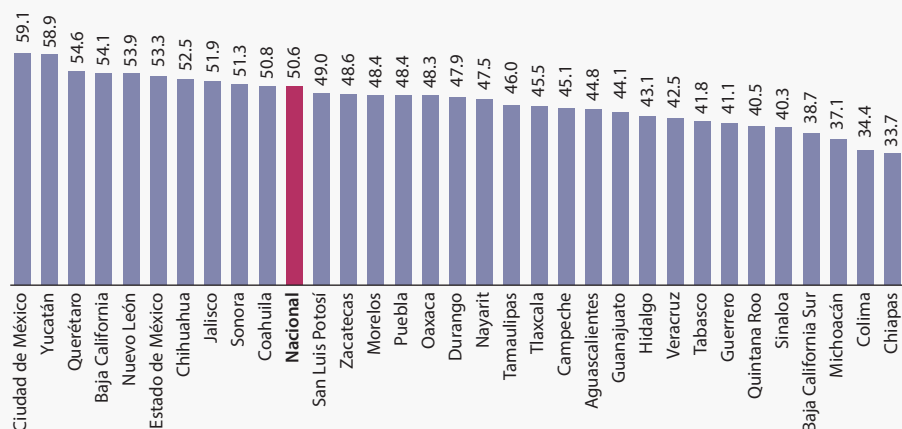
De los resultados anteriores, se observó en la mayoría de los estados una relación estrecha entre el nivel de conocimiento de las leyes de acceso a la información y el conocimiento de la existencia de algún organismo garante.³¹ Únicamente en entidades como Hidalgo y Jalisco se registraron diferencias significativas; por ejemplo, en Hidalgo hubo una mayor proporción de personas adultas que manifestaron conocer alguna ley de transparencia en comparación con quienes sabían de algún organismo garante, mientras que en Jalisco se observó una situación opuesta.

1.4 ¿POR QUÉ ESTUDIAR LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN?

En nuestro país, la evaluación de la transparencia y el acceso a la información pública ha sido diversa.

Población que conoce alguna institución que garantice el derecho de acceso a la información pública por entidad federativa 2016

Porcentaje



Nota: El porcentaje se calculó dividiendo el total de personas que conoce o ha escuchado sobre la existencia de alguna institución encargada de garantizar el derecho de acceso a la información pública por entidad federativa, entre el total de la población de 18 años y más que habita en áreas urbanas de cien mil habitantes y más de la entidad federativa, multiplicada por 100.

Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, 2016.

Algunos estudios han comparado las leyes de acceso a la información en diferentes países o regiones, mientras que otros se han enfocado a la cantidad y calidad de información que publican las instituciones públicas. Ejemplos de ellos son el Índice del Derecho de Acceso a la Información en México, que publica el Centro de Análisis e Investigación

Fundar y Artículo 19,³² el Índice Global de Datos Abiertos,³³ de la organización Open Knowledge Foundation; y el Índice de Accesibilidad a la Información Judicial en Internet,³⁴ del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA).

Destaca también la investigación de Díaz Iturbe (2007),³⁵ que evaluó las

Gráfica 1.2

páginas de Internet, el procedimiento para realizar solicitudes de información, la calidad de la información publicada, así como la información brindada por algunas instituciones estatales a través de una solicitud formal; o el estudio de López y Arellano (2006),³⁶ que indagó sobre el cumplimiento de las obligaciones de transparencia de los sujetos obligados distintos a la Administración Pública Federal. Por su parte, el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)³⁷ cuenta con mediciones que incorporan la dimensión normativa, elementos que informan de la calidad de los datos y aspectos de la capacidad institucional de cada entidad federativa.³⁸

Asimismo, los organismos garantes de las entidades federativas también han desarrollado mediciones sobre la disponibilidad, cantidad y calidad de la información publicada en los portales de Internet de los sujetos obligados, haciendo una evaluación con criterios basados en la legislación local.³⁹

No obstante que todos estos estudios son útiles para evaluar el desempeño de las instituciones públicas en materia de transparencia, no permiten enmarcar bajo una misma perspectiva de análisis

los aspectos de gestión y de demanda por información pública gubernamental, tanto a nivel federal como estatal.

En este contexto, el Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales Federal y Estatal 2016 y la Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAIID) 2016, levantados ambos por el INEGI,

en coordinación con el INAI, constituyen fuentes de información estadística importantes para el estudio de la gestión, ejercicio y desempeño de los sujetos obligados en materia de transparencia y acceso a la información pública en nuestro país; así como de la experiencia de los ciudadanos al ejercer su derecho de acceso a la información y sobre su conocimiento, actitudes y percepciones respecto de estos temas.⁴⁰

El año de referencia de ambos proyectos estadísticos fue el 2015 y, en algunos casos 2016, periodo de inicio de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, por lo que la información analizada en este documento de análisis conforma una línea base que informa sobre la situación que guarda el actuar institucional, la demanda de información y la percepción de la población en el tema de acceso a la información pública en nuestro país.⁴¹