



Índice del Derecho de Acceso a la Información en México (IDAIM)

RESULTADOS

RESULTADOS DEL ÍNDICE DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO

A continuación se presentan los resultados de las evaluaciones de 33 leyes de acceso a la información, 32 de las entidades federativas y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Se busca dar cuenta de dos situaciones. La primera es qué tanto son acordes las leyes de transparencia con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el desarrollo legislativo nacional con base en criterios mínimos de protección del DAI- el **Índice Base**. La segunda consiste en verificar qué tan progresivas son estas legislaciones en relación con los instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos que han sido suscritos y ratificados por México, las buenas prácticas legislativas, estándares internacionales desarrollados por los órganos de supervisión de los tratados internacionales, y los principios que han desarrollado el contenido del derecho de acceso a la información- el **Índice de Progresividad del Derecho de Acceso a la Información en México**.

Nota metodológica

Respecto a las calificaciones

Para su construcción, se capturó un listado de los elementos que componen las disposiciones normativas de cada una de las leyes de transparencia y acceso a la información sancionadas en el país, 32 correspondientes a las entidades federativas (o estatales) y una ley federal. El instrumento incluye una planilla de procesamiento de esta información que se agrupa en 3 variables principales compuestas de 9 variables, alimentadas por 31 indicadores, cuya fuente primaria de medición son 201 parámetros de medición de los indicadores o criterios de los indicadores.

La herramienta nos permite obtener dos mediciones, una que atiende a la revisión del cumplimiento de la Constitución y el desarrollo legislativo nacional y otra que compara y asegura el cumplimiento de las obligaciones establecidas en instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos que han sido suscritos y ratificados por México. Esta segunda medición también verifica la incorporación en las legislaciones de transparencia de buenas prácticas legislativas, estándares internacionales desarrollados por los órganos de supervisión de los tratados internacionales, y principios que han desarrollado el contenido del derecho de acceso a la información.

Los indicadores que proponemos están inscritos en un marco teórico provisto por el mandato constitucional, los instrumentos del derecho internacional de derechos humanos, los estándares y principios en materia de transparencia y acceso a la información, así como las mejores prácticas. Si los criterios que componen los indicadores se encuentran presentes en las legislaciones de transparencia se les asigna un valor de 1 y si no son considerados en las legislaciones, se les asigna un valor de 0. La mayoría de los indicadores cuenta con elementos que se consideran progresivos. Los elementos progresivos de los indicadores son aquellos que sobrepasan el mandato constitucional o el desarrollo legislativo nacional y aquéllos que son acordes con el derecho internacional de los derechos humanos; los principios que han desarrollado el contenido del derecho de acceso a la información; y/o las mejores prácticas nacionales e internacionales en la materia.

Respecto a la validación del estudio

El primer ejercicio se realizó entre los días 3 y 4 de febrero de 2009, con las leyes de Veracruz y el Distrito Federal. La herramienta se implementó por dos personas y los resultados finales de cada una fueron comparados existiendo una variación de 2.5% en las calificaciones globales. Considerando que el margen de error es aceptable se procedió a la realización del resto del estudio por una sola persona. Además, durante las semanas del 1 de febrero al 12 de febrero 2010 los equipos de ARTICLE 19 y FUNDAR verificaron toda la información capturada en la base de datos. Los resultados finales pueden tener una variación entre +/- 3% en las calificaciones globales.

El diseño de la estructura del modelo buscó precisamente que los resultados de las mediciones permitieran identificar, no sólo si en las legislaciones se encuentran presentes las disposiciones normativas de acceso a la información, sino cómo se éstas insertan y se articulan en lo que concebimos como una protección integral del derecho de acceso a la información. El marco normativo que establece el alcance y contenido del derecho de acceso a la información, el andamiaje institucional que de él se desprende, y los mecanismos o procedimientos de acceso a la información y publicación proactiva de información pública son los engranajes necesarios para una protección efectiva del derecho de acceso a la información. Así, el instrumento genera los siguientes subíndices: 1) Disposiciones Normativas; 2) Diseño Institucional para la Implementación de las Leyes de Acceso a la Información; 3) y Procedimientos de Acceso a la Información y para la Difusión Proactiva de Información Pública. El promedio de estos tres subíndices arroja el Índice Base y de Progresividad. Como se mencionó anteriormente, los resultados de este trabajo encuentran su fundamentación en la argumentación descrita con anterioridad. Es en estos términos que se califican las legislaciones y así debe entenderse su limitado alcance.

A continuación se presentan los resultados más relevantes:

PROMEDIO GENERAL

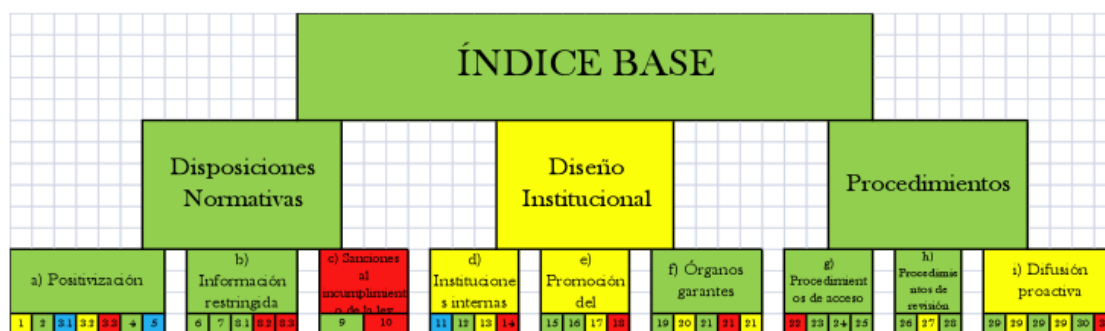
El promedio nacional de cumplimiento con la CPEUM y los estándares que consideramos como base para la protección del derecho de acceso a la información se sitúa en **0.62/1**. Esto quiere decir, que las legislaciones vigentes de transparencia y acceso a la información solamente incorporan el 62% de las disposiciones normativas que consideramos necesarias para proteger mínimamente el derecho de acceso a la información, y garantizar su ejercicio libre y pleno. Si la medición se realiza considerando las mejores prácticas legislativas, y los estándares y principios del derecho de acceso a la información, la proporción se reduce al **0.56/1**. Este es el resultado del Índice de Progresividad.

El promedio general desagregado hasta el nivel de indicadores se muestra en la siguiente tabla de resultados. Los resultados deben ser leídos de derecha a izquierda. Es decir los indicadores se agrupan para conformar las variables internas que a su vez, son parte de los subíndices *Disposiciones Normativas*, *Diseño Institucional para la Implementación de las Leyes de Acceso a la Información* y *Procedimientos de Acceso a la Información y para la Difusión Proactiva de Información Pública*. Los resultados que conforman el Índice Base están señalados en blanco y los resultados del Índice de Progresividad están señalados en azul. La tabla de resultados permite conocer el análisis hasta un nivel de desagregación que llega hasta el nivel de los 31 indicadores.

ÍNDICE BASE

INDICE		VARIABLES PRINCIPALES		VARIABLES INTERNAS		INDICADORES										
INDICE	0.62	0.56	Disposiciones Normativas	0.62	0.57	a) Positivización	0.69	0.62	1	Conceptualización e interpretación del derecho de acceso a la información	0.42	0.37				
									2	Objetivos de las legislaciones de acceso a la información	0.65	0.58				
									3.1	Sujetos obligados (autoridades públicas a las que aplican las Leyes de Transparencia)	0.75	0.67	ii) Tres poderes (Ejecutivo, Legislativo, Judicial)	1.00	1.00	
									3.2				iii) Otros entes públicos	0.50	0.46	
									3.3				iv) Organismos privados que reciben recursos públicos o desempeñan funciones públicas.		0.55	
									4	Obligaciones de los Sujetos Obligados	0.71	0.56				
									5	Sujetos del derecho ¿Quién puede solicitar información?	0.91	0.91				
									6	Criterios legales para restringir información	0.73	0.63				
									7	Lista de excepciones	0.79	0.79				
									8.1	Prueba tripartita	0.82	0.60	ii) Reserva excepcional ley prevalece,	0.82	0.44	
									8.2				v) Prueba de daño		0.70	
									8.3				vi) Prueba de público		0.67	
									9	Sanciones al incumplimiento de la ley	0.38	0.42	9	Sanciones establecidas	0.70	0.68
									10	Responsabilidades específicas y entrega de información por causas de interés público.	0.06	0.17				
			d) Instituciones internas	0.58	0.49	11	Integración de las Oficinas de Información (titular designado titular)	0.94	0.56							
						12	Atribuciones de las Oficinas de Información	0.71	0.71							
						13	Integración de los órganos internos de revisión (Comités de Información)	0.47	0.47							
						14	Facultades de los órganos internos de revisión	0.20	0.20							
			e) Promoción del Derecho	0.50	0.50	15	Acciones de sensibilización vulnerable,	0.62	0.51							
						16	Capacitación	0.64	0.64							
						17	Manejo de archivos	0.55	0.55							
						18	Rendición de cuentas de los sujetos obligados a los órganos garantes y de los órganos garantes al poder legislativo	0.21	0.31							
			f) Órganos garantes	0.70	0.57	19	Naturaleza Jurídica	0.82	0.82							
						20	Facultades de los órganos garantes	0.57	0.56							
						21	Órganos de conducción de los órganos garantes	0.70	0.33	vii) Integración del órgano colegiado	0.88	0.56				
						viii) Mecanismos para la Resolución de Conflictos de Interés					0.09					
						ix) Mecanismos para la Remoción de los Comisionados/as				0.52	0.33					
			g)	0.65	0.56	22	a la información	0.39	0.34							
			Procedimientos de acceso			23	Requisitos para solicitar información	0.71	0.71							
						24	Regulación de las respuestas de las autoridades públicas a las solicitudes de acceso a la información	0.67	0.62							
						25	Cuotas por la reproducción de la información solicitada	0.85	0.58							
h) Procedimientos de revisión	0.68	0.64	26	Requisitos para interponer procedimientos de revisión	0.82	0.82										
			27	Prazos para interponer recursos de revisión	0.60	0.45										
			28	Garantías jurídicas del recurso de revisión	0.64	0.64										
i) Difusión proactiva	0.57	0.57	29	Lista de información que debe ser publicada sin que medie solicitud de información	0.66	0.66	x) Organización Interna del ente público y apartado regulatorio)	0.81	0.81							
			xi) Información sobre la toma de decisiones y relación con la sociedad				0.59	0.59								
			xi) Información financiera				0.73	0.73								
			xii) Información relevante				0.52	0.52								
			30				Modalidades de difusión	0.82	0.82							
31	Reglas para la publicación de obligaciones de transparencia	0.23	0.23													

Para mayor claridad, hemos representado los resultados del Índice, subíndices, variables e indicadores a partir de cuatro categorías. Cada una tiene asignada una escala de valores y un color diferente. La primera se sitúa del 0 al 0.4, y tiene asignado el color rojo. Esta categoría concentra los resultados más bajos en relación a nuestra escala. La siguiente categoría en color amarillo tiene asignados valores entre 0.4 y 0.6. La tercera categoría se sitúa entre 0.6 y 0.9 y tiene asignado el color verde. Finalmente los subíndices, variables y/o indicadores que obtuvieron resultados mayores que nueve se representan gráficamente en color azul. La siguiente imagen es una representación gráfica de los resultados del índice base que se muestran en la tabla anterior.



Los resultados más relevantes de esta imagen serán presentados de arriba hacia abajo. Es decir, desde el resultado del Índice Base; Subíndices (disposiciones normativas; diseño institucional; procedimientos); y Variables (positivización; información restringida; sanciones al incumplimiento de la ley; instituciones internas; promoción del derecho de acceso a la información; órganos garantes; procedimientos de acceso; procedimientos de revisión; y difusión proactiva de información pública) hasta el nivel de los 31 Indicadores.

Así, obtuvimos los siguientes **Subíndices** en relación con el **Índice Base**:

Disposiciones Normativas: 0.62

Diseño Institucional para la Implementación de las Leyes de Acceso: 0.59

Procedimientos de Acceso a la Información y para la Difusión Proactiva de Información Pública: 0.64

De los resultados generados por el modelo, es posible observar que el **diseño institucional** para la implementación de las leyes de acceso a la información es uno de sus componentes más débiles; especialmente si se consideran las instituciones internas diseñadas para implementar y dar cumplimiento a estas leyes. A nivel nacional, las atribuciones de los órganos internos de revisión, en ocasiones denominados Comités de Información, no son suficientes, en los términos descritos en este documento, para garantizar la veracidad de la clasificación de información y dar cumplimiento cabal a las leyes de acceso a la información. Por ejemplo, la mayoría de las leyes de transparencia no incorporan la facultad de fomentar la cultura de la transparencia; conocer en todo momento la información reservada o confidencial del sujeto obligado; ni la facultad explícita de instruir a los sujetos obligados a generar información de su competencia, entre otras, que se consideran necesarias para una protección integral del derecho de acceso a la información en este documento.

También fue posible identificar que los mecanismos de rendición de cuentas de los sujetos obligados a los órganos garantes no están previstos en las leyes, de tal manera que no es posible asegurar un efectivo escrutinio público en relación con la implementación de las leyes de transparencia ni facilitar las tareas de supervisión de los órganos garantes. De la misma manera identificamos que las leyes de transparencia no prevén la obligación de los órganos garantes de hacer públicas las sesiones de sus órganos de conducción y de toma de decisiones, ni de difundir de manera proactiva sus resoluciones, lo cual va en detrimento del derecho de acceso a la información.

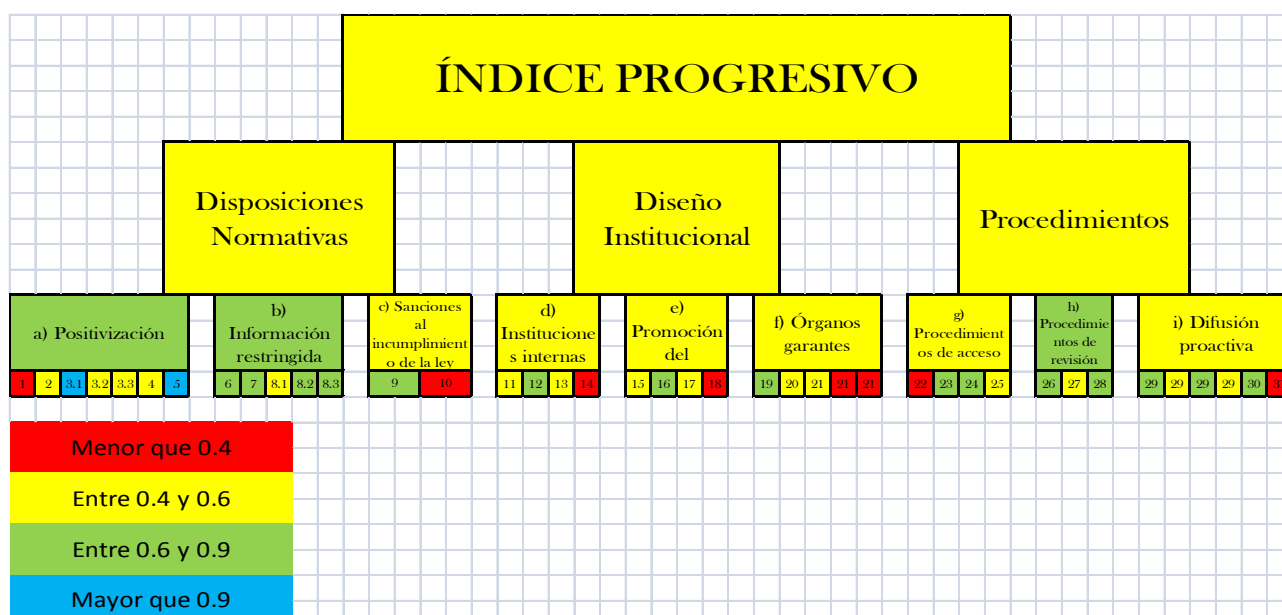
En relación con los procedimientos de acceso a la información, fue posible observar que las legislaciones de la materia todavía no incluyen modalidades para iniciar solicitudes de acceso a la información que promuevan el ejercicio del derecho de acceso a la información, tales como el correo electrónico, el fax o el correo postal. Algunas legislaciones como las de Baja California Sur, Durango, y Guerrero todavía no prevén ni siquiera sistemas electrónicos como parte de los medios para ingresar solicitudes de información.

En términos de la difusión proactiva de información pública fue posible identificar debilidades en las leyes de transparencia en relación con las reglas para la publicación de obligaciones de transparencia. Así, la mayoría de las leyes de transparencia en México omite establecer las disposiciones normativas que ordenen la obligación de indicar en los portales de los sujetos obligados el sitio donde se encuentre la información correspondiente a las obligaciones de transparencia; la obligación de utilizar un lenguaje claro y accesible que facilite la comprensión de la información que se publica; la obligación de actualizar la información y de difundir la fecha de actualización de la misma; así como el área o servidor público responsable de la información que se publica; todas éstas, buenas prácticas que han demostrado abonar a que la información que por obligación difunde el gobierno sea oportuna y veraz.

Por otro lado, otro de los resultados sobresalientes del Índice Base se relaciona con la falta de mecanismos de designación que permitan garantizar la independencia de los y las comisionados o consejeros/as de información para realizar el mandato de protección del derecho de acceso a la información. En algunos casos, los y las comisionados/as son designados por el poder ejecutivo, y en casos particulares como en el del Estado de Coahuila, las leyes omiten establecer los requisitos mínimos para acceder al cargo de comisionado/a.

Observamos que en promedio, la mayoría de las legislaciones locales de transparencia y acceso a la información no prevén el establecimiento de sanciones al incumplimiento del marco normativo que protege el derecho de acceso a la información, inhibiendo la posibilidad de restituir el derecho de acceso a la información.

Finalmente, en relación con la clasificación de información es relevante señalar que la mayoría de las legislaciones en la materia no prevé la reserva de la información de forma excepcional y temporal por causas de interés público.



ÍNDICE DE PROGRESIVIDAD

En relación con el Índice de Progresividad, obtuvimos los siguientes subíndices:

Disposiciones Normativas: 0.57

Diseño Institucional para la Implementación de las Leyes de Acceso: 0.52

Procedimientos de Acceso a la Información y para la Difusión Proactiva de Información Pública: 0.59

Los resultados desagregados del Índice de Progresividad son en casi todos los casos, menores que los resultados desagregados del Índice Base, pues los parámetros de evaluación del primero son más complejos y obedecen precisamente a la lógica de garantizar una protección amplia del derecho de acceso a la información. En este caso, los resultados de los tres subíndices se sitúan en la categoría fijada entre el 0.4 y el 0.6. De las nueve variables internas, 7 se sitúan en la misma categoría. Únicamente las variables positivización, información restringida y procedimientos de acceso a la información, sitúan sus resultados por encima del 0.6.

En relación con la conceptualización del derecho de acceso a la información, fue posible observar, que la mayoría de las leyes en la materia omiten incorporar elementos como la interpretación del derecho de acceso a la información de acuerdo con los instrumentos internacionales del derecho internacional, así como, la interpretación que de los mismos han realizado las instancias internacionales y regionales, que tienen como mandato verificar el cumplimiento por parte de los Estados de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. De la misma manera, las leyes de transparencia omiten incorporar, como uno de sus objetivos, garantizar el acceso a información de interés público. Esto es relevante, en tanto los objetivos son el primer referente para la interpretación de las leyes. También fue posible observar que las leyes de transparencia vigentes omiten incorporar una definición de información pública que incluya toda la información que las autoridades públicas están obligadas a generar en función de sus facultades.

Otro de los principales hallazgos es el déficit de las leyes de transparencia de incorporar a los partidos políticos como sujetos obligados directos, es decir sujetos a la autoridad de los órganos de transparencia y cuyas obligaciones de difusión proactiva no se vean cumplidas a través de informes proporcionados por los institutos electorales. Lo anterior merma la transparencia y posibilidad de escrutinio público de estas entidades de interés público cuyo buen funcionamiento es fundamental para la democracia electoral.

Por otra parte, el diseño del instrumento permitió identificar que en alrededor de la mitad de las entidades federativas consideradas, todavía se omite incorporar a todas aquellas personas físicas o morales que ejerzan recursos públicos como sujetos a los que aplican las leyes de transparencia, obstaculizándose una efectiva rendición de cuentas sobre la asignación de recursos públicos. También es necesario señalar que a nivel nacional, solo algunos estados explícitamente consideran a los sindicatos cuando reciban recursos públicos como sujetos obligados de la ley.

En relación con las obligaciones de los sujetos obligados, cabe señalar que se identificó que la obligación de documentar todo acto que derive del ejercicio de las facultades de los entes públicos no está prevista en la mayoría de las legislaciones en la materia. Esto es especialmente relevante cuando una proporción importante de la información solicitada es negada alegando inexistencia de información.

En relación con el establecimiento de sanciones, observamos una deficiencia estructural seria en el diseño institucional que omite prever mecanismos que faculten a los órganos garantes denunciar ante las autoridades competentes cualquier infracción a la ley o les dé la facultad de sanción directa.

En relación con la promoción del derecho de acceso a la información, el Índice de Progresividad evidencia que las legislaciones locales en la materia omiten disposiciones normativas que tengan por objetivo la difusión del derecho de acceso a la información en grupos en situación de vulnerabilidad, y la inclusión del derecho de acceso a la información en programas educativos.

En relación con la conformación de los órganos de conducción de los órganos garantes, el Índice de Progresividad evidencia la falta de mecanismos que eviten posibles conflictos de interés de los y/o las comisionadas al conocer determinados asuntos, y la falta de mecanismos de remoción que eviten potenciales destituciones cuando se afecten intereses políticos de los poderes del Estado.

En relación con los procedimientos de acceso y los procedimientos para la difusión de información pública se observa, sobre los primeros, que las leyes no prevén mecanismos progresivos como el ingreso de solicitudes vía telefónica. En relación con los segundos, fue posible identificar que los sujetos obligados no tienen la obligación de señalar las obligaciones de transparencia que no le son aplicables; y que la mayoría de las legislaciones de acceso a la información no contemplan rubros específicos para los distintos sujetos obligados o un sistema para incrementar requerimientos para la difusión proactiva de información pública.

RESULTADOS DESAGREGADOS POR ESTADO

Al considerar las evaluaciones individuales por entidad federativa podemos constatar que el **Índice Base** (medido en relación con la CPEUM) se comporta de la siguiente manera:

	IB	IP
Aguascalientes	0.58	0.55
Baja California	0.45	0.41
BCS	0.43	0.39
Campeche	0.61	0.56
Chiapas	0.64	0.48
Chihuahua	0.76	0.68
Coahuila	0.63	0.57
Colima	0.57	0.51
Distrito Federal	0.89	0.83
Durango	0.67	0.64
Edomex	0.61	0.52
Federal	0.65	0.55
Guanajuato	0.58	0.52
Guerrero	0.36	0.32
Hidalgo	0.56	0.48
Jalisco	0.59	0.51
Michoacán	0.55	0.55
Morelos	0.73	0.68
Nayarit	0.71	0.66
Nuevo León	0.74	0.67
Oaxaca	0.67	0.62
Puebla	0.53	0.49
Querétaro	0.44	0.40
Quintana Roo	0.49	0.44
Sinaloa	0.59	0.53
SLP	0.73	0.71
Sonora	0.52	0.45
Tabasco	0.63	0.57
Tamaulipas	0.55	0.54
Tlaxcala	0.70	0.57
Veracruz	0.73	0.71
Yucatán	0.59	0.53
Zacatecas	0.59	0.56

15 estados de la república en total se sitúan dentro del rango fijado del 0.6 al 0.9, sin conseguir alguno de los estados de la república, o el Distrito Federal un valor de 0.9 para el Índice Base. De manera global se puede apreciar que el Distrito Federal es la entidad federativa más adelantada. Lo anterior, tanto en las disposiciones normativas, el diseño institucional como la definición de procedimientos que garanticen una protección efectiva del derecho de acceso a la información con base en el mandato constitucional y otros criterios mínimos. El Distrito Federal presenta un Índice de 0.89, 0.36 puntos por encima del Índice Federal de 0.65. Existe una diferencia de 0.13 entre el Distrito Federal, entidad mejor calificada y el siguiente estado de la república con el mejor nivel en el índice base, el estado de Chihuahua. Esta entidad federativa presenta una calificación de 0.76. Los otros estados con los resultados más altos en el índice base son: Nuevo León (0.74), Veracruz (0.73), San Luis Potosí (0.73), Morelos (0.73), Nayarit (.71) y Tlaxcala (.70). Los estados de Durango (0.67), Chiapas (0.64), Tabasco (0.63), Coahuila (0.63), Estado de México (0.61) y Campeche (0.61) se sitúan también en el rango determinado entre 0.6 y 0.9 pero con resultados que van del 0.61 al 0.67 viendo debilitadas las garantías que las leyes de transparencia otorgan al derecho de acceso a la información. Especialmente preocupante entre los estados que se sitúan en este rubro es el caso de Campeche, donde una de sus principales debilidades se centra en las limitadas facultades de su órgano garante.

16 de las 32 legislaciones estudiadas presentan resultados para el Índice Base que se sitúan en el rango de 0.4 y 0.6. Es decir, utilizando como referencia el mandato constitucional y estándares nacionales de protección, la mitad de las legislaciones presentan calificaciones reprobatorias. Las legislaciones de los estados de Puebla (0.53), Michoacán (0.55), Tamaulipas (0.55), Hidalgo (0.56), Colima (0.57), Aguascalientes (0.58), Guanajuato (0.58), Jalisco (0.59), Sinaloa (0.59), Yucatán (0.59) y Zacatecas (0.59) se sitúan en un rango entre 0.53 y 0.59.

El estado con la más baja calificación para el Índice Base es Guerrero con una calificación de 0.36. En el caso de esta legislación todos los subíndices arrojan resultados reprobatorios.

ÍNDICE DE PROGRESIVIDAD

En relación con los resultados del Índice de Progresividad, observamos que, a diferencia del Índice Base, sólo nueve estados se sitúan en la categoría que va del 0.6 al 0.9, siendo éstos los estados de Nayarit (0.66); Morelos (0.68); San Luis Potosí (0.71); Veracruz (0.71); Nuevo León (0.67); Chihuahua (0.68); Durango (0.64); Oaxaca (0.62) y el Distrito Federal (0.83).

20 estados presentan calificaciones reprobatorias que se sitúan dentro del rango de 0.4 a 0.57. Los resultados para estos estados son los siguientes: Querétaro (0.40); Baja California (0.41); Sonora (0.45); Puebla (0.49); Michoacán (0.55); Tamaulipas (0.54); Hidalgo (0.48); Colima (0.51); Aguascalientes (0.55); Guanajuato (0.52); Jalisco (0.51); Sinaloa (0.53); Yucatán(0.53); Zacatecas (0.56); Campeche (0.56); Estado de México (0.52); Coahuila (0.57); Tabasco (0.57); Chiapas (0.48); y Tlaxcala (0.57). La calificación más baja del Índice de Progresividad también la presenta el Estado de Guerrero (0.32), seguido por Baja California Sur con una calificación de 0.39 y de Quintana Roo con un resultado de 0.44/1.