

NÚMERO 260

GUILLERMO M. CEJUDO Y ALEJANDRA RÍOS CÁZARES

## El acceso a la información gubernamental en América Central y México: Diagnóstico y propuestas

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

*Este documento es el reporte de una investigación coordinada por los autores que contó con la colaboración de Rafael Reyes García (Honduras/Panamá), María Adilia Serrano (Nicaragua) y José Antonio Pérez (Guatemala). La sección de México se basa en el análisis de Métrica de la Transparencia 2010 realizado por un equipo de investigación del Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, coordinado por el Dr. Sergio López Ayllón y conformado por los investigadores David Arellano, Guillermo M. Cejudo, Alejandra Ríos Cázares y como investigadores asociados Ana Elena Fierro, Adriana García y Juanita Gómez. Toda la información relacionada con la Métrica de la Transparencia se encuentra disponible en: [www.metricadetransparencia.cide.edu](http://www.metricadetransparencia.cide.edu)*

*El proyecto contó con el apoyo del Área de Gobernabilidad Local y Descentralización-Centro Regional PNUD y una versión preliminar se encuentra disponible en: <http://www.regionalcentrelac-undp.org/images/stories/DESCENTRALIZACION/productos/accesoinfo.pdf>*

*Los autores agradecen la colaboración de Manoel Pérez, Luis Armando Amaya y Juanita Gómez en la sistematización de la información y la construcción de figuras.*



## Resumen

---

*Con base en la experiencia reciente de análisis del sistema de acceso a la información en los gobiernos subnacionales de México (Métrica de la Transparencia 2010), en este documento analizamos los sistemas de acceso a la información pública en cuatro países centroamericanos (Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá) y los comparamos con la situación de cuatro entidades federativas en México (Chiapas, Distrito Federal, Puebla y Yucatán). La selección de casos tuvo como objetivo presentar un contexto similar para la ponderación de los casos centroamericanos. En el análisis se revisaron tres aspectos centrales de la operación del derecho de acceso a la información gubernamental: calidad de la normatividad, características de las instituciones involucradas, así como la información que entregan los gobiernos a los ciudadanos (respuestas a solicitudes específicas y características de los portales de internet de las oficinas públicas). El universo de análisis incluyó oficinas públicas de los tres poderes y gobiernos locales.*

*En este documento mostramos que el principal desafío para los países centroamericanos es contar con una política pública que permita estructurar un sistema coherente de acceso a la información; lo anterior, a pesar de la existencia de una legislación especializada en todos los casos. El documento concluye destacando diez elementos puntuales para fortalecer el acceso a la información pública.*

## Abstract

---

*This paper presents a comparative analysis of government transparency among four Central-American countries (Guatemala, Honduras, Nicaragua and Panamá) and four Mexican states (Chiapas, Distrito Federal, Puebla and Yucatán) (Selection of cases aimed to present similar contexts). For this study we followed the methodology of Métrica de la Transparencia 2010, a recently published study on government transparency in Mexico, and we reviewed three key elements that make the right to access public information possible: quality of legislation; institutional characteristics; and the information governments provide to citizens either through direct responses to specific citizens' requests or through websites of public offices. We analyze public offices of the three branches of government, as well as some municipal governments.*

*In this paper we show that regardless the existence of specific legislation on access to public information, the most important challenge that Central American countries face to consolidate a system of transparency is the absence of a public policy. We conclude presenting ten aspects that need immediate attention in order to build up an effective system of transparency.*



## *Introducción*

---

El acceso a la información pública ha sido reconocido como uno de los pilares de la rendición de cuentas gubernamental y, por ello, se ha dado un especial impulso a las propuestas de reforma legislativa en la materia.<sup>1</sup> Sin embargo, pocos han sido los análisis empíricos sobre los distintos factores que contribuyen —además de una buena legislación— al éxito o fracaso de los esfuerzos por eliminar la opacidad en la gestión gubernamental.<sup>2</sup>

Con base en el estudio de los sistemas de acceso a la información pública en cuatro países centroamericanos y cuatro entidades federativas mexicanas, este documento muestra que la normatividad en materia de acceso a la información pública es insuficiente si no se atienden factores indispensables para la operación de este derecho tales como la documentación de la gestión pública, la construcción de instituciones capaces de hacer valer el derecho, y la articulación cuidadosa de procesos y mecanismos para solicitar y obtener información. Sólo así es posible, como ha señalado Christopher Hood, pasar de la transparencia *de jure* a la transparencia *de facto*.<sup>3</sup>

En este texto, se realiza un análisis del funcionamiento de los sistemas de acceso a la información pública en cuatro países centroamericanos (Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá) y en cuatro entidades federativas en México (Chiapas, Distrito Federal, Puebla y Yucatán). La selección de casos se hizo pensando en maximizar las diferencias tanto en el desarrollo legislativo en materia de acceso a la información y en las condiciones contextuales (dinámica política, desarrollo económico y social), tanto entre los cuatro países centroamericanos como en los gobiernos subnacionales en México. La intención es presentar un contexto similar para la ponderación de los casos centroamericanos.

---

<sup>1</sup>Ackerman, John M. e Irma E. Sandoval-Ballesteros. 2006. 'The Global Explosion of Freedom of Information Laws'. *Administrative Law Review*. 58(1): 85-130; Bertoni, Eduardo Andrés. 2011. Libertad de información ¿tres palabras inofensivas? Leyes de acceso a la información y rol de la prensa. Washington: The World Bank. Michener, Greg y Bersch Katherine. 2011. The Quality of Transparency. Texto presentado en la Midwest Political Science Association, Abril; Banisar, David. *Freedom of Information Around the World 2006. A Global Survey of Access to Government Information Laws*. Privacy International 2006 [visita. Disponible en [www.privacyinternational.org](http://www.privacyinternational.org)].

<sup>2</sup> Algunas excepciones pueden encontrarse en: Alasdair Roberts. 2006. Dashed Expectations. *Governmental Adaptation to Transparency Rules*, en Christopher Hood y David Heald (eds.) *Transparency. The Key to Better Governance*. Oxford: Oxford University Press, pp. 107-126; Pasquier, Martial, Nicolas Pauchard y Sarah Holsen. 2011. Resistance to transparency in Switzerland: A case study analysis of behaviors and justifications. Documento presentado en la *First Global Conference on Transparency Research*, Newark, NJ: Rutgers University, Mayo; Ben Worthy. 2010. More Open But not More Trusted? The Effect of the Freedom of Information Act 2000 on the United Kingdom Central Government. *Governance* 23 (4), 561-582; Guillermo M. Cejudo, Sergio López Ayllón y Alejandra Ríos Cázares. 2011. Assessing transparency across levels of government in Mexico. Rules, institutions and practices. Documento presentado en la *First Global Conference on Transparency Research*, Newark, NJ: Rutgers University, Mayo.

<sup>3</sup> Hood, Christopher. 2006. Beyond Exchanging First Principles? Some Closing Comments, en Christopher Hood y David Heald (eds.), *Transparency. The Key to Better Governance*. Oxford: Oxford University Press, pp. 211-225.

Con base en la experiencia reciente de análisis del sistema de acceso a la información en los gobiernos subnacionales de México, realizado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), este documento analiza aspectos centrales de la operación del derecho de acceso a la información gubernamental, tales como la calidad de la normatividad de las instituciones y de los procesos, así como una revisión de la información que efectivamente entregan los gobiernos a los ciudadanos, tanto en forma de respuestas a solicitudes específicas, como en los portales de internet de las oficinas públicas.<sup>4</sup> En los ocho casos, se puso atención especial al estudio de los gobiernos locales: se analizaron, en cada uno, los portales electrónicos y los procesos de atención a solicitudes de información en tres gobiernos municipales.<sup>5</sup> Esto agrega una dimensión poco explorada en los estudios de acceso a la información, que es la interacción entre un marco normativo homogéneo y la existencia de regímenes diferenciados en los gobiernos locales.

En las siguientes páginas, tras una presentación breve de la metodología del estudio, se detalla el análisis de cuatro dimensiones del sistema de acceso a la información: la calidad de las normas de acceso a la información pública, la información que proactivamente se presenta en los portales electrónicos de los gobiernos, la valoración del proceso de solicitud de acceso a la información y el tipo de respuestas obtenidas, y el análisis de las instituciones garantes del derecho de acceso a la información. Tras ello, y con base en la información obtenida, este análisis permite identificar áreas de oportunidad y de riesgo que es necesario atender para garantizar y fortalecer el acceso a la información pública gubernamental. Así, en la última sección se proponen respuestas para dos preguntas clave: ¿Cuáles son los obstáculos más serios para el acceso efectivo de los ciudadanos a la información pública? Y, ¿cuáles son los retos más importantes del sistema de acceso a la información pública?

---

<sup>4</sup> Las características, detalles y resultados de esta investigación se encuentran disponibles en la página de internet: [www.metricadetransparencia.cide.edu](http://www.metricadetransparencia.cide.edu). Un resumen del estudio y una reflexión sobre los principales hallazgos puede encontrarse en Guillermo M. Cejudo, Sergio López Ayllón y Alejandra Ríos Cázares. 2011. Diagnóstico de la transparencia en México. Lecciones de *Métrica de la transparencia 2010. Transparencia y privacidad. Revista mexicana de acceso a la información y protección de datos*, 1, pp. 58-81.

<sup>5</sup> Hay, sin embargo, una diferencia importante: en los estados mexicanos se evaluó a los tres municipios más poblados, en tanto que en los países centroamericanos se optó por maximizar la variación y se escogió al municipio de la ciudad capital, a un municipio medio y a un municipio pequeño rural.



## **Objetivo y metodología**

El presente documento se construyó a partir de una propuesta metodológica que permite el estudio comparado de cuatro países centroamericanos y cuatro entidades federativas mexicanas (tres estados y el Distrito Federal). En la selección de casos se trató de privilegiar la variación en las características de los elementos del sistema de transparencia, sin descuidar el seleccionar unidades de análisis que compartieran rasgos socioeconómicos similares. El objetivo específico del proyecto consiste en identificar retos comunes, problemas recurrentes y mejores prácticas en materia de acceso a la información gubernamental en países de América Central y los estados mexicanos.

Así, para cada uno de los casos se analiza: la legislación en materia de acceso a la información a la luz de buenas prácticas y estándares internacionales;<sup>6</sup> la fortaleza institucional de los órganos encargados de hacer valer el derecho de acceso a la información; el proceso de solicitud de información —mediante un ejercicio de usuario simulado— para valorar los tiempos de respuesta y la calidad de la información, así como para identificar las buenas y malas prácticas en el ejercicio cotidiano del derecho acceso a la información; y los portales electrónicos de las oficinas de gobierno, para analizar la calidad de la información provista y la facilidad de uso.

Para el análisis de la calidad de las normas, se hizo primero una breve revisión de la historia legislativa (evolución normativa en materia de transparencia, incluyendo no sólo las leyes de acceso a la información, sino cualquier normatividad adicional relevante), así como una valoración cualitativa de las leyes de acceso a la información en cada caso. Finalmente, se cuantificaron algunos elementos comparables en los marcos legislativos, que sirven de base para contrastar los datos de la calidad legal con la información sobre el funcionamiento del sistema de acceso a la información pública.

El segundo componente de análisis fue el institucional: la revisión del entramado de instituciones encargadas de hacer valer el derecho de acceso a la información pública, lo que incluye una breve narrativa histórica de la evolución de estas instituciones y el análisis del proceso mediante el cual un ciudadano puede inconformarse por una negativa de información.

Los últimos dos componentes se refieren a la información que efectivamente obtienen los ciudadanos, tanto vía solicitudes de acceso a la información (respecto a lo cual se analizó el proceso de trámite de la

---

<sup>6</sup> Por ejemplo, la recientemente publicada *Ley Modelo de Acceso a la Información* de la Organización de Estados Americanos.

solicitud, así como características de las oficinas que reciben las solicitudes, con énfasis en las prácticas que facilitan o dificultan el acceso a la información de parte de los ciudadanos; se analizaron también los tiempos de respuesta y la calidad de las respuestas), como en los portales de internet de las oficinas públicas (respecto a lo cual se analizó tanto la información contenida como la facilidad de acceso, y la calidad y actualidad de la información). Para ambos componentes, los sujetos analizados fueron las siguientes oficinas (o sus equivalentes):

**TABLA 1. OFICINAS PÚBLICAS ANALIZADAS**

|  |
|--|
| 1. OFICINA DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA               |
| 2. MINISTERIO DEL INTERIOR                                 |
| 3. MINISTERIO DE FINANZAS PÚBLICAS                         |
| 4. MINISTERIO DE SALUD                                     |
| 5. MINISTERIO DE EDUCACIÓN                                 |
| 6. MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL                         |
| 7. MINISTERIO DE INFRAESTRUCTURA                           |
| 8. PODER LEGISLATIVO (Y ENTIDAD SUPERIOR DE FISCALIZACIÓN) |
| 9. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (O EQUIVALENTE)  |
| 10. TRES GOBIERNOS MUNICIPALES:                            |
| a. UNO GRANDE URBANO                                       |
| b. UNO MEDIANO SEMIURBANO                                  |
| c. UNO PEQUEÑO RURAL                                       |

En las siguientes secciones, se presentan los resultados agregados de cada uno de los componentes y una comparación de los ocho casos.

### *Historia legislativa*

El derecho de acceso a la información pública tiene ya una larga historia. Si bien la primera legislación en la materia data de 1756 en Suecia, es a partir de los últimos veinte años que la idea de crear una legislación que de sustento a este derecho, ha cobrado particular relevancia. Tan solo entre el año 2000 y el año 2005, fueron aprobadas 34 leyes o decretos en materia de transparencia gubernamental y acceso a la información pública en distintas partes del mundo.<sup>7</sup> Este impulso por reconocer el derecho ciudadano de acceso a la información gubernamental ha sido particularmente intenso en el continente americano, en donde a la fecha, catorce países cuentan ya con una legislación de alcance nacional que regula la transparencia gubernamental y el acceso a la información pública.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Michener, Greg. 2011. "FOI Laws around the World", *Journal of Democracy*, vol.22, num. 2, abril, p. 148.

<sup>8</sup> Los casos pendientes más significativos –por sus dimensiones– son Argentina y Brasil, los países grandes del Cono Sur, en donde los congresos nacionales están discutiendo sendas iniciativas de ley Michener, Greg: *The Surrender of*

Uno de los casos notables en este desarrollo legislativo fue México, país que después de 70 años de dominio de un solo partido político, avanzaba hacia el siglo XXI con una serie de reformas legislativas que anunciaban el fortalecimiento de la rendición de cuentas gubernamental, tales como la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP aprobada en 2002), la cual ha generado las bases para la creación de una nueva institucionalidad en materia de transparencia gubernamental que ha obligado a realizar ajustes en las instancias federales, además de impactar de manera indirecta en los gobiernos estatales y municipales a lo largo de la república.

Si bien es cierto que existieron iniciativas en materia de transparencia en algunas entidades federativas del país antes de la aprobación final de la LFTAIP, la legislación federal fue la primera ley aprobada y vigente. De hecho, a partir de la aprobación de la LFTAIP, las 32 entidades de la república (31 estados y el Distrito Federal) adoptaron de manera paulatina algún tipo de normatividad en la materia; de tal suerte que para 2005, 25 estados habían reconocido el derecho de acceso a la información pública en su marco jurídico. El problema, sin embargo, fue que no todas las disposiciones normativas incluían los mismos principios o criterios, creando con ello una desigualdad importante en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. En respuesta a los problemas derivados de la heterogeneidad de principios y criterios, se generó un movimiento plural que incluyó gobernadores estatales, académicos y organizaciones de la sociedad civil, cuyo objetivo central era consolidar una reforma constitucional que estableciera los principios mínimos que todas las entidades de la república debían incorporar a sus legislaciones y reconocer en los procesos en materia de transparencia gubernamental. La reforma fue aprobada en 2007 y entre sus artículos transitorios otorgaba un año exacto para que todas las entidades de la república ajustaran la normatividad correspondiente. Al día de hoy, los 31 estados y el Distrito Federal cuentan con una ley de transparencia, y con algunas excepciones, los principios constitucionales han sido asimilados a la normatividad local.<sup>9</sup>

A pesar del esfuerzo de homogeneización que se impulsó con la reforma constitucional en México, persisten en el país diferencias importantes; por ejemplo, la *Métrica de la Transparencia 2010* encontró que la calidad de la legislación del Distrito Federal era marcadamente superior a la calidad de esta normatividad en el estado de Baja California. Para el análisis de este documento se seleccionaron cuatro entidades federativas (Chiapas, Distrito Federal, Puebla y Yucatán) que constituyen cuatro ejemplos de distintas fases de desarrollo legislativo en México. De los cuatro estados analizados en este documento, el primero en adoptar una ley de transparencia fue el Distrito

---

Secrecy: Explaining the Emergence of Strong Access to Information Laws in Latin America. URL: <http://gregmichener.com/Dissertation.html> Consulta: julio 13, 2011.

<sup>9</sup> Una de las excepciones al ajuste que mandataba la reforma constitucional es la propia legislación federal.

Federal (2003) cuya legislación estuvo sometida a varias reformas hasta la aprobación de una segunda legislación (que abrogaba la primera) en marzo del 2008. Esta nueva ley (con sus reformas subsiguientes) constituye una de las legislaciones más avanzadas en todo el país.<sup>10</sup> Los estados de Puebla y Yucatán aprobaron legislaciones en la materia en 2004, mientras que Chiapas lo hizo apenas en 2006.

Aunque no es posible hacer una narrativa pormenorizada de la historia legislativa de cada una de estas leyes, basta decir que las legislaciones se aprobaron en diversas situaciones políticas, lo cual resulta relevante en un tema que, por principio, es político. Mientras que en el Distrito Federal, la ley original y sus subsecuentes reformas fueron impulsadas y aprobadas por el Partido de la Revolución Democrática (principal partido de “izquierda” en México) en dominio del poder ejecutivo y legislativo; la legislación de Puebla se aprobó bajo la batuta del Partido Revolucionario Institucional (que había conservado el poder en el Estado por más de siete décadas, incluyendo la mayoría legislativa en el estado). En el caso de Chiapas la legislación surgió en un contexto de amplia pluralidad política, mientras que en Yucatán, la legislación es bienvenida en un contexto de dominio del Partido Acción Nacional (principal partido de “derecha” en México). Lo anterior da cuenta de que la aprobación e impulso (y en ocasiones, obstaculización) de la transparencia no es prerrogativa de un partido en específico, ni de una ideología concreta y tampoco es característica de una situación política particular.

Por otro lado, en los países centroamericanos que se analizan aquí, la situación es similar, excepto que, de acuerdo con los informes de cada país que alimentan este documento, la aprobación de la legislación estuvo enmarcada por un proceso de transformación institucional cuyo énfasis central fue el combate a la corrupción. En Honduras, Guatemala y Nicaragua, la legislación se aprueba en los primeros años de la gestión presidencial, cuando ninguno de los tres presidentes en cuestión (Manuel Zelaya, Álvaro Colom y Daniel Ortega) contaba con mayoría legislativa. Finalmente, en Panamá, la ley ocurre en el último tercio del gobierno de Mireya Moscoso, cuando ésta contaba con el apoyo del Congreso Nacional, pero en un contexto de desconfianza que se presentó a través del reglamento de 2004 (posteriormente abrogado) que asestaba un revés al imponer restricciones al derecho de acceso.<sup>11</sup> La figura 1 presenta un resumen de este breve recuento.

---

<sup>10</sup> En junio del 2011, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó una nueva ley de transparencia y acceso a la información que corrige los problemas que fueron detectados en la ley anterior.

<sup>11</sup> Ver Michenerp. 307:

<http://gregmichener.com/Greg%20Michener%20Dissertation--The%20Surrender%20of%20Secrecy%20in%20Latin%20America--2010.pdf>

FIGURA 1.HISTORIA LEGISLATIVA

|                  | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| CHIAPAS          |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| DISTRITO FEDERAL |      |      |      |      |      |      |      |      | **   |      |      |      |
| PUEBLA           |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| YUCATÁN          |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| GUATEMALA        |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| HONDURAS         |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| NICARAGUA        |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| PANAMÁ           |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |

\*\* El Distrito Federal aprobó una nueva legislación en materia de transparencia el 28 de marzo del 2008, con la que se abrogó la legislación original del 8 de mayo del 2003.

### Dimensión normativa

En el análisis de la transparencia gubernamental y el acceso a la información pública se ha privilegiado el estudio de la normatividad vigente. Como es claro, la mera existencia de una norma en materia de acceso a la información dice poco sobre la calidad del marco normativo. Lo que se busca en el análisis de esta dimensión es identificar algunos componentes básicos en la ley que permitirían valorar su calidad en términos del efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

El análisis que se presenta a continuación no pretende ser exhaustivo. Se trata, simplemente, de una evaluación general de la legislación vigente a mayo del 2011 en los ocho casos de estudio. El objetivo es ofrecer una fotografía panorámica que permita identificar los rezagos centrales en la normatividad de los casos analizados. Este esfuerzo parte de una premisa muy sencilla: que si bien la legislación en materia de acceso a la información pública es fundamental para el efectivo ejercicio del derecho, tener una buena ley no es suficiente. Se requiere –tal y como se mencionó en la introducción– de un entramado institucional y una serie de prácticas de gestión que complementen y den forma concreta, en el actuar cotidiano, al principio central de la transparencia gubernamental: el acceso ciudadano a la información pública. Es decir, aunque una legislación sólida disminuya la probabilidad de enfrentar problemas en la implementación de la política de acceso a la información, no la suple; como tampoco sustituye a todos los elementos de un sistema de transparencia (que va más allá del solo derecho de acceso a la información). En la misma lógica, una mala ley puede encontrarse en la práctica con instituciones o actores que logren ajustar rutinas y procedimientos para sortear las debilidades de la propia legislación y, con ello, facilitar el acceso ciudadano a la información pública.

En el análisis de la normatividad que se incluye en este documento, se privilegiaron diez categorías —o elementos clave— que se reconocen necesarios para una legislación consistente en materia de acceso a la información.<sup>12</sup> Esta categorización toma como punto de partida la propuesta metodológica del estudio *Métrica de la Transparencia 2010* que evaluó todas las legislaciones mexicanas en este tema a la luz de los principios del artículo 6º de la Constitución mexicana, y siguiendo los lineamientos del Código de Buenas Prácticas y Alternativas para el Diseño de Leyes de Transparencia y Acceso a la Información Pública,<sup>13</sup> elaborado por académicos mexicanos e internacionales.<sup>14</sup>

Los diez elementos de análisis fueron los siguientes:

1. La legislación tiene sustento constitucional que define el acceso a la información como un derecho ciudadano.
2. La legislación identifica con claridad los sujetos gubernamentales obligados a proveer información.
3. Existe un catálogo de información que debe ser disponible sin que medie solicitud alguna (es decir, se identifica un listado de información que debe ser pública de oficio).
4. Se regula con precisión el tipo de información que puede ser considerada como reservada o confidencial.
5. Se regula con precisión el proceso para clasificar cierta información como reservada o confidencial.
6. Existe un proceso administrativo (o jurisdiccional) al alcance del ciudadano para hacer exigible el derecho de acceso a la información.
7. Hay disposiciones en materia de archivos administrativos.
8. Se establece un órgano garante u organismo especializado para verificar el cumplimiento con las obligaciones en materia de acceso a la información.
9. Se definen con claridad los mecanismos con que cuenta el ciudadano para solicitar información.
10. Hay responsabilidades administrativas (y posibles sanciones) para funcionarios públicos que incumplan con entregar información a los ciudadanos.

---

<sup>12</sup> Es importante notar que estas categorías no son equivalentes a las empleadas en el ejercicio de la *Métrica de la Transparencia*, pues éste fue un estudio mucho más ambicioso y comprehensivo.

<sup>13</sup> Ver Sergio López Ayllón, 2007. En *Métrica de la Transparencia 2010*, se explica que el “Código es el resultado de un ejercicio de consulta y consenso encabezado por la [Comisión Mexicana de Acceso a la Información Pública] y el [Instituto Federal de Acceso a la Información], y desarrollado técnicamente por un grupo de investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la [Universidad Nacional Autónoma de México] y del [Centro de Investigación y Docencia Económicas]” ver *Métrica de la Transparencia 2010*, p. 15.

<sup>14</sup> Conviene apuntar aquí una nota de precaución: el análisis que a continuación se presenta se restringe a disposiciones legislativas, lo que deja parcialmente de lado el estudio de reglamentos y otras disposiciones normativas.

Cada uno de estos elementos, sin embargo, se encuentra ponderado de una manera específica con la finalidad de reflejar su importancia relativa dentro del marco normativo. Así, los elementos relacionados con “la información pública de oficio, el diseño del órgano garante, el proceso de acceso y el recurso de revisión tienen una importancia relativa más alta”. En contraste con la metodología original que da pie a este estudio, se ponderó en un nivel intermedio la existencia de un sustento constitucional sobre el acceso a la información como un derecho ciudadano.<sup>15</sup> Finalmente, se encuentran “los aspectos relacionados con la organización de la información y el diseño institucional”, o de incentivos. La tabla siguiente resume la ponderación empleada. Para una mejor comprensión, se creó un índice que suma el resultado de cada una de las categorías analizadas y normaliza el resultado a un valor de entre 0 y 1, donde 1 es representativo de una legislación que contempla —en general— las categorías de análisis.<sup>16</sup>

**TABLA 2. PONDERACIÓN ANÁLISIS NORMATIVO**

| CLAVE | CATEGORÍA  | PONDERACIÓN |
|-------|--|-------------|
| A     | EXISTE UN CATÁLOGO DE INFORMACIÓN QUE DEBE SER DISPONIBLE SIN QUE MEDIE SOLICITUD ALGUNA (INFORMACIÓN PÚBLICA DE OFICIO)                           | 1           |
| B     | EXISTE UN PROCESO ADMINISTRATIVO (O JURISDICCIONAL) AL ALCANCE DEL CIUDADANO PARA HACER EXIGIBLE EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN             | 1           |
| C     | SE ESTABLECE UN ÓRGANO GARANTE U ORGANISMO ESPECIALIZADO PARA VERIFICAR EL CUMPLIMIENTO CON LAS OBLIGACIONES EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN | 1           |
| D     | SE DEFINEN CON CLARIDAD LOS MECANISMOS CON QUE CUENTA EL CIUDADANO PARA SOLICITAR INFORMACIÓN  | 1           |
| E     | LA LEGISLACIÓN TIENE UN SUSTENTO CONSTITUCIONAL QUE DEFINE EL ACCESO A LA INFORMACIÓN COMO UN DERECHO CIUDADANO                                    | 0.6         |
| F     | LA LEGISLACIÓN IDENTIFICA CON CLARIDAD LOS SUJETOS GUBERNAMENTALES OBLIGADOS A PROVEER INFORMACIÓN   | 0.6         |
| G     | SE REGULA CON PRECISIÓN EL TIPO DE INFORMACIÓN QUE PUEDE SER CONSIDERADA COMO RESERVADA O CONFIDENCIAL   | 0.3         |
| H     | SE REGULA CON PRECISIÓN EL PROCESO PARA CLASIFICAR CIERTA INFORMACIÓN COMO RESERVADA O CONFIDENCIAL  | 0.3         |
| I     | HAY DISPOSICIONES EN MATERIA DE ARCHIVOS ADMINISTRATIVOS   | 0.3         |
| J     | HAY RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS (Y POSIBLES SANCIONES) PARA FUNCIONARIOS PÚBLICOS QUE INCUMPLAN CON ENTREGAR INFORMACIÓN A LOS CIUDADANOS    | 0.3         |

<sup>15</sup> En la metodología original, esta categoría recibía la ponderación más baja, pues al tratarse de principios enarbolados por la Constitución federal, el nivel de exigencia en términos de desarrollo legislativo era menor. Al ser éste un análisis que no se restringe a las entidades federativas de México, se pensó prudente dar mayor ponderación a estos elementos.

<sup>16</sup> El puntaje alcanzado no debe leerse, por supuesto, como una calificación de la calidad de la ley; es simplemente un reflejo de las categorías incluidas en la legislación.

**TABLA 3. CATEGORÍAS DE ANÁLISIS**

| CLAVE (PONDERACIÓN) |  | HONDURAS | GUATEMALA | NICARAGUA | PANAMÁ | CHIAPAS | DISTRITO FEDERAL | PUEBLA | YUCATÁN | TOTAL |
|---------------------|--|----------|-----------|-----------|--------|---------|------------------|--------|---------|-------|
| A                   | EXISTE UN CATÁLOGO DE INFORMACIÓN QUE DEBE SER DISPONIBLE SIN QUE MEDIE SOLICITUD ALGUNA (INFORMACIÓN PÚBLICA DE OFICIO)                           |          |           |           |        |         |                  |        |         | 8     |
| B                   | EXISTE UN PROCESO ADMINISTRATIVO (O JURISDICCIONAL) AL ALCANCE DEL CIUDADANO PARA HACER EXIGIBLE EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN             |          |           |           |        |         |                  |        |         | 8     |
| C                   | SE ESTABLECE UN ÓRGANO GARANTE U ORGANISMO ESPECIALIZADO PARA VERIFICAR EL CUMPLIMIENTO CON LAS OBLIGACIONES EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN |          |           |           |        |         |                  |        |         | 5     |
| D                   | SE DEFINEN CON CLARIDAD LOS MECANISMOS CON QUE CUENTA EL CIUDADANO PARA SOLICITAR INFORMACIÓN  |          |           |           |        |         |                  |        |         | 8     |
| E                   | LA LEGISLACIÓN TIENE UN SUSTENTO CONSTITUCIONAL QUE DEFINE EL ACCESO A LA INFORMACIÓN COMO UN DERECHO CIUDADANO                                    |          |           |           |        |         |                  |        |         | 7     |
| F                   | LA LEGISLACIÓN IDENTIFICA CON CLARIDAD LOS SUJETOS GUBERNAMENTALES OBLIGADOS A PROVEER INFORMACIÓN   |          |           |           |        |         |                  |        |         | 8     |
| G                   | SE REGULA CON PRECISIÓN EL TIPO DE INFORMACIÓN QUE PUEDE SER CONSIDERADA COMO RESERVADA O CONFIDENCIAL   |          |           |           |        |         |                  |        |         | 8     |
| H                   | SE REGULA CON PRECISIÓN EL PROCESO PARA CLASIFICAR CIERTA INFORMACIÓN COMO RESERVADA O CONFIDENCIAL  |          |           |           |        |         |                  |        |         | 8     |
| I                   | HAY DISPOSICIONES EN MATERIA DE ARCHIVOS ADMINISTRATIVOS   |          |           |           |        |         |                  |        |         | 7     |
| J                   | HAY RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS (Y POSIBLES SANCIONES) PARA FUNCIONARIOS PÚBLICOS QUE INCUMPLAN CON ENTREGAR INFORMACIÓN A LOS CIUDADANOS    |          |           |           |        |         |                  |        |         | 8     |
|                     | TOTAL  | 0.906    | 0.844     | 0.844     | 0.797  | 1.000   | 1.000            | 1.000  | 1.000   |       |

La tabla anterior resume los resultados generales y muestra la heterogeneidad de las normas, pues mientras las legislaciones mexicanas cumplen con las categorías generales de análisis, las centroamericanas se encuentran relativamente rezagadas en aspectos que, como veremos a continuación, son clave.

Como resulta evidente, la mayoría de las legislaciones analizadas incorporan las categorías de estudio; sin embargo, en el caso de las legislaciones centroamericanas, las ausencias normativas ocurren



particularmente en las categorías que reciben mayor ponderación en el análisis. Existen dos reflexiones importantes en torno a las celdas en rojo.

La primera reflexión es sobre la ausencia de sustento constitucional en el caso hondureño. Aunque es posible argumentar que no todo el derecho constitucional emana o se encuentra en la Constitución Nacional, debido a que legislación general u otras disposiciones del marco normativo pueden reconocer o darle el carácter de constitucional a un derecho en particular, resulta complicado argumentar que la garantía de protección es la misma, pues mientras no se reconozca y delimite lo que se conoce como bloque de constitucionalidad, la protección al derecho de acceso a la información pública queda en entredicho.<sup>17</sup> Aún así, destaca que pese a lo reciente de la Ley, ésta cuenta ya con reglamentación detallada.

La segunda reflexión es mucho más compleja y se refiere no tanto a la ausencia de un órgano garante en los países analizados, como a la existencia de un diseño institucional por demás complejo para velar por el debido respeto al derecho de acceso a la información pública de la población en general. Son dos las debilidades que se identifican: por un lado, existe una dispersión de autoridad y, por otra parte, existe una saturación de responsabilidades en instituciones específicas. Ambas situaciones son contraproducentes.

El primer caso está principalmente representado por Panamá, en donde se identifican, al menos, cuatro instituciones o autoridades responsables de velar el derecho de acceso a la información (el Consejo Nacional de Transparencia, la Defensoría del Pueblo, la Asamblea Nacional y la Corte Suprema). El problema central es que lejos de fortalecer la protección del derecho, la existencia de múltiples autoridades con responsabilidades difusas sólo genera incertidumbre en los procedimientos. Por otra parte, si bien Panamá cuenta con la importante figura del *Habeas Data*, interponer un recurso en este sentido —por las características del proceso— implica una barrera para el usuario, además de que resulta en contrasentido al principio de “oportunidad de la información”, uno de los más importantes en el derecho de acceso a la información (ver anexo). El recurso de *Habeas Data* no parece garantizar este principio, pues su resolución recae en una autoridad que no importando la buena voluntad y los buenos oficios, enfrenta una agenda compleja (como

---

<sup>17</sup> Sin embargo, contar con un bloque de constitucionalidad no otorga a la norma en cuestión el mismo peso que una norma establecida de manera explícita en el texto constitucional. Sobre la importancia del bloque de constitucionalidad tenemos, por ejemplo, la reciente resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Mexicana, quien a partir de la reforma de junio de 2011 al artículo 1 de la Constitución General, confirmó que los tratados y convenciones en derechos humanos constituían parte del bloque de constitucionalidad del derecho mexicano. En consecuencia, a inicios de julio de este año, la misma Corte emitió resoluciones que limitan el fuero castrense en la investigación y enjuiciamiento de delitos del fuero común. Desde 2009, año en el que la Corte Interamericana de Derechos Humanos resolvió el caso Rosendo Radilla, se habían dado presiones por limitar las garantías del fuero castrense. Éste es simplemente un ejemplo de la importancia que reviste reconocer un derecho en el marco de la constitución o dar reconocimiento explícito a los elementos que forman parte del bloque de constitucionalidad.

todas las cortes supremas). Al parecer, el número de recursos de *Habeas Data* ha sido particularmente bajo y con mucha probabilidad esto se deba no a una efectiva resolución de solicitudes de acceso o a la eficiencia de la información pública de oficio (como se verá en secciones posteriores), sino a la dispersión de responsabilidades que genera una importante confusión con respecto a la autoridad responsable y a la autoridad garantista. No parece haber claridad para el ciudadano panameño sobre qué hacer, a dónde acudir o con quién hacerlo. La sencillez en la determinación de responsables y responsabilidades es un factor clave para un efectivo derecho de acceso a la información.<sup>18</sup>

De alguna manera, Nicaragua presenta una situación similar, pues en este país no existe uno, sino varios órganos garantes, conocidos como Coordinaciones de Acceso a la Información Pública. Existe una Coordinación por cada poder del estado, una en las dos regiones autónomas (RAAN y RAAS), además de los correspondientes a las 153 municipalidades. A pesar de estar regulado el proceso de conformación, a la fecha no se ha constituido coordinación alguna. Entre otras potenciales razones, aquí se adelanta la hipótesis de que no existen incentivos (positivos o negativos) para los titulares de cada uno de los poderes, de los dos gobiernos autónomos (RAAN y RAAS) o las municipalidades para dar cabal cumplimiento al mandato de crear una Coordinación. En este punto, es útil recordar que uno de los principios más importantes para el funcionamiento del órgano garante es la autonomía política, operativa y de gestión. La estructura actual de la normatividad nicaragüense no parece dar garantía a ninguna de estas tres precondiciones.<sup>19</sup>

El segundo problema identificado (saturación de responsabilidades) se presenta en el caso de Guatemala, donde la responsabilidad de velar por el respeto al derecho de acceso se deposita en el Procurador de Derechos Humanos, quien asume la tarea como una responsabilidad adicional. Si bien el acceso a la información pública es un derecho fundamental, es importante considerar que su lógica es distinta y que compactar la defensa de ambos en la misma institución contraviene uno de los principios clave de la adecuada garantía del derecho de acceso a la información que es la especialización. En este sentido, la experiencia del estado mexicano de Querétaro es ilustrativa. En marzo del 2007, se intentó fusionar la Comisión Estatal de Derechos Humanos con la Comisión Estatal de Información Gubernamental a iniciativa del ejecutivo estatal. La reforma motivó una acción de inconstitucionalidad que fue resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su calidad de Tribunal Constitucional en septiembre del 2008,<sup>20</sup> que argumentó que “la fusión de los organismos estatales de derechos humanos y de acceso a la

---

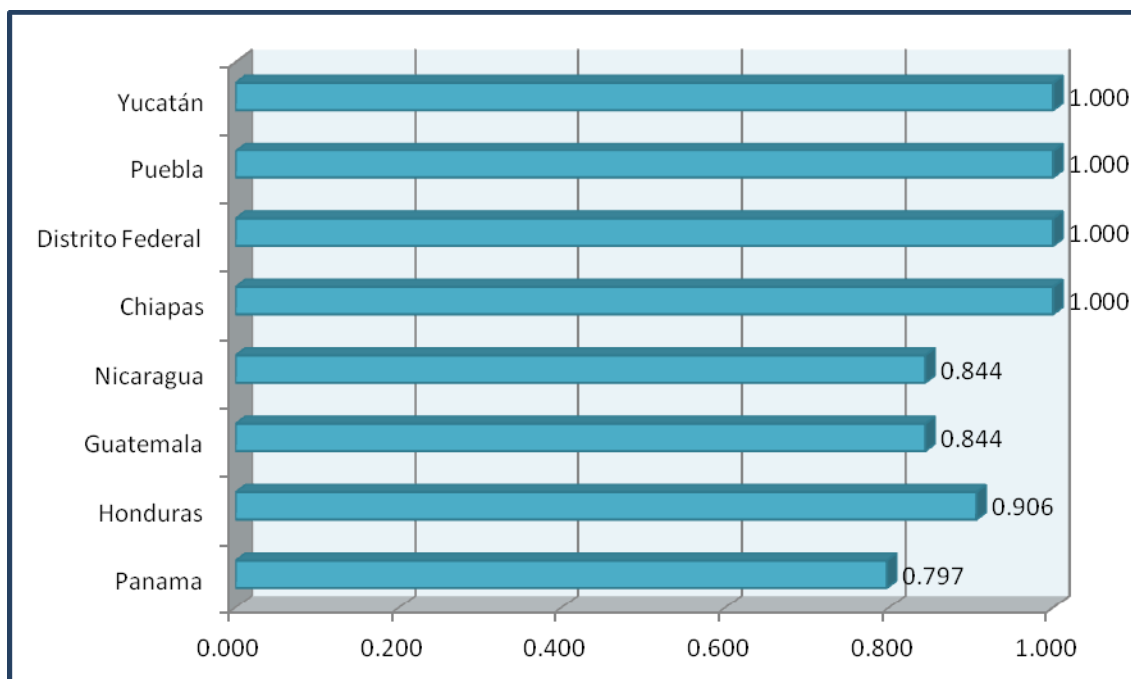
<sup>18</sup> En la sección correspondiente al análisis del órgano garante, se abundará un poco más sobre este tema.

<sup>19</sup> En Nicaragua, se tiene además la opción de reclamar el derecho de acceso a la información por la vía de lo contencioso administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia. En dicho caso, no se requiere del agotamiento de la vía administrativa. En la práctica, este mecanismo no es asequible para el ciudadano, aunque existe en la Ley.

<sup>20</sup> Se refiere a las acciones de inconstitucionalidad 76/2008 y sus acumuladas 77/2008 y 78/2008.

información del estado de Querétaro [es inconstitucional], porque afecta los principios de autonomía y de especialización reconocidos en el artículo sexto de la Constitución local” y agregaba que “la ausencia de autonomía bilateral pone en tela de juicio la protección efectiva, especializada, imparcial e independiente de los derechos fundamentales que se deben proteger por cada órgano”.<sup>21</sup> A manera de explicación, los magistrados argumentaron que “la Comisión Estatal de Derechos Humanos, [...] vigila que no se vulneren las garantías de los particulares, en tanto que la Comisión Estatal de Información Gubernamental controla el acceso a datos de cualquier dependencia, incluida la primera”.<sup>22</sup> Si bien esta resolución de la Suprema Corte parte del reconocimiento de autonomía que hace la propia constitución queretana a ambas instituciones (en distintos niveles), es importante tomar en cuenta estas consideraciones como una invitación a la reflexión sobre la importancia de instituciones especializadas en cada una de estas materias. La figura 2 muestra resultados generales de este análisis de las leyes y permite la comparación entre los distintos casos.

**FIGURA 2. SÍNTESIS DEL ANÁLISIS DE LA DIMENSIÓN NORMATIVA**

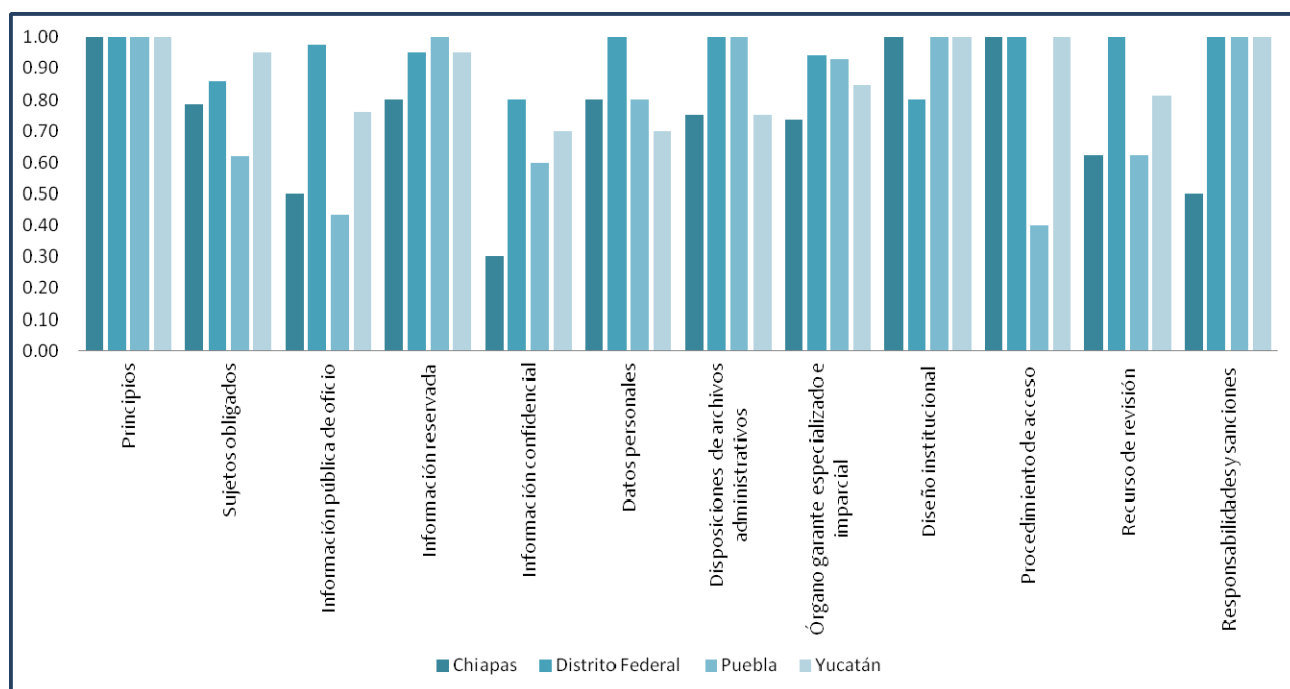


<sup>21</sup> Ver la nota informativa de Julián Sánchez “Inconstitucional, fusión de organismos de derechos humanos y transparencia” en *El Universal*, publicada el 25 de septiembre de 2008. URL: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/541555.html>

<sup>22</sup> Jesús Aranda “Ilegal, fusionar CEDH y órgano de transparencia de Querétaro” en *La Jornada*, 24 de septiembre de 2008 URL: <http://www.jornada.unam.mx/2008/09/24/index.php?section=estados&article=036n1est>

Para finalizar esta sección, presentamos los resultados pormenorizados del análisis normativo que se llevó a cabo en *Métrica de la Transparencia* de las entidades federativas mexicanas analizadas siguiendo la categorización y ponderación original. Este ejercicio tiene por intención mostrar que en el análisis minucioso de la normatividad es aún posible encontrar más diferencias y debilidades en las legislaciones estatales de acceso a la información pública. Sería interesante un análisis similar de la normatividad en Centroamérica para identificar con precisión las áreas de riesgo y las áreas de oportunidad. Nuevamente, el margen de evaluación generó un índice normalizado de 0 a 1 donde 1 es la calificación ideal.

FIGURA 3. ANÁLISIS NORMATIVO DE LOS CUATRO ESTADOS MEXICANOS<sup>23</sup>



Las figuras que ilustran esta sección dan cuenta de dos aspectos relevantes. Por una parte, la debilidad principal de las legislaciones de los países centroamericanos es la ausencia de un órgano garante autónomo y con responsabilidades definidas. Por otra parte, los gráficos también demuestran que incluso las legislaciones mexicanas que obtienen un puntaje ideal en agregado (primer ejercicio), muestran ciertas disparidades cuando se hace un análisis detallado de cada una de las categorías. En este sentido, conviene resaltar que los temas más complicados en la homogeneización normativa en México son los relativos a la definición concreta de los sujetos obligados (un

<sup>23</sup> Una explicación detallada se encuentra en el reporte general disponible en: [www.metricadetransparencia.cide.edu](http://www.metricadetransparencia.cide.edu)

tema que, por cierto, es también punto débil en las legislaciones de los países centroamericanos como se verá a detalle en secciones posteriores de este documento), la precisión y alcance de la información pública de oficio, la regulación de cómo se determina información confidencial y las características del recurso de revisión.

Un tema adicional es el relativo a la regulación y fomento archivístico. Aunque parezca una obviedad, es importante recordar que no hay acceso a la información sin información. Aunque la mayoría de las leyes analizadas incluyen algún tipo de disposición en materia de archivos, éstas son de corto alcance o no vinculantes. Es fundamental actualizar la normatividad en este tema (por ejemplo, en Panamá, donde el reglamento correspondiente data de los años cincuenta), y fortalecer la capacidad de los órganos garantes (o las instituciones responsables) para vigilar la adecuada documentación de las decisiones de gobierno, así como el cuidado de la información relativa a todos los aspectos de la gestión pública. Lo anterior no exime (por el contrario) a las dependencias e instancias de los poderes legislativo y judicial, así como a los gobiernos subnacionales que son, por lo general, los menos capacitados en estos temas.

### ***Dimensión portales de gobierno***

Los portales de internet de los gobiernos son un instrumento fundamental para el ejercicio del derecho de acceso a la información. Si bien es cierto que en países donde la cobertura del servicio de internet es limitado, el alcance de estos portales se reduce; también lo es que los portales pueden ser un instrumento eficaz cuando están complementados con otros mecanismos de acceso a la información.<sup>24</sup> Por ello, analizar la calidad de los portales, tanto en términos de la información contenida, como la facilidad de acceso, es un buen indicador del funcionamiento real de un sistema en el que los gobiernos ponen a disposición del ciudadano información pública.

Para valorar la calidad de los portales gubernamentales en términos de transparencia y acceso a la información en las oficinas públicas mencionadas en la tabla 1 (o equivalentes, que se describen en el anexo A) de los cuatro países seleccionados, cada uno de los portales evaluados fue revisado en dos ocasiones: durante la primera semana de abril y la tercera semana de abril de 2011. Se analizó tanto la información contenida, como la facilidad de uso del portal, de acuerdo a la siguiente lista de indicadores:

---

<sup>24</sup> Helen Darbishire. 2010. Proactive Transparency: The Future of the Right to Information? A review of Standards, Challenges, and Opportunities. Washington DC, The World Bank (Access to Information Program Working Paper).

1. Existe un vínculo de “transparencia” visible desde la página de inicio.
2. El portal incluye información sobre el marco normativo de la institución correspondiente.
3. El portal incluye información sobre la estructura orgánica de la oficina pública.
4. El portal incluye informe de actividades y avances en el cumplimiento de las metas y objetivos.
5. El portal incluye informes de personal, directorio de servidores públicos y sueldos.
6. El portal incluye información sobre el presupuesto de la institución correspondiente.
7. El portal incluye informes de ejecución del presupuesto.
8. El portal incluye información sobre contratos y obras públicas.
9. El portal incluye información sobre auditorías de la institución correspondiente.
10. El portal incluye información sobre cómo solicitar información (vía el ejercicio del derecho de acceso a la información) que no está contenida en el portal.
11. El portal incluye un contacto para obtener información sobre el funcionamiento del portal.<sup>25</sup>

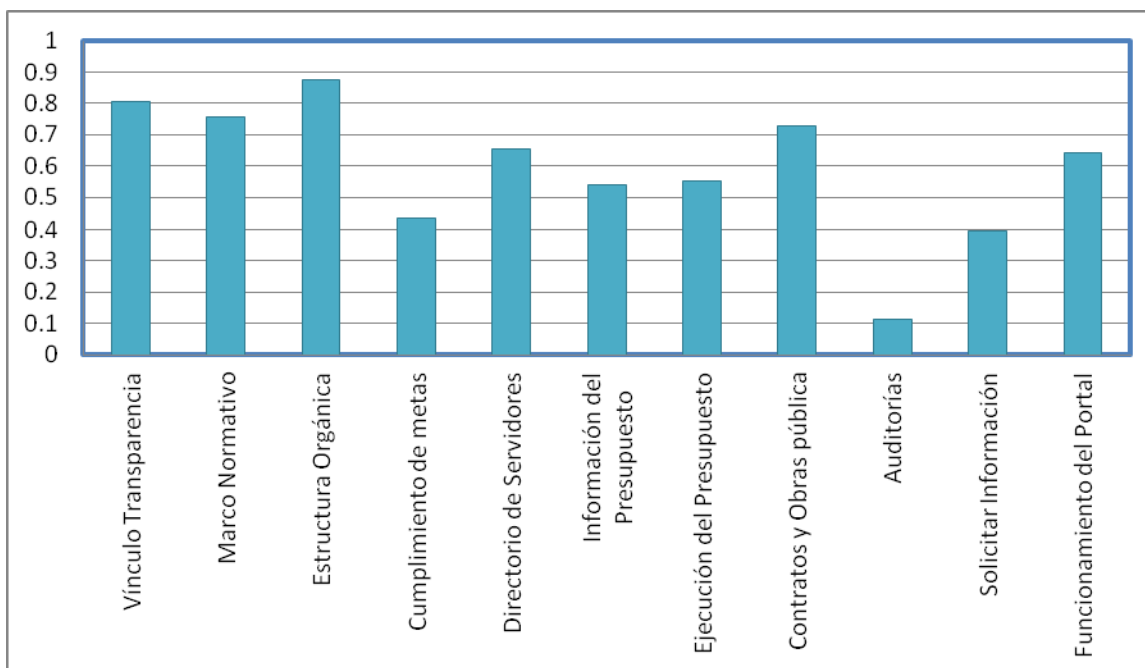
Para la evaluación de cada indicador, se asignó un punto (1) si el portal contaba con la información completa; medio punto (0.5) si sólo contaba con información parcial y cero (0) si la información no estaba disponible. En caso de que la información no se encontrara en el portal institucional, pero en éste se señalaba el vínculo hacia el portal que reúne dicha información, la calificación fue la misma. El valor reportado es el promedio de las dos visitas.

Los resultados generales se muestran en la siguiente figura:

---

<sup>25</sup> El marco jurídico respecto a la información pública de oficio varía entre los países. Por ejemplo, en Guatemala los 11 temas a evaluar están incluidos dentro del catálogo de las obligaciones establecidas por la Ley de Acceso a la Información Pública como información de oficio. En cambio, en Honduras al menos tres de estos indicadores no tienen sustento en la ley (por ejemplo los informes de las auditorías internas no forman parte de la información pública).

FIGURA 4. PROMEDIO POR PREGUNTA EN LOS CUATRO CASOS CENTROAMERICANOS

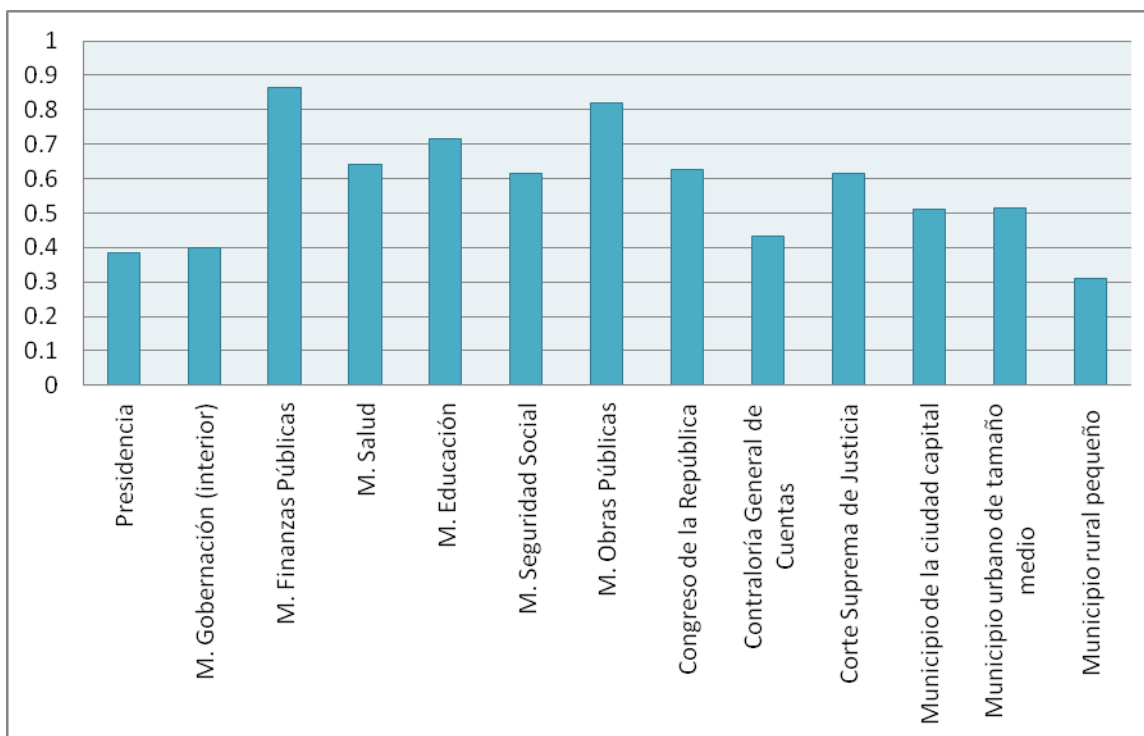


Destacan los altos valores encontrados para información básica en los portales, como el vínculo desde el portal oficial a la página de transparencia, la inclusión de las normas aplicables y la presentación de la estructura orgánica. En el otro extremo, es notable que los portales prácticamente nunca incluyen información sobre las auditorías a las que las agencias públicas han sido sometidas. Se trata de una deficiencia grave que atenta contra la noción de transparencia como un instrumento para la rendición de cuentas. Lo mismo ocurre con la poca información respecto al cumplimiento de metas: el ciudadano estará sin duda más interesado en saber cuáles son los resultados de la acción gubernamental que en conocer organigramas o leyes.

Son notables también los bajos valores encontrados respecto a la pregunta 10 (información sobre cómo hacer una solicitud de acceso para información no contenida en el portal), pues idealmente debería haber una complementariedad automática: cuando el ciudadano no encuentra en el portal cierta información, debería poder conocer fácilmente el mecanismo para obtenerla.

Más allá de estos hallazgos generales, al revisar los puntajes obtenidos en promedio distinguiendo por tipo de oficina pública, encontramos que hay variaciones considerables entre estas oficinas.

**FIGURA 5. PUNTAJE PROMEDIO POR AGENCIA EN LOS CUATRO CASOS CENTROAMERICANOS**



El Ministerio de Finanzas Públicas (o equivalente) obtiene en promedio (y en tres de los cuatro países) la calificación más alta. Esto se explica no sólo por la tradicional sofisticación técnica de estos ministerios, sino también porque, en el discurso público, la primera referencia del acceso a la información y la transparencia tienen que ver con lo presupuestal, que está a cargo de estos ministerios.

No sorprende la baja calificación de los municipios rurales pequeños. En dos de los países (Panamá y Honduras) el municipio analizado (Atalaya y Sabanagrande, respectivamente) no contaba con portal electrónico de transparencia, por lo que su calificación fue de 0. Al respecto, destaca positivamente el municipio que en esta categoría se estudió en Nicaragua: Muelle de los Bueyes. En este caso, el municipio rural pequeño alcanzó la tercera calificación más alta en un país donde los retos de la transparencia proactiva son enormes. Al respecto, como se verá más adelante, esto es similar a lo ocurrido en el estado mexicano de Puebla: donde la ciudad capital tiene una de las calificaciones más altas, a pesar de un entorno legal y político que no era propicio para la transparencia. Esto muestra que la transparencia proactiva no es ante todo un problema de tecnología o recursos presupuestales, sino de compromiso político y vocación pública en el ejercicio gubernamental.

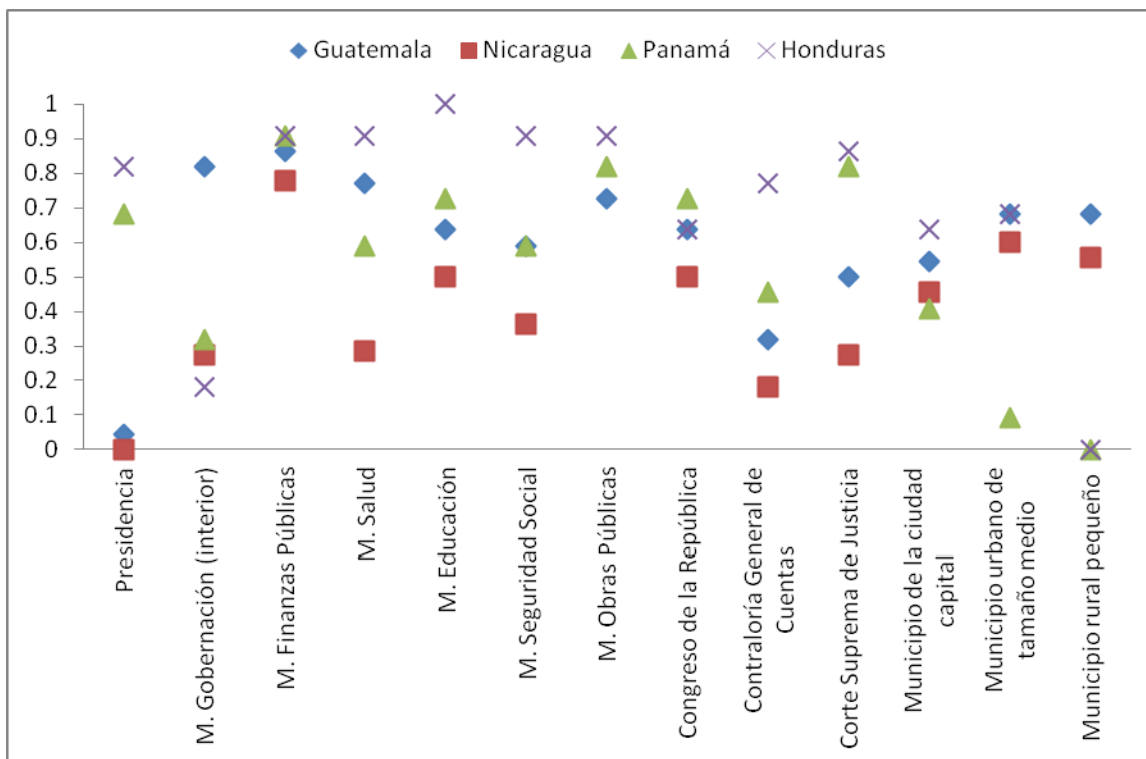


En cambio, los portales de la presidencia tienen la segunda calificación más baja. La cabeza del ejecutivo no sólo tiene obligación legal de ofrecer información a sus ciudadanos en sus portales de internet, sino que, para que el sistema de acceso a la información funcione en su conjunto, debe servir como ejemplo para el resto de la administración pública y para los otros poderes del Estado. Una percepción de falta de transparencia y acceso a la información en la presidencia puede ser utilizada como excusa para menor compromiso con el acceso a la información en otros espacios. Por ejemplo, en Guatemala el portal de la Presidencia de la República prácticamente no ofrece la información que manda la ley. El vínculo de su portal relacionado con la Ley de Acceso a la Información Pública dirige a los usuarios hacia el portal de la Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia, que incluye datos de esa Secretaría, mas no de la presidencia. En Nicaragua también obtiene la calificación más baja, pues la presidencia no cuenta con una página de transparencia. La única información se refiere a la Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia de la República, que contiene únicamente fotografías de eventos y noticias en que ha participado el presidente de la república y/o su esposa. Como se muestra en la siguiente tabla, las calificaciones más bajas correspondieron a estos dos extremos del espectro institucional: en Nicaragua y Guatemala la menor puntuación correspondió a la Presidencia de la República; en tanto que en Honduras y Panamá el valor más bajo fue el de los municipios rurales analizados (Sabanagrande y Atalaya, respectivamente).<sup>26</sup>

---

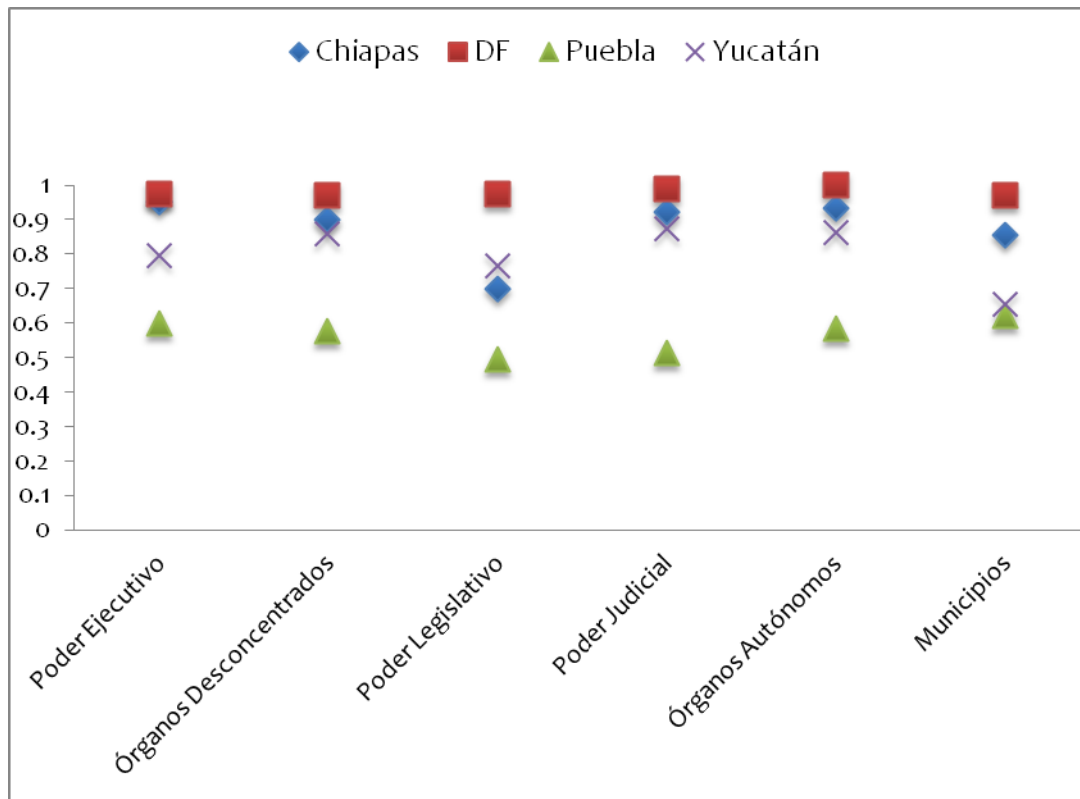
<sup>26</sup> Respecto a Panamá, en materia de gobiernos locales, existe la iniciativa, en ejecución actualmente, por parte de la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental, del proyecto e-MuNet (Municipios eficientes y transparentes), un intento de modernización de los municipios, que involucra la creación de portales en los gobiernos municipales.

**FIGURA 6. PUNTAJE PROMEDIO POR AGENCIA (2 VISITAS) EN LOS CUATRO CASOS CENTROAMERICANOS**



Para encontrar un referente sobre la heterogeneidad que, incluso en un mismo país pueda existir en el funcionamiento del sistema de acceso a la información pública, en la Figura 7 se muestra la experiencia de los cuatro estados mexicanos analizados. Como se observa, en México, existen también calidades diferenciadas en los portales electrónicos. El Distrito Federal destaca por las altas calificaciones (explicables por el esfuerzo que el órgano garante local ha hecho para que el gobierno actualice la información de sus portales); en tanto que Puebla destaca por la baja calidad de sus portales. Sin embargo, como se mencionó ya, los municipios poblanos tienen calificaciones superiores al promedio de su estado (y el municipio capital aún más).

FIGURA 7. PUNTAJE PROMEDIO POR AGENCIA (2 VISITAS) EN LOS CUATRO ESTADOS MEXICANOS



Más allá de los datos duros —que deben tomarse con precaución, dada las limitadas observaciones con las que están contruidos—, se hizo también un análisis de las que pueden ser consideradas como las buenas y malas prácticas en el uso de los portales electrónicos, que se detallan a continuación.

Como buenas prácticas destaca el caso de Guatemala, en donde todos los portales de los ministerios han adoptado un formato similar para cumplir sus obligaciones de transparencia proactiva, tanto en la señalización del vínculo de transparencia, como en la organización y presentación de la información. Esto facilita la consulta por parte de los ciudadanos, que no deben familiarizarse con sistemas y presentaciones diferentes cada vez que consultan un ministerio distinto. Se trata de una práctica que otros países podrían replicar para facilitar el acceso ciudadano. Panamá acaba de iniciar un proceso similar: en marzo de 2011 la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental emitió los estándares para páginas web de los entes de gobierno, que permitirá reducir la proliferación de estructuras y contenidos diferenciados y promover el uso de los sitios web para simplificar los trámites realizados ante el gobierno.

En el mismo sentido, y también en Guatemala, destaca la actualidad de la información: no sólo se presentan las asignaciones presupuestarias anuales, sino también las modificaciones realizadas en el periodo. Esto es posible gracias a que hay insumos actualizados: Guatemala cuenta con un Sistema Integrado de Administración Financiera —SIAF—, que permite mantener un sistema contable uniforme, que abarca a todo el sector público.

Los cuatro países centroamericanos tienen en común una práctica innovadora para la publicación de las compras gubernamentales, uno de los espacios donde la transparencia tiene mayor potencial para disminuir la discrecionalidad en la asignación de contratos y la corrupción en las compras gubernamentales.<sup>27</sup> En Nicaragua existe un Registro de Información del Sistema de Administración de Contrataciones del Sector Público, que incluye información actualizada sobre todas las contrataciones administrativas del sector público. El portal *Nicaragua Compra*, [www.nicaraguacompra.gob.ni](http://www.nicaraguacompra.gob.ni), a cargo de la Dirección General de Contrataciones del Estado, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, permite al ciudadano obtener información relativa a los procesos de compra gubernamental, desde las contrataciones vigentes, las contrataciones concluidas realizadas durante el año, un acceso directo a la lista de precios, así como a los anuncios de adquisiciones y el régimen de prohibiciones.

Algo similar ocurre en Guatemala con el sistema *Guatecompras* (<http://www.guatecompras.gt>), y en Panamá con *Panamá Compra* (<http://www.panamacompra.gob.pa/portal/PortalPanama.aspx>), un sistema desarrollado para incrementar la transparencia, la eficacia y la eficiencia en las compras gubernamentales. En Panamá existe también el sitio web <http://www.panamatramita.gob.pa/>, que integra varios trámites que las diferentes entidades de gobierno le ofrecen a los ciudadanos. Finalmente, en <http://www.presidencia.gob.pa/transparencia/planilla/frames/planilla-presidencia02.html>, se proporciona información sobre los cargos, las personas que los ocupan, su remuneración y su relación laboral con el Estado. Se trata de iniciativas de portales de transparencia con referencia a temas específicos, que facilitan la búsqueda de información por parte de los ciudadanos.

Entre los desafíos más importantes a resolver se encuentran:

*a) Contar con información completa y actualizada, sobre todo la relacionada con el ejercicio de las responsabilidades. Si bien se cuenta con información presupuestal relativamente completa y actualizada, no ocurre así con la información relacionada con el desempeño de actividades, los indicadores de resultados y el cumplimiento de metas.*

*b) Distinguir los portales de transparencia de los portales institucionales de comunicación social. Particularmente en Nicaragua, se encontró que en*

---

<sup>27</sup> En México también existe un sistema de compras electrónico a nivel federal, Compranet, al que los gobiernos estatales tienen acceso.

*muchos casos los portales sólo muestran fotografías y noticias de eventos oficiales, y carecen de información sobre presupuestos, actividades o personal.*

*c) Vincular a los portales de transparencia con los sistemas de solicitud de acceso a la información, de forma que desde el propio portal sea posible conocer el procedimiento para solicitar información y los formularios necesarios.*

### ***Dimensión usuario simulado***

Más allá de normas, instituciones y portales, la eficacia de un sistema de acceso a la información pública se muestra en la capacidad de las entidades públicas sujetas a la ley para responder con oportunidad y calidad a las solicitudes de información que hagan los ciudadanos. Por amplia que sea la transparencia proactiva, el sentido del acceso a la información radica en que un ciudadano pueda solicitar *cualquier* información pública y la obtenga mediante un proceso simple, expedito y que garantice que la respuesta a su solicitud cumpla con criterios de actualidad y relevancia. En otras palabras, la transparencia no consiste sólo en la existencia de un derecho genérico, de instituciones que promuevan el ejercicio del derecho de acceso a la información, o de portales que contengan la información que el gobierno está obligado a poner a disposición de los ciudadanos, sino, ante todo, en la posibilidad de que cualquier ciudadano pueda activar un proceso de solicitud de información que culmine con una respuesta satisfactoria.

Para realizar un diagnóstico de la forma en que los gobiernos de los cuatro países analizados procesan las solicitudes de sus ciudadanos, se realizó un ejercicio de usuario simulado, para valorar los tiempos de respuesta, las etapas del proceso y la calidad de la respuesta.

Se realizaron dos solicitudes de información a cada una de las oficinas públicas definidas en la sección anterior (véase el anexo A para las instituciones equivalentes en cada país). Las preguntas a realizar en cada caso fueron:

1. Se solicita el presupuesto autorizado y ejercido para el ejercicio 2010 de [la institución correspondiente], desglosado por [los rubros usuales en cada país].
2. Se solicita la remuneración anual del [titular de la institución].

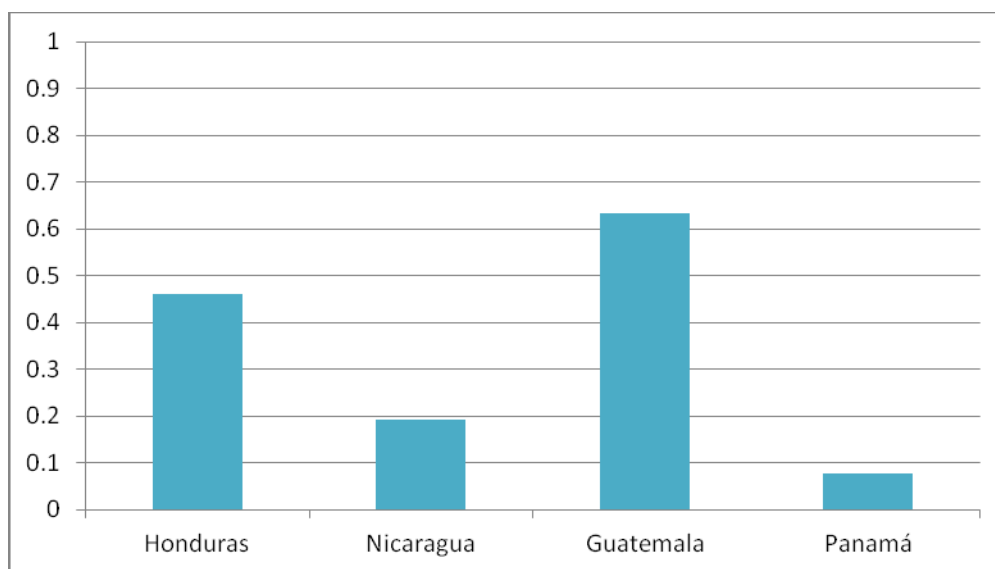
Para cada una de las preguntas se llevó un registro de cada paso del proceso: fecha de solicitud, fecha de notificación, prórrogas, costos o aclaraciones (en su caso), fecha de respuesta. Además del proceso y los tiempos, se evaluó la calidad de la información recibida, asignando los

siguientes valores: un punto (1) si la información se recibió completa; medio punto (.5) si faltó sólo uno de los elementos de la solicitud; cero (0) en todos los demás casos: cuando la información fue incompleta, cuando fue declarada inexistente, reservada o confidencial, cuando no correspondió con lo solicitado, cuando no se obtuvo respuesta, o cuando no fue posible presentar la solicitud.

Esta valoración tiene como premisas que la información es pública y que la oficina a la que se solicitó debe entregarla y contar con un mecanismo para procesar la solicitud. La valoración se hace desde la lógica de un ciudadano que busca información: más allá de las restricciones legales, dificultades administrativas o complicaciones procedimentales, lo importante para este análisis es si el ciudadano recibió o no la información, si ésta fue completa y actualizada y cuánto tardó en obtenerla.

Con esta lógica, la siguiente tabla muestra los resultados generales para los cuatro países analizados. La variación, como es evidente, es significativa. Lo más importante para propósitos de este análisis —limitado sin duda por el número de observaciones y el mecanismo de investigación— no es el dato agregado, sino la posibilidad de identificar las prácticas que explican estos resultados diferenciados.<sup>28</sup>

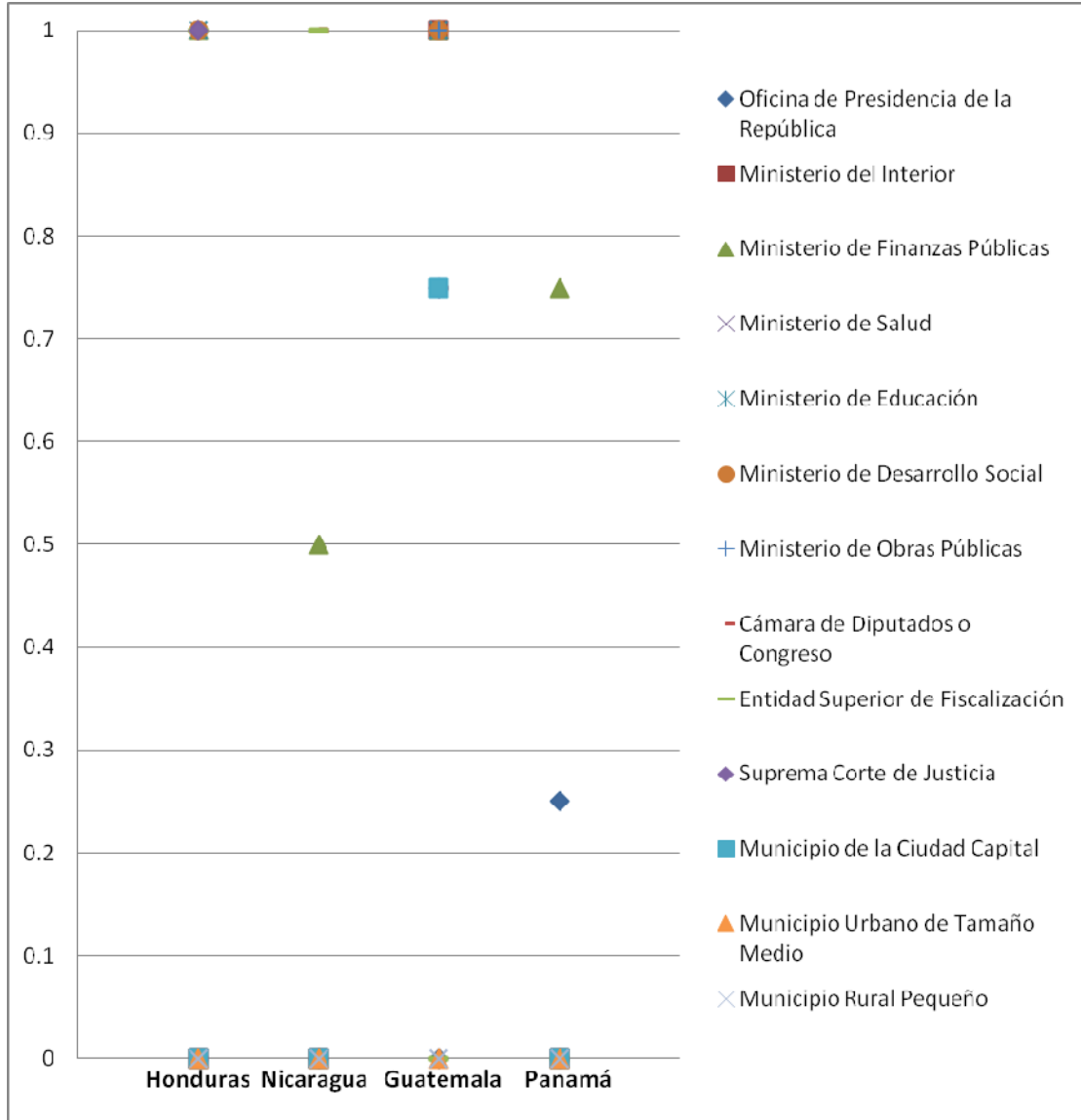
**FIGURA 8. PROMEDIO DE CALIFICACIÓN DE LAS RESPUESTAS PARA LOS CUATRO CASOS CENTROAMERICANOS**



Estos resultados ocultan también la dispersión dentro de cada país, pues hubo variaciones considerables en función del tipo de oficina pública, tal como muestra la siguiente tabla:

<sup>28</sup> Una representación gráfica del proceso de solicitud se encuentra en el Anexo B.

**FIGURA 9. PUNTAJE PROMEDIO DE RESPUESTA PARA LOS CUATRO CASOS CENTROAMERICANOS**

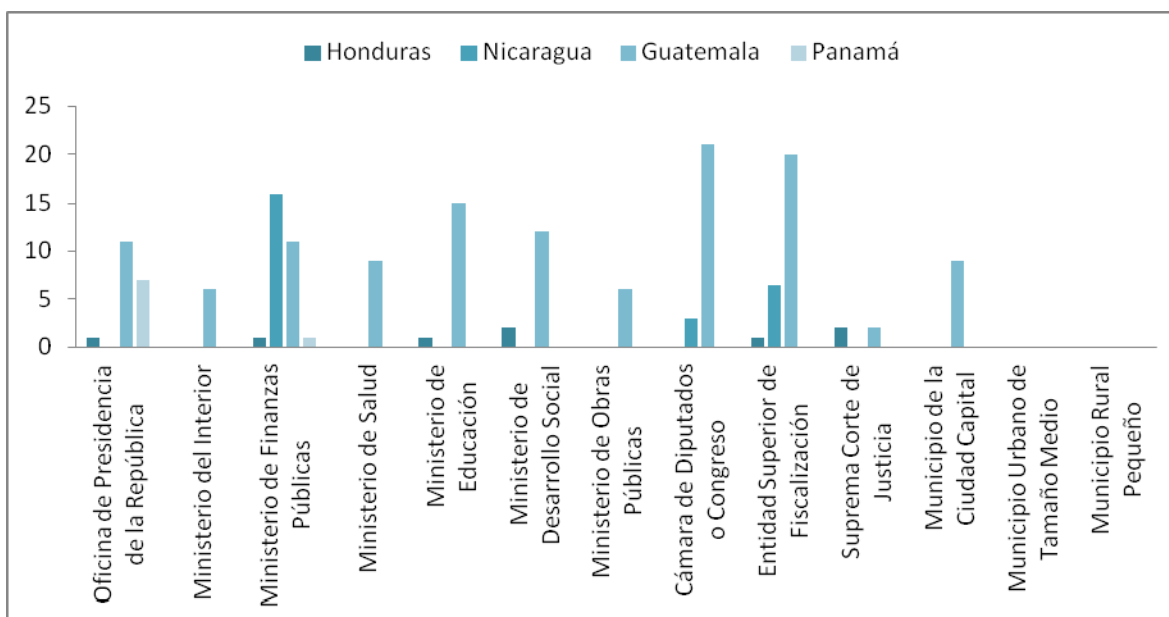


Salvo en Panamá, todos los países tuvieron oficinas con los valores máximo y mínimo: agencias públicas que respondieron completamente las solicitudes y oficinas que no lo hicieron (y, como se verá más adelante, que no respondieron o ni siquiera aceptaron la solicitud). Esto apunta a que no se trata de un reto estructural, y valida la idea de que la información solicitada era pública y accesible. Lo que varían son las prácticas para procesar las solicitudes. En todo caso, lo notable de este ejercicio fue la enorme cantidad de oficinas en las que ninguna de las dos solicitudes pudieron ser entregadas, o que no recibieron respuesta completa y que por tanto obtuvieron “0” de

calificación: 7 en Honduras, 10 en Nicaragua, 4 en Guatemala y 11 en Panamá (de un total de 13 oficinas en cada país).

También varían sustancialmente los tiempos para responder, como se muestra en la Figura 10: en algunos casos se obtuvo respuesta inmediata (un día hábil); mientras que en otros la espera fue de más de 20 días hábiles.

**FIGURA 10. TIEMPO DE RESPUESTA (DÍAS HÁBILES) EN LOS CUATRO CASOS CENTROAMERICANOS**



Las observaciones sin valor en la gráfica anterior se refieren a solicitudes que no obtuvieron respuesta. Este es, indudablemente, el principal problema en la región: la ausencia frecuente de mecanismos para recibir, procesar y responder las solicitudes de acceso a la información. Entre las principales dificultades, se encuentran:

1. *Requisitos para llenar la solicitud.* Por ejemplo, en Panamá, aunque la ley faculta a cualquier persona a solicitar información sin que medie justificación o motivo alguno, el artículo 6 de la ley detalla que las solicitudes de acceso deberán contener, entre otras cosas: el número de cédula de identidad personal y el número telefónico donde pueda ser localizado —que anula la posibilidad de anonimato y puede convertirse en un disuasivo.
2. *Poca claridad sobre los responsables de recibir la solicitud.* Como se señaló en la sección anterior, buena parte de los portales electrónicos no tienen información sobre quién es el funcionario que puede recibir una solicitud de acceso a la información —y dónde se localiza. Esto es una



barrera para que los ciudadanos soliciten información, pues deben poseer, de antemano, información sobre el funcionamiento de la oficina pública correspondiente. El caso de Nicaragua es sobresaliente en este sentido, pues incluso en la presidencia de la república fue imposible identificar al responsable de recibir la información (pese a indagaciones de recepcionistas en la propia sede de la presidencia), por lo que la solicitud no se pudo presentar. En varios casos fue necesario trasladarse entre distintas instalaciones, pues los funcionarios no tienen claridad sobre los responsables de atender las solicitudes de información pública. Al hacer consultas por teléfono, se niega la información sobre el funcionario responsable, o se hacen cuestionamientos sobre los motivos de la solicitud.

3. Un problema similar ocurre en Panamá, al no preverse la creación de oficinas dedicadas *ex profeso* (así sea en tiempo parcial) para atender las solicitudes. Las solicitudes deben tramitarse en la oficina de recepción de correspondencia.
4. *Evasiones para no recibir la solicitud.* En múltiples oficinas de los países analizados, los solicitantes experimentaron esperas prolongadas y decisiones discrecionales para no recibir las solicitudes, alegando que los funcionarios encargados no estaban en la oficina y por tanto la solicitud no podía ser recibida formalmente. En otros casos (como en el Ministerio de Educación de Nicaragua), las solicitudes fueron recibidas, pero no se entregó ninguna nota de recibido o sello que comprobara la recepción. Finalmente, hubo ocasiones en que las solicitudes tuvieron que ser reformuladas (por ejemplo, para que fueran escritos dirigidos a la máxima autoridad en cada oficina), y leídas y revisadas por varios funcionarios antes de poder ser aceptadas.
5. *Obstáculos para entregar las respuestas.* En la municipalidad de Santa Catarina Pinula, Guatemala, se encontraron múltiples dificultades para recibir la información: “no obstante los requerimientos constantes, siempre adujeron alguna excusa por teléfono, entre ellas que se les debía primero explicar para qué se iba a utilizar la información (cosa que por supuesto no es requisito según la ley); después argumentaron que ese tipo de información era confidencial (según la ley es información de oficio), y por último, que previamente se debía de entregar una fotocopia del documento de identidad de la persona solicitante, lo que tampoco es un requisito legal”.<sup>29</sup> La respuesta no llegó.
6. *Medios electrónicos ineficaces.* En varios de los países, existe aparentemente un mecanismo para procesar solicitudes a través del correo electrónico, pero, en realidad, la mayor parte de las veces ese mecanismo no produjo respuestas (o, al menos, un acuse de recibo). Es necesario que haya mecanismos distintos del correo electrónico de funcionarios para

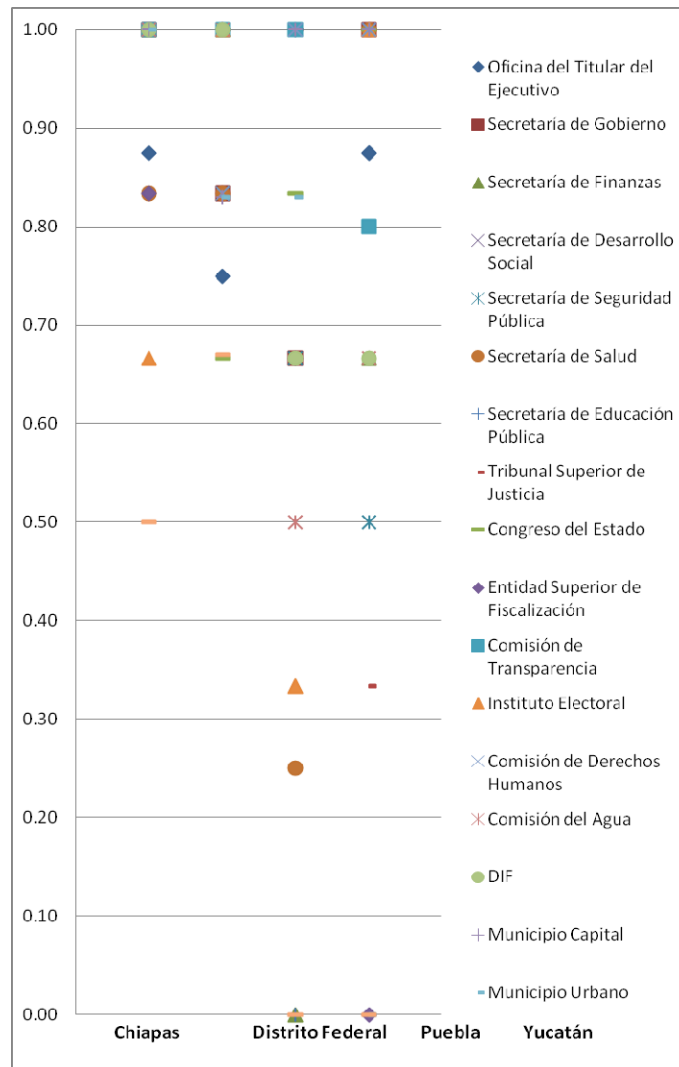
---

<sup>29</sup> José Antonio Pérez, “Guatemala: el acceso a la información pública”, documento insumo para este análisis, 2011.

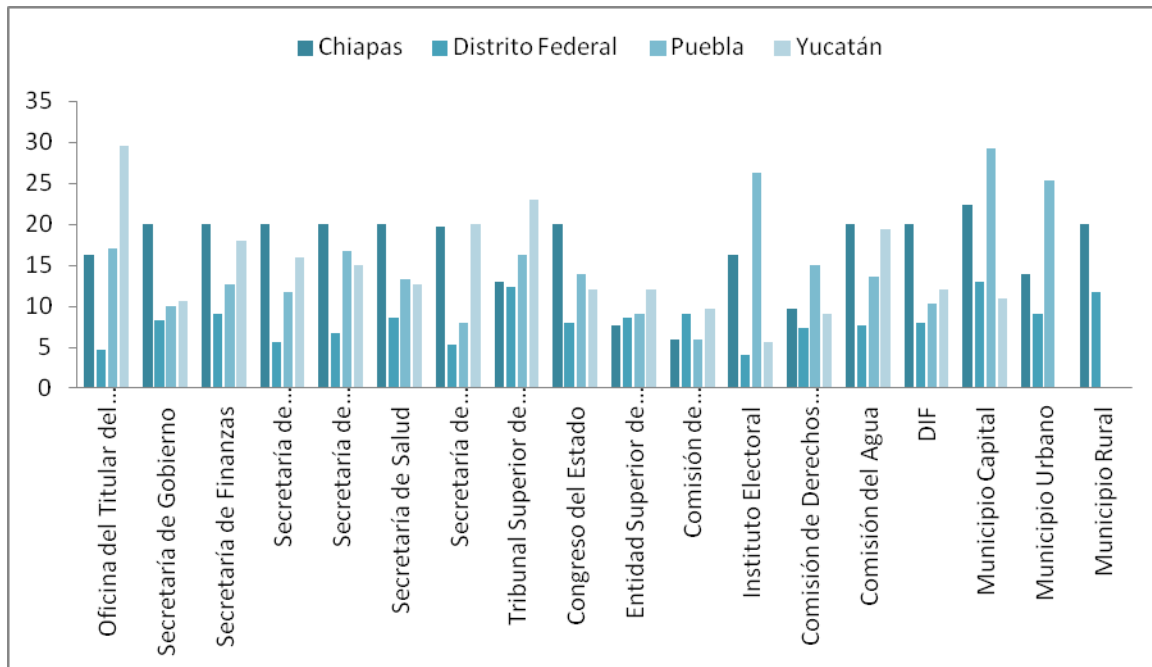
atender las solicitudes. Por ejemplo, en Guatemala, existe el denominado Sistema Administrativo de Gestión de Solicitudes de Información, SAGSI, que es un sistema homogéneo ya en uso en varios ministerios, que, de operar adecuadamente, facilitaría el procesamiento de las solicitudes de información.

El procesamiento de las solicitudes en los cuatro estados mexicanos muestra una diferencia notable. En los cuatro casos existen procesos institucionalizados para atender las solicitudes de acceso a información pública. Las calificaciones bajas en la mayoría de los casos fueron por la baja calidad de las respuestas, no porque las solicitudes no se hubieran podido hacer.

**FIGURA 11. PUNTAJE PROMEDIO DE RESPUESTA POR OFICINA PÚBLICA PARA LOS CUATRO ESTADOS MEXICANOS**



**FIGURA 12. TIEMPO DE RESPUESTA (DÍAS HÁBILES) POR OFICINA PÚBLICA PARA LOS CUATRO ESTADOS MEXICANOS**



En los cuatro estados mexicanos existe un procedimiento estandarizado (al menos dentro del poder ejecutivo) para atender las solicitudes de información: en todas las dependencias públicas existe una oficina de acceso a la información que es la responsable inequívoca de recibir, procesar y responder estas solicitudes. Sin duda, el siguiente paso en la construcción de sistemas de transparencia efectivos en Centroamérica tendrá que ser el fortalecimiento institucional: ya no cambiar leyes, sino procedimientos, rutinas y actitudes. Se trata, como ha dicho Mauricio Merino, de volver la transparencia una política pública.<sup>30</sup> En este sentido, destaca la experiencia de Guatemala, en donde — pese a tener una legislación de reciente creación— se ha logrado construir una estructura para atender las solicitudes de acceso a la información: todas las entidades del gobierno central (en los tres organismos del Estado) e instituciones descentralizadas han establecido oficinas específicas para atender solicitudes y dentro de cada dependencia se han creado redes internas de funcionarios que sirven de enlace para proporcionar la información.

<sup>30</sup> Merino, Mauricio. 2006. "Muchas políticas y un solo derecho" en *Democracia, transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*, editado por Sergio López Ayllón. México: UNAM-Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

### *Dimensión capacidades institucionales del órgano garante*

En el análisis del derecho de acceso a la información se ha dado especial importancia a las características de la legislación y, con menor énfasis, a las demandas y especificaciones de su implementación. Un aspecto de equivalente trascendencia es el relacionado con las instancias que hacen valer este derecho. Parafraseando a Laura Neuman, el gran reto no es tanto la aprobación de una buena legislación en materia de transparencia, como la consolidación de un entramado institucional que materialice el derecho que la norma protege.<sup>31</sup>

En el mundo se reconocen tres modelos de procuración y garantía del derecho de acceso a la información pública. El primero es un “modelo de revisión judicial” en el que las apelaciones se hacen directamente ante instancias del poder judicial (por ejemplo, los Estados Unidos). En el segundo modelo existe un comisionado de la información (o tribunal) con poder de mandato (*order-making powers*) en donde la característica definitoria es que este comisionado o tribunal emite resoluciones vinculantes para los sujetos obligados (como el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública de México). En el tercer modelo también existe un comisionado de la información, pero éste no tiene poder vinculante, sólo emite recomendaciones a las instituciones correspondientes; se trata de un ombudsman de la información (por ejemplo, Canadá).<sup>32</sup>

En los casos que analizamos, predomina el segundo modelo —comisionado con decisiones vinculantes—, pues es el que caracteriza a las cuatro entidades federativas de México y al Instituto de Acceso a la Información Pública de Honduras. La situación se torna un poco más difusa en el caso de Guatemala y Nicaragua en donde la vigilancia del derecho de acceso a la información se delega al Procurador de Derechos Humanos en el primer caso, y a una serie de Coordinaciones de Acceso a la Información Pública, en el segundo país. Estas características ubican a Guatemala como un híbrido entre el primer y el tercer modelo; mientras que Nicaragua parece ser un híbrido entre el segundo y el tercer modelo. En Panamá, en cambio, no hay claridad sobre la responsabilidad de vigilar y garantizar este derecho, lo anterior, a pesar de que la participación de la Corte Suprema en la revisión de los recursos de *Habeas data* permite pensar que Panamá se mueve hacia un modelo judicial.

Independientemente del modelo adoptado por cada país o estado, una condición necesaria para la correcta garantía del derecho de acceso a la información es que la institución responsable cuente con autonomía política y de gestión. Por autonomía se entiende la existencia de “una diferenciación de

---

<sup>31</sup> Neuman, Laura. 2009. *Enforcement Models. Content and Context*. World Bank Access to information Working Papers. Washington DC: The World Bank. <http://siteresources.worldbank.org/EXTGOVACC/Resources/LNEumanATI.pdf>

<sup>32</sup> *Idem*.

incentivos e intereses entre el [órgano garante] (entidad “activa”) y los [sujetos obligados] (entidades “pasivas”). El resultado de una autonomía real es que “el funcionamiento y supervivencia institucional [del órgano garante] no están supeditados a la convergencia de intereses con los [sujetos obligados]”.<sup>33</sup> El órgano garante debe operar “libre de toda interferencia política y [debe ser] capaz de resistir la influencia de intereses creados”.<sup>34</sup>


La normatividad que determina la estructura de los órganos garantes en los casos analizados (en específico, en los países centroamericanos) pone en tela de juicio su autonomía. Un indicador de este nivel de independencia es el procedimiento establecido para determinar al titular de la institución: si éste se caracteriza por una concentración de decisión en un actor, el nivel de independencia del titular disminuye. En la misma lógica, a medida que se comparte la responsabilidad de la designación del titular, se amplían los márgenes de negociación entre actores políticos que pueden tener intereses en conflicto, lo que puede generar una especie de blindaje al titular designado y así permitirle un margen de acción menos afectado por intereses particulares. Así, tenemos que la probabilidad de autonomía es mayor cuando participan dos poderes de gobierno, en contraste con situaciones donde la decisión es prerrogativa de un solo poder o del titular de alguna dependencia. En los casos analizados, Nicaragua es, tal vez, el que presenta mayor vulnerabilidad a la autonomía del órgano garante, pues el titular de cada una de las Coordinaciones de Acceso a la Información Pública es designado por la máxima autoridad del poder o institución a la que se encuentra adscrita la Comisión y depende jerárquicamente de esta figura (lo anterior a pesar de que la posición sea de inicio, por concurso público). La figura 13 da cuenta de manera gráfica de las diferencias.

---

<sup>33</sup> Ríos Cázares, Alejandra y Juan Pardini, 2009. Hacia la reforma constitucional: Las entidades de fiscalización superior en México. Documento de trabajo 219, División de Administración Pública. México: CIDE.

<sup>34</sup> (Neuman, 2009: 25).

**FIGURA 13. NIVEL DE AUTONOMÍA DE LOS ÓRGANOS GARANTES**

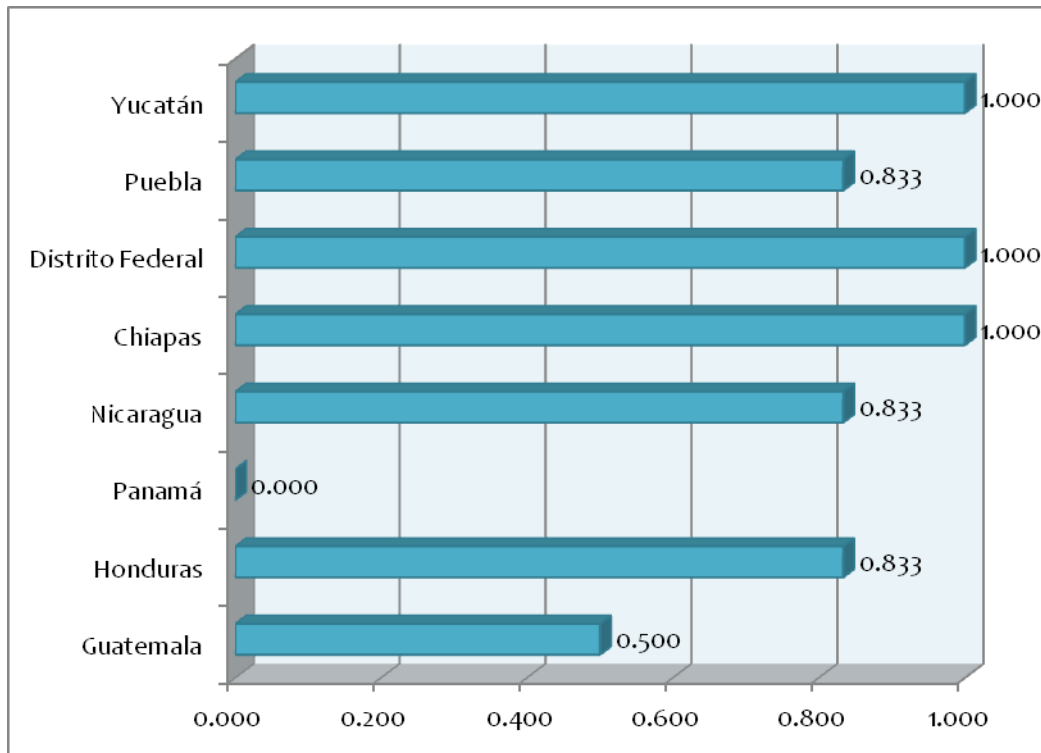
|                                    | AUTONOMÍA   |   |   |  |   |   |
|------------------------------------|---|---|---|--|---|---|
|                                    | DÉBIL   |   |   |  |   | FUERTE  |
| CASO                               | NICARAGUA   | GUATEMALA   | PUEBLA  | CHIAPAS  | DISTRITO FEDERAL  | YUCATÁN   |
| NÚMERO DE COMISIONADOS O TITULARES | CADA COORDINACIÓN DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA TENDRÁ EL NÚMERO DE MIEMBROS QUE CADA PODER, CADA GOBIERNO REGIONAL AUTÓNOMO Y CADA GOBIERNO MUNICIPAL DETERMINE                   | NO HAY COMISIONADOS, SE DELEGA EN EL PROCURADOR DE DERECHOS HUMANOS Y ÉSTE DESIGNA A UN SECRETARIO EJECUTIVO  | 3   | 3  | 5   | 3   |
| VIGENCIA DEL MANDATO (AÑOS)        | 4   | 5   | 6   | 7  | 6   | 5   |
| PROCESO DE NOMBRAMIENTO            | EL TITULAR DE CADA COMISIÓN DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA SERÁ ELECTO POR CONCURSO, PERO DEPENDIENTE DE LA MÁXIMA AUTORIDAD DEL PODER DEL ESTADO AL QUE ESTÉ ASIGNADA LA COMISIÓN. | AL PROCURADOR LO NOMBRA EL PLENO DEL CONGRESO, A PARTIR DE UNA TERNA PROPUESTA POR LA COMISIÓN LEGISLATIVA DE DERECHOS HUMANOS CONFORMADA POR UN MIEMBRO DE CADA PARTIDO POLÍTICO CON REPRESENTACIÓN LEGISLATIVA. EL SECRETARIO EJECUTIVO ES DESIGNADO DIRECTAMENTE POR EL PROCURADOR DE DERECHOS HUMANOS | GRAN COMISIÓN DEL CONGRESO ABRE CONVOCATORIA PÚBLICA Y SOMETE UNA TERNA QUE ELIGE POR LAS 2/3 DE MIEMBROS PRESENTES | LOS CONSEJEROS SERÁN NOMBRADOS POR EL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO, QUIENES DEBERÁN SER RATIFICADOS POR EL CONGRESO DEL ESTADO, O EN SU CASO POR LA COMISIÓN PERMANENTE, POR MAYORÍA CALIFICADA DE VOTOS DE LOS DIPUTADOS PRESENTES. | DESIGNADOS POR EL VOTO DE LAS DOS TERCERAS PARTES DE LOS MIEMBROS PRESENTES DEL PLENO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL DESPUÉS DE CONVOCATORIA PÚBLICA | NOMBRADOS POR EL CONGRESO DEL ESTADO, POR EL VOTO DE LAS DOS TERCERAS PARTES DE SUS INTEGRANTES, DE ENTRE UNA TERNA QUE PRESENTE EL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO, PARA CADA NOMBRAMIENTO |

El buen funcionamiento de un órgano garante no sólo requiere de un mínimo nivel de independencia, también demanda una clara delimitación de sus funciones, facultades y responsabilidades. En este tema, el sistema de Panamá se caracteriza por responsabilidades difusas y responsables dispersos. En un segundo nivel de indefinición se encuentra Nicaragua, en donde no resulta evidente el alcance de mandato de cada una de las Coordinaciones de Acceso que obliga la ley (las cuales, de acuerdo con el Reporte país, no han sido creadas) y tampoco los mecanismos de coordinación entre ellas. El resto de los casos presenta una mayor claridad en responsabilidades, tal y como lo indica la tabla 4, que también proporciona un índice normalizado sobre responsabilidades que permite generar una idea de la magnitud de la tarea de los órganos garantes, siendo 1 el puntaje máximo. La figura 14 siguiente presenta este único dato para su mejor comparación.

TABLA 4. RESPONSABILIDADES DE LOS ÓRGANOS GARANTES O EQUIVALENTE

|                  |   | FACULTADES  |   |  |                                  |                   |                              |       |  |
|------------------|---|---|---|--|----------------------------------|-------------------|------------------------------|-------|--|
|                  | ÓRGANO GARANTE O EQUIVALENTE  | PROMOVER EL DERECHO DE ACCESO A LA INF.                   | VIGILAR EL EFECTIVO CUMPLIMIENTO DE LOS SUJETOS OBLIGADOS | MANTENER ESTADÍSTICAS SOBRE EL TEMA DE SOLICITUDES | CONOCER LOS RECURSOS DE REVISIÓN | IMPONER SANCIONES | EMITIR UN INFORME DE LABORES | TOTAL |  |
| GUATEMALA        | PROCURADOR DE DERECHOS HUMANOS  | 1   | 1   | 1  | 0                                | 0                 | 1                            | 0.666 |  |
| HONDURAS         | INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA                                      | 1   | 1   | ¿?   | 1                                | 1                 | 1                            | 0.833 |  |
| PANAMÁ           | VARIOS  | DISPERSO: CONSEJO NACIONAL DE TRANS. CONTRA LA CORRUPCIÓN | DEFENSORÍA DEL PUEBLO (NODO DE TRANS.)/ ASAMBLEA NACIONAL | DEFENSORÍA DEL PUEBLO                              | CORTE SUPREMA                    | INDETERMINADO     | INDETERMINADO                | 0.000 |  |
| NICARAGUA        | COORDINACIÓN DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA                                   | 1   | 1   | 1  | 1                                | 0                 | 1                            | 0.833 |  |
| CHIAPAS          | INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL | 1   | 1   | 1  | 1                                | 1                 | 1                            | 1.000 |  |
| DISTRITO FEDERAL | INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL                 | 1   | 1   | 1  | 1                                | 1                 | 1                            | 1.000 |  |
| PUEBLA           | COMISIÓN PARA EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE PUEBLA             | 1   | 1   | 1  | 1                                | 0                 | 1                            | 0.833 |  |
| YUCATÁN          | INSTITUTO ESTATAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE YUCATÁN        | 1   | 1   | 1  | 1                                | 1                 | 1                            | 1.000 |  |

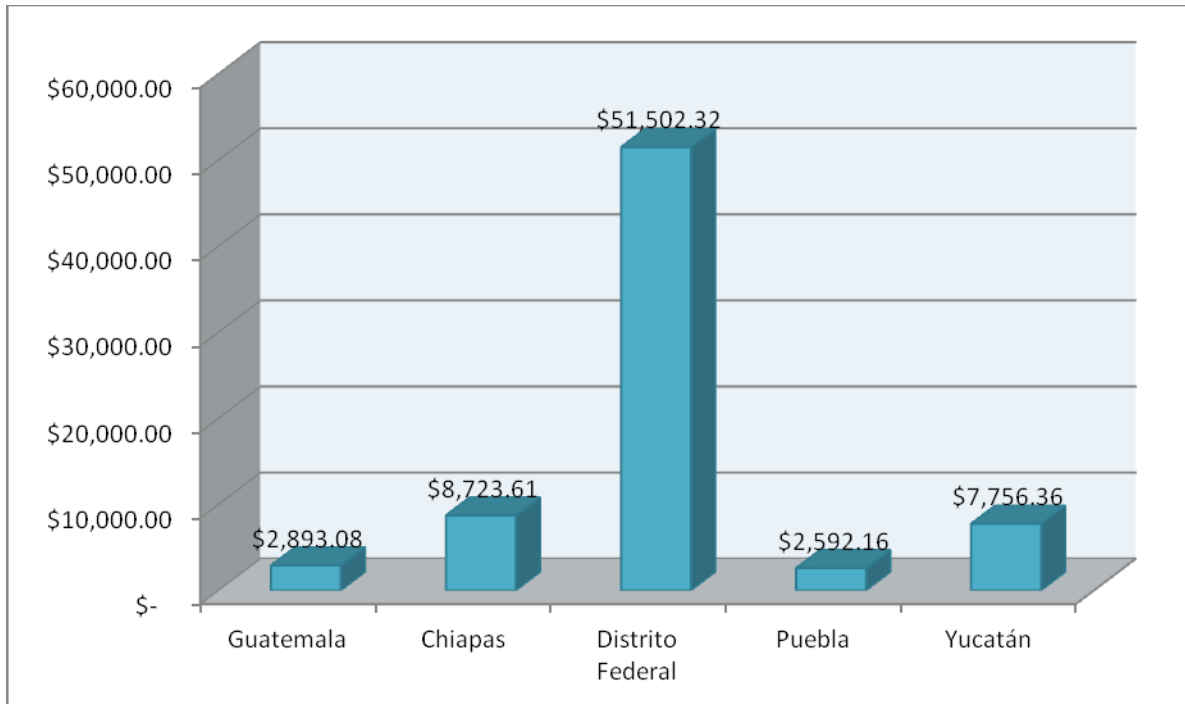
**FIGURA 14. FUNCIONES DE LOS ÓRGANOS GARANTES O EQUIVALENTES: ÍNDICE DE RESPONSABILIDADES**



La autonomía, sin embargo, no es suficiente para asegurar el adecuado funcionamiento del órgano garante. Se requiere también suficiencia de recursos materiales y humanos que permitan afrontar la tarea. Para dar una idea gráfica de la capacidad operativa de los órganos garantes, las figuras 15 y 16 muestran dos ponderaciones. La primera contrasta los recursos presupuestales de los órganos garantes (medidos en dólares estadounidenses) en relación con el número de sujetos obligados que se reportaron (en el caso de las entidades mexicanas) o identificaron (en el caso de los países centroamericanos). La figura 16 muestra la misma lógica pero contrastando con el personal disponible y el índice de responsabilidades.

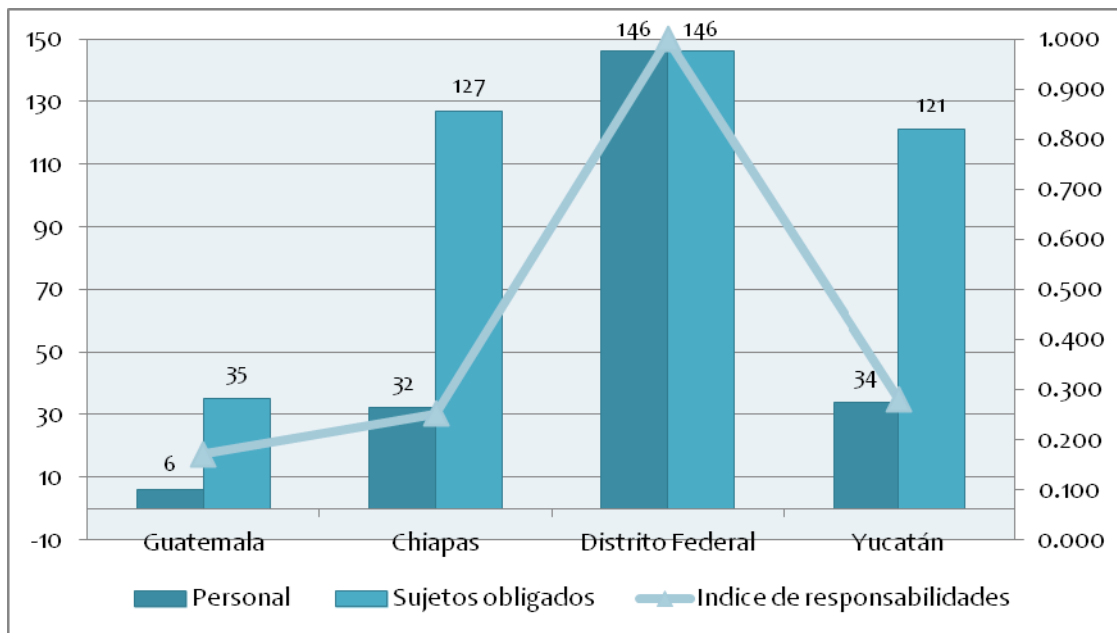


**FIGURA 15. PRESUPUESTO DEL ÓRGANO GARANTE POR SUJETO OBLIGADO**



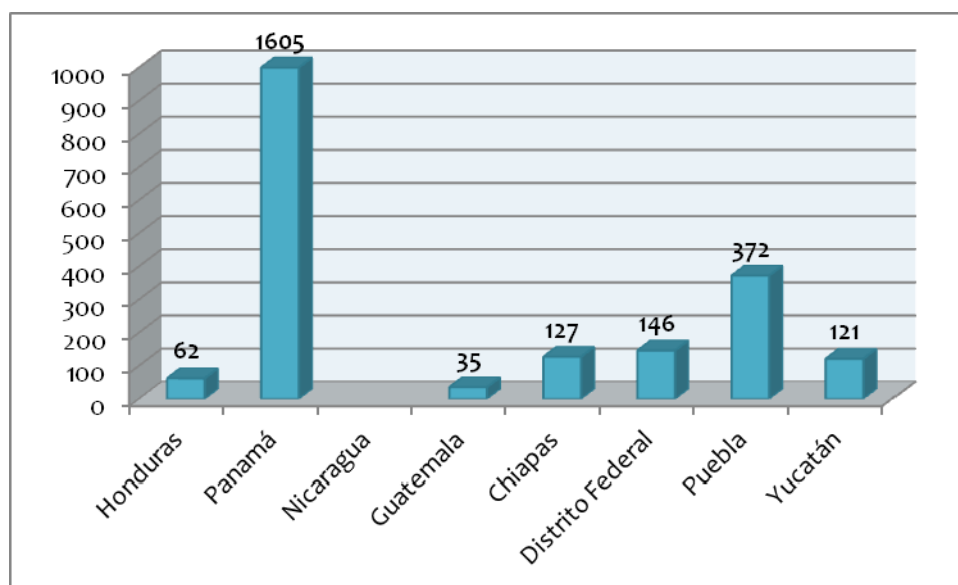
Nota: Los datos presupuestales son el promedio de 2008-2010 para Guatemala y 2008-2009 para las entidades federativas.

**FIGURA 16. PERSONAL TOTAL DEL ÓRGANO GARANTE, NÚMERO DE SUJETOS OBLIGADOS E ÍNDICE DE RESPONSABILIDADES**



En las figuras anteriores se empleó el número de sujetos obligados que autoreportaron las entidades mexicanas y que se dedujeron, por la legislación, para los países centroamericanos. Aunque los datos pueden dar cierto sentido sobre el universo de acción del órgano garante, es importante destacar que existe muy poca precisión en todas las legislaciones sobre la definición y el número de sujetos obligados. Mientras algunas normatividades indican genéricamente a instituciones públicas, otras son puntuales en las especificaciones.<sup>35</sup> La diferencia es crucial si se piensa que las legislaciones de estos casos asignan la responsabilidad de vigilar el correcto cumplimiento de la normatividad por cada uno de los sujetos obligados. En este tema, destaca nuevamente Panamá que, de acuerdo con el artículo 1 numeral 6 de la ley de transparencia tendría alrededor de 1605 sujetos obligados, mientras que Guatemala indica en su normativa a 35 (figura 17). Éste no es un problema menor, puesto que el número de sujetos obligados delimita el universo de acción de los órganos garantes y bien puede afectar las requisiciones de presupuesto y personal, además de determinar el plan de trabajo.

FIGURA 17. NÚMERO DE SUJETOS OBLIGADOS



Los órganos garantes son instrumentos fundamentales para el ejercicio efectivo del derecho ciudadano de acceso a la información pública. En estas instituciones debe recaer la responsabilidad de promover o coordinar la

<sup>35</sup> Sirvan como ejemplos los casos extremos de Jalisco y Quintana Roo, dos entidades federativas en México: mientras que Jalisco identifica a 735 sujetos obligados, Quintana Roo reconoce sólo 17. En parte esta disparidad se explica porque Jalisco reconoce como sujetos obligados dependencias municipales, juzgados de distrito, etc., además de desagregar dependencias del poder ejecutivo. En cambio Quintana Roo, sólo identifica a cada poder de gobierno y a sus municipalidades.

promoción del derecho a la información, la vigilancia, o el seguimiento de las acciones en materia de transparencia proactiva (como lo es la publicación de información en los portales de internet), así como la resolución de conflictos cuando media una solicitud de información. Por razones de espacio no es posible presentar aquí con detalle la información puntual sobre la situación de los órganos garantes de las entidades federativas mexicanas, en donde la principal debilidad se encuentra en la poca institucionalización de los procesos internos del órgano garante (por ejemplo, ausencia de manuales operativos o archivísticos) lo que abre un margen de vulnerabilidad por la potencial pérdida de memoria institucional. En segundo término, se destacaba la incongruencia entre la disponibilidad de recursos humanos y financieros con las responsabilidades definidas en la legislación correspondiente. Por ejemplo, el Instituto de Acceso a la Información Pública en Chiapas tiene como mandato promover el derecho de acceso a la información en un estado que cuenta con 118 municipios, de los cuales un amplio porcentaje es población indígena que habla distintas lenguas. Lo anterior refuerza la importancia de la labor de capacitar a los municipios del estado en la materia y vigilar que todos los sujetos obligados cumplan a cabalidad con las especificaciones de la información pública de oficio. El órgano garante del estado ha hecho un esfuerzo importante por generar material didáctico que no sólo traduzca la legislación correspondiente a las distintas lenguas del estado, sino que además reconozca y busque ajustar los usos y costumbres de ciertas regiones al derecho de acceso a la información. En Chiapas, no sólo cuenta el número total de sujetos obligados, sino también sus características.

En conclusión, el análisis de los órganos garantes muestra que hay desafíos importantes, en particular para los cuatro países centroamericanos. La primera y más evidente es adecuar el diseño institucional a una lógica de sencillez y claridad. Con excepción de Honduras y Guatemala, es fundamental definir quién es el órgano garante del derecho de acceso a la información y, sobre todo, resolver el problema de la dispersión de responsabilidades.

Un segundo punto consiste en analizar el diseño institucional del órgano garante. Esto es particularmente importante para el caso de Nicaragua en donde no quedan claras las garantías a la autonomía de las Coordinaciones de Transparencia, ni el alcance de sus resoluciones. A casi cinco años de aprobada la legislación no se ha conformado ninguna Coordinación. En Nicaragua está la ley, pero no hay nadie que defienda el derecho de acceso.

Un tercer desafío es la delimitación del mandato no sólo en términos de las responsabilidades del órgano garante (que promueve el derecho, conoce de recursos de revisión, vigila portales, aplica sanciones, etc.), sino también en el universo de acción. Lo anterior es un aspecto débil en los ocho casos analizados.

Finalmente, es importante reconocer que las etapas iniciales de implementación del derecho de acceso a la información demandan un

esfuerzo mayor de seguimiento y capacitación institucional, además de la orientación a la ciudadanía, por lo que los gobiernos nacionales y subnacionales deben otorgar mayores recursos a este esfuerzo. Además, las organizaciones y los académicos especialistas deben profundizar en el análisis de los costos y beneficios reales de promover el acceso a la información pública.

## *Conclusiones*

---

El derecho de acceso a la información es justamente eso: un derecho que requiere y demanda su reconocimiento en un marco normativo específico. Sin embargo, el acceso efectivo de los ciudadanos a la información pública supone una política pública que no sólo se basa en un marco normativo específico, sino también instituciones garantes del derecho, ajustes estructurales y procedimentales a la administración pública y a las instituciones que tienen responsabilidades de información. Y todo lo anterior, sería inútil si no se agrega una agresiva campaña de promoción, no sólo entre la ciudadanía, sino también entre los servidores públicos. El objetivo último es transitar hacia una cultura de transparencia, tanto en términos de gobiernos que se saben vigilados y obligados a hacer pública su información, como de ciudadanos que conocen y ejercen su derecho.

Con esta lógica, este análisis muestra que el principal desafío es contar con una política pública que permita estructurar un sistema coherente de acceso a la información. Aunque en todos los países se ha avanzado en consolidar una legislación especializada, persisten retos importantes para institucionalizar el funcionamiento de dicho sistema y consolidar su capacidad para efectivamente hacer pública –tanto de manera proactiva como en reacción a solicitudes concretas de los ciudadanos– la información de los gobiernos. En términos puntuales, se pueden destacar diez elementos para mejorar y fortalecer el acceso a la información pública:

1. Definir con claridad la institución garante y sus responsabilidades, así como dotarla de autonomía y capacidad administrativa, financiera y operativa.
2. Definir con claridad el universo de influencia de la institución garante, tanto en términos de las entidades obligadas como de su ámbito de actuación.
3. Promover la especialización en temas vinculados al acceso a la información pública y la transparencia.
4. Definir una política de documentación de la gestión pública y manejo de archivos, pues ambos procesos son insumos fundamentales para el acceso a la información.
5. Definir y afinar la “línea de mando” en materia de acceso a la información pública. Esto es particularmente relevante para los sujetos obligados por la norma que no han logrado institucionalizar la lógica de la transparencia en las rutinas cotidianas, ni definido inequívocamente los responsables, los plazos legales y las consecuencias. Es recomendable que las instituciones encargadas de implementar el acceso a la información pública instituyan un mecanismo efectivo para

atender las solicitudes.<sup>36</sup> Esto daría certeza a funcionarios y ciudadanos sobre los procesos a seguir y, poco a poco, disminuiría las barreras hoy existentes al acceso a la información.

6. Asignar recursos suficientes para que los órganos garantes puedan efectuar de manera eficiente su labor. Se trata no sólo de buscar los recursos presupuestales, sino de asegurar el sustento legal y las capacidades administrativas tanto para promover el ejercicio del derecho como para resolver disputas.
7. Aprovechar las tecnologías de la información para agilizar procedimientos y disminuir costos. Lo anterior no se restringe al uso de equipos de cómputo y explotación de redes cibernéticas. Se han dado casos exitosos en el uso de líneas de acceso telefónico donde el usuario puede solicitar información que ya es pública de oficio, o bien realizar una solicitud de información concreta.
8. Promover una cultura de transparencia que vaya más allá del solo derecho de solicitar la información, y que permee las rutinas institucionales, de forma que las solicitudes ciudadanas sean sólo un eslabón en una cadena más sofisticada —de información que se hace pública de manera proactiva, iniciativas de *open government*, presupuestos ciudadanos, entre otros— que, a su vez, esté articulada con otros mecanismos de rendición de cuentas.
9. Propiciar que los líderes políticos —especialmente los titulares del poder ejecutivo en el ámbito nacional, estatal y municipal— asuman un compromiso explícito con el derecho de acceso a la información, para que su ejemplo sea un incentivo para sus subordinados y otras instituciones.
10. Contar con una estrategia deliberada para la construcción de “capacidades para la transparencia” en los gobiernos subnacionales, pues suele haber un desequilibrio grave entre las obligaciones (y las expectativas) de transparencia para los gobiernos municipales y las capacidades (administrativas, tecnológicas y financieras) para

---

<sup>36</sup> Aquí se pueden tomar ejemplos de las entidades federativas mexicanas en donde se han identificado al menos tres modalidades de operación (principalmente en el poder ejecutivo y algunos municipios): la primera modalidad consiste en una unidad de acceso por sujeto obligado, es decir, cada dependencia cuenta con una “unidad de enlace” y una ventanilla de recepción de solicitudes; la segunda modalidades es la existencia de una unidad única en donde sólo existe una ventanilla y una unidad de acceso, pero en donde también cada dependencia cuenta con funcionarios habilitados y responsabilizados para responder a solicitudes de información. La tercera modalidad es la existencia de una unidad supervisora que vigila las acciones de cada dependencia (y cada dependencia cuenta con su unidad de enlace y una ventanilla de recepción). El dato más relevante es que, independientemente de la modalidad, en muy pocas ocasiones estas unidades constituyen una carga nueva o adicional, dado que se trata de funcionarios avezados en la administración pública que simplemente asumen responsabilidades de transparencia.

cumplirlas.<sup>37</sup> Los esfuerzos incipientes en los países centroamericanos y en los estados mexicanos deberán profundizarse si es que los gobiernos municipales de todo tipo estarán en condiciones de hacer efectivo el derecho de acceso a la información.

Hay, además, una reflexión por hacer sobre el manejo político de la legislación en materia de acceso a la información. Es un error, no sólo de contenido, sino también estratégico, tratar de equiparar la legislación de acceso a la información pública (que no es una política de transparencia) a una estrategia de combate a la corrupción. Las historias legislativas en la mayoría de los países analizados (así como las instituciones responsabilizadas por la legislación misma) muestran que la ley de acceso a la información, en sus inicios, se presentó como solución a los niveles de corrupción, rampantes en algunos casos. De igual forma, se presentaba el acceso a la información y la transparencia como sinónimos de una efectiva rendición de cuentas. Sin embargo, esto puede ser contraproducente por, al menos, dos razones.

Primero, la información es una condición necesaria, pero no suficiente de la rendición de cuentas. De hecho, se argumenta que la rendición de cuentas implica la obligación de quien rinde cuentas de informar, explicar y justificar sus acciones y omisiones a aquél que le solicita cuentas. Acceder a la información sólo atiende a uno de los tres verbos rectores de la rendición de cuentas, pero no agota la definición, pues no implica explicar o justificar. La conclusión es clara: el derecho de acceso a la información pública es necesario para la rendición de cuentas, pero no la garantiza, pues queda pendiente la definición de responsabilidades y el esquema de sanciones e incentivos, que también son elementos fundamentales para una efectiva rendición de cuentas.<sup>38</sup>

Segundo, un estado que se abre a la transparencia a través del acceso a la información tiene menores probabilidades de corrupción, pero nada más. Nuevamente, reconocer el derecho de acceso no garantiza servidores públicos probos. Lo anterior se puede lograr con una política más amplia e integrada de transparencia y rendición de cuentas.

La construcción de un sistema de acceso a la información no ocurre en un vacío, sino que implica costos, demanda ajustes institucionales y adecuaciones procesales. Los datos emanados del ejercicio de usuario simulado y el análisis de portales indican que es de suma importancia asumir el reto de institucionalizar el acceso a la información pública. Si bien hay avances en el reconocimiento del derecho de acceso a la información, principalmente en la normatividad —y, en algunos casos, en la

---

<sup>37</sup> Guillermo M. Cejudo, “Capacidades para la transparencia y la rendición de cuentas en el ámbito municipal”, en Rodolfo García del Castillo (coord.), *Los Gobiernos Locales ante los retos de la globalización*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-IGLOM, 2011 (en prensa).

<sup>38</sup> Para una amplia discusión sobre este tema ver Sergio López Ayllón, Mauricio Merino y Guillermo Cejudo (coords). *La estructura de la rendición de cuentas en México*. México: IJ-UNAM. 2010.

institucionalidad—, aún queda un largo trecho por recorrer en la consolidación de una política de acceso a la información pública. Sólo con instituciones, procesos, autoridades y normatividad alineadas en el mismo sentido será posible fortalecer las condiciones necesarias para consolidar gobiernos transparentes y así, pavimentar el camino a gobiernos que efectivamente rindan cuentas.



## Anexos

### Anexo A Oficinas Públicas Estudiadas

| GUATEMALA  | HONDURAS   |
|--|--|
| PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA                              | SECRETARÍA DEL DESPACHO PRESIDENCIAL   |
| MINISTERIO DE GOBERNACIÓN (INTERIOR)                     | SECRETARÍA DE INTERIOR Y POBLACIÓN (ANTES: SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN Y JUSTICIA) |
| MINISTERIO DE FINANZAS PÚBLICAS                          | SECRETARÍA DE FINANZAS   |
| MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL          | SECRETARÍA DE SALUD  |
| MINISTERIO DE EDUCACIÓN                                  | SECRETARÍA DE EDUCACIÓN  |
| SECRETARÍA DE BIENESTAR SOCIAL DE LA PRESIDENCIA         | SECRETARÍA DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL   |
| MINISTERIO DE COMUNICACIONES, INFRAESTRUCTURA Y VIVIENDA | SECRETARÍA DE OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTE Y VIVIENDA (SOPTRAVI)                   |
| CONGRESO DE LA REPÚBLICA                                 | CONGRESO NACIONAL  |
| CONTRALORÍA GENERAL DE CUENTAS                           | TRIBUNAL SUPERIOR DE CUENTAS   |
| CORTE SUPREMA DE JUSTICIA                                | CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  |
| MUNICIPALIDAD DE GUATEMALA                               | ALCALDÍA MUNICIPAL DEL DISTRITO CENTRAL (DEPARTAMENTO FRANCISCO MORAZÁN)         |
| MUNICIPALIDAD DE SANTA CATARINA PINULA                   | ALCALDÍA MUNICIPAL DE SAN PEDRO SULA (DEPARTAMENTO DE CORTÉS)                    |
| MUNICIPALIDAD DE MATAQUESCUINTLA                         | ALCALDÍA MUNICIPAL DE SABANAGRANDE (DEPARTAMENTO FRANCISCO MORAZÁN)              |

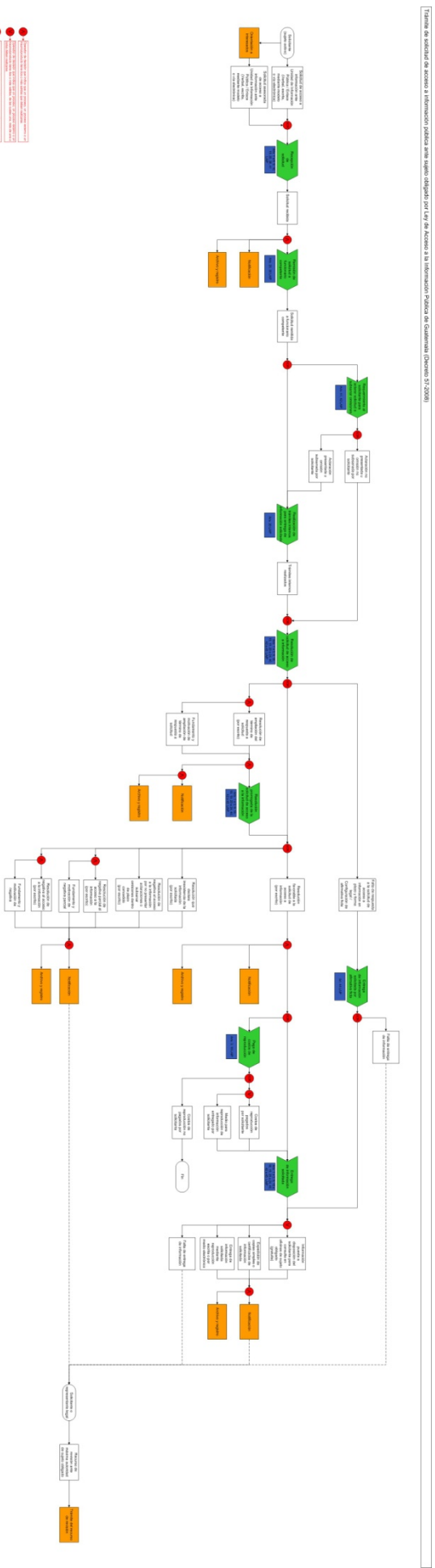
| NICARAGUA                                      | PANAMÁ                                    |
|--|---|
| PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA                    | MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA              |
| MINISTERIO DE GOBERNACIÓN                      | MINISTERIO DE GOBIERNO                    |
| MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO       | MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS (MEF)   |
| MINISTERIO DE SALUD                            | MINISTERIO DE SALUD                       |
| MINISTERIO DE EDUCACIÓN                        | MINISTERIO DE EDUCACIÓN                   |
| FONDO DE INVERSIÓN SOCIAL DE EMERGENCIA        | MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL           |
| ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA DE NICARAGUA | MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS              |
| CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA            | ASAMBLEA NACIONAL                         |
| CORTE SUPREMA DE JUSTICIA                      | CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA       |
| ALCALDÍA DE MANAGUA                            | ÓRGANO JUDICIAL                           |
| ALCALDÍA DE DIRIAMBA                           | ALCALDÍA DE PANAMÁ (PROVINCIA DE PANAMÁ)  |
| ALCALDÍA DE MUELLE DE LOS BUEYES               | ALCALDÍA DE DAVID (PROVINCIA DE CHIRIQUÍ) |
|  | ALCALDÍA DE ATALAYA                       |

# Anexo B-1

## Trámite de solicitud de acceso a la información pública

### GUATEMALA

### LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DE GUATEMALA (DECRETO 57-2008)

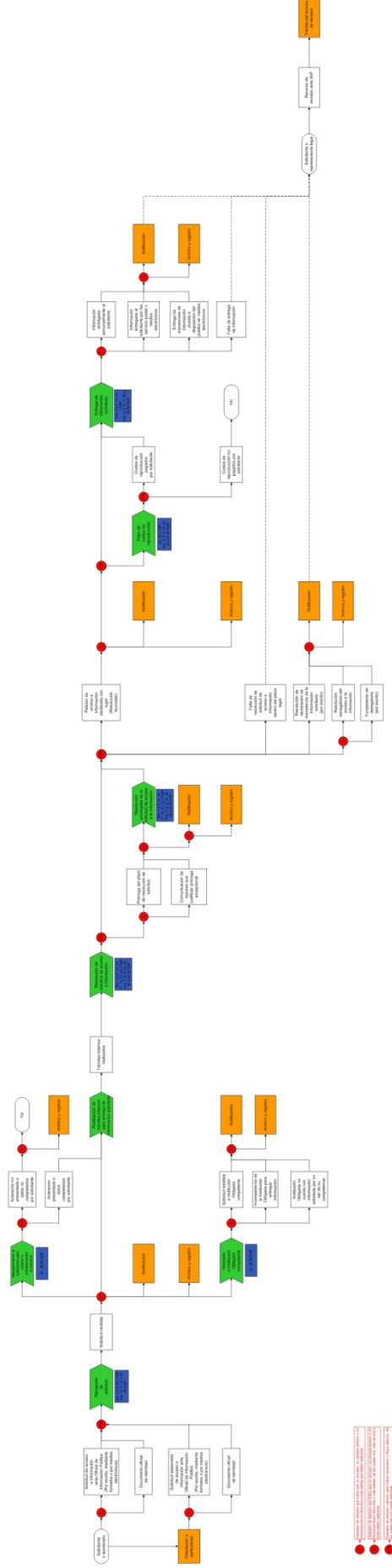


- Ley de Acceso a la Información Pública de Guatemala (Decreto 57-2008)
- Ley de Procedimiento Administrativo de Guatemala (Decreto 10-2008)
- Ley de Procedimiento de Conciliación de Guatemala (Decreto 10-2008)
- Ley de Procedimiento de Arbitraje de Guatemala (Decreto 10-2008)

# HONDURAS

## LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DE HONDURAS

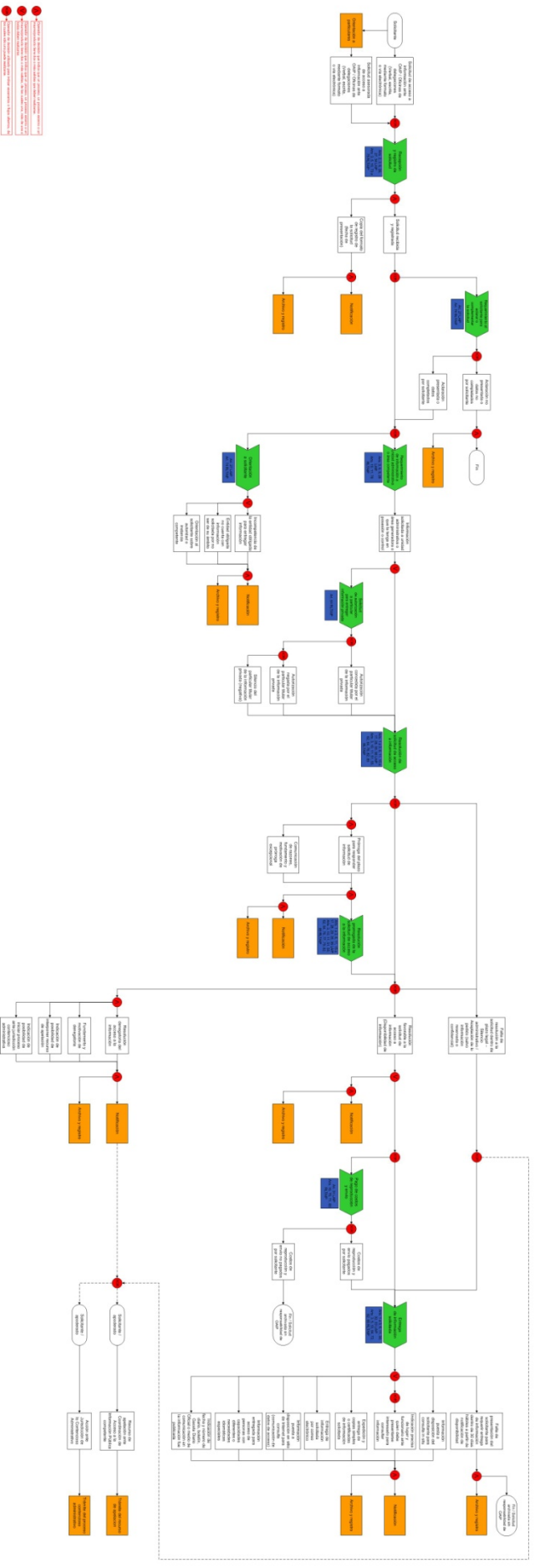
Framba de solicitud de acceso a información pública ante institución. Elaborada por Ley de Transparencia y Acceso a Información Pública de Honduras



- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Honduras
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Honduras
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Honduras

# NI CARAGUA LEY DE ACCESO A LA INFORMACION PÚBLICA DE NI CARAGUA (LEY 621 - 2007)

Título de estudio de acceso a información pública para entidad obligada por Ley de Acceso a la Información Pública de Nicaragua (Ley 621-2007)

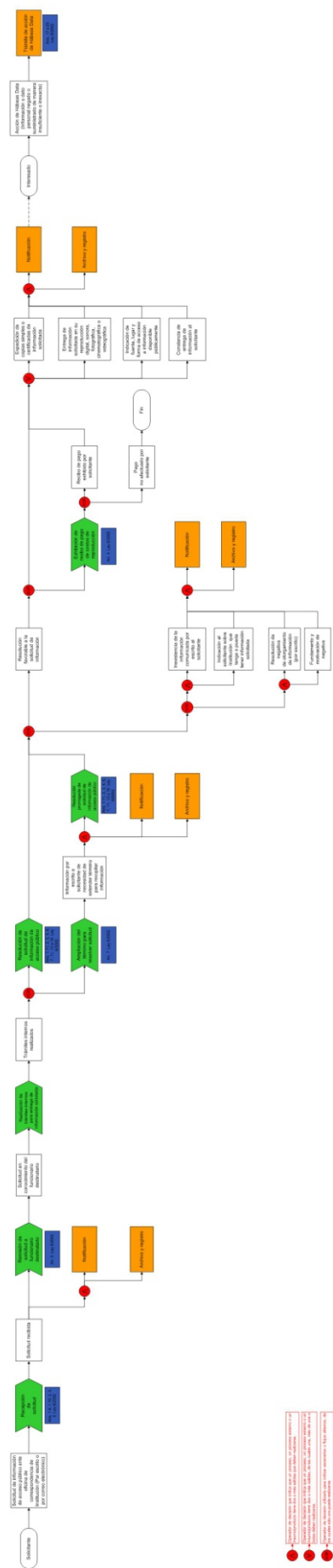


- Símbolo de inicio de proceso
- Símbolo de fin de proceso
- Símbolo de actividad
- Símbolo de decisión
- Símbolo de flujo de información

# PANAMÁ

## LEY NO. 6 DE 22 DE ENERO DE 2002

Trámite de solicitud de información de acceso público ante instituciones obligadas por Ley No. 6 de 22 de enero de 2002 - PANAMÁ

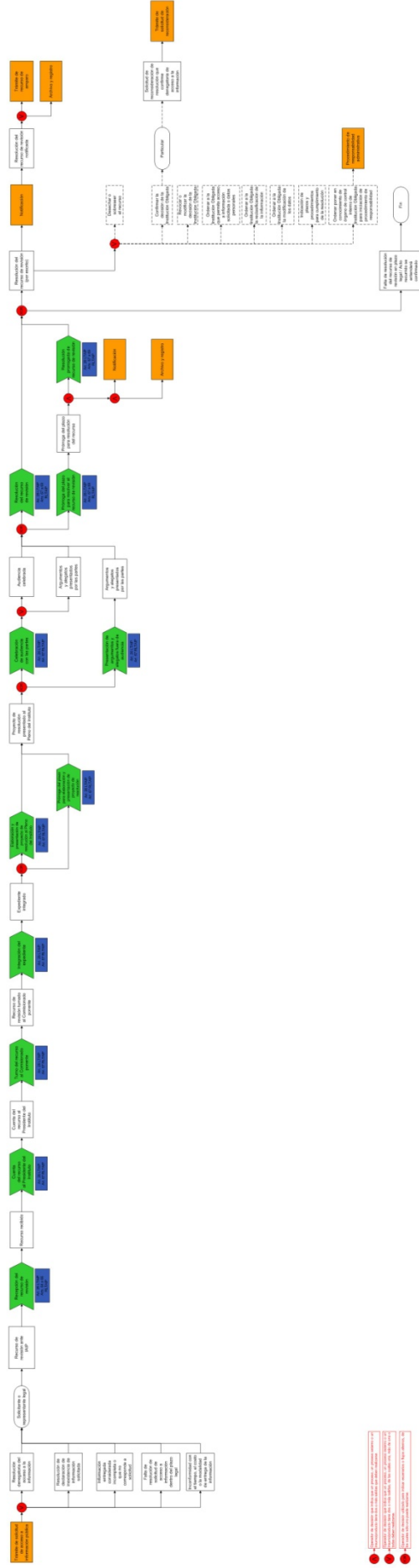


• Artículo 20 de la Ley No. 6 de 22 de enero de 2002, en su artículo 17, inciso 1.  
 • Artículo 20 de la Ley No. 6 de 22 de enero de 2002, en su artículo 17, inciso 2.  
 • Artículo 20 de la Ley No. 6 de 22 de enero de 2002, en su artículo 17, inciso 3.



# HONDURAS TRÁMITE DE RECURSO DE REVISIÓN - LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DE HONDURAS

Trámite del recurso de revisión ante el Instituto de Acceso a la Información Pública de Honduras.

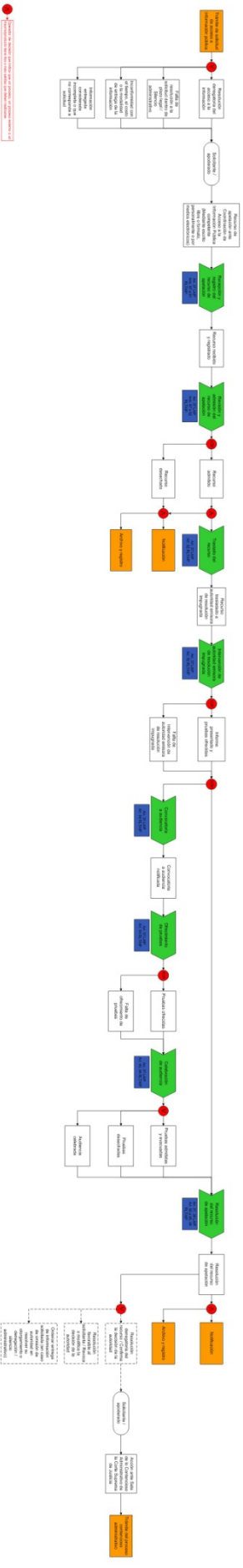


- El trámite de revisión de la solicitud de acceso a la información pública se realiza en el Instituto de Acceso a la Información Pública de Honduras.
- El trámite de revisión de la solicitud de acceso a la información pública se realiza en el Instituto de Acceso a la Información Pública de Honduras.
- El trámite de revisión de la solicitud de acceso a la información pública se realiza en el Instituto de Acceso a la Información Pública de Honduras.
- El trámite de revisión de la solicitud de acceso a la información pública se realiza en el Instituto de Acceso a la Información Pública de Honduras.

# TRÁMITE DE RECURSO DE APELACIÓN ANTE LA COORDINACIÓN DE ACCESO A LA INFORMACIÓN COMPETENTE NICARAGUA

## LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DE NICARAGUA (LEY 621- 2007)

Título del recurso de apelación ante la Coordinación de Acceso a la Información competente



- Presentación de recurso de apelación ante la Coordinación de Acceso a la Información competente
- Formación de expediente
- Revisión de expediente
- Resolución de apelación
- Recurso de amparo
- Resolución de amparo
- Recurso de casación
- Resolución de casación
- Recurso de reposición
- Resolución de reposición
- Recurso de nulidad
- Resolución de nulidad
- Recurso de reposición



## 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: Civiltà 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<br>Tel: 5727-9800 Ext. 6094 y 6091<br>Fax: 5727 9800 Ext. 6314<br><br>Av. Constituyentes 1046, 1er piso,<br>Col. Lomas Altas, Del. Álvaro Obregón, 11950,<br>México, D.F. | Librería virtual: <a href="http://www.e-cide.com">www.e-cide.com</a><br><br>Dudas y comentarios:<br><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.