BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN

"ANÁLISIS DE LA UNIDAD DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LA BUAP, DESDE LA PERSPECTIVA DE POLÍTICA PÚBLICA"

DIRECTOR DE TESIS

Dr. Francisco José Rodríguez Escobedo

TESIS

Para Obtener el Grado de

Maestro en Gobierno y Administración

PRESENTA

Marco Antonio Serrano Velázquez

Junio 2016

índice General **Página**

INTRODUCCIÓN 5

CAPÍTULO I MARCO METODOLÓGICO 8

Planteamiento del Problema 8

Justificación 9

Pregunta de Investigación 12

Hipótesis 12

Objetivos General, Particulares y Específicos 13

Método de investigación, técnicas e instrumentos de recopilación de datos 16

CAPÍTULO II PRECONDICIONES CONCEPTUALES PARA LA EXISTENCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS 17

II.1 El Estado 17

II.2 Participación ciudadana 19

II.3 Organizaciones No Gubernamentales (ONG) 21

II.4 Transparencia y acceso a la información en México 23

II.5 La perspectiva de política pública 27

II.6 El análisis de políticas públicas 30

CAPÍTULO III MARCO CONCEPTUAL Y NORMATIVO DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA 33

III.1 El derecho a saber o derecho a la información como derecho fundamental 33

III.2 El derecho a saber o derecho a la información 36

III.3 Acceso a la información pública 40

III.4 La transparencia 43

III.5 Transparencia como política pública 45

III.6 Órganos garantes 47

III. 3 Marco normativo de transparencia y acceso a la información 48

CAPÍTULO IV UNIDAD DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LA BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA 50

IV.1Transparencia y acceso a la información en universidades públicas de México 51

IV.2 Antecedentes de la Unidad Administrativa Acceso a la Información de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. 54

IV.3 Incorporación a la agenda institucional 55

IV.4 Gestación 58

IV.5 Objetivo 59

IV.6 Estructura 61

IV.7 Funcionamiento 62

IV.8 Toma de decisiones 66

IV.9 Apoyos y recursos 67

IV.10 Difusión 68

IV.11 Evaluación 69

IV.12 Limitantes y conflictos 73

IV.13 Retos 74

Conclusiones 75

Anexos 77

Bibliografía 84

Fuentes orales 87

Legisgrafía 87

Tratados internacionales 90

Índice de cuadros, diagramas y gráficos **Página**

Cuadro 1. Eventos relevantes de transparencia en México 24

Diagrama 1. Elementos de la políticas públicas 29

Diagrama 2. El proceso de la políticas públicas como insumos *(inputs*) y resultados *(outputs)* 32

Diagrama 3. Sistema de transparencia. 43

Cuadro 2. Abreviaturas para el estudio de caso 50

Gráfico 1. Indicadores de transparencia en universidades 53

Diagrama 4. Organigrama de la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información 61

Gráfico 2. Métrica de transparencia 2014, Puebla y Promedio Nacional 69

Gráfico 3. Índice de Transparencia para Universidades, BUAP 70

INTRODUCCIÓN

Estudiar las formas en el que el Estado atiende la problemática social, ha llevado a académicos e investigadores bajo un enfoque racional, al arte de analizar las políticas públicas, entendidas como “cursos de acción destinados a afrontar –resolver, gestionar o solventar– problemas públicos claramente definidos y aceptados como tales por los medios de representación y legitimación social” (Merino, 2013:32).

El concepto de políticas públicas ha sido utilizado para referir a toda acción del gobierno, sin embargo, para quienes se dedican al estudio de la ciencias políticas éstas no sólo suponen como único actor al Estado a través del gobierno, implican la participación de la ciudadanía, dando un rol preponderante a la sociedad civil en el diseño, hechura, implentación y evaluación de estos cursos de acción.

Diferentes autores han planteado las limitaciones idiomaticas que el español presenta para distinguir los términos en inglés “-*polity, politics y policy*-, que permiten a los estudiosos de las ciencias políticas y adminitrativas establecer que *polity* se refiere a la esfera politica en general; *politcs* corresponde a las activdades politicas realizadas para lograr el control político (el juego electoral, los debates del Congreso, las movilizaciones, los cargos, etcétera.) y finalmente *policy* designa las actividades resultantes de las politics (sus consecuencias, resultados o respuestas)” (Rodríguez, 2015:24).

El Estado social democrático a través del gobierno y de la administración pública está obligado a atender los problemas sociales para procurarse legitimidad, en el ejercicio del poder y la función pública, la sociedad mantiene una percepción sobre el apego a la legalidad y del buen ejercicio de los recursos públicos, la transparencia es una condición para el control ciudadano e institucional sobre las administraciones públicas, contraria a la transparencia ocurre la opacidad, en donde la corrupción se reproduce con facilidad, sin ser infalible, la transparencia puede ser el antídoto contra la corrupción, que requiere también de la fiscalización y rendición de cuentas, así como de organizaciones independientes con autoridad que sancionen las malas prácticas de manera oportuna y hagan contrapeso al poder y de manera

general, una cultura ciudadana alérgica a las malas prácticas desde el poder y con el poder.

Ante el auge y consolidación del aparato estatal, se supone implícita la creación de un marco normativo que regule el acceso a la información pública que se genera por la acción del gobierno y el ejercicio de recursos públicos, es aquí, donde se plantea el surgimiento de la transparencia como política pública, la sociedad civil, a través de la participación ciudadana, de organizaciones no gubernamentales y los medios de comunicación han jugado y deben jugar un rol importante en la consecución de esta política, vigilando y exigiendo la fiscalización y rendición de cuentas.

Frente a este reto, Estado y sociedad, deben procurar la armonización y perfeccionamiento del marco normativo en materia de transparencia y acceso a la información, aunque no es motivo de este estudio, se establecen las necesarias correlaciones con otros temas relevantes como la fiscalización, rendición de cuentas, y el consecuente sistema anticorrupción.

El presente trabajo de tesis pretende realizar un analisis de la politica pública de transparencia, implementada por los sujetos obligados por la Ley General de Transparencia y Accesos la Información Pública, particularmente el caso de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla a través de su Unidad de Transparencia y Acceso a la Información. A partir de la metodología del enfoque de Análisis de Políticas Públicas, la comprensión del Estado democrático, de la acción del gobierno y de la participación ciudadana, se plantea el espacio público donde se sitúa la transparencia como política y como problema.

El primer capítulo titulado Marco Metodológico, se hace el planteamiento del problema, la justificación, la pregunta de investigación, las hipótesis y los objetivos.

En el capítulo II, Precondiciones conceptuales para la existencia de políticas públicas, se establecen las características y principios básicos del Estado democrático, la participación ciudadana y Organizaciones No Gubernamentales, como los elementos que se conciben como precondiciones para la generación de políticas

públicas, se reflexiona sobre la corrupción como el problema a resolver; la transparencia y acceso a la información como política pública y se hace una revisión a los planteamientos que algunos autores establecen sobre la metodología utilizada en el análisis de políticas públicas para determinar la estructura y elementos que deben considerarse en esta tecnología de gobierno.

En el capítulo III, se establece el marco conceptual y normativo de transparencia y acceso a la información pública, se establece el concepto del derecho a saber o de acceso a la información como derecho fundamental, considerado una garantia individual de todo ciudadano y garantizado en el artículo 6º constitucional. Se realiza un breve estudio histórico sobre los esfuerzos por promover el derecho de acceso a la información, la transparencia y la protección de datos personales en poder del Estado, hasta las recientes reformas a la Ley General de Transparencia y Acceso a la información y la correspondiente en el Estado de Puebla.

El capítulo IV que se titula Unidad de Transparencia y Acceso a la Información de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, se analiza a esta unidad de enlace a partir de la metodología propia de esta tecnología de gobierno y su marco normativo, se estudia el asunto de la transparencia y acceso a la información pública en las universidades públicas en México, y sobre la Unidad se abordan sus antecedentes, incorporación a la agenda institucional, gestación, objetivo, estructura, funcionamiento, toma de decisiones, apoyos y recursos, difusión, evaluación, conflictos, limitaciones y retos.

Finalmente considerando los resultados del estudio de caso se plantean algunas consideraciones a manera de conclusiones que permiten establecer perspectivas en la discusión sobre la transparencia y acceso a la información en las universidades públicas y particularmente en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

CAPÍTULO I

MARCO METODOLÓGICO

Planteamiento del problema

Ante el surgimiento y fortalecimiento del aparato estatal en el siglo XX, medio para llevar a cabo las decisiones del gobierno a través de la administración pública, para el Estado surge la imperiosa necesidad de vigilar el ejercicio de la función pública al interior del propio Estado como parte del control y supervisión que le permite mantener el poder. Frente a su evolución a un Estado social democrático, surge como contraparte la exigencia de la sociedad civil que busca asegurar el derecho fundamental de acceso a la información que se genera sobre el cumplimiento de objetivos, resultados y desviaciones en las organizaciones que componen el aparato estatal.

Surge así la transparencia como política pública, que sustentada por un marco normativo acorde a las funciones, atribuciones y competencias, formula mecanismos para que la función pública sea sujeto de obligaciones y que dé cumplimiento al derecho fundamental que ostenta la sociedad de acceso a la información pública. La discusión se centra en este punto, por principio fundamental democrático, debería ser más que obligación, una convicción del Estado, transparentar su ejercicio frente a una sociedad politizada, ciudadanizada y participativa.

La sociedad civil, debe entonces vigilar el actuar del Estado y para ello crea Organizaciones No Gubernamentales (ONG), quienes dedican esfuerzos a la sensibilización ciudadana con el fin de establecer como principio de actuación pública el respeto a la legalidad y el combate a la corrupción.

En la búsqueda de un equilibrio entre el Estado y sociedad civil, el marco normativo en materia de transparencia y acceso a la información determina los

sujetos obligados, declarando a las universidades públicas parte de ellos, surge en ese escenario la creación de la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla que da cumplimiento a dichas obligaciones. Es propósito de este estudio determinar el grado de implementación y resultados bajo métrica de transparencia a nivel estatal y estatal, con el fin de verificar si la formulación e implementación de esta política pública va en el sentido correcto y develar nuevas perspectivas y retos.

Justificación

Una característica de las sociedades democráticas modernas es procurar y vigilar el derecho a la información, considerado éste como un derecho fundamental y que en México está consagrado en el artículo 6º de su Carta Magna y en las leyes federales y estatales en la materia. Su reciente inclusión en la agenda pública conlleva a las instituciones, dependencias y funcionarios públicos a implementar prácticas que permitan el acceso a la información pública, la transparencia, la fiscalización y la rendición de cuentas, estas prácticas son inminentemente sociales, ya que surten un efecto directo en los ciudadanos; al tener acceso a la información, se considera un elemento transformador que mejora la calidad de vida, ya que esto permite formalizar la comunicación entre gobierno y gobernados sobre asuntos de legítimo interés público.

Las universidades públicas del país por su parte, hoy sujetos obligados al cumplimiento de este derecho y bajo el principio de una autonomía responsable, deben promover mecanismos que permitan a la sociedad tener acceso a la información pública, resultante del ejercicio de recursos públicos, además de otras que no estén establecidas en la ley. Como instituciones generadoras de conocimiento, la universidades públicas pueden promover prácticas innovadoras como la sistematización archivística en medios electrónicos y en la construcción de

indicadores de gestión y del uso de recursos públicos, que permitan que el procedimiento de solicitud de información, el interponer recursos de revisión y en su caso la remisión a los órganos garantes para su resolución, sea más ágil y expedito; así mismo, deben promover entre los miembros de la comunidad universitaria, como los de la sociedad general, una cultura sobre estos temas.

Por lo anterior, es razón de esta investigación analizar la relación del fundamento legal que de partida tiene el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la propia del estado de Puebla, la Ley Federal de Protección de Datos Personales, el Convenio General de Colaboración con el Instituto Federal de Acceso a la Información y el Convenio General de Colaboración con la Comisión para el Acceso a la Información Pública de la Administración Pública Estatal. Asimismo, analizar desde la perpectiva de políticas públicas la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla como sujeto obligado de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado.

Se hará de igual modo, un análisis comparativo mediante estudio documental de las experiencias que en esta materia han tenido otras instituciones públicas de educación superior, tales como: la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad de Universidad Autónoma Metropolitiana y Universidad Autónoma Chapingo, en una muestra representativa de buenas prácticas implementadas en México.

Esta investigación beneficia así a quienes por función en nuestra universidad deben hacer cumplir el derecho a la transparencia y acceso a la información y a la comunidad universitaria al contar con un texto de referencia sobre el quehacer de las universidades públicas en materia de derecho a la información, de igual modo a la sociedad en general permitiéndole conocer los procedimientos que dan cumplimiento

del marco normativo al cual se ha suscrito la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

En el marco del derecho de información o derecho a saber, la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla es la unidad administrativa que da cumplimiento a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, implementando mecanismos y prácticas institucionales que permiten atender de manera clara y oportuna las solicitudes de información sobre las diversas actividades de docencia, investigación, difusión y extensión de la cultura, así como del manejo de los recursos públicos en sus diversas unidades académicas y dependencias administrativas, atiende también cuando es requerido, los recursos de revisión que sean remitidos a los órganos garantes, con el fin de aclarar o complementar la información que haya sido emitida y que no cumpla a satisfacción del solicitante.

Con base en el Acuerdo de Transparencia y Acceso a la Información “en el ámbito universitario el acceso a la información involucra tres esferas de interés a proteger y armonizar: a) la salvaguarda de privacidad de los miembros de la comunidad universitaria, b) el respeto a la garantía constitucional de derecho a la información y, c) la vigencia de la garantía constitucional de la autonomía universitaria” (Acuerdo de Transparencia y Acceso a la Información, BUAP, 2012).

Por lo anterior es importante abordar el derecho a la información con cuidado, cuando de protección de datos personales se trate, existe aquí, una delgada línea entre lo público y lo privado, cuando el papel interpretativo de la ley juega un rol destacado, en estos términos en la Constitución no se define a detalle cuáles son los datos personales que deben protegerse, es entonces en las leyes locales donde se debe encontrar dicho detalle.

Esta investigación se realizará mediante la metodología de anaísis de políticas públícas así como la revisión de estudios documentales sobre la atención y resolución

a solicitudes de información, estudios de métrica de tranparencia propuesta por investigadores del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), para analizar e interpretar los resultados de las prácticas implementadas por la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, reflexionando sobre los retos y paradigmas que en materia del derecho a la información tienen las universidades públicas en México y en particular esta institución.

Para concluir, se reflexiona sobre el compromiso ineludible que tienen las universidades públicas de hacer cumplir este derecho y sobre la participación ciudadana que permitirá consolidar una sociedad altamente democrática y sobre la convicción por una cultura de transparencia y acceso a la información.

Pregunta de investigación

¿La Unidad de Transparencia y Acceso a la Información de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla cumple en términos de ley como mecanismo de transparencia y acceso a la información?

Hipótesis

La Unidad de Transparencia y Acceso a la Información de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, implementa prácticas que permiten cumplir con esta política pública como sujeto obligado en términos de ley y métrica en materia de transparencia.

Objetivo general

Analizar la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información de la BUAP, desde la perspectiva de polítcas públicas para verificar el grado de implementación que da cumplimiento al marco normativo y métrica en esta materia.

Objetivo Particular

Exponer las características y principios básicos del Estado democrático, estudiar el enfoque de política pública, sus elementos y características para establecer la metodología de análisis desde esta perspectiva.

Objetivos específicos

- Realizar un breve estudio de la evolución del Estado desde las monarquías autoritarias hasta las sociedades democráticas.
- Exponer la participación ciudadana como elemento fundamental de las sociedades democráticas.
- Establecer la importancia de las organizaciones no gubernamentales, actores primordiales de la participación ciudadana.
- Identificar la transparencia como problema y como política pública.
- Estudiar los planteamientos teóricos que sobre el enfoque de políticas públicas presentan algunos autores.
- Establecer una metodologia de análisis de politicas públicas que se aplicará para el cado de la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

Objetivo particular

Exponer los principios de derecho a saber, acceso a la información, transparencia, así como el marco normativo en esta materia, para determinar las prácticas que por ley deben implementar los sujetos obligados.

Objetivos específicos

- Estudiar el Derecho a saber o derecho a la información como derecho fundamental.
- Realizar un análisis histórico sobre el derecho a saber o derecho a la información.
- Analizar los principios de transparencia, acceso a la información y su relación con la fiscalizción y rendición de cuentas.
- Conocer el marco normativo en materia de transparencia y acceso a la información
- Estudiar las experiencias de las universidades públicas de México en materia de transparencia y acceso a la información.
- Establecer los retos y tendencias que en materia de transparencia y acceso a la información tienen las universidades públicas de México.
- Analizar la métrica en materia de transparencia y acceso a la información
- Analizar la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental.
- Definir los sujetos obligados de la Ley de Transparencia y Acceso a la información pública del Estado de Puebla.
- Definir las prácticas que por ley deben implementar las Unidades de Transparencia y Acceso a la Información.

Objetivo Particular

Analizar la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información de la BUAP desde la perspectiva de política pública para determinar su implementación e impacto en la comunidad universitaria y público en general.

Objetivos específicos

Realizar una reseña sobre los antecedentes de la Unidad Transparencia y Acceso a la Información de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

Estudiar la incorporación del tema de transparencia y acceso a la información a la agenda institucional de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

- Estudiar el Plan de Desarrollo Institucional de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla como parte de la incorporación del tema de transparencia y acceso a la información a la agenda institucional
- Conocer la gestación de la Unidad Transparencia y Acceso a la Información de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Analizar las funciones sustantivas y adjetivas de la Unidad Transparencia y Acceso a la Información de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Plantear la estructura orgánica de la Unidad Transparencia y Acceso a la Información de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Escudriñar el proceso de toma de desiciones de la Unidad Transparencia y Acceso a la Información de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Averiguar el Marco Normativo Institucional de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla en materia de transparencia y acceso a la información.
- Ver los apoyos y recursos que recibe la Unidad Transparencia y Acceso a la Información de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Conocer los mecanismos de difusión que implementa la Unidad Transparencia y Acceso a la Información de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
- Estudiar el (los) mecanismo (s) de transparencia y acceso a la información implementados en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Analizar el Convenio General de Colaboración con el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI).
- Analizar el Convenio General de Colaboración con la Comisión para el Acceso a la Información Pública de la Administración Pública Estatal (CAIPAPE).
- Definir los alcances, objetivos, metas y acciones de la Unidad Administrativa de Acceso a la Información de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, con base en lo indicado en el marco normativo correspondiente y el Plan de Desarrollo Institucional.
- Analizar los resultados que por métrica de transparencia ha obtenido la Unidad Transparencia y Acceso a la Información de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

Método de investigación, técnicas e instrumentos de recopilación de datos

El método de investigación que se usó para la realización de este trabajo fue el estudio de caso, “herramienta valiosa de investigación, cuya mayor fortaleza radica en que a través del mismo se mide y registra la conducta de las personas involucradas en el fenómeno estudiado” (Martínez, 2011:167), por tratarse de un tema relativamente nuevo y que sobre la Unidad sujeto de estudio, no se cuentan con trabajos previos de investigación, lo que implica siguiendo a Martínez “la exploración inicial sobre el fenómeno determinado” (2011:175).

El estudio de caso puede aplicarse a personas u organizaciones y aunque no sigue un esquema rígido, genera aportaciones considerables a la investigación, permite desde las referencias teóricas, conceptuales y normativas un acercamiento a los problemas sociales que son abordados desde la perspectiva de las políticas públicas.

La técnica utilizada en este trabajo fue la entrevista en profundidad, que permiten observar diversos aspectos y elementos de tipo subjetivo, que en la mayoría de las investigaciones de tipo cuantitativo se pasan por alto, dado que el fenómeno estudiado implica el análisis y reflexión mayormente cualitativa, se aborda el caso con un instrumento de recopilación de información denomidnado cédula de entrevista, utilizando reactivos que base recuperan los elementos de análisis de políticas públicas.

La entrevista en profundida permite conocer de manera directa la experiencia del personal involucrado y protagonista en el caso estudiado, se promueve un ambiente cordial y de libre expresión, el entrevistador través de preguntas dirigidas va induciendo los temas que deben abordarse para obtener información que cubra los elementos que se abordarán en el análisis del caso elegido.

CAPÍTULO II

PRECONDICIONES CONCEPTUALES PARA LA EXISTENCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

El objetivo de este capítulo es exponer las caracteristicas y principios básicos del Estado democrático, la participación ciudadana y Organizaciones No Gubernamentales, reflexionando sobre la corrupción como el problema a resolver; así como la revisión de planteamientos que algunos autores establecen sobre la metodología utilizada en el análisis de políticas públicas para determinar la estructura y elementos que deben considerarse por parte de esta tecnología de gobierno para el análisis del caso de la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

II.1 El Estado

Hacer una revisión sobre el concepto de Estado, por principio obliga a plantear los elementos que la mayoría de los autores considera, así, el territorio, la población y las leyes conforman al Estado, se plantea como un ordenamiento político bajo el cual una organización mantiene una relación entre gobierno y gobernados.

El Diccionario de la Real Academia Española define al Estado como “forma de organización política, dotada de poder soberano e independiente, que integran la población de un territorio” mientras que al Estado de Derecho lo define como “régimen propio de las sociedades democráticas en el que la Constitución garantiza la libertad, los derechos fundamentales, la separación de los poderes, el principio de legalidad y la protección judicial frente al uso arbitrario del poder” (DRAE, 2016).

En México como en el resto de los países democráticos, se vive en un régimen de Estado de derecho, en donde las leyes promueven la creación de instituciones que permiten conformar la estructura a través de la cual el gobierno ejerce sus acciones, es en esta estructura donde surge la administración pública, conjuntando técnicas,

herramientas, mecanismos y recursos para controlar dichas acciones.

Con la evolución del Estado, desde autoritario hasta el social democrático y con el agotamiento de Estado de bienestar impulsado en los años 80, en México, aparecen nuevas formas de resolver los problemas públicos, el gobierno ante los retos y nuevas perpetivas no ha tenido más opción que fijar criterios más tecnocráticos en un enfoque racional en la toma de decisiones, analizando el costo beneficio para asegurar que las políticas públicas implementadas cumplan con los propósitos para los cuales fueron hechas.

El enfoque de políticas publicas aparece en un escenario donde el gobierno y la administración pública buscan hacer eficiente el ejercicio de programas, que en principio busca beneficiar a la población y lograr hegemonía en el poder.

El Estado es eje transformador de vida de los ciudadanos y ante el pleno reconocimiento en la declaración universal de los derechos humanos, de las garantias individales, puede considerarse que “En la actualidad, la dignidad humana se configura como una institución fundamental en el desarrollo democrático de los Estados…” (Prieto, 2016:65). El Estado tiene ante sí el constante reto de resolver los problemas sociales, sobre todo aquellos que presentan los sectores más vulnerables y desprotegidos de la sociedad.

No se debe perder de vista que la acción del gobierno se realiza a través de la administración pública, en la el recurso humano juega el rol más importante, y que en éste pueden ocurrir las desviaciones, errores u omisiones en el actuar del Estado. Considerando esto en los Estados democráticos se han implementado mecanismos que pretenden el control y fiscalización del propio aparato estatal, así la contraloría, la auditoría, acreditaciones y certificaciones entre otros, son figuras que generan condiciones para mejorar el desempeño de las organizaciones públicas, bajo estricta observancia de la ley y procurando preservar el interés general.

Sin embargo, esto no es suficiente, el desvío de recursos, la incorrecta

implementación de programas, la ineficacia de la administración pública, la discrecionalidad y la opacidad conllevan a la corrupción, que obliga a la fiscalización, rendición de cuentas y la evaluación de políticas públicas, que permitan corregir dichas desviaciones y reorientar las acciones.

Se distingue aquí que el principal problema social del ejercicio del poder es la corrupción, ante la cual los mecanismos antes mencionados, el acceso a la información y la transparencia surgen como la solución, ésta última se ha planteado como una de las politicas públicas de mayor impacto en las sociedades democráticas y que constituye un tema actual que sigue impactando en la agenda del gobierno, en asuntos como el sistema anticorrupción, que en México presenta importantes avances, pero igual, grandes absurdos.

II.2 Participación ciudadana

El planteamiento de un concepto básico de ciudadanía, implica la consideración de una sociedad consciente de los derechos, de los derechos humanos y del Estado de derecho, lo que le permite integrar temas de índole social en la agenda de gobierno y participar desde el poder con el poder. “Se trata, por lo tanto, de ver si es posible hablar de nuevas formas de apropiación del derecho, de discursos legales por parte de diversos actores políticos y sociales que en el pasado no habrían recurrido a éstos, y si esto, a su vez, altera las reglas del juego político y las estructuras de poder” (Domingo, 2009:34).

Se trata iguamente de ciudadanizar la política, teniendo como entorno un Estado social democrático, cuando se refiere a los Estados democráticos en el mundo, se debe plantear a los gobiernos que promueven el poder real del pueblo, no sólo aquel que la ciudadanía toma en los procesos electorales, sino ese que se extiende a la participación ciudadana, ocupando su lugar en los espacios públicos,

incluyendo en la agenda de gobierno los temas que realmente impactan a la sociedad, pero además empoderando a la sociedad civil para convertirse en motores de cambio que permitan mejorar las condiciones de vida. Hablar de la participación ciudadana como un elemento fundamental en las políticas públicas, es hablar “de la corresponsabilidad del público ciudadano en la toma de decisiones y de transparencia en el quehacer gubernamental, que limitan la ineficiencia y en cierta manera la corrupción” (Aguilar, 2010:28).

Cuando se habla de participación se debe empezar por hacer algunas diferenciaciones, según Cunil (1997) se distingue entre participación social donde el individuo pertenece a asociaciones u organizaciones para defensa de sus intereses; la participación comunitaria en la que los individuos contribuyen a la acción colectiva o de la comunidad; la participación política cuando existe un involucramiento con organizaciones del sistema político; y la participación ciudadana cuando los ciudadanos se involucran en acciones de las políticas.

La participación ciudadana para Ziccardi, (2004: 250) cumple tres funciones fundamentales: “otorgar legitimidad al gobierno, promover una cultura democrática, y hacer más la decisión y la gestión públicas”. Cuenta con instrumentos formales para favorecer su actuación y hacer valer sus aportaciones, que son: la Iniciativa ciudadana para promover reformas a marcos legales, los buzones ciudadanos que permiten expresar opiniones a través de quejas y sugerencias, el monitoreo ciudadano que proporciona información a través de encuestas para dar seguimiento a políticas o asuntos específicos, la contraloría social como herramienta para evaluar la implementación de políticas, y por último los comités o consejos de participación que son el mecanismo típico de intervención directa de actores no gubernamentales en distintas fases del proceso de políticas (Villareal, 2009: 33).

La participación ciudadana requiere de ciudadanos bien informados para que éstos con causa o razón puedan demandar a través de políticas públicas, la atención

a necesidades de la sociedad. El acceso a la información y la transparencia son remarcadas características en los Estados democráticos con activa participación de los ciudadanios, sin embargo, continuamente se observa en la Administración Pública de las dependencias de gobierno en cualquiera de los órdenes: federal, estatal o municipal, los insuficientes avances en la sistematización de datos que se generan en dichas dependencias, lo que urge a implementar mecanismos eficientes que permitan ordenar y controlar el acceso a la información generada por el ejercicio de la función pública, de modo que pueda ser recuperada y emitida de manera eficaz y eficiente ante las solicitudes de información de la ciudadanía.

Con los planteamientos anteriores, se puede determinar que la promoción de una cultura democrática, requiere de una ciudadanía informada, a través del acceso eficiente a la información pública; los reclamos y exigencias de la ciudadanía, ya no pueden ser planteados sin el conocimiento sobre el tema o temas que involucran a sus miembros, éstos deben hacer planeamientos basados en el análisis que permitan su inclusión en la agenda de gobierno, de modo que se pueda asegurar su viabilidad y factibilidad en la aplicación de políticas públicas.

II.3 Organizaciones No Gubernamentales (ONG)

La ola de participación ciudadana generada en la década de los 90, propició el surgimiento de organizaciones o colectividades de la sociedad civil, sin embargo, no fue hasta la publicación de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, la que da el sustento normativo para su creación y funcionamiento a pesar del esfuerzo legal, son mejor conocidas como Organizaciones No Gubernamentales (ONG), "…el propósito de estas organizaciones, desde una perspectiva general, se considera como una extensión de la libertad de asociación, puesto que se organizan para incidir sobre cuestiones de índole social, política o económica, donde sus opiniones surgen de la propia sociedad y con el fin

último de proyectar una posición sobre las políticas públicas o la actuación del Estado” (Magaña, 2013:133).

Respecto a la transparencia y el derecho de acceso a la información como política pública, la mencionada ley fomenta la participación ciudadana a través de ONG con base en el artículo 5º fracción IX Apoyo en la promoción y defensa de los derechos humanos, sin embargo, es difícil mantener el enfoque del análisis de las políticas públicas, cuando inherentemente todos somos parte de la sociedad y responsables de mantener una conciencia ciudadana, que nos permita comprender la importancia de participar en las decisiones y acciones del gobierno, pero es precisamente la concientización sobre estos temas la que ha permitido la creación de organizaciones de la sociedad civil en México.

Surgen así casos como el de Tansparencia Mexicana, el capítulo México de Transparencia Internacional. Organización de la sociedad civil dedicada al combate de la corrupción en México. Bajo un enfoque de derechos humanos, genera propuestas concretas para reducir riesgos de corrupción y fortalecer las capacidades, tanto del sector público como privado, para atender las causas y efectos de este problema. La experiencia de esta organización abarca desde la medición del impacto de la corrupción en trámites y servicios públicos hasta el análisis específico de riesgos de corrupción en sectores como el de la contratación pública o el sector energético.

El Colectivo por la Transparencia en México es otro gran esfuerzo que realizan las organizaciones civiles por agruparse con el fin de promover y difundir la transparencia, la rendición de cuentas y el ejercicio del derecho de acceso a la información, desde este colectivo se impulsa el perfeccionamiento del marco normativo en estos temas, la cultura de una sociedad informada y responsable por una participación ciudadana.

El colectivo está integrado por:

- Alianza Cívica
- Artículo 19
- Centro Mexicano de Derecho Ambiental

- Ciudadanos en Medios Democracia e Información
- Cultura Ecológica
- DECA- Equipo Pueblo
- Fundar, Centro de Análisis e Investigación

II.4 Transparencia y acceso a la información en México

El Estado social democrático a través del gobierno y de la administración pública está obligado a atender los problemas sociales para procurarse legitimidad, en el ejercicio del poder y la función pública, la sociedad mantiene una percepción sobre el apego a la legalidad y del buen ejercicio de los recursos públicos, la transparencia es una condición para el control ciudadano e institucional sobre las administraciones públicas, contraria a la transparencia ocurre la opacidad, en donde la corrupción se reproduce con facilidad, sin ser infalible, la transparencia puede ser el antídoto contra la corrupción, que requiere también de la fiscalización y rendición de cuentas, así como de organizaciones independientes con autoridad que sancionen las malas prácticas de manera oportuna y hagan contrapeso al poder y de manera general, una cultura ciudadana alérgica a las malas prácticas desde el poder y con el poder.

"El Estado moderno presenta tres facetas: la social, la jurídica y la democrática. El Estado no es sólo de derecho ni sólo social ni sólo democrático, sino que cada componente condiciona y nutre a los demás" (Haro, 2005), En este orden de ideas, parte importante y esencia de un Estado es su faceta jurídica, en este subtema, la Constitución de los Estados Unidos Méxicanos, Leyes de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Leyes de Protección de datos, en los órdenes federal, estatal y municipal en México, son el marco jurídico primario que sustenta el derecho a la información.

Así por ejemplo, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla (2011) dice "El derecho a la información está consagrado desde 1948 en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos". En las

sociedades democráticas existen ordenamientos legales que garantizan este derecho, específicamente como derecho de acceso a la información pública, mismo que se relaciona inmediatamente con los conceptos de transparencia y rendición de cuentas.

Paralelamente al marco normativo y como resultado del mismo, se crean instituciones y mecanismos que tendrán el propósito de asegurar la transparencia y acceso a la información, aquí un cuadro que resume algunas fechas y eventos relevantes en el tema:

Cuadro 1: Eventos relevantes de transparencia en México

FECHA	EVENTO
11/06/02	Se promulgó y publicó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
11/06/02	Se crea el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI)
Dic. 2006 - Abril 2007	Reforma al artículo 6° constitucional que establece el acceso a la información pública como un derecho fundamental de los mexicanos
23/01/12	Se promulgó y publicó la Ley Federal de Archivos
2015	Reforma a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
2016	Se crea la Plataforma Nacional de Transparencia
2016	Se aprueban las reformas que permiten la creación del Sistema Nacional Anticorrupción

Fuente: elaboración propia con base en los procesos legislativos en materia de transparencia.

Bajo el precepto de que la información gubernamental es pública y por tanto pertenece a los ciudadanos, quienes obstentan el derecho de acceso a esta información, contemplados por la ley se crean órganos garantes que vigilan y supervisan que se cumpla este derecho, en México el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), tiene como misión “trabajar para garantizar el derecho de los ciudadanos a la información pública gubernamental y a la privacidad de sus datos personales, así como para promover en la sociedad y en el gobierno la cultura del acceso a la información, la rendición de cuentas y el derecho a la privacidad" (IFAI, 2002).

La primera parte de la misión resalta la importancia de garantizar el acceso a la información pública gubernamental; además, se pretende poner énfasis en las características que debe tener la información que el gobierno entregue al ciudadano: veracidad y completitud. La segunda parte de la misión se refiere a la protección de la información personal. En ella se busca garantizar que cada ciudadano tenga acceso a sus datos personales, así como formar una conciencia sobre la importancia de proteger la información de ese tipo.

Finalmente, la tercera parte de la misión trata sobre la promoción de la cultura de transparencia y rendición de cuentas, se pretende enfatizar la importancia de la información gubernamental como bien público, la relación entre gobierno y sociedad y la contribución que el manejo adecuado de los archivos traerá a la eficiente entrega de información gubernamental.

En los estados y municipios del país alineados a los esfuerzos institucionales del IFAI surge en Puebla, como figura de órgano garante la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública (CAIP).

En el marco de armonización del marco normativo en esta materia en los tres ámbitos de gobierno se establece cuáles serán los sujetos obligados, así en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información en su artículo 3, Fracción XIV, (2016) indica: “son los sujetos obligados de esta ley:

a) El Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República;
b) El Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos;
c) El Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal;
d) Los órganos constitucionales autónomos;
e) Los tribunales administrativos federales, y
f) Cualquier otro órgano federal.

De la misma manera la Ley de Transparencia y Acceso a la Informaición Pública del Estado de Puebla (2016) establece en su artículo 2, “los sujetos obligados de esta Ley son:

I. El Poder Ejecutivo, sus Dependencias y Entidades;
II. El Poder Legislativo y cualquiera de sus Órganos;
III. El Poder Judicial y cualquiera de sus Órganos;
IV. Los Tribunales Administrativos, en su caso;
V. Los Ayuntamientos, sus Dependencias y Entidades;
VI. Los Órganos constitucional o legalmente autónomos;
VII. Los Partidos Políticos;
VIII. Fideicomisos y fondos públicos; y
IX. Cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el estado y sus municipios.

De entre ellos se distingue como sujetos obligados a los Órganos constitucionales o legalmente autónomos, tal es el caso de las universidades públicas autónomas, las que además de las obligaciones de ley corresponde la tarea adjetiva de promover una cultura por transparencia y acceso a la información, dado su carácter de instituciones formadoras del recurso humano.

Actualmente en las universidades públicas autónomas, se desarrollan mecanismos y prácticas institucionales que promueven el derecho a la información, para tal efecto y con base en la ley correspondiente se crean unidades de transparencia y acceso a la información, las que implementan prácticas como el diseño y desarrollo de sitios web, a través de los cuales se puede mantener comunicación y acceso a la información que se genera en las instituciones por ejercicio de recursos públicos y de las actividades sustantivas de estos órganos autónomos, particularmente para las universidades públicas autónomas que tienen entre sus actividades sustantivas las de docencia, investigación y difusión de la cultura.

El gran problema que enfrentan las unidades de transparencia en cualquier ámbito, es la sistematización de la información, la estandarización de procedimientos de documentación, que permitan atender las solicitudes de información de cualquier miembro de la comunidad universiaria y sociedad en general, de manera ordenada y controlada, lograr la interrelación sistematizada entre dependencias o áreas, de la que emana la información para dar respuesta a las solicitudes hechas. El reto supone abatir la dispersión y diferencias metodológicas para el resguardo y control de la información y evitar que la oportunidad, veracidad y completitud de la información sufran algunos descalabros en perjuicio de la satisfacción de los solicitantes.

II.5 La perspectiva de política pública

Con el propósito de contar con las caracteristicas, elementos y actores necesarios para la formulación e implementación de políticas públicas, hasta este momento se ha revisado algunos aportes teóricos sobre el Estado, el gobierno, la participación ciudadana, el rol de las organizaciones de la sociedad civil (organizaciones no gubernamentales) y para el objeto particular de este estudio, la transparencia y acceso a la información, que definen a la corrupción como el problema social que debe atenderse desde las unidades de enlace de los sujetos obligados por ley, entre ellos las universidades públicas autónomas.

Para iniciar la revisión del enfoque de Políticas Públicas, es necesario plantear un marco histórico básico y se puede empezar por establecer que "…durante décadas el régimen autoritario que imperó en México mantuvo al secreto administrativo como la regla implícita en materia de manejo de información. Esta regla suponía, a la vez el manejo discrecional de la información y su apropiación *quasi* patrimonial por parte de los políticos y servidores públicos"(Cejudo, Ayllón y Cázares, 2014:I), desde entonces se distinguía que era y es en las personas donde ocurre el fenómeno de la corrupción; el factor humano siempre supondrá la posibilidad de actuar bajo la lucha dialéctica

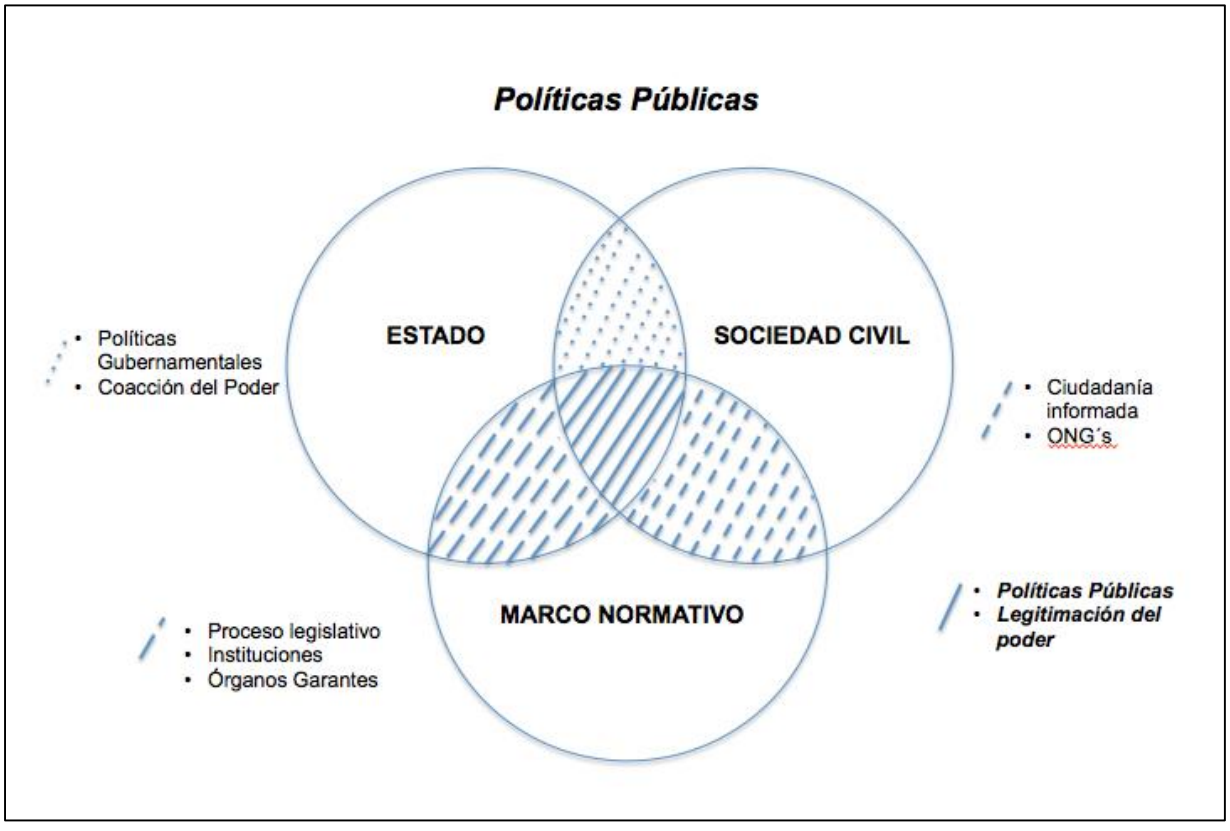
que impera en la naturaleza humana, desde el más alto funcionario hasta el empleado que realiza funciones administrativas en cualquiera de las oficinas públicas del gobierno, es decir, la burocracia en acción aplica el concepto de *poder detrás del escritorio* lo que deja la posibilidad del actuar discrecional, surge entonces la política de transparencia para abatir el riesgo de corrupción.

Siguiendo con la historia, "… en Latinoamérica la incorporación de este enfoque (Políticas Públicas), tanto en la teoría como en la práctica, apenas se produjo en la década de 1980. En gran medida esta incorporación respondió a los procesos de cambio político en la región y a la necesidad de hacer transparentes la gestión y el manejo de recursos, así como profesionalizar la formulación de las acciones que emprendían los gobiernos democráticos" (Parsons, 2013), a partir de entonces y considerando la perspectiva de estudiosos sobre este enfoque se tuvo como referencia obligada las experiencias de Estados democráticos como el norteamericano, que sobre el término política se establecen claras limitantes en las lenguas latinas y ofrecen para diferenciarlo los conceptos manejados en el idioma inglés, así, " -*polity, politics y policy*-, permiten a los estudiosos de la ciencias politicas y adminitrativas establecer que "*polity* se refiere a la esfera politica en general; *politcs* corresponde a las actividades políticas realizadas para lograr el control político (el juego electoral, los debates del Congreso, las movilizaciones, los cargos, etcétera) y finalmente *policy* desiga las actividades resultantes de las *politics* (sus consecuencias, resultados o respuestas)" (Rodríguez, 2015:24).

Las políticas públicas entendidas como "cursos de acción destinados a afrontar –resolver, gestionar o solventar– problemas públicos claramente definidos y aceptados como tales por los medios de representación y legitimación social" (Merino, 2013:32); tienen como propósito modificar el comportamiento entre diferentes actores tanto del Estado como de la sociedad. "La decisión, expresada por lo general bajo una formulación jurídica, representa la cristalización de un momento en el estado de la relación de fuerzas entre los distintos actores (el número de actores es limitado y selectivo) que intervienen en el proceso de definición de las reglas del juego" (Rodríguez, 2015:29).

En la figura 1, se plantean las esferas donde confluyen elementos, actores y normatividad, que en conjunción plantean las características que deben cumplir las políticas públicas, se disntingue así la voluntad del Estado por resolver problemas sociales, procurando el proceso legislativo que institucionaliza las deciciones del Estado, en contraparte la sociedad civil debe participar desde la perspectiva de los derechos humanos y exigir que éstos se cumplan, sin embargo, la imagen denota la natural convicción que el Estado democrático y la sociedad civil abierta y plural, deberían tener la posibilidad de formular e implementar políticas públicas que resuelvan la problemática social.

Diagrama 1: Elementos de las políticas públicas



Fuente: Elaboración propia

II.6 El análisis de políticas públicas

La ciencia de la políticas públicas incluye: “1) los métodos de investigación del proceso de las políticas públicas, 2) Los resultados del estudio de las políticas y 3) las conclusiones de las disciplinas que contribuyen de manera importante a las necesidades de inteligencia de nuestro tiempo” (Lasswell citado por Parsons, 2013).

El anásis de política públicas tiene por objeto identificar y determinar el efecto o resultados que tienen los cursos de acción emprendidas por el gobierno para la solución de problemas sociales, por tanto la estructura del Estado a través de la administración pública implementa dichos cursos de acción y mediante esta metodología se realizan análisis de costo – beneficio, manteniendo un enfoque racional en las políticas.

Para determinar algunas definiciones y concentrar en alguna medida el marco conceptual de este estudio se consideran las que algunos autores plantean.

Roth (2010) considera el análisis de las políticas públicas como una metodología de investigación social aplicada al análisis de la actividad concreta de las autoridades públicas, también como una disciplina que permite adquirir conocimiento sobre el Estado mismo a partir del análisis de sus actuaciones concretas y, por último, como una ciencia del Estado en acción.

Aguilar Villanueva (2010:42) distingue el análisis de políticas (*policiy analysis*), “orientado normativamente a la búsqueda de la mejor política pública en términos de eficiencia y equidad”.

Jenlins y Smith, citados por Parsons, 2009), definen el *análisis de las políticas públicas* como “una serie de técnicas con las cuales se pueden evaluar las opciones de las políticas y elegir alguna de ellas”, una vez que se cuentan con los elementos de

análisis se puede intervenir la política para que dado el caso se corrija, se redireccione o se promueva su curso.

Bardach (1998) en su manual presentó a manera de guía para el analista de políticas públicas, ocho pasos:

1. Definición del problema;
2. Obtención de información;
3. Construcción de alternativas;
4. Selección de criterios;
5. Proyección de los resultados;
6. Confrontación de costos;
7. ¡Decida! y
8. Cuente su historia.

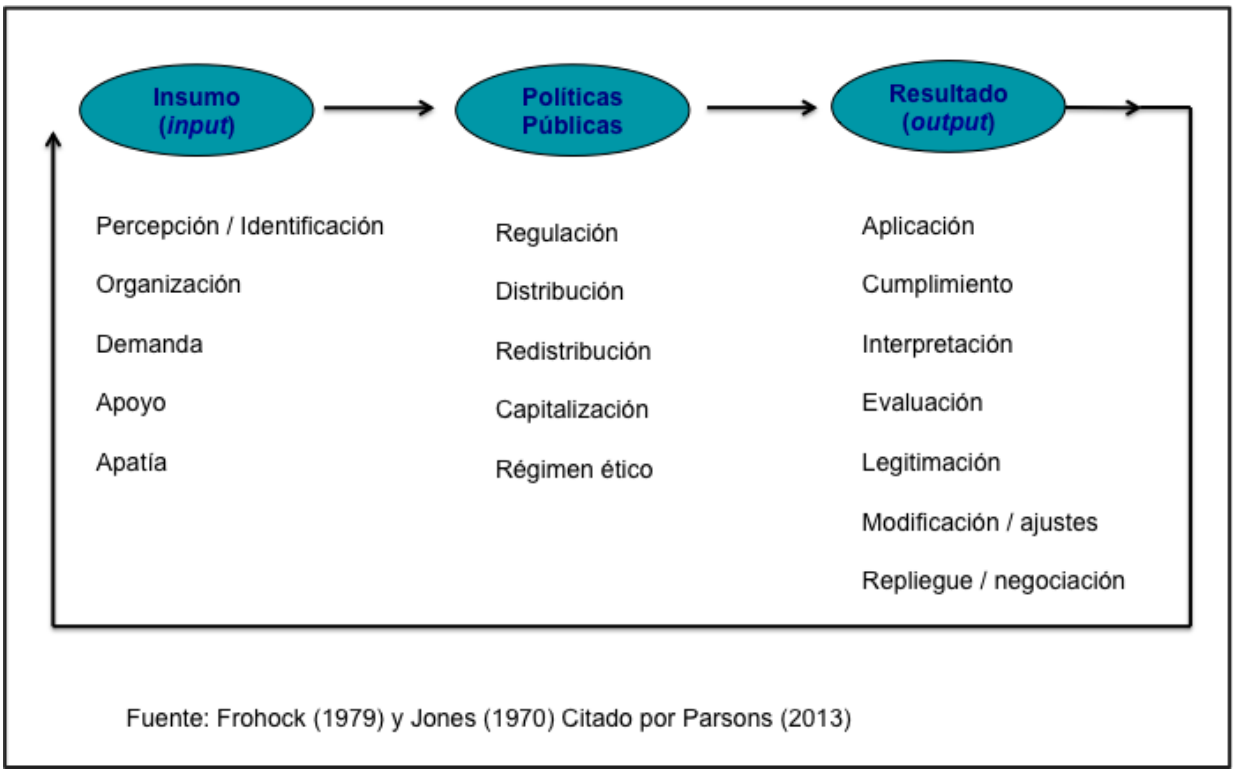
Los anteriores han sido retomados por analistas contemporaneos, y como el propio Bardach presentado por García Junco dijo: “el análisis de políticas públicas no es un conocimiento o modelo específico, es la manera como utilizamos el conocimiento de otras ciencias para resolver -justa y eficientemente- problemas concretos de política pública” (1998:5), se trata entonces de adecuar las condiciones, el ámbito, la temporalidad y los límites geograficos bajo los cuales se hace e implementa una política pública.

Basado en las concepciones anteriores y en recientes estudios aplicados al análisis de politicas públicas, la metodología de este análisis puede incluir:

- La incorporación a la agenda
- Gestación
- Objetivos
- Estructura
- Funcionamiento
- Toma de decisiones
- Apoyos y Recursos
- Difusión
- Evaluación
- Límites y conflictos
- Retos

Para realizar el análisis de las políticas públicas puede realizarse a partir de su proceso como insumos (inputs) y resultados (outputs), considerando estos últimos como los elementos a corregir o redireccionar bajo el esquema de evaluación expost, sin perder de vista los insumos que dieron origen a la política y el problema social que prentende resolver.

Diagrama 2: El proceso de la políticas públicas como insumos *(inputs)* y resultados *(outputs)*



Fuente: Frohock (1979) y Jones (1970) Citado por Parsons (2013)

Para este estudio se destaca el régimen ético, en el cual se encuadran los temas de acceso a la información, transparencia, fiscalización, rendición de cuentas, como los medios que resuelven el riesgo de corrupción y legitiman al Estado.

CAPÍTULO III

MARCO CONCEPTUAL Y NORMATIVO DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

En este capítulo se exponen los principios del derecho a la información, transparencia y acceso a la información, que se plantean como un problema público, que implica la participación ciudadana y la acción del gobierno bajo el enfoque de política pública, de igual modo se analiza el marco normativo que sustenta la institucionalización de la transparencia como política pública, con lo que se aborda la discusión para considerar este tema como un asunto de convicción más que de obligación.

III.1 El derecho a saber o derecho a la información como derecho fundamental

El derecho a saber, derecho a la información o de acceso a la información es reconocido como un derecho humano en distintos instrumentos jurídicos de carácter nacional e internacional, estos conceptos son continuamente manejados como sinónimos, sin embargo, existen precisiones que deben hacerse de cada uno de ellos para diferenciarlos.

El derecho a saber ha sido consagrado históricamente como un derecho humano fundamental, por tanto, ligado a la dignidad de la persona humana dentro del Estado y de la sociedad, no son creados por el poder político o las constituciones, se imponen al Estado y las constituciones sólo se limitan a reconocerlo; así se establece en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948:

> "Todo individuo tiene el derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión" (DUDH, 1948).

El derecho a la información puede abordarse desde un amplio espectro temático, que va desde aspectos puros de la comunicación humana, como la legislación en materia de radio y televisión hasta el derecho de acceso a la información pública, con lo anterior se distingue que del derecho a la información se desprende este último como su variante garantista, a partir de la reglamentación de este derecho humano.

Otros referentes doctrinales del derecho a la información se encuentran en diferentes pactos internacionales como la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en Francia de 1789, misma que en su artículo 10 dice: “Ningún hombre debe ser molestado por razón de sus opiniones, ni aun por sus ideas religiosas, siempre que al manifestarlas no se causen trastornos del orden público establecido por la ley”,

Asimismo, en su artículo 11 señala “Puesto que la libre comunicación de los pensamientos y opiniones es uno de los más valiosos derechos del hombre, todo ciudadano puede hablar, escribir y publicar libremente, excepto cuando tenga que responder del abuso de esta libertad en los casos determinados por la ley” (Artículo 11, Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano: 1789).

Desde la perspectiva en que se establece estos dos artículos de la citada declaración, el derecho a la información, parece sólo tener una dirección, la del interlocutor emitiendo opiniones o la de desarrollar pensamientos, sin embargo, estos dos procesos están ligados al proceso de obtención de datos o información, por tanto queda establecido de manera intrínseca el derecho a saber o derecho a la información como derecho fundamental.

El Pacto Internacional de los Derecho Civiles y Políticos de 1966 en su parte IV sobre la libertad individual de creencia, expresión, asociación, libertad de prensa, el derecho a celebrar asamblea, que particularmente en el inciso 2 del artículo 19 establece:

> “Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección” (PIDCP, 1966).

De manera más específica, la Convención Americana sobre los Derechos Humanos en 1969 establece en el artículo 13 Libertad de Pensamiento y de Expresión, inciso 1: “Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección” (CADH, 1969).

Durante este periodo, desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos hasta el tiempo de las sociedades modernas democratizadas, se consideran en sus legislaciones y pactos internacionales más principios doctrinales que favorecen el derecho a saber o derecho a la información.

En años recientes los esfuerzos de carácter doctrinal se han enfocado en distinguir con mayor claridad este derecho, como un derecho fundamental, destacando los principios ligados de acceso a la información, transparencia, rendición de cuentas, fiscalización y gobierno abierto, tal es el caso de la Declaración de Maputo, Mozambique. Durante la conferencia de la UNESCO *“La libertad de expresión, el acceso a la información y la emancipación de las personas”*, el 3 de mayo de 2008, que solicitó a los Estados miembros:

> “Fomenten la libre circulación de la información mediante políticas basadas en los cuatro principios fundamentales de las sociedades del conocimiento integradoras: la libertad de expresión, la igualdad de acceso a una educación de calidad, el acceso universal a la información y el respeto de la diversidad cultural; Cumplan decididamente con sus compromisos para con la libertad de expresión mediante la creación de un marco jurídico y normativo que respete la libertad y la independencia de la prensa y propicie la diversidad de los medios de comunicación;

Reconozcan que el acceso a la información es una contribución fundamental a la eficacia de la ayuda al desarrollo, desde el punto de vista tanto de los países donantes como de los países beneficiarios; Otorguen garantías jurídicas al derecho a la información, teniendo en cuenta los principios de facilitar la difusión máxima, proteger a quienes denuncien las ilegalidades, establecer un ámbito de excepciones limitado, mecanismos de apelación independientes y normas rigurosas y dinámicas en materia de divulgación, y velar por la aplicación adecuada de estas garantías;

Velen por que las entidades públicas respeten los principios de gobierno abierto, transparencia, rendición de cuentas y acceso de la ciudadanía a la información.

Promuevan entre los funcionarios y empleados gubernamentales, los medios de comunicación y la población en general un conocimiento amplio de la legislación y las políticas relativas al acceso a la información que obra en poder de las entidades públicas" (Declaración de Maputo, UNESCO, 2008).

En el marco de esta misma Asamblea de la UNESCO, la Declaración Brisbane, Australia en el año 2010, el 3 de mayo, celebrando igualmente el día mundial de prensa, se planteó como tema de esta conferencia "la Libertad de Información: El derecho a saber", en la que se reafirman los principios y recomendaciones planteados en la declaración de Maputo en 2008 y algunas de las peticiones que hacen a los Estados miembros fueron:

"Elaboren leyes que garanticen el derecho a la información de conformidad con el principio, internacionalmente reconocido, de divulgación máxima; esa legislación establezca excepciones limitadas, obligaciones de divulgación activa de información, procedimientos claros y sencillos para formular solicitudes, un sistema de supervisión independiente y eficaz, y medidas de promoción adecuadas;

Fomenten la conciencia del público acerca del derecho a la información y desarrollen la capacidad de todos para ejercer ese derecho, haciendo especial hincapié en los grupos desfavorecidos y vulnerables, entre ellos las mujeres, los grupos lingüísticos minoritarios, los pueblos indígenas y las personas discapacitadas;

Aprovechen las capacidades de las tecnologías de la información y la comunicación para poner en práctica el derecho a la información y fomentar un mayor pluralismo en la circulación de la información;

Reduzcan la brecha digital y del conocimiento elevando los bajos niveles de alfabetización y de conectividad a Internet, y proporcionando la información disponible en lenguas locales y en formas fácilmente comprensibles para distintos públicos;

Promuevan la educación en materia de medios de comunicación y la conciencia acerca del derecho a la información, entre otras cosas mediante la incorporación de estos temas en los programas escolares y los cursos de educación superior, y programas de formación en la función pública" (Declaración de Maputo, UNESCO, 2008).

III.2. El derecho a saber o derecho a la información

En el apartado anterior se han planteado las generalidades doctrinales, así como las principales referencias históricas que contextualizan el derecho a la información, por lo tanto, es importante ahora distinguir algunas definiciones sobre sus componentes: Pereznieto señala que el derecho "es el conjunto de normas que imponen deberes y normas que confiere facultades, que establecen las bases de convivencia social y cuyo fin es dotar a todos los miembros de la sociedad de los mínimos de seguridad, certeza, igualdad, libertad y justicia" (2010:9), por otro lado, se entiende que la información es un conjunto de datos, los cuales son "una serie de hechos o acontecimientos que describen o se relacionan con una situación u objeto determinado; y, en la medida en que se acumulan y se hacen útiles, adquieren el carácter de información" (Ríos Estavillo, 2005:31).

El derecho a la información con base en las definiciones anteriores son normas que confieren deberes y facultades a los miembros de la sociedad para

disponer de los datos que conforman la información. Dada la simplicidad de esta definición, se retoma para completarla el principio doctrinal establecido en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el derecho a la información es la garantía que toda persona posee a: atraerse información, a informar y a ser informada.

De la definición anterior "…se desprenden los tres aspectos más importantes que comprende dicha garantía fundamental: A) El derecho a atraerse información incluye las facultades de a) acceso a los archivos, registros y documentos públicos y, b) la decisión de qué medio se lee, se escucha o se contempla; B) El derecho a informar incluye las a) libertades de expresión y de imprenta y, b) el de constitución de sociedades y empresas informativas; C) El derecho a ser informado incluye las facultades de a) recibir información objetiva y oportuna, b) la cual debe ser completa, es decir, el derecho a enterarse de todas las noticias y, c) con carácter universal, o sea, que la información es para todas las personas sin exclusión alguna (Villanueva, (2003:16)[1].

Siguiendo estas ideas López Ayllón dice el derecho a la información (o la libertad de expresión o la libertad de información) comprende así tres facultades interrelacionadas: "las de buscar, recibir o difundir informaciones, opiniones o ideas, de manera oral o escrita, en forma impresa, artística o por cualquier otro procedimiento" (López, 2003:163).

Por el hecho de estar contenido en una norma internacional, además de que estos tres aspectos son considerados en el reformado artículo 6º. de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, puede considerarse un derecho fundamental, para Carbonell en términos generales puede decirse que "los derechos fundamentales son considerados como tales en la medida en que constituyen instrumentos de protección de los intereses más importantes de las personas, puesto que preservan los bienes básicos necesarios para desarrollar cualquier plan de vida digna" (2013:4).

[1]Escobar de la Serna, Luis, (1997) Manual de derecho de la información, Dikinson, Madrid,

El derecho de información hoy en día se reconoce como derecho de acceso a la información y tal como se ha planteado es un derecho fundamental, que permite a los integrantes de una sociedad conocer aspectos importantes sobre su contexto, lo que le permite tomar decisiones respecto a sus propios planes de vida, en esto radica lo fundamental de contar con información, de poder difundirla o retransmitirla a través de los medios y procedimientos que mejor convengan a cada uno.

Una visión que se debe tener sobre el tema es por ejemplo, la situación que guarda un estudiante de escasos recursos y que aspira a ingresar a una universidad con el beneficio de una beca, y que éste, no disponga de información verdadera y oportuna para acceder a dicho beneficio, o en otro caso, la información que debe llegar a las familias en poblaciones marginadas que pueden ser beneficiadas con recursos de algún programa social para este sector de la población, o de los requisitos para la obtención de un crédito para vivienda, es decir, se trata de información valiosa en la toma de decisiones que dan rumbo al bienestar de los ciudadanos.

De aquí la importancia y distinción de este derecho como derecho fundamental. Para Carbonell "…los derechos fundamentales deben ser universales, porque protegen bienes con los que debe contar toda persona, con independencia del lugar en el que haya nacido, de su nivel de ingresos o de sus características físicas". (2013:4).

La información es para todos, por tal motivo, los gobiernos deben procurar su legislación y la institucionalización de órganos garantes, de establecer quiénes serán entes o sujetos obligados de estas leyes, Ríos plantea que "… de los elementos de regulación respecto a las consecuencias que deriven de los actos o hechos que repercutan en el orden de una sociedad por la utilización de bienes informacionales estamos en presencia del derecho a la información" (2005:26), de ahí su carácter eminentemente social, que consolida a un Estado democrático y en consecuencia mejora la calidad de vida de su población, en este sentido.

> "… hablar de derecho a la información es hablar necesariamente de un régimen democrático que aporta garantías suficientes para la realización del Estado de derecho. Se ha determinado que sólo la soberanía popular, la participación política de los ciudadanos, garantiza que el Estado de derecho lo sea tanto en su sentido objetivo, imperio de la ley, como en su sentido subjetivo, es decir, que la ley incorpore los derechos y libertades demandados como tales individuos y por los grupos de la sociedad de que se trata" (Ríos, 2005:95).

Hasta aquí se reflexiona sobre el carácter "fundamental" del derecho a la información, como derecho en sí, sin embargo, es importante distinguir lo fundamental que tienen algunos principios de observancia en el ejercicio de este derecho, así pues, se indican los principios de máxima publicidad, de gratuidad, de disponibilidad, de afirmatividad ficta, de vigencia y de estricto apego a la ley, lo que abona al principio de máxima transparencia, a la rendición de cuentas y fiscalización.

Estos últimos conceptos están muy ligados a la gestión pública en las entidades y órganos de gobierno de los ámbitos federal, estatal y municipal, por lo que también se les reconoce la ampliación del espacio público ya que promueve la participación ciudadana y la consolidación de una sociedad democrática.

Para Villanueva (2003:16) no existe aún una definición sobre este derecho que ofrezca un concepto unívoco, de validez universal "Existen, empero, distintos elementos que permiten construir una definición compatible con las definiciones recurrentes articuladas desde la comunicación o formadas desde la doctrina jurídica".

II.3. Acceso a la información pública

Para Escobedo (2010:11) el derecho de acceso a la información pública “alude al derecho de las personas a saber acerca de la información en posesión de los poderes públicos. La regulación adecuada de este derecho tiene que traducir en disposición normativa el siguiente principio: toda la información en manos de los poderes públicos y de los entes gubernamentales es pública, salvo aquella que la ley señale como excepción y no disponible temporalmente para quienes la soliciten”. Para procurar el cumplimiento a este derecho surge la figura del órgano garante autónomo quien debe garantizar la resolución de controversias en el ejercicio de este derecho

El derecho a la información en las sociedades democráticas modernas particularmente en la gestión pública, está íntimamente ligado a los principios de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y fiscalización.

El principio de transparencia puede considerarse por sí, una política pública, a partir del análisis del artículo 6º Constitucional se delimita su caracterización como pública, plantea que “toda información en posesión de cualquier autoridad, órgano y organismo federal, estatal y municipal” debe estar disponible a la sociedad, cuando ésta disposición se lleva a cabo de manera sistemática a través de una fórmula o un instrumento se cumple con este principio, lo que permite mejorar el ejercicio de la administración pública, incluso considerar las instituciones y procesos del concepto de gobernanza.

Por lo que al principio de acceso a la información se refiere, éste radica en el establecimiento de aquellas fórmulas o mecanismos que permiten poner a disposición de la ciudadanía la información en posesión de las autoridades.

Por otro lado, ante un esquema globalizado de la información, a la que se tiene acceso a través de diversos medios como la internet y la telefonía móvil, se plantea el “surgimiento de multitudes inteligentes conectadas en el ciberespacio a través de comunidades virtuales y redes sociales” (Menéndez, 2012). Es en estos medios y redes donde se encuentra el área de oportunidad para implementar mecanismos y

prácticas de transparencia, que permitan el ágil y fácil acceso a la información. Y aunque no se trata sólo de tener acceso a la información, sino de aplicar en ella los principios de oportunidad, confiabilidad, veracidad y pertinencia; características indispensables para la satisfacción de los solcitantes.

Cuando se asegura un proceso controlado, para la atención de este asunto los datos que se generan a partir de indicadores básicos y de segundo nivel, formatos e información pública y privada se pueden resguardar y disponer de manera eficiente, procurando transparencia y sin dejar de lado la exigencia legal de la protección de datos.

La rendición de cuentas se deriva entonces de la disposición de información en posesión de las autoridades que ejercen recursos públicos con el fin de fiscalizar a través de otras instancias, su uso eficiente para beneficio de la sociedad, evitando el desvío de recursos y la corrupción.

Así, partiendo del artículo 6º Constitucional se creó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información Pública Gubernamental, de la cual los estados han replicado estos preceptos en sus legislaciones, en el caso del estado de Puebla, el 31 de diciembre de 2011, se publica en el Diario Oficial de este estado, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla.

En esta ley se indica en su artículo 2º a los sujetos obligados de la propia ley y en su inciso VI, establece que entre otros sujetos obligados a los órganos constitucional o legalmente autónomos. Por lo que la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla como órgano descentralizado del gobierno estatal y en su carácter de autónomo, es considerada por ley sujeto obligado. Ante esto, como estrategia, la universidad creó la Oficina de Transparencia y Acceso a la Información, unidad administrativa que da cumplimiento a la mencionada ley, implementando prácticas institucionales que permiten atender bajo los principios de veracidad, oportunidad, máxima publicidad, máxima transparencia, vigencia del Estado de derecho y estricto apego a la ley, las solicitudes de información sobre las diversas actividades de docencia, investigación,

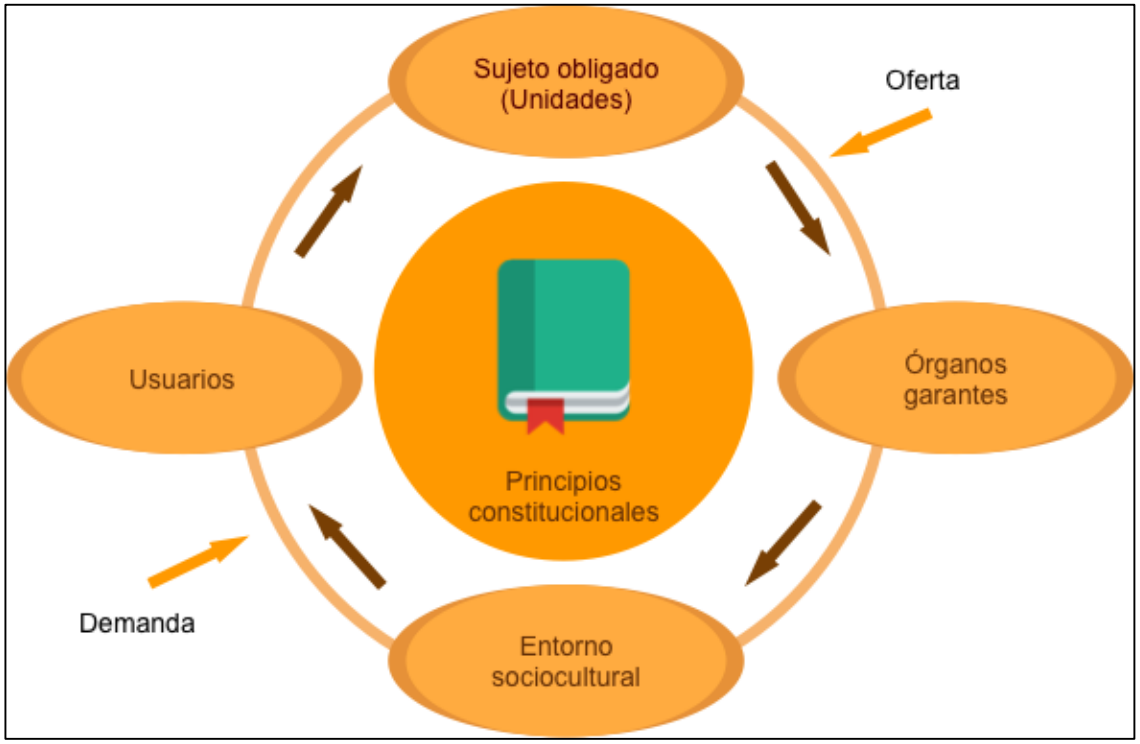
difusión y extensión de la cultura, así como del manejo de los recursos públicos en sus diversas unidades académicas y dependencias administrativas.

Con esto se busca atender lo estipulado en la ley respecto al derecho a la información como derecho fundamental de los miembros de la comunidad universitaria y sociedad en general, apegándose a los principios ligados de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y fiscalización.

III.4 La transparencia

En las organizaciones públicas y privadas de las sociedades en donde la vida democrática y participacion ciudadana ha permeado la cultura de transparencia y acceso a la información pública, sobre el ejercicio de los recursos públicos, se reconoce que un gran obtáculo es sin duda el manejo y control de la información, así mismo la capacidad tecnológica en un mundo digitalizado, que promueve y facilita el acceso a la información, ante este obstáculo se debe fijar una estrategia de transparencia para que con base en las obligaciones determinadas por ley se revele selectivamente la información fuera de los límites de la organización (Granados y Gupta, 2013:638).

Diagrama 3: Sistema de transparencia



Fuente: Métrica de transparencia 2010.

Como ya se mencionó antes, la información puede clasificarse en datos públicos y privados, los primeros se generan en las dependencias y órganos de gobierno, por ejercicio de sus funciones sustantivas y recursos públicos, los privados son particularmente los datos personales, que sólo pueden ser utilizados bajo el consentimiento de quienes los otorgan a terceros y con fines de comunicación y de cumplimiento de las actividades o funciones que realiza cada dependencia u órgano de gobierno, surge entonces a la par de las leyes de transparencia, las leyes de protección de datos personales, la cual distingue también los datos personales en posesión del gobierno y los que están en posesión de particulares, y entre otras obligaciones destacadas, se debe contar con el aviso de privacidad, el cual permite saber a los otorgantes de este tipo de información, el cómo será utilizada y los fines que ésta tendrá.

Hecha la distinción anterior, el control y estandarización de la información se vuelve aún más necesaria, ya que en todo momento los sujetos obligados por la ley a otorgar información pública a la ciudadanía, deben vigilar y cuidar que los datos que sean emitidos en los reportes o informes a la ciudadanía, no transgredan el derecho de privacidad de terceros; antes igualmente mencionado, se debe procurar la oportunidad, veracidad y completitud de la emisión de dichos reportes o informes y ante resoluciones de los órganos garantes en los casos de réplica.

Se ha planteado hasta aquí la necesidad de controlar y estandarizar la información, para atender eficientemente las necesidades de información de la ciudadanía. En México como en el resto de mundo una tendencia en el manejo de la información es la digitalización de datos, convirtiéndose en materia intangible o virtual como se ha dado en llamarle, esta intangibilidad es la que presume un gran riesgo, ya que el obligado respaldo y la conservación de la información, debe procurar la más alta seguridad, procurando su estandarización con normas de control nacional e internacional.

Para ahondar en el tema el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), plantea que “El origen de la palabra española «repositorio» deriva del latín «repositorium», que significa armario o alacena. Este término está recogido en el Diccionario de la Real Academia donde se define como el «lugar donde se guarda algo».

Los datos almacenados en un repositorio pueden distribuirse a través de una red informática, como Internet, o de un medio físico, como un disco compacto. Pueden ser de acceso público o estar protegidos y necesitar de una autentificación previa. Los depósitos más conocidos son los de carácter académico e institucional.

A diferencia de los ordenadores personales o de escritorio, los depósitos suelen contar con sistemas de respaldo (Backup) y mantenimiento preventivo y correctivo, lo que hace que la información se pueda recuperar en el caso que la máquina quede inutilizable” (Babini, 2009).

Lo anterior se logra a través de repositorios digitales, que entre otras ventajas se alimentan con información controlada, clasificada y catalogada, permite además el acceso ágil como ya se dijo a través de la internet y de la telefonía móvil y dispositivos físicos como cintas magnéticas, CD, USB, etcétera y de fácil empoderamiento a través de las redes sociales en el ciberespacio. Los repositorios digitales que cumplen con estas características no sólo procuran la seguridad y disponibilidad de la información, sino también su conservación y preservación, para que futuras generaciones puedan acceder también a la información generada en nuestros días.

III.4 Transparencia como política pública

Sin lugar a dudas, en las sociedades los medios de comunicación juegan un papel muy importante, pero lo es más cuando en estas sociedades hay libertades particularmente, libertad de expresión. Cuando se constata la existe de esta libertad, puede ocurrir la denuncia sistemática contra la corrupción y por ello disminuir; se considera hay una estrecha relación en la que a mayor corrupción, menor desarrollo, esto se debe al alto costo que se debe pagar por el impacto de la corrupción sobre el bienestar de la población. La correlación entonces de *mayor libertad - menor corrupción - mayor desarrollo*, puede ser una importante postura teórica, frente al problema de desarrollo social, especialmente en lo que a diseño e implementación de programas sociales se refiere, la corrupción terminará por afectar y lacerar a los sectores más desprotegidos de la sociedad.

Prueba de esta correlación se demuestra con los índices de corrupción a nivel mundial, claramente se observa que en los países con mayor corrupción, el desarrollo social tiene grandes rezagos, mientras lo opuesto ocurre en países con menor corrupción, donde las libertades son mayores y se muestran altos índices de desarrollo económico, político y social.

Si las correlaciones hasta ahora demuestran que la política pública de

transparencia puede ser el antídoto de la corrupción, en una sociedad con plenas libertades civiles en la que se promueve participación ciudadana y que de este modo se logra mayor desarrollo, se estaría cumpliendo con el propósito que toda política pública tiene, la de resolver problemas sociales.

El Estado a través del gobierno y su estructura de administración pública está obligado a atender los problemas sociales para procurarse legitimidad, del propio ejercicio del poder y de la función pública, la sociedad mantiene una percepción sobre el apego a la legalidad y del buen ejercicio de los recursos públicos, la transparencia es una condición para el control ciudadano e institucional sobre las administraciones públicas, contraria a la transparencia ocurre la opacidad, en donde la corrupción se reproduce con facilidad, sin ser infalible la transparencia puede ser el antídoto contra la corrupción, que requiere también de la rendición de cuentas y de organizaciones independientes con autoridad que sancionen las malas prácticas de manera oportuna y hagan contrapeso al poder y de manera general, una cultura ciudadana alérgica a las malas prácticas desde el poder y con el poder

III. 6 Órganos garantes

En 2002, siendo presidente de la República el C. Vicente Fox Quesada, decreta la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la cual contempla la creación del *Instituto Federal de Acceso a la Información Pública* (IFAI), ”como un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado fundamentalmente de promover el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa de las solicitudes de acceso a la información y la protección de los datos personales en poder de las dependencias y entidades; que la propia Ley prevé expresamente que para efectos de sus resoluciones el Instituto no estará subordinado a autoridad alguna, adoptará sus decisiones con plena independencia y contará con los recursos humanos y materiales para el desempeño de sus funciones” (Decreto Presidencial, 2002).

En México la política de transparencia es todavia de reciente implementación, una vez que sus actores principales, el Estado con su estructura compuesta por organizaciones que cumplen alguna función pública y la sociedad civil ciudadanizada, participante en las acciones del gobierno desde organizaciones no gubernamentales, no son suficientes para garantizar el apropiado cumplimento del marco normativo en materia de transparencia y acceso a la información pública. Así lo indicó Guerra Ford "La mayoría de la leyes establecían una serie de requisitos que obstaculizaban el derecho de los ciudadanos a obtener información pública (obligación de poner la firma autógrafa en la solicitud y recurso de revisión, acreditación de personalidad del solicitante, imposibilidad de presentar solicitudes vía electrónica, tener domicilio en el lugar del sujeto obligado, ser ciudadano del estado en términos de las constituciones locales)" (2015:309).

Aunque en buena medida estos obstaculos han sido rebasados, debieron surgir tanto en el ámbito federal como local los organos garantes dedicados a vigilar y garantizar la correcta ejecución de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, es así, que en 2007 con la promulgación de dicha ley se creó el Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información, que con la reforma de 2010 al artículo 6º constitucional se amplían sus atribuciones al considerarse la protección de datos personales en posesión de particulares, otro gran asunto que debía ser atendido por este instituto; en mayo de 2015, tras la aprobación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información, se modifica su denominación a Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, cuya misión refiere tres partes importantes: la importancia de garantizar el acceso a la información pública gubernamental, la protección de datos personales y la promoción de una cultura de transparencia y rendición de cuentas.

En las entidades federativas en un marco de armonizacion legislativa con la federación se promulgaron leyes de transparencia y acceso a la información pública, así como de protección de datos personales. En Puebla se creó la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado (CAIP), se conforma así el órgano garante que vigilará el cumplimiento de

la ley por parte de los sujetos obligados, entre los organos autónomos como la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

III. 7 Marco normativo de transparencia y acceso a la información

El objetivo de este apartado es hacer una revisión global e histórica de los avances legislativos en materia de transparencia y acceso a la información pública, del marco normativo actual en esta materia en México y en el estado de Puebla, con el fin de distinguir sus principios, bases generales y procedimientos que son de observancia por los sujetos obligados.

En México, el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el derecho a la información será garantizado por el Estado, este artículo se revisa en el apartado I.3 de este capítulo, particularmente sobre las adiciones que recientemente se han hecho con la reforma de 2013. Así mismo, como parte del marco jurídico de este derecho, en nuestro país entró en vigor el 12 de junio de 2002.

En la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, reformada el 5 de marzo de 2014, se adiciona el VII párrafo al artículo 12. Para inlcuir el tema de transparencia y acceso a la información.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información Pública Gubernamental, se abroga por decreto y se expide la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, durante la presidencia de Vicente Fox Quesada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002 y su última reforma el 8 de junio de 2012.

El 4 de mayo de 2015, se publica la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en el actual gobierno del presidente Enrique Peña Nieto, a

partir de la publicación de esta ley deben armonizarse las leyes federal y locales en esta materia.

En el ámbito local, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, es reformada y armonizada con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y es publicada el 4 de mayo de 2016, mientras los sujetos obligados de ley concluyen la armonización en su reglamentación interna atenderán obligaciones concurrentes consideradas en la ley general y la local.

CAPÍTULO IV

UNIDAD DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LA BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

A partir de la comprensión del enfoque y metodología de analisis de políticas públicas, del marco normativo en materia de transparencia y acceso a la información y de un breve estudio comparativo de experiencias de diferentes univesidades públicas de México, se realiza el analisis del caso de la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

Cuadro 2. Abreviattura para el estudio de caso

SO	Sujeto Obligado por la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública
UTAI - BUAP	Unidad de Transparencia y Acceso a la Información de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
BUAP	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
LGTAIP	Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
LCG	Ley de Contabilidad Gubernamental
PNT	Plataforma Nacional de Transparencia
CAIP	Comisión de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Puebla
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C.
SIGI	Sistema Integral de Gestión Institucional
LFTAIP	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública
IFAI	Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental
CI	Indicador de Calidad Institucional
NOR	Indicador de Calidad Normativa
OT	Indicador de Páginas de Internet
US	Indicador de Usuario Simulado

IV.1 Transparencia y acceso a la información en universidades públicas de México

El escenario nacional en los que las universidades públicas se refiere la Universidad Nacional Autónoma de México y a las universidades estatales, son pauta a seguir; en este contexto instituciones como Universidad de Guadalajara, Universidad Autónoma de Nuevo León, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Universidad Autónoma de Yucatán y la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, entre muchas otras, se destacan por sus esfuerzos en materia de transparencia y acceso a la información.

Para entender en este contexto la transparencia y el derecho a la acceso a la información pública, es necesario distinguir dos actores, el Estado y la Universidad Pública y de ésta última la facultad de autonomía, cuando ésta le es reconocida por el Estado, como uno de los derechos constitucionales más importantes de las instituciones de educación superior, tal como se establece en el artículo 3º constitucional, párrafo VII.

"Las universidades y la demás instituciones de educación superior a la que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo a los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas, determinarán sus planes y programas; fijaran los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio" (CPEUM, 2013:6).

Sin embargo, Carpizo plantea que la autonomía de las universidades "…se reconoce en la ley que crea y regula cada universidad, y no en la fracción constitucional. Así, una universidad o institución pública de educación superior será autónoma, o no, de acuerdo con lo que disponga su ley orgánica" (Carpizo, 2009: 32).

Con base en su normatividad las universidades públicas establecen en su estructura orgánica comités o unidades de transparencia que atienden con base en su normativa y como sujetos obligados de leyes federales y estatales en esta materia, las solicitudes de información y recursos de revisión que la ciudadanía realiza respecto a

las funciones sustantivas y manejo de recursos. En su caso podrán en apego a su derecho constitucional de autonomía y de su propia normatividad, negarse a responder dichas solicitudes, en especial cuando ésta afecte los intereses institucionales y particularmente la protección de datos personales, es ésta una función sustantiva de estas oficinas, la de ponderar entre el derecho de acceso a la información y el de proteger los datos considerados reservados y datos personales.

Dado este escenario, se plantea como imperativo el armonizar las leyes federales y estatales en materia de transparencia y acceso a la información con el derecho constitucional de autonomía de las universidades, por tanto "las universidades públicas deben ser muy puntuales en el establecimiento de causales de información reservada: las que establezca la ley respectiva, y únicamente agregar aquellas que son necesarias para proteger la autonomía universitaria" (Carpizo, 2010:39).

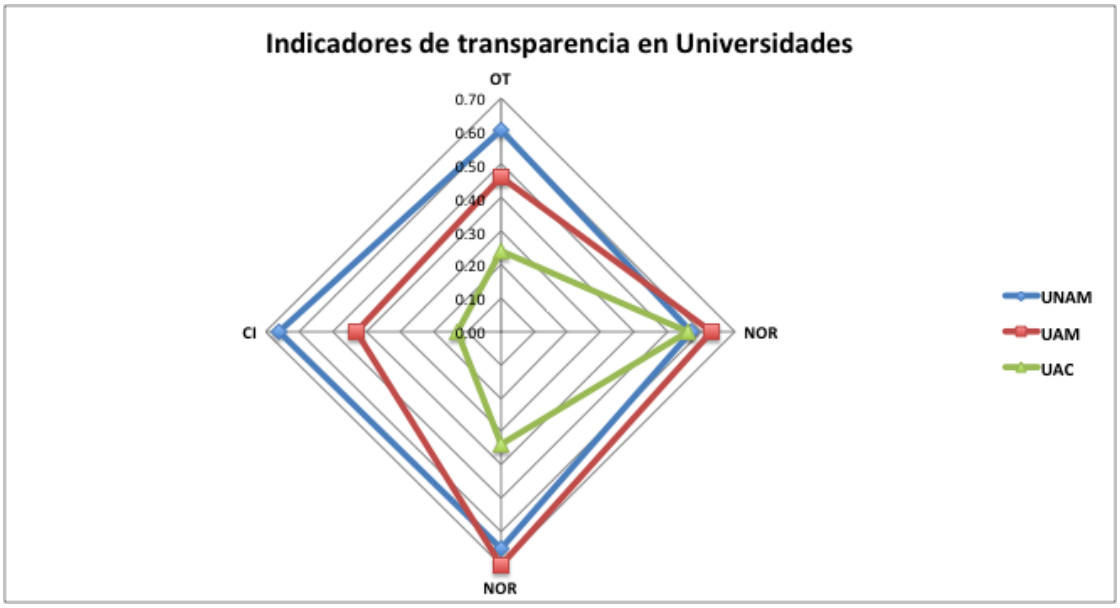
Para las autoridades universitaras en la BUAP las características de la autonomía: de academia, de gobierno y economía, siempre han representado un estandarte del espíritu universitario, crítico, constructivo y humanista en labor formadora que le procura independencia en el ejercicio de sus funciones, sin embargo, hay un pleno reconocimiento a su carácter público, por operar recursos del erario federal, por lo que se plantea para la institución una autonomía responsable frente a las obligaciones que el Sistema Nacional de Transparencia le exige.

En el escenario de la transparencia y acceso a la información en México, se han realizado estudios serios sobre el índice de implentación de esta política en las universidades públicas de la federación, tal es el caso de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la Universidd Autónoma Metropolitana (UAM) y la Universidad Autónoma Chapingo (UAC), las cuales fueron estudiadas con base en una metodología más bien cuantitativa, con base en la recolección de datos en cuyos índices resultantes basados en cuatro dimensiones, con variables que componen los indicadores de páginas de internet (OT), calidad normativa (NOR), usuario simulado

(US) y calidad institucional (CI). De esta manera la combinación de estos cuatro indicadores determinan el índice de transparencia de las universidades públicas como sujetos obligados por ley.

Los resultados de este estudio de métrica de transparencia realizado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE) a encargo del IFAI en 2014, se demuestran en el siguiente gráfico.

Gráfico 1: Indicadores de transparencia en universidades



	OT	NOR	NOR	CI
UNAM	0.60	0.57	0.65	0.66
UAM	0.46	0.63	0.70	0.43
UAC	0.24	0.56	0.34	0.13

Fuente: Estudio en Materia de transparencia, CIDE (2014).

IV.2 Antecedentes de la Unidad Administrativa Acceso a la Información de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

En 2002 cuando se publica la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se inicia en México el proceso que soportará jurídicmamente la institucionalización del Sistema Nacional de Transparencia, esta ley da pie a la creación de Instituto Federal de Acceso a la Información como principal órgano garante de la transparencia en México. Paralelamente en las entidades federativas comienza la sinergia y armonización legislativa en esta materia.

Por lo que respecta al estado de Puebla, esta sinergia se manifiesta en la voluntad política de las autoridades, siendo gobernador del estado, el C. Melquiades Morales Flores, se reforma la Constittución Polítca del Estado Libre y Soberano de Puebla, que adiciona el VII párrafo al artículo 12, para incluir el tema de transparencia y acceso a la información. A partir de hecho legislativo, inicia en el estado y sus 217 municipios la consideración de este derecho y de la implementación de la política de transparencia en el ejercicio del poder público.

De esta manera, se identifica un primer catálogo de sujetos obligados, entre los cuales, aún no se contemplaba a los órganos constitucional o legalmente autónomos, dígase para este estudio el caso de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), que al lado de otras instituciones en escenarios como la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), determinan integrarse a la dinámica nacional por la transparencia y el acceso a la información.

La BUAP, en plena defensa de su autonomía, pero responsable, integra a la agenda institucional este tema, por lo que en 2004, crea su primera oficina de enlace, en principio una Coordinación, la que al promulgarse la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla y una vez considerada la BUAP sujeto obligado, se transforma en la Unidad de Trasparencia y Acceso a la Información.

En el marco de este escenario normativo en materia de transparencia y acceso a la información pública la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla crea por acuerdo de rectoría la Unidad Administrativa de Acceso a la Información la cual ha implementado como prácticas estratégicas para dar cumplimiento a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla las siguientes:

1. Poner a disposición de la sociedad información relevante sobre la institución relativa a funciones académicas, administrativas y financieras.
2. Implementación de un procedimiento para atender las solicitudes de información.
3. Implementación, mantenimiento y actualización del sitio www.transparencia.buap.mx para la difusión, disposición y acceso a la información relevante de la Institución.
4. Difusión y concientización hacia la sociedad por una cultura de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y fiscalización.

IV.3 Incorporación a la agenda institucional

En el análisis de políticas públicas se debe considerar como primer paso o primordial la incorporación de los problemas públicos a la agenda del gobierno, los que significa lograr la toma de conciencia que sobre algún tema en particular que las autoridades reconocen como un problema público y que debe ser atendido mediante la implementación de cursos de acción que promuevan su solución y para este caso la inclusión de la participación ciudadana. Respecto a la transparencia y acceso a la información pública reconocida como un problema público y que en los distintos ámbitos de gobierno se ha traducido en una política pública, la ciudadania a través de Organizaciones No Gubernamentales (ONG) ha jugado un rol muy importante en poner en la mesa del debate público, el asegurar que el gobierno incorpore en la agenda el derecho de acceso a la información pública, transparencia y rendición de cuentas.

Al conluir el siglo XX y dar inicio al XXI, países como México se integran a la dinámica global de armonizar el marco normativo de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales; en la primera decada del siglo, en el estado de Puebla se considera en el marco de sus procesos legislativos la expedición de una ley de tranasparencia y acceso a la información pública, en la que por principio se determina el catálogo obligaciones y sujetos obligados.

El tema fue sujeto de debate entre las universidades e instituciones de educación superior públicos, tanto nacionales como estatales, en la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, el debate se centra en la afectación que puede sufrir la autonomía que buena parte de estas instituciones tiene como faculdad, sin embargo, se mantiene una postura positiva y proactiva.

En 2004, ante esta dinámica y aún no siendo considerados los órganos autónomos como sujetos obligados, las autoridades de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla tiene clara su inmediata inclusión a esta lista, por su naturaleza al ejercer recursos públicos. Fue así como se publica “el primer acuerdo con lineamientos que marcaban la pauta para regir los mecanismos de acceso a la información y las obligaciones en materia de transparencia” (Moreno, 21/05/2015). Lo que permite incorporar a la agenda institucional este tema.

Las sucesivas revisiones y actualizaciones al marco normativo en esta materia se han encargado de asegurar que estas obligaciones sean incorporadas a la agenda institucional, lo que permitió el fortalecimiento y consolidación de la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información de la BUAP, sin embargo, además de considerarse sujeto obligado, existe la plena conciencia de que esta política pública es más un asunto de convicción que de obligación, de ahí que se realizan otros esfuerzos por promover una cultura democrática por la transparencia, acceso a la información y la rendición de cuentas.

La BUAP ha sido siempre un institución comprometida con estos temas que surgieron a nivel nacional y progresista ya que en 2004 se publica nuestro primer

acuerdo con lineamientos que marcaban la pauta para regir los mecanismos de acceso a la información y las obligaciones en materia de transparencia que permitieron su publicación en los portales web de la institución. Desde la publicación de la primera ley general en materia de transparencia y acceso a la información y la constitución del primer órgano garante en la nación en el 2012, se busca la armonización de este marco normativo en los estados, en cuyas leyes se determina a la BUAP como sujeto obligado y por tanto el cumplimiento de esta ley es ya un tema incorporado en la agenda institucional; "…desde entonces se entendió y se tuvo muy claro que por el manejo de recursos públicos, la institución es una entidad que debe rendir cuentas, desde entonces ese ha sido el discurso, la mística y la tónica institucional, es así como se fueron generando estructuras jurídicas institucionales para facilitar este derecho y el surgimiento de la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información" (Moreno, 21/05/2015).

Desde su contexto institucional, la BUAP tiene claro su carácter de órgano descentralizado del gobierno del estado de Puebla, institución de educación pública, autónoma y sujeto obligado por las leyes en esta materia en los ámbitos federal y estatal; en el Plan de Desarrollo Institucional 2009 – 2013, establece: "nos ubicamos en los primeros lugares nacionales en el Índice de Transparencia y Acceso a la Información de las universidades públicas, y contamos con una unidad especializada en atender las solicitudes de información de los universitarios y de la sociedad en general" (Moreno, 21/05/2015).

En este documento, la planeación estratégica de la BUAP plantea como parte de sus objetivos en el eje estratégico de optimización de recursos institucionales y mejora de la gestión: manejar con total transparencia y responsabilidad los recursos y procesos de la universidad y fortalecer las actividades de transparencia y acceso a la información universitaria, con esto se declaró el compromiso en esta materia y considera así el tema en la agenda institucional.

IV.4 Gestación

Con base en los lineamientos universitarios vigentes en 2004 se determinaba la obligación de constituir comités de transparencia y acceso a la información. La BUAP crea la primera oficina de enlace que originalmente fungió como la Coordinación General de Acceso a la Información, se inicia así la trayectoria institucional de reconocimiento al derecho fundamental de acceso a la información en la que ha sido pionera en el contexto de las instituciones públicas de educación superior en las entidades federativas.

> "El doctor Gerardo Flores Puertos fue el primer titular de esta unidad de enlace, quien fungió como coordinador, cubriendo el periodo desde su creación hasta 2011, con la reforma del marco normativo en el ámbito estatal como sujeto obligado directo, se convierte en Unidad de Transparencia y Acceso a la Información, en un cuerpo colegiado, nombrándose Titular a su servidora. A partir de 2014 es nombrado como titular el maestro Jorge Luis Lima Villegas" Moreno (21/05/2015).

Con la publicación de la primera Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, el 31 de diciembre de 2011, se considera a la BUAP sujeto obligado indirecto, lo que significaba que la propia ley permitía a la universidad conforme a la estructura institucional determinara la instancia que considerara apropiada, se conformaría así la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información, para responder a la solicitudes de información y en su caso atender los recursos de inconformidad interpuestos, aun no se obligaba la atención de revisiones mediante la intervención del órgano garante en el Estado, la Comisión para el Acceso a la Información Pública (CAIP).

IV.5 Objetivo

El objetivo de las Unidades de Transparencia creadas en los órganos obligados en el Estado de Puebla, en principio es dar cumplimiento a los artículos 16 y 17 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, en los que se indican sus atribuciones.

> "… La Unidad de Transparencia en la BUAP cumple como instancia de enlace y facilitadora para hacer efectivo el derecho de acceso a la información de los ciudadanos, a aquellos de la comunidad universitaria y de cualquier ciudadano en general, hace efectivo este derecho, establece los mecanismos y vínculos entre el sujeto obligado, la universidad y el solicitante de información" (Moreno, 21/05/2015).

El objetivo antes indicado atiende igualmente lo indicado en los artículos 131, 135 y 136 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla con base en lo indicado en los artículo 16, que de manera particular establecen las atribuciones de la UTAI – BUAP como intermediaria entre los solicitantes de información y el sujeto obligado BUAP. Algunas de estas atribuciones por su relevancia son:

IV. Recibir y tramitar las solicitudes de acceso a la información presentadas al sujeto obligado, así como darles seguimiento hasta que haga entrega de la respuesta a la misma;

VI. Proponer al Comité de Transparencia los procedimientos internos que aseguren la mayor eficiencia en la atención y gestión de las solicitudes de acceso a la información, conforme a la normatividad aplicable;

IX. Promover e implementar políticas de transparencia proactiva procurando su accesibilidad; (2016).

La UTAI – BUAP, expresa Moreno, plantea su objetivo basado en tres obligaciones sustantivas:

> La primera es *la transparencia como política pública,* que recientemente el propio marco normativo le considerada como tal, con estos alcances, que implica que la institución debe publicar en sus portales de internet, información que la propia ley cataloga como mínima o elemental, sin embargo con el apoyo de las autoridades universitarias, se avanza en la denomida transparencia proactiva, es decir, no se limita a las obligaciones de ley, sino que además se fomenta y publica más información sobre la cual la comunidad muestra interés.
>
> La segunda*, el acceso de información como derecho fundamental,* previsto en nuestra constitución, y que en la UTAI es otorgado a todo ciudadano a través de las solicitudes de información que genera de manera fácil y accesible, por medio del portal web de transparencia y en su caso por escrito libre o llamada telefónica, el personal encargado genera la solicitud en el formato electrónico establecido, se asignan número de folio y se se realiza el tramite correspondiente.
>
> Y la tercera actividad sustantiva es *la protección de datos personales*, otra obligación que actualmente cuenta con la propia ley en esta materia y que conjuntamente con las leyes de transparencia generan un marco normativo para tutelar y vigilar la privacidad de datos considerados personales" (Moreno, 21/05/2015).

Es importante indicar que para la UTAI – BUAP además del objetivo que atiende las funciones sustantivas, también se establecen objetivos que procuran la atención de funciones adjetivas, de este modo la Unidad procura actividades encaminadas a la culturalización de la comunidad universitaria y público en general, en los temas de esta materia, generando espacios de educación continua a través de cursos, talleres, diplomados y la cátedra de transparencia.

IV.6 Estructura

La UTAI – BUAP se constituye como un órgano administrativo colegiado, que en términos de la ley estatal se debe componer por un titular, un secretario y una vocalía; cada sujeto obligado con base en su estructura interna podrá determinar las adecuaciones necesarias en su organización.

Diagrama 4: Organigrama de la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información

Fuente: www.buap.mx - Unidad de Transparencia

"Actualmente la Unidad se rige por la ley estatal y además, para efectos procedimentales, se requiere de un reglamento propio. Nos sirve de mucho la legislación general universitaria, pero hay ciertas pautas que deberán puntualizarse en él, tendrá igualmente que centrarse en la necesidad o pertinencia de contar con

autonomía técnica; no obstante por haber sido creada por un acuerdo en rectoría, la toma de decisiones, las resoluciones y los acuerdos se toman en el cuerpo colegial interno" (Moreno, 21/05/2015).

Se puede destacar que aunque la Unidad depende directamente de rectoría, desde su creación por acuerdo de esta autoridad, su autonomía técnica es un tema pendiente, tema que se ha aceptado bien en la agenda institucional, una vez que se cumplan entre otras condiciones la emisión del reglamento en materia de transparencia, se promoverá además este asunto pendiente, la regulación de sus funciones y en consecuencia su consolidación.

IV.7 Funcionamiento

El funcionamiento de la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información de la BUAP, implica en primera instancia atender lo indicado en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

> Artículo 131. Las Unidades de Transparencia deberán garantizar que las solicitudes se turnen a todas las áreas competentes que cuenten con la información o deban tenerla de acuerdo a sus facultades, competencias y funciones, con el objeto de que realicen una búsqueda exhaustiva y razonable de la información solicitada.
>
> Artículo 135. La Unidad de Transparencia tendrá disponible la información solicitada, durante un plazo mínimo de sesenta días, contado a partir de que el solicitante hubiere realizado, en su caso, el pago respectivo, el cual deberá efectuarse en un plazo no mayor a treinta días.
>
> Transcurridos dichos plazos, los sujetos obligados darán por concluida la solicitud y procederán, de ser el caso, a la destrucción del material en el que se reprodujo la información.

En la BUAP, a través de su portal web institucional, se cuenta con un sitio específico para la UTAI, mismo que se distingue por un logo en forma de “T” haciendo referencia a la Transparencia y a mismo tiempo simula la figura humana, tiene como fundamento la idea de privilegiar el diálogo y la comunicación. En este sitio existe un apartado de trámites, entre ellos la solicitud de información y el procedimiento para el ejercicio del derecho de Acceso, Rectificación, Cancelación u Oposición (ARCO), cuenta además con un instructivo que permite al solicitante comprender con mayor facilidad dichos trámites.

> Artículo 136. Cuando las Unidades de Transparencia determinen la notoria incompetencia por parte de los sujetos obligados, dentro del ámbito de su aplicación, para atender la solicitud de acceso a la información, deberán comunicarlo al solicitante, dentro de los tres días posteriores a la recepción de la solicitud y, en caso de poderlo determinar, señalar al solicitante el o los sujetos obligados competentes.
>
> Si los sujetos obligados son competentes para atender parcialmente la solicitud de acceso a la información, deberá dar respuesta respecto de dicha parte. Respecto de la información sobre la cual es incompetente se procederá conforme lo señala el párrafo anterior.

La información estrictamente debe publicarse en los portales según lo indicado en la ley, la Universidad cumple estos requisitos en su portal institucional, cumpliendo así con las obligaciones más importantes de transparencia, esto permite en buena medida responder la mayoría de las solicitudes de información, proporcionando la liga electrónica al solicitante dirigiéndole al punto donde ya está publicada.

No obstante, cuando el Comité de Transparencia considera alguna solicitud como improcedente, esta situación es notificada al solicitante en los plazos indicados por la ley, argumentando legal y o situacionalmente las causas por las que no procede. En caso de que el solicitante recurra al recurso de revisión, será la CAIP

como órgano garante, el que intervendrá para asegurar por ambas partes el cumplimiento de la ley.

Respecto a los plazos indicados por la ley, “el tiempo de respuesta en promedio es de cinco días hábiles, nuestra obligación de ley es un término ordinario de diez días y un extraordinario probable de diez días más” (Moreno, 21/05/2015).

Además de procurar el cumplimiento del derecho de acceso a la información la UTAI tiene “la encomienda de tutelar los datos personales cuando se trata de información que involucra la vida privada de algún funcionario o trabajador y esa es otra de las funciones de unidad, una de las actividades constantes es estar ponderando el derecho de acceso a la información con el derecho a la protección de datos y a la vida privada” (Moreno, 21/05/2015).

La sistematización de la información y la estandarización de los procesos en la Universidad en el marco del Sistema Integral de Gestión Institucional (SIGI), permite involucrar a las unidades tanto administrativas como académicas en procesos que bajo estandares de calidad se certifican bajo a Norma ISO 9001. Esto facilita el flujo de la información de las diferentes áreas a la UTAI, toda vez que ésta ya se encuentra organizada y controlada, así en áreas estratégicas de planeación, administrativas y de servcios, se cuenta con sistemas administradores de información, por ejemplo el Sistema de Anuario Estadístico Institucional, el Sistema de indicadores Institucionales, el Sistema de Seguimiento del Plan de Desarrollo Institucional, el Sistema BANNER para la administración escolar y Sistema Millennium para la administración de bibliotecas entre otros, con los que se puede atender un amplio espectro de preguntas.

> “El procedimiento se rige de manera ordinaria, el solicitante ingresa su solicitud, de manera electrónica, el 95 por ciento ingresa su solicitud de manera electrónica, de hecho más del 98 por ciento quizá son vía electrónica, ahora desde un dispositivo móvil, se puede realizar la solicitud de información, lo que facilita aún más el acceso. Una vez

que ingresa la solicitud, inicia el plazo indicado por ley el personal genera un expediente, se analiza de manera colegiada los alcances de la solicitud y del mismo modo se realiza una pauta de respuesta.

Si la solicitud correspnde a información ya publiada en el portarl institucional, sólo se indica al usuario la ubucación de la misma; en otros casos, lo que es más frecuente, se debe recabar la información de unidades académicas o dependencias administrativas a las que se solicita formalmente indicando el plazo de respuesta que regularmente es de tres días hábiles como máximo para hacer llegar la información, aunque el tiempo es limtado se resuelve favorablemente este flujo de información, toca entonces a la UTAI revisarla y depurarla procurando tutelar los datos personales que se deben proteger, lo que en el ámbito jurídico es considerado el ejercicio de ponderación, ya que se trata de dos derechos coexistentes, lo que obliga a determinar lo que debe o no entregarse al solicitante como respuesta, en todo caso pueden generarse versiones públicas cuidando el cumplimiento de ambos derechos. Finalmente se remite la respuesta al solitante por medios impresos o electrónicos en promedio las solicitudes son atendidas en 6 hábiles, dentro del plazo de 10 que la ley obliga" (Moreno, 27/08/2015).

Tal como se distingue en el organigrama de la Unidad indica Moreno, "somos tres quienes conformamos el órgano colegiado, luego en el staff dos abogados, un asistente administrativo, la recepcionista y dos personas de servicios generales" (Moreno, 27/08/2015). Esta estructura permite el funcionamiento y operación de la UTAI para realizar las actividades sustantivias que dan cumplimiento al marco normativo en la materia.

El maestro Jorge Luis Lima Villegas, titular de la UTAI, cumple con el encargo de representar a la Unidad de manera interna como externa, la secretaría a cargo de la maestra Cecilia Moreno Romero, cumple con la función técnica con conocimiento y expedirse en las áreas sustantivas de tranasparencia, acceso a la información y protección de datos y el maestro Jaime Carranza Moreno, cumple con la función de desarrollar programas de formación de usuarios en el área de Capacitación y Fomento a la Lectura de la Transparencia.

En el marco del Sistema Integral de Gestión Institucional (SIGI), la UTAI tiene

certificado bajo la Norma ISO 9001:2008 el proceso de transparencia, coordinado por el Titular y el Asistente Administrativo, finalmente, el personal de apoyo administrativo, se encarga de logística y correspondencia.

IV.8 Toma de decisiones

Las decisiones respecto a la estrutura y organización de la UTAI – BUAP se toman desde la rectoría, ya que como antes se indicó esta Unidad depende directamente de esta instancia de autoridad, El rector tiene la facultad de nombrar, ratificar o remover al títular de la UTAI, tal como ocurre con el resto de gabinete rectoral.

> El comité de transparencia que se ha integrado en la UTAI es el órgano interno que de manera colegiada toma las deciciones que en primera instancia se ocupan de dar respuesta a las solicitudes de información, "…dependiendo de la temática de la soliciutd y si ésta es sobre una situación muy técnica en la que la que la UTAI se considere un tema desconocido, se recurre a personal especializado, que pueda asesorar técnicamente a los miembros del comité llamamos, estos casos suelen ocurrir con situaciones financieras, estadísticas, valoraciones técnicas en materia de psicología, entre otras, el comité puede determinar que el tema no está en sus alcances y puede recurrirse a expertos muchas veces de la propia institución" (Moreno, 27/08/2015).

El Comité toma también decisiones respecto a las ponderaciones que deben hacerse para atender solicitudes de información que implican la protección de datos personales, de modo que se cumplan los derechos coexistentes de acceso a la información y protección de datos.

Aunque las funciones y atribuciones de la UTAI – BUAP están claramente señaladas en el marco normativo, por depender directamente de rectoría, las decisiones que puedan afectar los intereses de la institución deberán ser consultas a esta autoridad.

Se plantea nuevamente como asunto abierto la autonomía técnica de la UTAI, situación lo que permitirá mejorar la atención y trámite que se da a cada solicitud de información, sin riesgo de opacidad.

IV.9 Apoyos y recursos

La provisión de recursos a la UTAI, como en las demás unidades administrativas es asignado conforme al presupuesto de egresos de la Universidad, entre ellos los recursos económicos que permiten la operatividad de las diferentes áreas universitarias, el pago de sueldos y salarios del personal, mobiliario y equipo, papelería y útiles, entre otros, de igual modo dependencias como la UTAI, reciben mensualmente un fondo fijo que les permite atender necesidades básicas de operatividad; en caso de requerir algún recurso extraordinario deberá solicitarse a la las autoridades universitaria a través de la Tesorería General.

"Ahora, también con los mecanismos del fomento a la cultura de transparencia y la educación continua se ha permitido generar algunos recursos alternos, generados por la impartición de diplomados, sin embargo, estos recursos no son estrictamente destinados a la unidad. El recurso generado se depositan en una cuenta bancaría controlada por la tesorería general y previa justificación se autoriza el gasto por la contratación de algún bien o servicio para la realización de actividades propias de la Unidad como son insumos básicos de correspondencia, papelería y cafetería entre otros" (Moreno, 27/08/2015).

Sobre la obtención de recursos para garantizar la funcionalidad de unidades administrativas como la UTAI, aunque se reconoce en las actividades adjetivas como la impartición de cursos y diplomados la oportunidad de obtener recursos alternos, la institución, debe garantizar la provisión suficiente para la operación de las actividades sustantivas, sin dejar de lado las actividades de promoción.

IV.10 Difusión

La UTAI – BUAP ha realizado una serie de actividades para difundir los preceptos del derecho de acceso a la información, protección de datos personales y en general sobre transparencia, programa cursos, talleres, diplomados y participa activamente en diferentes escenarios en donde se abordan estos temas y se promueve y desarrolla una cultura por la transparencia.

Muestra de esfuerzo de difusión que realiza la UTAI-BUAP, es la Cátedra Universitaria de Transparencia y Rendición de Cuentas, coordinada con el ayuntamiento de la Ciudad de Puebla, en la que se abordan y discuten temas sobre estas materias.

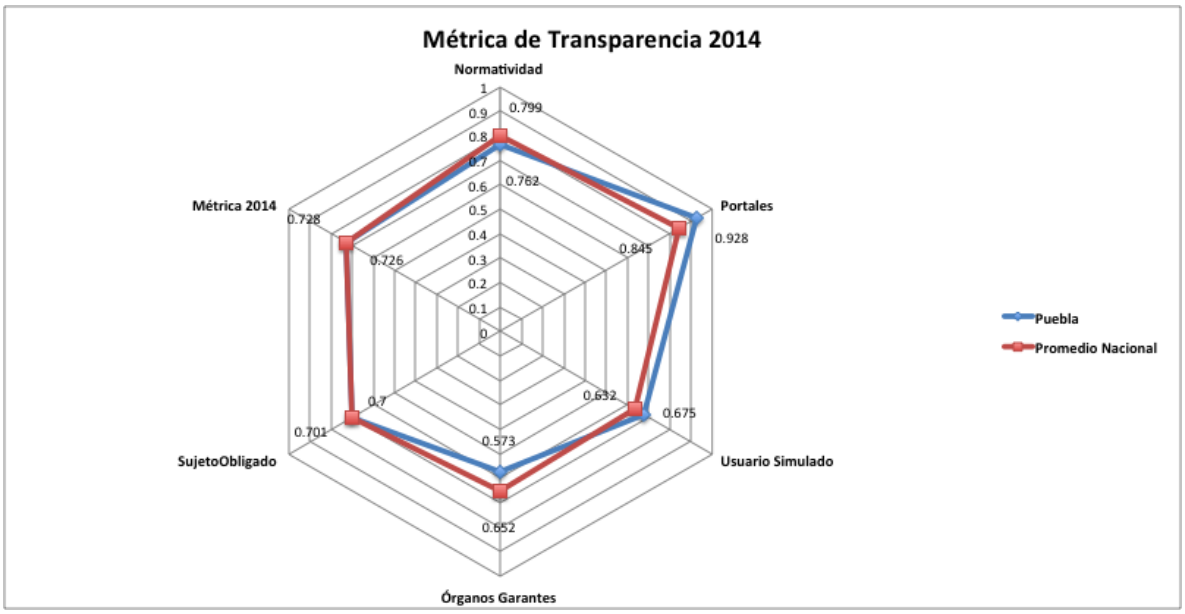
Además, se han ofrecido a la comunidad universitaria y público en general programas de diplomado como el de "*Gobierno Abierto y* el de *Protección de Datos*, en colaboración con la Facultad de Derecho, Así mismo en coordinación con el Instituto Nacional de Acceso a la Información, se plantea participar en el proyecto del Aula Virtual Iberoamericana en la materia de protección de datos, proyecto federal que tendría como sede a la BUAP que en una primera etapa beneficiaria la formación de los estudiantes de la universidad y un segunda etapa de manera virtual a estudiantes de Iberoamérica" (Moreno, 2015), se cumple asi, con tareas adjetivas para esta esta unidad.

IV.11 Evaluación

La evaluación de la UTAI – BUAP se realiza bajo valoraciones y criterios ya establecidos por la CAIP, órgano garante local, da la naturaleza constante de la política se da de manera concomitante bajo una métrica definida en 5 dimensiones, normatividad, órganos garantes, portales, sujeto obligado y usuario simulado.

Respecto a esta métrica a nivel nacional el índice de transparencia obtenido para el estado de Puebla se refleja en el siguiente gráfico.

Gráfico 2: Métrica de transparencia 2014, Puebla y promedio nacional



	Normatividad	Portales	Usuario Simulado	Órganos Garantes	SujetoObligado	Métrica 2014
Puebla	0.762	0.928	0.675	0.573	0.7	0.728
Promedio Nacional	0.799	0.845	0.632	0.652	0.701	0.726

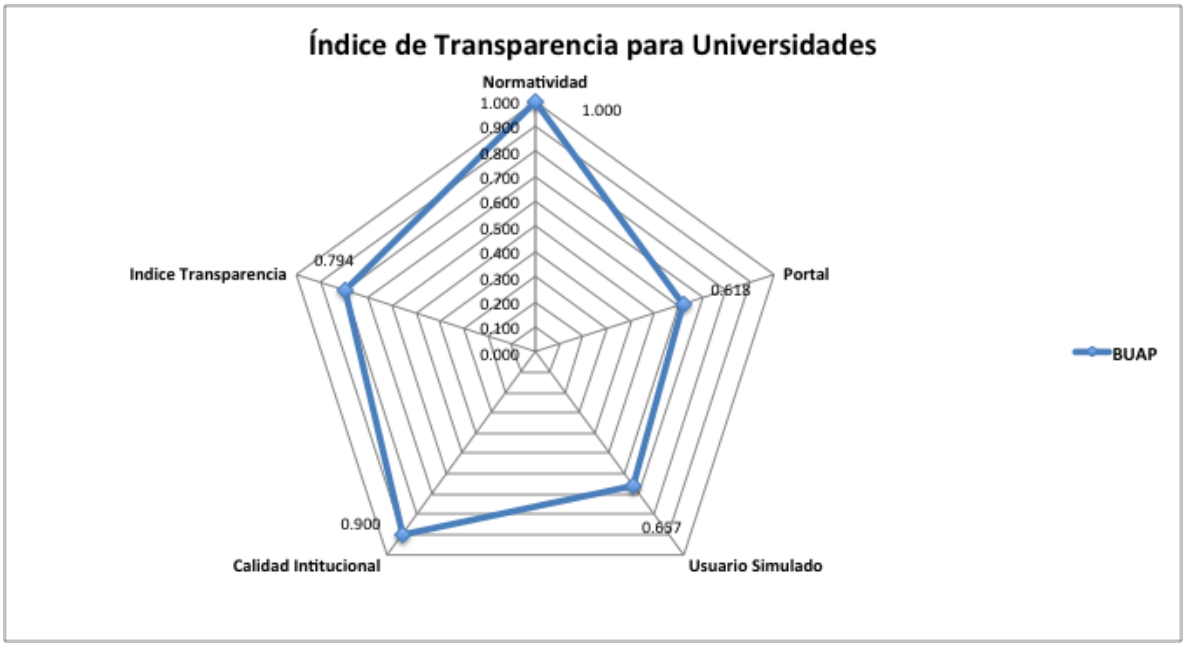
Fuente: IFAI, Métrica de transparencia 2014.

El Instituto de Métricas de Transparencia en Órganos Independendientes es el encargado de realizar métricas de transparencia, el gráfico 1 hace referencia a los resultados obtenidos en 2014 para el estado de Puebla de manera general , La UTAI - BUAP al igual que los demás sujetos obligados de transparencia en el estado de Puebla, remiten un informe mensual a la CAIP para la elaboración de esta métrica y aunque los resultados obtenidos por la BUAP destacan en dos de las cuatro dimensiones evaluadas, a nivel estatal puede considerarse un nivel medio de avance en la implementación de la transparencia como política.

Siguiendo las valoraciones y dimensiones que utiliza la métrica nacional y de la CAIP, para delimitar la evaluación a la la BUAP como sujeto obligado en este

análsis se realizó un estudio basado en la metodología que el CIDE utilizó para determinar el índice de transparencia respecto a la normativa federal para universidades, considerando las dimensiones de Normatividad, Portales, Usuario Simulado y Calidad Institucional, agregando el índice que promedian éstas, en los anexos de este trabajo se muestran los cuestionarios aplicados, el gráfico siguiente demuestra los resultados obtenidos.

Gráfico 3: Índice de Transparencia para Universidades, BUAP



	Normatividad	Portal	Usuario Simulado	Calidad Intitucional	Indice Transparencia
BUAP	1.000	0.618	0.657	0.900	0.794

Fuente: Elaboración propia con base en la metodología del CIDE para métrica de transparencia.

Aunque la institución muestra muy buen desempeño en el cumplimiento formal del marco normativo y es indudable los avances respecto a la calidad institucional, dos aspectos clave de la transparencia muestran mediano avance, ambos en principio tienen que ver con el acceso a la información, el primero refiere al portal de tranasparencia, el cual cumple en 61 % las obligaciones de ley, sin embargo, puede

considerarse como oportunidad la sistematización de la información que permita un flujo efectivo entre las Unidades Académicas y Administrativas con y hacia la UTAI, lo que permitirá atender las solicitudes de información, respetando la labor de las diferentes áreas universitarias, pero promoviendo mayor sinergia entre ellas, siempre ponderando con el derecho a la protección de datos, aplicando los principios de máxima publicidad, veracidad y oportunidad, pero sin caer en opacidad; sobre estos aspectos los sitios web institcuionales juegan un rol muy importante.

El segundo asunto por atender son los propios solicitantes con un resultado de este indicador del 65 %, como ya se mencionó, se requiere de usuarios informados y aunque suena a paradoja, de lo que se trata es de formarlos en una cultura de transparencia, conviertiéndolos en agentes multiplicadores de esta cultura, reconociendo sus derechos y obligaciones en materia de tranparencia, acceso a la información y protección de datos, ante este reto bajo estricto respeto a las atribuciones de cada área universitaria se deberán continuar los esfuerzos de difusión y culturalización, contribuyendo aún más en la formación integral de la comunidad universitaria y que ésta sea ejemplo hacia la sociedad.

Por supuesto hay un amplio reconocimiento a las fortalezas de la UTAI en palabras de la maestra Moreno (2015)

"…Los principales factores en los que se puede percibir la evolución de la UTAI son el número de solicitudes, que pasaron de 2 solicitudes mensuales al inicio a un promedio de tres a cuatro solicitudes diarias, además debe considerarse el número de reactivos que en ocasiones van de diez a quince por cada solicitud, se estima entonces que a año se han contestando aproximadamente novecientos reactivos, lo que quizás supere las trescientas solicitudes anualmente, o implica obviamente revisar y procesar información proveniente de las diferentes Unidades Académicas y Administrativas de la Universidad, es por tanto una de las unidades de enlace con mayor actividad en el Estado de Puebla".

Además de las herramientas e instrumentos de métrica que sobre transparencia utilizan los órganos garantes, en la BUAP, se ha mantenido en los

últimos años a la par de los procesos que permiten lograr la calidad académica, procesos de certificación de la calidad administrativa, así bajo la Norma ISO 9001:2008, se han certificado buena parte de los procesos administrativos de la Universidad, entre ellos el de la UTAI, ello ha permitido que a través de las auditorías programadas se evalúen los procesos, subprocesos y actividades que en esta unidad administrativa se realizan.

Como resultado, en el marco del Sistema Integral de Gestión Institucional (SIGI), la UTAI junto con otras dependencias universitarias, ha obtenido y mantenido la certificación bajo esta norma desde 2015, actualmente el SIGI se encuentra en restructuración documental como parte de la transición a la versión ISO 9001:2015.

La UTAI – BUAP es referente a nivel regional, nacional, incluso internacional, en palabras de la maestra Cecilia Moreno, "vale la pena lucirlo… hemos sido referencia para investigadores de otros países como El Salvador, Puerto Rico y Cuba. Una salvadoreña nos escribió: somos de una universidad en la que estamos apenas implementado nuestra unidad de transparencia pero tenemos muy poco camino andado, hemos indagado y sabemos que ustedes van muy bien…" (27/08/2015).

IV.12 Limitantes y conflictos

La provisión de recursos y en particular el recurso humano siempre será un factor decisivo en la implementación de cualquier política pública, cuando éste no es suficiente, se considera una limitante en la ejecución de proyectos y la operatividad diaria estará en juego.

> "Por el momento, la capacidad instalada de la UTAI permite cumplir con las funciones marcadas como obligaciones de ley, sin embargo, se han planteado proyectos ambiciosos que requerirán mayor compromiso y mayor carga de trabajo, rebasando

dicha capacidad, será importante entonces reforzar el equipo de trabajo para seguir fortaleciendo la transparencia institucional" (Moreno, 27/08/2015).

La consolidación de proyectos que la UTIA se plantea respecto a la culturalización en la comunidad universitaria y sociedad en general sugiere por sí misma un nuevo conflicto, ya que estas actividades aunque pueden ser atribuciones de la unidad como parte de la promoción de estos temas, en la universidad por su carácter educativo cuenta con unidades académicas que pueden y deben realizar esa función, lo que aquí es importante es distintguir que la UTAI sigue siendo en lo que a estos temas se refiere el eje transversal.

Propuestas como participar directamente en la organización y operación del aula virtual del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), el Diplomado en Gobierno Electrónico y el de Telecomunicaciones, en coordinación con el Instituto Federal de Telecomunicaciones, mencionados en la entrevista sostenida con la Maestra Moreno "varias instancias nos buscan; recientemente en la secretaría, el Instituto Federal de Telecomunicaciones a través de uno de sus secretarios nos comentó que se está proyectando un diplomado en gobierno electrónico que también es un gran tema u otro en telecomunicaciones y hemos pensado en la BUAP".

Lo anterior plantea un mayor compromiso por parte del personal que integra la UTAI – BUAP y por ende el soporte institucional.

IV.13 Retos

El reto más importante para la BUAP, la UTAI y la comunidad universitaria, es sin duda lograr la sensibilización sobre la importancia de una cultura de transparencia. Tal como menciona la maestra Moreno: "Ahora nuestro reto es precisamente permear la cultura de transparencia al resto de la comunidad. Debemos seguir trabajando mucho en esa arista, a través de la capacitación orientada prioritariamente a los

estudiantes, los cursos, talleres y cátedras abonarán mucho a este esfuerzo” (Moreno, 27/08/2015).

Sobre esta función la UTAI debe tambien buscar el equilibrio entre la atribución y la obligación que marca la ley, entre las actividades sustantivas y adjetivas, sin perder foco sobre la transparencia proactiva, el Comité de Transparencia juega un rol importante en esta actividad, ya que es este cuerpo colegiado el que se debe promover la creación del reglamento de la Unidad y en consecuencia la promoción del la autonomía técnica de la UTAI.

Es precisamente, la armonización del marco normativo donde se promueve que los diferentes niveles del ejercicio de la transparencia abunden en resultados concretos sobre la implementación de esta política pública, por tanto en momentos de reformas constitucionales y abrogación de leyes se deberá cuidar que la normatividad local e institucional se apegue a estos cambios y participar en los escenarios locales y nacionales de debate y discusión sobre temas de esta materia.

El portal de transparencia y en general los sitios web de la institución seguiran siendo la puerta de acceso a la información, por tanto debe seguir innovando en las tecnologias de la información que permitan su sistematización, seguimiento y actualización.

La UTAI deberá seguir promoviendo sinergias con las Unidadaes Académicas y Administrativas que permitan el flujo efectivo de información, ponderando el derecho de protección de datos sobre aquellos que se clasfiquen o desclasifiquen como reservados; el reto consiste según el SIGI en contar son servicios ágiles, funcionales e innovadores que generen valor a la institución, en este caso el valor de la transparencia.

Corresponde a la actual rectoría asumir un criterio amplio respecto a las funciones específicas que por su naturaleza de institución de eduación superior y por reconocerse así en su misión, cumplir con sus funciones sustantivas de docencia, investigación y difusión de la cultura "…bajo una política de transparencia y rendición de cuentas" (buap. mx, 2016). Y ante la sinergia intitucional se integren las funciones académicas y admisitrativas a favor de una comunidad universtiaria y sociedad informada, con caracter de ciudadanía participativa. La UTAI, entonces debe asumir el reto de rol proactivo en los procesos de difusión y culturalización en en esta materia.

Conclusiones

Desde que inicio la dinámica mundial de los Estados sociales democráticos, por la transparencia como una política pública que les permite hegemonía y legitimación, en Latinoamérica y particularmente en México este tema adquiere particular importancia hasta inicios del siglo XXI, cuando los indicadores de transparencia internacional señalan a nuestro país con un índice de corrupción muy por arriba de los países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), por sus siglas en inglés y por la voluntad y sensibilidad que mostraron las autoridades federales en esta materia, en 2002 tocó al entonces presidente de la República Vicente Fox Quesada, promover la reforma constitucional para reconocer el derecho de acceso a la información en nuestra carta magna, punto de partida para que esta dinámica fuera ahora nacional.

Se institucionaliza entonces la transparencia, a través de los procesos legislativos que permiten la promulgación y publicación de leyes y reglamentos que conforma el marco normativo y que da soporte al Sistema Nacional de Transparencia; permite la creación de órganos garantes del derecho de acceso a la información y transparencia como el IFAI (posterior INAI) en el ámbito federal y la CAIP en el ámbito estatal.

La armonización del marco normativo implica un reto mayúsculo de frente a las recientes reformas a las leyes de transparencia y las correspondientes reglamentarias, en busca de lograr constituir en México un Sistema Anticorrupción efectivo que permita sancionar las desviaciones de actores políticos en la función pública, particularmente los legisladores deberán cumplir con el compromiso de ostentar cargos representativos de elección popular, deberán vigilar y respetar la integridad de las propuestas ciudadanas, tal es caso de la Ley 3 de 3 que en las recientes sesiones del Congreso Federal perdió la esencia de vigilar el enriquecimiento ilícito de los políticos.

La armonización del marco legal debe llegar hasta las instancias locales, por lo que toca a la BUAP como sujeto obligado, se deberá promover la aprobación del Reglamento de la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información, el que dará mayor soporte jurídico a las funciones y atribuciones que debe desempeñar.

Un tema relevante y que demostrará la voluntad que actualmente presentan las autoridades universitarias respecto al tema de transparencia, sin duda será el otorgamiento de autonomía técnica a la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información, lo que abundará en credibilidad, confianza y legitimidad.

La sistematización a través de procesos ágiles, funcionales e innovadores deberán ser una realidad en lo que la innovación en tecnologías de información y comunicación se refiere, los portales institucionales juegan un rol muy importante como puerta de acceso a los datos institucionales, sin embargo, el seguimiento y actualización son aspectos que no se deben descuidar.

Paralelamente se debe mantener una campaña permanente de culturalización que permita la sensibilización y concientización de la comunidad universitaria y sociedad, sobre los temas de transparencia y los derechos de acceso a la información y protección de datos personales.

La discusión seguirá centrada en declarar a la transparencia como una convicción de quienes ejercen algún cargo público, más allá de las obligaciones que impone la ley, situación en la que las autoridades universitarias se muestran sensibles y abiertas a estos cambios.

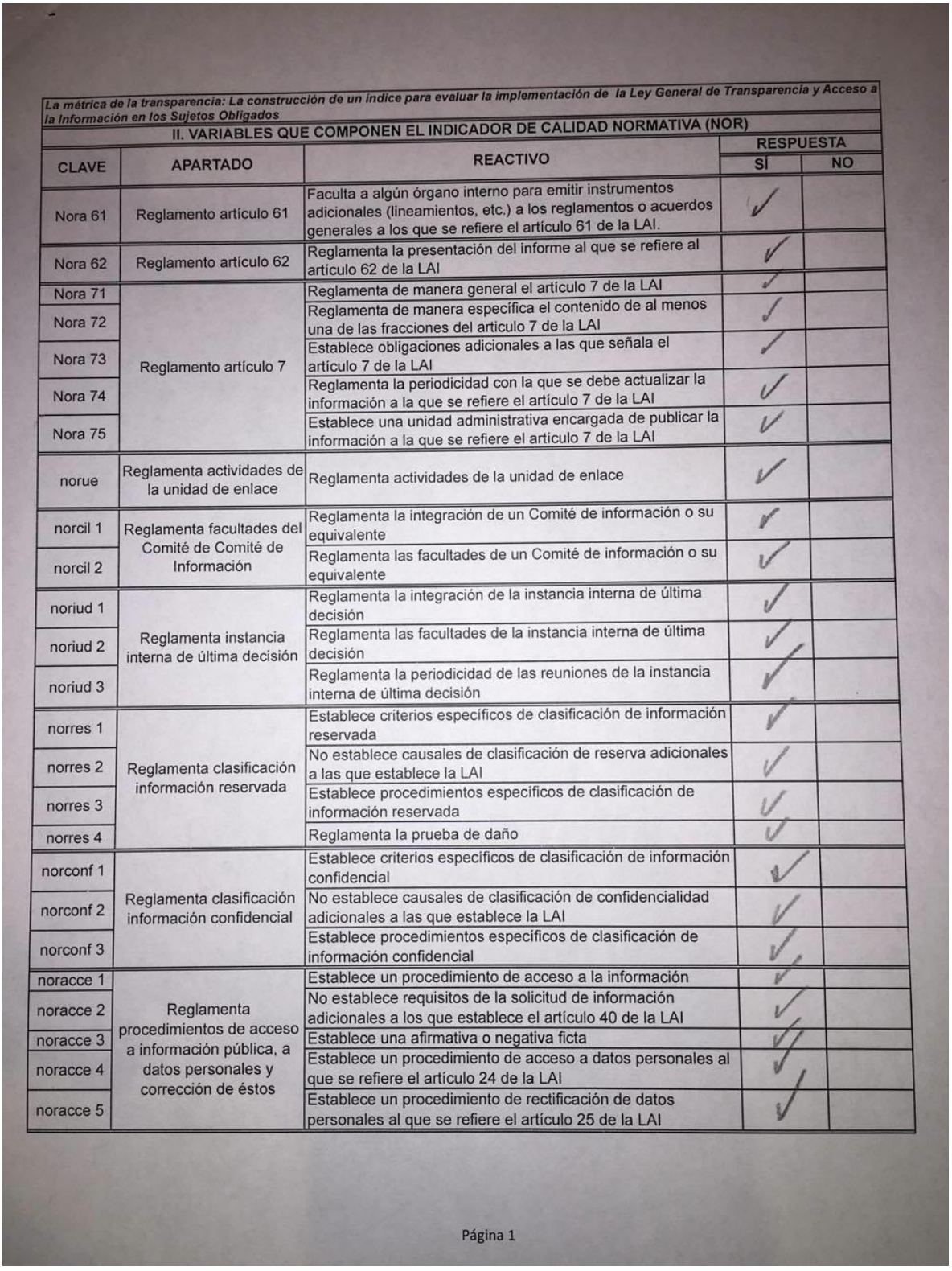
Anexos

Anexo 1. Análisis al marco normativo de transparencia, UTAI - BUAP

ANALISIS AL MARCO NORMATIVO DE TRANSPARENCIA - UTAI - BUAP

No.	LEY	FECHA DE PUBLICACIÓN	ESTATUS LEGISLATIVO	CAPÍTULO/ ARTÍCULO	DATO RELEVANTE	AMBITO DE APLICACIÓN	REPRESENTANTE PODER EJECUTIVO
1	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	20 de julio de 2007	Reformada	Art. 6o.	Se adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al Artículo 6o. Para inlcuir el tema de transparencia	República Mexicana, Federación, Entidades Federativas y Municipios	Felipe Calderón Hinojosa
2	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla	5 de marzo de 2004	Reformada	Art. 12	Se adiciona el VII párrafo al Artículo 12. Para inlcuir el tema de transparencia y acceso a la información	Estado de Puebla y sus Municipios	Melquiades Morales Flores
3	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	11 de junio de 2002	Abrogada	Titulo II, Capítulo I	Se abroga por decreto y se expide la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Federal	Vicente Fox Quesada
4	Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública	4 de mayo de 2015	Nueva Ley	Capítulo IV	A partir de su publicación deben armonizarse las leyes federal y locales en esta materia	República Mexicana, Federación, Entidades Federativas y Municipios	Enrique Peña Nieto
5	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública	9 d mayo de 2016	Reformada / Armonizada	Capítulo III	Se abroga la Ley federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y se expide la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Federal	Enrique Peña Nieto
6	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla	4 de mayo de 2016	Reformada / Armonizada	Art. 17 y 143	Obligaciones concurrentes con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Estado de Puebla y sus Municipios	Rafael Moreno Valle

Anexo 2. Variables que componen el indicador de calidad normativa (NOR)



La métrica de la transparencia: La construcción de un índice para evaluar la implementación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información en los Sujetos Obligados

II. VARIABLES QUE COMPONEN EL INDICADOR DE CALIDAD NORMATIVA (NOR)

CLAVE	APARTADO	REACTIVO	RESPUESTA	
			SÍ	NO
Nora 61	Reglamento artículo 61	Faculta a algún órgano interno para emitir instrumentos adicionales (lineamientos, etc.) a los reglamentos o acuerdos generales a los que se refiere el artículo 61 de la LAI.	✓	
Nora 62	Reglamento artículo 62	Reglamenta la presentación del informe al que se refiere al artículo 62 de la LAI	✓	
Nora 71	Reglamento artículo 7	Reglamenta de manera general el artículo 7 de la LAI	✓	
Nora 72		Reglamenta de manera específica el contenido de al menos una de las fracciones del artículo 7 de la LAI	✓	
Nora 73		Establece obligaciones adicionales a las que señala el artículo 7 de la LAI	✓	
Nora 74		Reglamenta la periodicidad con la que se debe actualizar la información a la que se refiere el artículo 7 de la LAI	✓	
Nora 75		Establece una unidad administrativa encargada de publicar la información a la que se refiere el artículo 7 de la LAI	✓	
norue	Reglamenta actividades de la unidad de enlace	Reglamenta actividades de la unidad de enlace	✓	
norcil 1	Reglamenta facultades del Comité de Comité de Información	Reglamenta la integración de un Comité de información o su equivalente	✓	
norcil 2		Reglamenta las facultades de un Comité de información o su equivalente	✓	
noriud 1	Reglamenta instancia interna de última decisión	Reglamenta la integración de la instancia interna de última decisión	✓	
noriud 2		Reglamenta las facultades de la instancia interna de última decisión	✓	
noriud 3		Reglamenta la periodicidad de las reuniones de la instancia interna de última decisión	✓	
norres 1	Reglamenta clasificación información reservada	Establece criterios específicos de clasificación de información reservada	✓	
norres 2		No establece causales de clasificación de reserva adicionales a las que establece la LAI	✓	
norres 3		Establece procedimientos específicos de clasificación de información reservada	✓	
norres 4		Reglamenta la prueba de daño	✓	
norconf 1	Reglamenta clasificación información confidencial	Establece criterios específicos de clasificación de información confidencial	✓	
norconf 2		No establece causales de clasificación de confidencialidad adicionales a las que establece la LAI	✓	
norconf 3		Establece procedimientos específicos de clasificación de información confidencial	✓	
noracce 1	Reglamenta procedimientos de acceso a información pública, a datos personales y corrección de éstos	Establece un procedimiento de acceso a la información	✓	
noracce 2		No establece requisitos de la solicitud de información adicionales a los que establece el artículo 40 de la LAI	✓	
noracce 3		Establece una afirmativa o negativa ficta	✓	
noracce 4		Establece un procedimiento de acceso a datos personales al que se refiere el artículo 24 de la LAI	✓	
noracce 5		Establece un procedimiento de rectificación de datos personales al que se refiere el artículo 25 de la LAI	✓	

Página 1

CLAVE	APARTADO	REACTIVO	RESPUESTA	
			SÍ	NO
norrecre	Reglamenta procedimientos para el recurso de revisión	Reglamenta el recurso de revisión al que se refieren los artículos 49 y 50 de la LAI	✓	
norrecon	Reglamenta procedimientos para el recurso de reconsideración	Reglamenta el recurso de reconsideración al que se refiere el artículo 60 de la LAI	✓	

Cecilia Moreno Romero

Nombre y Firma del Encuestado

Marco Antonio Serrano Velázquez

Nombre y Firma del Encuentador

Página 2

Anexo 2. Variables que componen el indicador de páginas de internet (OT)

La métrica de la transparencia: La construcción de un índice para evaluar la implementación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información en los Sujetos Obligados

I. VARIABLES QUE COMPONEN EL INDICADOR DE PÁGINAS DE INTERNETE (OT)

CLAVE	APARTADO	REACTIVO	RESPUESTA	
			SÍ	NO
oti	Estructura Orgánica	Organigrama completo con la estructura orgánica básica, no básica y homólogos hasta el nivel de jefe de departamento o equivalente.	✓	
otii	Facultades	Publica las facultades de todas sus unidades administrativas.		✓
otiii 1	Directorio Servidores Públicos	Nombre	✓	
otii 2		Cargo	✓	
otiii 3		Clave del puesto que permita identificar el nivel de remuneraciones que le corresponde		✓
otiii 4		Número telefónico directo o conmutador con extensión	✓	
otiii 5		Domicilio para recibir correspondencia	✓	
otii 6		Dirección electrónica	✓	
otiv 1	Remuneraciones	Percepciones brutas	✓	
otiv 2		Percepciones netas	✓	
otiv 3		Sistema de compensación (incluidas las prestaciones y los estímulos que corresponden)	✓	
otiv 4		Valor de cada contrato de honorarios;		✓
otiv 5		Número total de plazas;		✓
otiv 6		Número total de personal contratado por honorarios		✓
otiv 7		Vacantes de cada unidad administrativa con relación a su estructura ocupacional, por lo cual deberá indicar qué puestos son vacantes y pueden ser ocupados y para cuales no se encuentra		✓
otv 1	Unidad de Enlace	Domicilio de la UE para recibir correspondencia	✓	
otv 2		Dirección electrónica de la UE	✓	
otv 3		Números telefónicos de la UE	✓	
otv 4		Número telefónico del responsable del portal de obligaciones de transparencia; y,	✓	
otv 5		En su caso, directorio de los servidores públicos habilitados		✓
otvi 1	Metas y Objetivos	Plan estratégico por unidad administrativa responsable		✓
otvi 2		Programa institucional al que se vincula		✓
otvi 3		Calendario para el cumplimiento de las metas y objetivos		✓
otvi 4		Avance en el cumplimiento de las metas y objetivos		✓
otvi 5		Presupuesto para alcanzar las metas y objetivos		✓
otvi 1	Servicios	Indicar los servicios que ofrece el organismo	✓	
otvi 2		Número telefónico para obtener información respecto de los servicios que ofrece	✓	
otvii 1	Trámite	Nombre del trámite	✓	
otvii 2		Unidad administrativa responsable del trámite	✓	
otvii 3		Procedimiento para realizarlo	✓	
otvii 4		Otorga acceso a los formatos que apliquen	✓	
otvii 5		En su caso, señala el costo del trámite	✓	
otix 1	Presupuesto	El presupuesto asignado a la institución	✓	
otix 2		Informe de avance de ejecución agregado por año (al menos del ejercicio anterior)	✓	
otix 3		Informe de avance de ejecución agregado por periodos trimestrales	✓	
otix 4		Presupuesto por unidad administrativa responsable y/o por programa		✓
otix 5		Informe de avance de ejecución desagregado por unidad administrativa al año		✓
otix 6		Informe de avance de ejecución (trimestrales)	✓	

Página 1

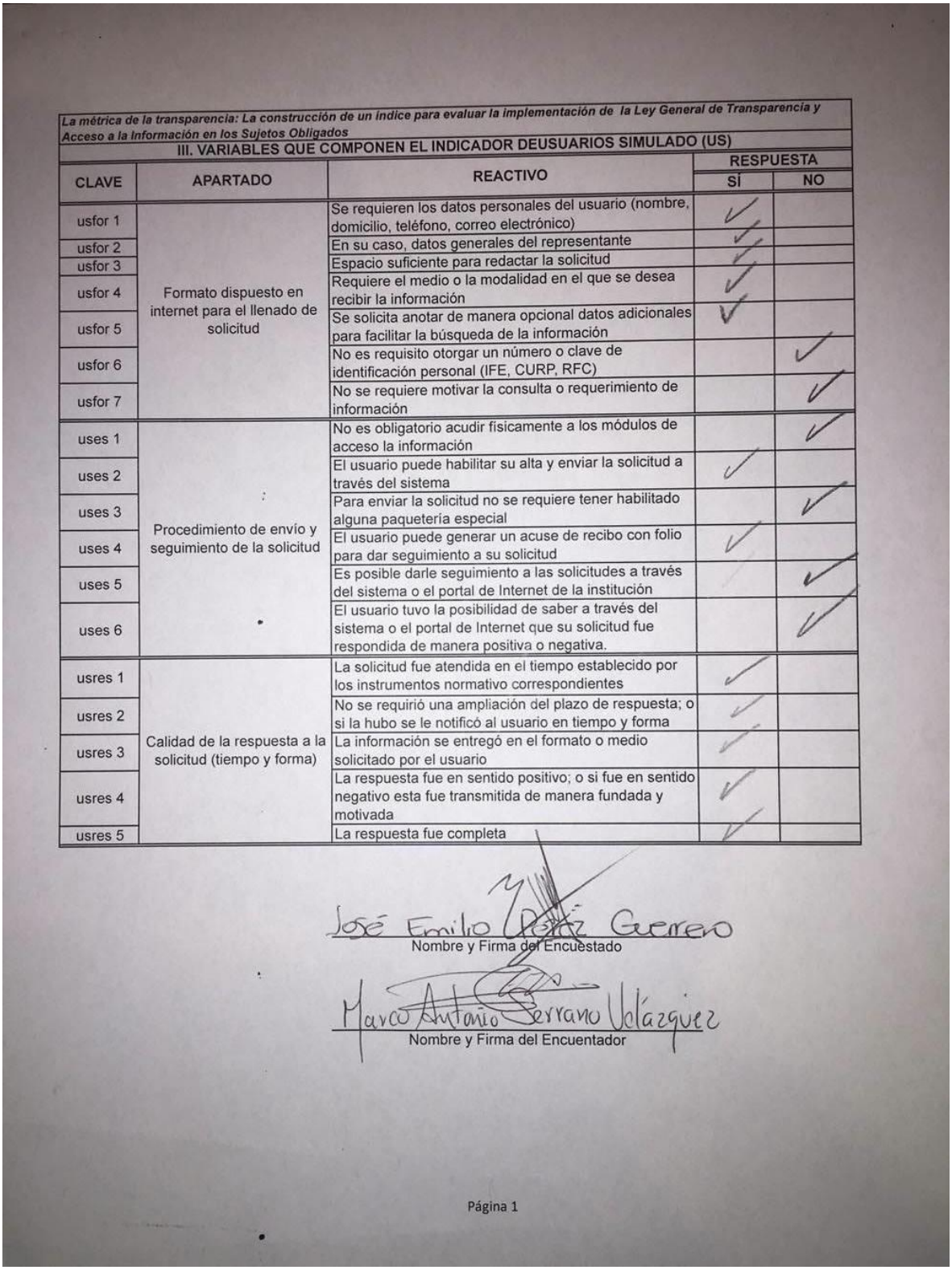
CLAVE	APARTADO	REACTIVO	RESPUESTA	
			SÍ	NO
otx 1	Resultados de Auditoría	Calendario con número y tipo de auditorías a realizar en el ejercicio de presupuesto	✓	
otx 2		Total de observaciones determinadas por rubro sujeto a revisión		✓
otx 3		El total de observaciones atendidas por cada rubro sujeto a revisión		✓
otx 4		Reporte especificando qué observaciones fueron atendidas	✓	
otx 5		Número y tipo de auditorías efectuadas en el ejercicio anterior	✓	
otx 6		Reporte especificando las observaciones que fueron atendidas	✓	
otx 7		Número de observaciones que quedaron pendientes de atención	✓	
otxiii 1	Contrataciones	Número del contrato		✓
otxiii 2		Descripción del bien adquirido, arrendado o servicio contratado	✓	
otxiii 3		Unidad administrativa responsable de la contratación		✓
otxiii 4		Nombre del proveedor adjudicado;		✓
otxiii 5		Procedimiento de contratación	✓	
otxiii 6		Monto del contrato		✓
otxiii 7		Fecha de celebración del contrato	✓	
otxiii 8		Vigencia del contrato	✓	
otxiii 9		En su caso, los convenios modificatorios con los rubros anteriores	✓	
otxiii 10		Capítulo de gasto con cargo al cual se efectuó la contratación		✓
otxiii 11		Enlista y otorga acceso a los documentos que corresponden al	✓	
otxiv	Marco Normativo	Marco normativo aplicable al organismo.	✓	
otxv	Informe	Enlista y otorga acceso a los informes a que está obligado por disposición legal	✓	
otxvii 1	Calidad de la Información	Visibilidad del vínculo de transparencia	✓	
otxvii 2		Diseño del portal de transparencia	✓	
otxvii 3		Facilidad de navegación y menús claros	✓	
otxvii 4		Cuenta con buscador de información	✓	
otxvii 5		Facilidad para encontrar información	✓	
otxvii 6		Presentación de la información	✓	
otxvii 7		Señala la fecha de actualización de la información	✓	
otxvii 8		Tiene un vínculo visible para hacer contacto	✓	
otxvii 9		Tiempo de Acceso a la página y los vínculos	✓	
[illegible]	Otra Información Relevante	Información relativa a sus funciones sustantivas	✓	

Cecilia Moreno Romero
Nombre y Firma del Encuestado

Marco Antonio Serrano Velazquez
Nombre y Firma del Encuentador

Página 2

Anexo 2. Variables que componen el indicador de usuario simulado (US)



La métrica de la transparencia: La construcción de un índice para evaluar la implementación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información en los Sujetos Obligados

III. VARIABLES QUE COMPONEN EL INDICADOR DEUSUARIOS SIMULADO (US)

CLAVE	APARTADO	REACTIVO	RESPUESTA	
			SÍ	NO
usfor 1	Formato dispuesto en internet para el llenado de solicitud	Se requieren los datos personales del usuario (nombre, domicilio, teléfono, correo electrónico)	✓	
usfor 2		En su caso, datos generales del representante	✓	
usfor 3		Espacio suficiente para redactar la solicitud	✓	
usfor 4		Requiere el medio o la modalidad en el que se desea recibir la información	✓	
usfor 5		Se solicita anotar de manera opcional datos adicionales para facilitar la búsqueda de la información	✓	
usfor 6		No es requisito otorgar un número o clave de identificación personal (IFE, CURP, RFC)		✓
usfor 7		No se requiere motivar la consulta o requerimiento de información		✓
uses 1	Procedimiento de envío y seguimiento de la solicitud	No es obligatorio acudir físicamente a los módulos de acceso la información		✓
uses 2		El usuario puede habilitar su alta y enviar la solicitud a través del sistema	✓	
uses 3		Para enviar la solicitud no se requiere tener habilitado alguna paquetería especial		✓
uses 4		El usuario puede generar un acuse de recibo con folio para dar seguimiento a su solicitud	✓	
uses 5		Es posible darle seguimiento a las solicitudes a través del sistema o el portal de Internet de la institución		✓
uses 6		El usuario tuvo la posibilidad de saber a través del sistema o el portal de Internet que su solicitud fue respondida de manera positiva o negativa.		✓
usres 1	Calidad de la respuesta a la solicitud (tiempo y forma)	La solicitud fue atendida en el tiempo establecido por los instrumentos normativo correspondientes	✓	
usres 2		No se requirió una ampliación del plazo de respuesta; o si la hubo se le notificó al usuario en tiempo y forma	✓	
usres 3		La información se entregó en el formato o medio solicitado por el usuario	✓	
usres 4		La respuesta fue en sentido positivo; o si fue en sentido negativo esta fue transmitida de manera fundada y motivada	✓	
usres 5		La respuesta fue completa	✓	

José Emilio Pérez Guerrero
Nombre y Firma del Encuestado

Marco Antonio Serrano Velázquez
Nombre y Firma del Encuentador

Página 1

Anexo 2. Variables que componen el indicador de calidad institucional (CI)

La métrica de la transparencia: La construcción de un índice para evaluar la implementación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información en los Sujetos Obligados

IV. VARIABLES QUE COMPONEN EL INDICADOR DE CALIDAD INSTITUCIONAL (CI)

CLAVE	APARTADO	REACTIVO	RESPUESTA	
			SÍ	NO
cidue 1	Diseño de la unidad de enlace	El nivel jerárquico del titular de la unidad de enlace es igual o superior al nivel de Director General en la Administración Pública Federal.	✓	
cidue 2		La unidad de enlace le reporta únicamente al comité de información (mide el grado de autonomía de la unidad de enlace)	✓	
cidue 3		La unidad de enlace es una unidad especializada	✓	
cidue 4		Número de personal adscrito directamente a la unidad de enlace (cuenta con 3 o más funcionarios adscritos)	✓	
cidue 5		La unidad de enlace cuenta con enlaces en las diferentes unidades administrativas de la institución (mecanismos de coordinación institucional)	✓	
cidci 1	Diseño del Comité de Información	El nivel jerárquico del presidente del comité de información es igual o superior al nivel de Director General en la Administración Pública Federal.	✓	
cidci 2		No se permite la delegación de funciones para los miembros del comité de información		✓
cidci 3		Periodicidad con la que se reúne el comité de información (se considera deseable que se reúnan, al menos, una vez al mes)	✓	
cidci 4		Número de miembros que integran el comité de información (para considerar la pluralidad, es deseable que lo integren más de 3 miembros)	✓	
cidci 5		El número de miembros del comité de información favorece la toma de decisiones (es impar)	✓	
cidci 6		El Comité de información cuenta con facultades para orientar la política de transparencia y acceso a la información	✓	
cidui 1	Diseño de la última instancia	Los miembros de la última instancia tienen el nivel más alto en la estructura jerárquica de la institución	✓	
cidui 2		La última instancia es un órgano colegiado	✓	
cidui 3		La última instancia cuenta con miembros externos a la institución		✓
cidui 4		El número de miembros de la última instancia favorece la toma de decisiones (es impar)	✓	
cidui 5		La última instancia cuenta con facultades para orientar y hacer recomendaciones sobre la política de transparencia y acceso a la información	✓	
cicol 1	Cultura organizacional	Existe un sistema de gestión de la transparencia y acceso a la información	✓	
cicol 2		Existen funcionarios que impulsan la política de transparencia y acceso a la información de manera institucional	✓	
cicol 3		Se han impartido cursos específicos a los funcionarios en materia de transparencia y acceso a la información	✓	
cicol 4		Existen criterios de clasificación adicionales a los emitidos en el Reglamento o Acuerdo de la institución	✓	
cicol 5		Existen esfuerzo institucionales en materia de administración de archivos	✓	

Cecilia Moreno Romero
Nombre y Firma del Encuestado

Marco Antonio Serrano Velazquez
Nombre y Firma del Encuentador

Fuentes de información

Ackerman, John M. (2008). “Más Allá del Acceso a la Información: Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho”. México: Siglo XXI Editores.

Aguilar Villanueva, Luis F. (2010). “El análisis y la decisión de las políticas”, en La hechura de las politicas. México: Miguel Angel Porrua.

Aguilar Villanueva, Luis F.. (2010). “Introducción”, en Políticas Públicas. México: Siglo XXI Editores.

Aguilar Villanueva, Luis F.. (2010). “Introducción”, en Problemas públicos y agenda de gobierno. México: Miguel Angel Porrua.

Aguilar Villanueva, Luis F.. (2010). “Las dos corrientes del análisis: racionalismo e incrementalimo”, en La hechura de las politicas. México: Miguel Angel Porrua.

Ander-Egg, Ezequiel y María José Aguilar Idáñez (2008). Evaluación de Servicios y Programas Sociales, Lumen, Buenos Aires, Argentina.

Bustillos, Jorge y Miguel Carbonell (2007). “Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia” (Coord.) Instituto Federal de Acceso a la Información, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, D.F.

Carbonell, Miguel (2013). Ensayo “El derecho de acceso a la información como derecho fundamental”

Canto Chac, Manuel (compilador), (2012). “Participación Ciudadana en las Políticas Públicas. México: Siglo XXI Editores.

Carpizo, Mc Gregor Jorge, (2009) “Transparencias, acceso a la información y universidad pública autónoma”, en De la Rocha, Almazán Dorangélica (Como.) (2009). “La transparencia en las univesidades públicas de México”, Artículo XIX, México, D.F.

Cejudo, G. M., Ayllón, S. L., & Cázares, A. R. (2014). La política de transparencia en México: Instituciones, logros y desafíos: CIDE.

Domingo, P. (2009). Ciudadanía, derechos y justicia en América Latina. Revista CIDOB D'afers Internacionals, (85/86), 33-52.

Escalante, Gonzalbo Fernando (2004). “El derecho a la privacidad”, Instituto Federal de Acceso a la Información, México, D.F.

Franklin, Enrique Benjamin (2007). Auditoría administrativa. Gestión estratégica del cambio, Pearson Printice Hall, México, D.F.

Guerra, Ford Oscar Mauricio (2015), Diagnóstico para la armonización de las legislaciones locales en materia de transparencia y acceso a la información, INAI, México, D.F.

Habermas, Jürgen (1981). “Historia y crítica de la opinión pública, Gustavo Gilli, Barcelona, España.

López Ayllón, Sergio (2003). “Derecho a la información como derecho fundamental”, en Carpizo, Jorge y Miguel Carbonell (Comp.) (2003). Derecho a la información y derechos humanos, Porrua, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F.

López, Ayllón Sergio (2006). “Democracia, transparencia y Constitución, propuestas para un debate necesario“(Coord.) Instituto Federal de Acceso a la Información, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, DF.

Magaña Hernández, D. M., & Díaz, L. F. (2013). Análisis de las Organizaciones No Gubernamentales y Organizaciones de la Sociedad Civil en México. Administración y Organizaciones, 16(31), 131-149.

Martínez Carazo, P. C. (2011). El método de estudio de caso Estrategia metodológica de la investigación científica. Revista científica Pensamiento y Gestión(20).

Medianero Burga, David (2010). “Metodología de Evaluación Ex Post”, en Pensamiento Crítico, Instituto de Investigaciones Económicas – Universidad Nacional Mayor de San Carlos, Núm. 13, Lima, Perú; 71-90.

Medina Batista, Graciela (2005). “Democracia, participación y rendición de cuentas” en Política y administración para el desarrollo, Revista de la Facultad de Administración, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Año 7, Número 7, Puebla, México; p. 9 – 20.

Mejía Lira, José (2003). La Evaluación de la gestión y las políticas públicas, Miguel Ángel Porrúa, México, DF.

Mena, Marco A. (2011). “Gestión de Crisis”. México: Siglo XXI Editores.

Méndez, José Luis. (2011). “ Servicio Profesional de Carrera”. México: Siglo XXI Editores.

Merino, Mauricio. (2013). “Políticas Públicas. Ensayo sobre la intervención del estado en la solución de problemas públicos”. México: CIDE.

Ortiz, Isabel (2007). Guía de Orientación de Políticas Públicas: Política Social, ONU DAES, EUA, Nueva York.

Parsons, W. (2013). Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas: FLACSO Mexico.

Pereznieto Castro Leonel (2010), “Introducción al estudio de Derecho”, Oxford University Press, México, D.F.

Prieto Godoy, C. A. (2016). El pretendido modelo constitucional mexicano de Estado democrático de derecho. Entre la dignidad humana y el Derecho penal del enemigo. Cotidiano - Revista De La Realidad Mexicana, 32(197), 65-72.

Real Academia Española. (2016). Recuperado de http://dle.rae.es/?id=GjqhajH

Ríos Estavillo, Juan José (2005). Derecho a la Información en México, Porrua, México, D.F.

Rocha Almazán, Dorangélica (Coord.) (2009). “La Transparencia en las Universidades Públicas de México”. Artículo XIX, México, D.F.

Rodríguez Escobedo, Francisco José. (2014). “Políticas Públicas y análisis de programas públicos: El caso del Estado de Puebla, México”. México: Plaza y Valdés Editores.

Rodríguez Escobedo, Francisco José. (2015). “Políticas Públicas y sus Programas Sociales dirigidos a grupos vulnerables en Puebla”. México: Fontamara.

Trejo Delarbre, Raúl (2008). “Treinta años de regateos. El derecho a la información desde su discurso inicial”, en Salazar Ugarte, Pedro (Coord.) (2008). El derecho al acceso a la información en la Constitución Mexicana: razones,

significados y consecuencias, Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Federal de Acceso a la Información, México, D.F.

Vázquez, Rodolfo (2002). “Liberalismo, Estado de derecho y minorías, Paidós, México, D.F.

Villanueva, Ernesto (2003). “Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica, estudio introductorio y compilación”, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F.

Ziccardi, Alicia (2007). “Las Políticas y los programas sociales de la ciudad del siglo XXI“ en Flores Vera, Juan Antonio. (Comp.) Estado, Metrópoli y Políticas Sociales, Plaza y Valdez, México, DF.

Fuentes orales

Moreno Romero, Cecilia (2015). Profesora, secretaria de la Unidad de Transaparencia y Acceso a la Información de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, entrevista realizada el 27 de agosto de 2015.

Legisgrafía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, México, 29 de enero de 2016.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, Periódico Oficial del Estado de Puebla, México, 5 de marzo de 2004.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Diario Oficial de la Federación, México, 4 de mayo de 2015.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Diario Oficial de la Federación, México, 11 de junio de 2002.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Diario Oficial de la Federación, México, 9 de mayo de 2016.

Ley de Transparencia y Acceso a la información Pública del Estado de Puebla. Periódico Oficial del Estado de Puebla, México, 31 de Diciembre de 2011.

Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

Decreto del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la administración pública federal en la recepción, procesamiento y trámite de las solicitudes de acceso a la información gubernamental que formulen los particulares, así como en su resolución y notificación, y la entrega de la información en su caso, con exclusión de las solicitudes de acceso a datos personales y su corrección

Lineamientos generales para la clasificación y desclasificación de la información de las dependencias y entidades de la administración pública federal

Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la administración pública federal en la recepción, procesamiento, trámite, resolución y notificación de las solicitudes de acceso a datos personales que formulen los particulares, con exclusión de las solicitudes de corrección de dichos datos

Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la administración pública federal para notificar al instituto federal de acceso a la información pública los índices de expedientes reservados

Lineamientos generales para la organización y conservación de los archivos de las dependencias y entidades de la administración pública federal

Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la administración pública federal, en la recepción, procesamiento, trámite, resolución y notificación de las solicitudes de corrección de datos personales que formulen los particulares

Lineamientos en materia de clasificación y desclasificación de información relativa a operaciones fiduciarias y bancarias, así como al cumplimiento de obligaciones

fiscales realizadas con recursos públicos federales por las dependencias y entidades de la administración pública federal

Lineamientos de protección de datos personales

Lineamientos para la entrega de la información y los datos que los sujetos obligados contemplados en el inciso a) fracción xiv del artículo 3o. de la ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental generarán para la elaboración del informe anual que el instituto federal de acceso a la información pública presenta ante el h. congreso de la unión

Lineamientos para la elaboración de versiones públicas, por parte de las dependencias y entidades de la administración pública federal

Lineamientos que habrán de observar las dependencias y entidades de la administración pública federal para la publicación de las obligaciones detransparencia señaladas en el artículo 7 de la ley federal de transparencia y acceso a la información pública

Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la administración pública federal en el envio, recepción y trámite de las consultas, informes, resoluciones, criterios, notificaciones y cualquier otra comunicación que establezcan con el instituto federal de acceso a la información pública

Recomendaciones para la organización y conservación de correos electrónicos institucionales de las dependencias y entidades de la administración pública federal

Lineamientos generales para el acceso a información gubernamental en la modalidad de consulta directa

Lineamientos para el cumplimiento de obligaciones de transparencia, acceso a información gubernamental y rendición de cuentas, incluida la organización y conservación de archivos, respecto de recursos públicos federales transferidos bajo cualquier esquema al presidente electo de los estados unidos mexicanos y a su equipo de colaboradores durante el ejercicio fiscal de 2012

Tratados internacionales

Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, 1789 (unam). recuperado (7 de febrero 2014) de http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/22/pr/pr19.pdf

Convención Americana sobre los Derechos Humanos en 1969 (Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal), Recuperado febrero 2014 de http://www.pgjdf.gob.mx/temas/4-6-1/fuentes/3-B-4.pdf

Declaración de Brisbane sobre libertad de Información (Unesco 2013) Recuperado febrero 2014 de http://www.unesco.org/new/es/communication-and-information/freedom-of-expression/freedom-of-information/

Declaración de Maputo (unesco 2013) Recuperado febrero 2014 de http://www.unesco.org/cpp/sp/declaraciones/maputo.htm

Declaración de Dakar 2010 (Unesco 2013) Recuperado febrero 2014 de http://www.unesco.org/new/es/unesco/events/prizes-and-celebrations/celebrations/international-days/world-press-freedom-day/previous-celebrations/worldpressfreedomday200900000/dakar-declaration/

Pacto internacional de derechos civiles y políticos 1966(orden juridico.gob.mx). recuperado (7 febrero 2014) de http://www.ordenjuridico.gob.mx/tratint/derechos%20humanos/d47.pdf