



Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales

Título:

LA TRANSPARENCIA COMO EFECTO DE TRANSFORMACIÓN

Asesor de Tesis:

Dr. Paulino E. Arellanes Jiménez

Investigación presentada por:

José Luis Javier Fregoso Sánchez

Con el cual optara por el grado de:

Maestro en Derecho Económico

Septiembre, 2014

ÍNDICE

INDTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I. CONTEXTO ACTUAL

1. Evolución y alcances de la transparencia 2002-2012
 - 1.1 Ámbito Federal
 - 1.2 Ámbito Estatal (Caso Puebla)
2. Avances y limitaciones
3. Impacto de la Ley Federal hacia las entidades federativas
4. Logros e impacto

CAPÍTULO II. ALCANCES DE LA TRANSFORMACIÓN

1. Visión y alcances 2012-2014
 - 1.1 Ámbito Federal
 - 1.2 Ámbito Estatal (Caso Puebla)
 - 1.2.1 Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla
 - 1.2.2 Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados
 - 1.2.3 Indicadores de gestión
2. Visión de Leyes Generales
 - 2.1 Transparencia
 - 2.2 Datos Personales
 - 2.3 Archivos
3. Estado ideal de la transparencia
4. Prospectiva de la evolución en materia de transparencia

III. CONCLUSIONES

Bibliografía

Índice de cuadros y gráficas

INTRODUCCIÓN

México como país, se encuentra inmerso en un proceso evolutivo en materia de transparencia y acceso a la información en donde podemos argumentar que la transparencia es un tema novedoso puesto que los primeros pronunciamientos se dieron en el año de 1977 con la modificación al artículo sexto constitucional, en donde a través de una reforma política, se establece que “El derecho a la información será garantizado por el Estado”, y en ese proceso evolutivo ha sido materia de debate dicho tema hasta la actualidad, resultando que después de treinta y siete años se han venido suscitando reformas en la materia, en donde en los últimos doce años se ha visto el tema como una alternativa de desarrollo por parte de la ciudadanía para que verdaderamente se conozca el ejercicio y aplicación del gasto público, cabe destacar que de manera paralela a partir de los años noventa con el fortalecimiento de la llamada sociedad del conocimiento, traducido como la aplicación de las tecnologías de información y comunicación, se vislumbra una sociedad gradualmente más organizada con mayor capacidad de interacción (conectividad), para poder generar sinergias en función de las demandas sociales y es ahí donde se empieza a hablar de un papel crítico con características de extensionismo por parte de la ciudadanía, que podríamos denominar “democracia incipiente” en donde la participación cobra personalidad de demandas organizadas, coherentes y focalizadas.

Hoy en día podemos hablar de que los grandes cambios que ha tenido la Constitución en el siglo veintiuno se podrían definir que han impactado de manera global sobre todas las ramas del ordenamiento jurídico mexicano,¹ siendo: las reformas en materia de acceso a la información pública y transparencia gubernamental 2007 y 2014, la reforma en materia de justicia penal y proceso penal acusatorio 2008, y la reforma general en materia de derechos humanos 2011. Estas reformas constitucionales conducen a hacer valer los derechos fundamentales del individuo, en donde se establece en el artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que en tales derechos fundamentales se debe privilegiar el principio de *pro persona*.

A doce años de promulgada la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, los expertos y promotores sociales del contenido de dicha Ley, “Grupo Oaxaca”, reconocieron que era más prudente haberse inclinado hacia la promulgación de una Ley General de Transparencia, derivado de que con la experiencia demostrada en los últimos doce años de promulgada la misma, se observan una serie de desigualdades e inconsistencias en cuanto al tratamiento e interpretación de dicha Ley Federal, por parte de las Entidades Federativas en el país, en donde fundamentalmente no se homologaban los criterios de temporalidad, acreditación de interés alguno, tiempo de interposición del recurso de revisión, la gratuidad de la información, información pública de oficio, así como también la proliferación de entes análogos al Órgano Garante, en donde se puede citar como ejemplo la

¹ CARBONELL, Miguel, *Teoría de los Derechos Humanos y del Control de Convencionalidad*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2014, pp. IX.

promoción de una acción de inconstitucionalidad de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Puebla del año 2008, promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla.

El presente análisis nos conduce a establecer tres capítulos en donde se refleja el proceso evolutivo que se ha tenido en materia de transparencia en el país, citando para efectos prácticos y demostrativos el caso del Estado de Puebla, en donde se denotará de manera cuantitativa los alcances que ha tenido esta evolución como punto de partida del año 2006 a la fecha, así como también considerar que el impacto que se ha reflejado en la materia va muy consecuentemente ligado al proceso de transformación y desarrollo que se ha tenido por el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), lo cual permite llegar a detectar la perspectiva de cómo las grandes variables (ciudadanos, Órganos garantes y Sujetos Obligados) han ido tendiendo un comportamiento durante el periodo 2002-2014, para así llegar a inferir dentro de un punto de vista prospectivo cuales serían los diez grandes retos a que se enfrentará la transparencia y que requieren de una acción urgente y compartida por parte de estos actores.

En el capítulo uno, Contexto Actual, se analizará la evolución y alcances de la transparencia en lo que consideramos es la primera etapa de desarrollo dentro de este proceso que abarca de los años 2002, promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, hasta el año 2012 ascensión al poder de la actual Administración Pública Federal, en donde las premisas fundamentales derivadas de una campaña política ofrecen como oferta política tres grandes retos a desarrollar en materia de transparencia, siendo: Reforma para ampliar facultades del IFAI, Sistema Nacional contra la Corrupción,² Instancia Ciudadana y Autónoma que supervise la contratación de publicidad, estos ofrecimientos como parte de hacer atractiva hacia la ciudadanía el proyecto de alternancia en el poder, práctica que ha sido un detonante de demandas sociales desde inicios del presente siglo, en donde lo que la ciudadanía requiere es que las autoridades en turno les ofrezcan confianza, certidumbre y definición del horizonte económico y social a pretender, fomentando con esto la promoción de una adecuada rendición de cuentas. También se observa cuáles han sido los grandes avances y limitaciones que se han tenido en la materia y como se ha impulsado o incentivado esta participación ciudadana a través de la vigencia de esta Ley Federal, en donde también se debe hacer una reflexión y análisis sobre el impacto que se ha tenido de la Ley Federal hacia las entidades federativas, estableciendo los logros y avances de este régimen de regulación en materia de transparencia.

En el capítulo dos, Alcances de la Transformación, se denota la visión y alcances que se tienen en lo que denominamos la segunda etapa de la transparencia dentro del siglo veintiuno, años 2012-2014, en donde al transitar en dicho periodo se observa que esta transformación en materia constitucional pasa de ser de una Ley Federal reformada, hacia una Ley General de Transparencia, en donde esta reforma implica el establecer de manera precisa

² Pacto por México (en línea). (Fecha de consulta: 23 mayo 2013). Disponible en: <http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf>

grandes retos que se observaron durante diez años en la primera etapa en materia de transparencia, citando entre otros que en esta reforma se dota de plena autonomía al IFAI, las resoluciones continuarán siendo definitivas e inatacables, a excepción de que el Consejero Jurídico de la Presidencia de la República podrá recurrir ante la Suprema Corte de Justicia para litigar la negativa a brindar información pública, el órgano regulador federal tendrá el recurso de atracción sobre resoluciones emitidos por los órganos garantes de interior del país, así como también podrá conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten, establecer el proceso deliberativo por el cual serán designados los integrantes Comisionados del IFAI a través del Poder Legislativo, así como también la adecuada vinculación con los órganos de fiscalización, estadística y las entidades federativas, por citar algunos, en donde se vislumbra una vinculación integral con propósitos de valuación en materia de transparencia, en donde precisamente se dé cumplimiento conceptual a la Ley, así como también se establezcan parámetros de evaluación y seguimiento en la materia. Por otra parte en este mismo capítulo se observa una visión de la Ley General de Transparencia, en donde se denota que la tendencia general es encauzar esta iniciativa de participación institucional hacia la generación en el mismo sentido de Leyes Generales en materia de Datos Personales, y también en el rubro de Archivos. Dentro de este mismo capítulo se habla del estado ideal de la transparencia que no es otra situación más que establecer es estado ideal en comparación hacia el estudio del arte o frontera de la investigación sobre lo que se ha establecido recientemente de manera regulatoria en materia de transparencia, en donde se destacará que fundamentalmente necesitamos impulsar un mayor grado de madurez y corresponsabilidad por parte de los Sujetos Obligados, los ciudadanos y el Órgano Garante, lo que conduciría definitivamente a una real práctica de la democracia no importando si existiese el consenso o el disenso, al fin y al cabo democracia; con estos antecedentes establecemos lo que es la prospectiva en materia de evolución de la transparencia en donde se vislumbraría dicha prospectiva hacia diez años sobre lo que se pretende debería ser la transparencia dentro de sus grandes variables: transparencia, acceso a la información, protección de datos personales y rendición de cuentas, llevándonos a una práctica de un Estado abierto.

Al final presentamos un decálogo de conclusiones sobre lo que prevalece en materia de transparencia bajo un esquema de evaluación en lo que se ha realizado y el proceso de mejora con el propósito de lograr una mayor eficiencia de los propósitos en la materia.

CAPÍTULO I

CONTEXTO ACTUAL

1. Evolución y alcances de la transparencia 2002-2012

1.1 Ámbito Federal

Cuadro 1
Evolución Legislativa del Derecho de Acceso a la Información Federal
(1977-2011)

FEDERAL
1977 Reforma Art. 6o. Constitucional: "El derecho a la información será garantizado por el Estado"
2001 Foros de discusión sobre la creación de la Ley de Transparencia
11-Jun-02 Entrada en vigor Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
20-Jul-07 Reforma Art. 6o. Constitucional Principios y bases para el ejercicio de acceso a la información
30-Abr-09 Aprobación de la nueva reforma constitucional donde se faculta al Congreso de la Unión para legislar en materia de protección de datos personales en posesión de particulares
05-Jul-10 Reforman a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como expedición de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares
10-Jun-11 Reforma Constitucional en la que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reformas al primero y quinto párrafos del artículo 1o., relativo a Derechos Humanos
21-Dic-11 Publicación del Reglamento de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares

Fuente: Cuadro de creación propia.

Al analizar la evolución y alcances durante el periodo 2002-2012 con respecto al ámbito federal en materia de transparencia, distinguimos ocho momentos representativos en donde se demuestra el papel que desarrolló el Estado y el interés cíclico que mostró para con la atención y seguimiento a la demanda que por transparencia requería la ciudadanía, siendo:

1. Año 1977. Se establece la reforma al artículo sexto constitucional en donde se cita: “El derecho a la información será garantizado por el Estado”.

Aquí observamos que en dicho año más que nada se establece el concepto de hacia dónde puede conducir una política de Estado en materia de transparencia, ya que en esa etapa se observaba que había un número ilimitado de fideicomisos públicos en donde era el parte aguas con tintes de populismo sobre la abundancia de los recursos públicos generados por los ingresos producidos por el petróleo, de ahí que se deriva de manera conceptual, sin ir más allá de un compromiso verdaderamente férreo hacia la transparencia el brindar el derecho a la información que tiene el ciudadano será garantizado por el Estado, en ese momento era más importante administrar la abundancia, generar pautas de crecimiento económico, más no de desarrollo, las cuales llegaron a culminar con la nacionalización de la banca, producto del gran éxodo de capitales hacia el exterior en donde no existía un concepto arraigado de nación, marcando así la pauta del proceso evolutivo y papel que ha jugado el Estado con respecto a la banca durante 1982-2010, nacionalización de la banca, privatización de la banca, recuperación de la banca, y actualmente la internacionalización de la misma.

No se observa en este periodo, 1977-1982, un verdadero interés por transparentar el gasto público equiparado con un ingreso extraordinario de los recursos petroleros, lo que origino escándalos en materia de corrupción.

2. Año 2001. Surge el “Grupo Oaxaca” compuesto por académicos, grupos de la sociedad civil, periodistas y doctrinarios en el tema de la transparencia, grupo que observa que al surgir la alternancia en el poder y asciende por primera vez el Partido Acción Nacional a presidir el Gobierno Federal, consideran que es un momento de interlocución coyuntural para poder manifestar sus inquietudes y demandas ciudadana con respecto a fortalecer la transparencia y aminorar la corrupción que ha prevalecido en el país durante los últimos sesenta años.

Iniciando mesas de discusión y análisis con las autoridades respectivas, inicialmente con la, en ese entonces, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y posteriormente con la Secretaría de Gobernación a nivel Federal, en donde se realiza un debate que culmina después de dos años de análisis y discusiones con la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

3. Año 2002. Entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Aquí se observa la disposición por iniciar una nueva etapa en materia de transparencia y acceso a la información, en donde el denominador común es aminorar la corrupción y transparentar el gasto público

El esquema bajo el que se construyó la iniciativa de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se erigió en tres ejes fundamentales:³

- a) El primer eje de la Ley se refiere a la obligación de los órganos del Estado de poner a disposición de los ciudadanos un conjunto de información que les permita tener un conocimiento directo de las funciones, acciones, resultados, estructura y recursos asignados.
 - b) El segundo eje de la Ley consiste en el derecho de los particulares de requerir información a los sujetos obligados. La Ley, en su diseño, establece un procedimiento detallado aplicable a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
 - c) El tercer eje de la Ley se refiere a la creación de instituciones responsables de su aplicación e interpretación. En el caso del Poder Ejecutivo Federal, se prevé la existencia de la citada Comisión de Garantías como un órgano con autonomía de operación, presupuestal y, lo más importante, de decisión.
4. Año 2007. Reforma al artículo sexto constitucional. Principios y bases para el ejercicio de acceso a la información. En esta reforma se observa un avance y se consolidan los cimientos para ahondar en una más adecuada transparencia a través del derecho de acceso a la información, estableciendo las premisas fundamentales que deben ser observadas por los Sujetos Obligados transcribiendo dicha reforma:
- “DECRETO QUE ADICIONA UN SEGUNDO PARRAFO CON VII FRACCIONES AL ARTICULO SEXTO DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- Artículo Único.- Se adiciona un segundo párrafo con VII fracciones al artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:
- Artículo 6.-...
- Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:
- I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.
 - II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.
 - III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.
 - IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.
 - V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios

³ Iniciativa por la que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Transparencia, presentada por Senadores de la República de los grupos parlamentarios del PRD, PRI y PAN.

electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.”⁴

5. Año 2009. Aprobación de la nueva reforma constitucional donde se faculta al Congreso de la Unión para legislar en materia de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares (abril), así como la inclusión en el artículo 16 de la Constitución el derecho a la protección de datos personales (junio). Se establece que las personas pueden ejercer ese derecho en donde se garantizará su autonomía para decidir en qué condiciones pueden ser utilizados sus datos personales, en donde se garantiza la facultad que tienen las personas de conocer la disposición que se hace de sus datos personales y saber para qué finalidades son utilizados así como también conocer cómo pueden ejercer los derechos ARCO (Acceso, Rectificación, Cancelación u Oposición de los mismos).

6. Año 2010. Reforma a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como expedición de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares. Es importante señalar que en esta reforma se establecen tres acciones fundamentales enfocadas al tratamiento de los datos personales, siendo estas:⁵

“**Artículo 3.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

...

II. Datos personales: Cualquier información concerniente a una persona física identificada o identificable;

...

VII. Instituto: El Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, establecido en el Artículo 33 de esta Ley;

...

Artículo 33. El Instituto es un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.”

7. Año 2011. Reforma constitucional en la que se modifica la denominación del capítulo I del título Primero y reformas al primero y quinto párrafo del

⁴ Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, *Reforma al artículo 6º constitucional que establece el acceso a la información pública como un derecho fundamental de los mexicanos*, México, 2007, pp. 5-6.

⁵ DECRETO por el que se expide la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares y se reforman los artículos 3, fracciones II y VII, y 33, así como la denominación del Capítulo II, del Título Segundo, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de julio de 2010.

artículo 1º relativo a derechos humanos. En esta reforma se recoge la figura de la “interpretación conforme”, ⁶al señalarse que todas las normas relativas a derechos humanos se deberán interpretar a la luz de la propia Constitución y de los Tratados Internacionales en la materia; también se incorpora en el párrafo segundo del artículo 1º constitucional el principio de interpretación *pro persona* en donde se supone que cuando existan distintas interpretaciones posibles de una norma jurídica, se deberá elegir aquella que más proteja al titular de un derecho humano así como también cuando en un caso concreto se puedan aplicar dos o más norma jurídicas el intérprete debe elegir aquella que proteja de mejor manera a los titulares de un derecho humano, este principio tiene dos variantes principales:

- a) Preferencia interpretativa
- b) Preferencia de normas

8. Año 2011. Publicación del Reglamento de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares. Se establecen los principales lineamientos para el ejercicio y funcionalidad de los derechos ARCO, así como también se instrumentan los estándares de funcionalidad y desarrollo de la Ley bajo los principios orientadores de la protección de los mismos, licitud, calidad, información, finalidad, proporcionalidad y consentimiento.

Resumiendo que con respecto a la evolución y regulación de la protección de datos personales en posesión de particulares, en el país se ha desarrollado, constitucionalmente hablando estas reformas durante el lapso 2007-2010, fundamentados en los artículo 6, 16 y 73 , en donde se establece durante dicho periodo de análisis la adecuada regulación y autorregulación de los datos personales. En el año 2010 se publica la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares, en donde se establecen los parámetros en cuanto al uso y manejo de la información concerniente a las personas, las cuales son tuteladas por el Estado, buscando así una ponderación equilibrada entre la circulación de la información y su protección de la misma.⁷

⁶ CARBONELL, op. cit., pp. 98-100

⁷ FREGOSO, Javier, *Impacto social de la protección de datos personales*, en Revista Transparentemente, CAIP, año 2012, número 5, pp. 42-43.

1.2 Ámbito Estatal (Caso Puebla)

Cuadro 2
Evolución Legislativa del Derecho de Acceso a la Información en Puebla
(2004-2011)

ESTATAL
16-Ago-04 Entrada en vigor de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla (Órgano Auxiliar del Ejecutivo)
18-Jul-08 Reformas a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla (Órgano Especializado de la Administración Pública Estatal)
08-Oct-10 Reforma al Art. 12 fracción VII de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla Denominación de la CAIP como organismo público autónomo
15-Dic-11 Aprobación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla
31-Dic-11 Publicación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, indicando en su Artículo Segundo Transitorio la abrogación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, publicada el 16 de agosto de 2004, y sus reformas del 18 de julio de 2008; excepto el Capítulo Cuarto de dicha Ley, en tanto no se emita una Ley que regule la Protección de los Datos Personales en manos de los Sujetos Obligados

Fuente: Cuadro de creación propia.

El proceso de transformación que en materia de transparencia y acceso a la información se desarrolla en el Estado de Puebla, durante el lapso 2004-2011, ofrece una visión dual con respecto al proceso evolutivo en el ámbito federal, ya que por una parte en sincronía repercute el impacto y cumplimiento de disposiciones para la adecuada observancia a las mismas, por otra parte también ofrece contrastes, en donde la peculiaridad es establecer un modelo de acceso a la información de carácter endógeno en donde se plantean observancia y disposición de cumplimiento en función del contexto y coyuntura en que se desarrollan estos momentos, los cuales podemos concentrar en cinco grandes acciones durante el periodo de análisis, precisando:

1. Año 2004. Entra en vigor la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla. Aquí se observa como característica fundamental de dicha Ley que se instaura un órgano de la transparencia como:

“ARTÍCULO 25.- La Comisión para el Acceso a la Información Pública de la Administración Pública Estatal, es un **órgano auxiliar del Poder Ejecutivo** del Estado, con autonomía de gestión, operación y decisión, encargada de

garantizar el acceso a la información y resolver sobre los asuntos de su competencia.”⁸

Como se observa la posibilidad de desarrollo del órgano garante queda limitada hacia la función de un ente auxiliar dependiente del Poder Ejecutivo, lo que incide en una inadecuada definición de posibilidades de eficacia y objetividad con respecto a la interpretación de la Ley y la representatividad que debe observar ante los ciudadanos.

2. Año 2008. Reformas a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla. En esta reforma se instaura al órgano garante como un órgano especializado de la administración pública estatal. En esta reforma se observan disparidades constitucionales, motivo por el cual la Comisión Estatal de Derechos Humanos promueve ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación la acción de inconstitucionalidad de la Reforma en comento, argumentando en tres puntos fundamentales la acción de inconstitucionalidad:
 - a. Proliferación de órganos garantes, entes análogos, a través de cada municipio, originando múltiples criterios y observancia de la Ley.
 - b. Reducción del plazo de 15 a 10 días hábiles para dar respuesta a solicitudes de información, no estando acorde con la Ley Federal en la materia.
 - c. La naturaleza jurídica del órgano garante, no coincide con la autonomía señalada en el artículo sexto constitucional.

3. Año 2010. Reforma al artículo 12 fracción VII de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla. Se denomina a la Comisión de Acceso a la Información Pública como un organismo público autónomo.

Aquí no se observa ningún cambio en la forma de acción y actuación del órgano garante y esta reforma pasa a ser de carácter conceptual sin visos de poder evaluar las bondades o impacto de esta autonomía.

4. Año 2011. Aprobación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla. Con respecto al órgano garante se fundamenta su autonomía y capacidad de gestión para los propósitos que emanan de esta Ley

5. Año 2011 (diciembre). Publicación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, indicando en su artículo Segundo Transitorio la abrogación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla publicada el 6 de agosto de 2004, y sus reformas del 18 de julio de 2008; excepto el capítulo cuarto de dicha Ley, en tanto no se emita una Ley que regule la protección de los datos personales en posesión de los Sujetos Obligados. Esta Ley contempla la ampliación del catálogo de Sujetos Obligados, ya que en la anterior que data del año 2004 solamente se contemplaba para propósitos de la Ley, en materia de transparencia, al Poder Ejecutivo; con esta reforma se amplía hacia una gama más diversa de Sujetos Obligados,

⁸ Decreto por el que se expide la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, Periódico Oficial del Estado de Puebla, 16 de agosto de 2004.

siendo: Poder Ejecutivo, sus Dependencias y Entidades; Poder Legislativo y cualquiera de sus órganos; Poder Judicial y cualquiera de sus órganos; los Tribunales Administrativos, en su caso; los Ayuntamientos, sus dependencias y entidades; los órganos constitucional o legalmente autónomos; y los partidos políticos; disposiciones contenidas en el artículo 2 fracciones I-VII de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla.

Esta Ley surge como efecto de una demanda por parte de la sociedad civil en donde de manera organizada solicitaban que se instrumentara y aprobara una Ley en materia de transparencia acorde a las necesidades y requerimientos del caso, considerando que existía la viabilidad precisa para impulsar dicha reforma. Asumiendo esa demanda social, el Congreso del Estado de Puebla promulga esta Ley, la cual una vez publicada fue sometida al escrutinio público en donde organismos representativos de la sociedad civil y especializados en la materia, se dan a la tarea de analizar el contenido, marco normativo y valoración de dicha Ley, ubicándola dentro de la posición de las cinco mejores leyes que en materia de transparencia existen en el país.⁹

⁹ Evaluación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, realizado por FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación, 2012.

2. Avances y limitaciones

En el siglo pasado, en los años 80's, el derecho de acceso a la información y la transparencia no formaban parte de la agenda pública tanto a nivel nacional como internacional, ya que se denotaba más interés a la competitividad que debería existir entre los países, así como también a instaurar las bases del crecimiento y desarrollo de los países a través de la multilateralidad y/o bilateralidad de acuerdos y compromisos económicos, pero a partir de la década de los 90's del siglo pasado, se inicia un gran acervo de información producto de las reformas al Estado y económicas que se vislumbran a nivel internacional dentro del fenómeno de la globalización, en donde se empiezan a gesticular de manera indirecta asimetrías dentro de las cuales el costo social, de este fenómeno, lo asumen las grandes capas de la población en el mundo y los beneficios son absorbidos por los grandes corporativos transnacionales, teniendo como efecto estas asimetrías que empiecen a imponer patrones de consumo e inversión mediante la aplicación e instauración de los grandes consorcios a través de franquicias, concesiones, exenciones fiscales, políticas arancelarias proteccionistas, aplicación de medidas restrictivas y focalizadas en materia de aplicación del gasto público, todos estos elementos inciden de manera directa en los patrones de comportamiento y regulación del poder adquisitivo del ciudadano común, el cual se supedita a esquemas de financiamiento, consumo y prestación laboral de sus servicios bajo esquemas de una visión cosmopolita en donde por parte del Estado a través de diferentes reformas se observa un gradual debilitamiento y participación en las grandes tomas de decisiones, limitándose su papel a ser fiel regulador de la economía e intérprete del gradual avasallamiento de las disposiciones normativas instauradas en contextos y deliberaciones jurídicas establecidas a nivel internacional.

Ante este papel el ciudadano inicia su transitar dentro de la sociedad del conocimiento, en donde empiezan a establecer demandas sociales a través de las tecnologías de la información y comunicación (TIC's) sin una ruta crítica para encauzar dichas inquietudes sociales, posteriormente al empezar a instaurarse una cohesión social vinculada entre las demandas sociales articuladas a través de una agenda ciudadana, en estas tecnologías se comienza a instrumentar una expansión y extensionismo de cuestionamiento hacia el modelo de desarrollo implicado en los países, en donde las políticas pública requieren de una justificación sobre su razón de ser, mediante la rendición de cuentas.

En materia de transparencia y derecho de acceso a la información no podemos establecer que a inicios del siglo veintiuno se avanzara de manera progresiva y sistemática, ya que ambas herramientas son instrumentos que no pueden crecer necesariamente de manera uniforme en función de la demanda que generan dichos elementos. Al hablar de la evolución que ha tenido el acceso a la información coincidimos en lo expuesto por Mitchell Pearlman al establecer que desde su instauración hasta el 2008 podemos considerar tres generaciones de regímenes de leyes de acceso a la información:¹⁰

¹⁰ PEARLMAN, Mitchell, *Experiencias de reformas en otros países a leyes de acceso a la información*, México Transparente, Boletín informativo, año IV número 2 marzo-mayo/2008.

1. Primera generación. Provee de leyes que contiene los derechos básicos de acceso a registros de información en poder de las instituciones gubernamentales, con un alcance más bien limitado, en donde no se contribuye a transparentar la gestión pública.
2. Segunda generación. Se caracteriza por facilitar el acceso a la mayoría de información pública gubernamental a través de órganos garantes que operan mecanismos de recursos de revisión a favor del solicitante, la principal característica de esta generación de leyes es que intentan superar las limitaciones legales registradas en la primera generación.
3. Tercera generación. Accede a regímenes de acceso a la información agresivos, en los que se retrocede en los estándares concebidos en la segunda generación ante el temor de la clase política de exponerse a una mayor demanda ciudadana por la rendición de cuentas. Esta generación implica un retroceso ya que se observa que se recurre a prácticas legales que no necesariamente implican el desempeño de una ética institucional hacia el derecho de acceso a la información.

Es importante destacar que dentro de estas tres generaciones de alguna manera se soslaya el gran compromiso que tiene el Estado de carácter de función social, en el sentido de capacitar, fomentar y formalizar cuadros directivos que a través del tiempo permitan ser los verdaderos entes funcionales de la transparencia y del derecho a la información, resultando paradójico que en este periodo de análisis 2002-2012, dentro del proceso y definición del perfil de Comisionados y/o Consejeros de los órganos garantes en el país, no se tenga el recurso humano idóneo con la vocación apropiada para realizar un desempeño eficaz en tan importante responsabilidad, tema que hoy en día representa un gran debate público.

Es de destacar que a pesar del compromiso básico que mostró el gobierno mexicano con respecto a la democracia y la rendición de cuentas, al inicio de este gran reto por la transparencia, nuestro país ha sido reconocido a nivel internacional por la actividad que ha desempeñado en los últimos años en donde ha formado parte, con carácter definitivo y participación directa, en la elaboración de la Ley Interamericana de Acceso a la Información, auspiciada por la Organización de Estados Americanos (OEA), en donde a nivel internacional se reconocen las prácticas que en materia de transparencia ha desarrollado el país y que ha sido modelo de reconocimiento de carácter regional en América Latina, e internacional en países Europeos y Norteamérica, en donde destaca que se cuenta con un marco normativo y de regulación sobre el propósito de la transparencia, fortaleciéndose dichos argumentos con la reforma que se realizó al artículo sexto constitucional en julio del año dos mil siete, en donde se plantean los principios básicos que deben ser observados por parte de las Entidades Federativas en sus Leyes de Acceso a la Información, lo cual al evaluar este proceso también debemos considerar que en algunos casos implicaba un retroceso derivado de lo heterogéneo de concepciones y alcances de los marcos normativos de transparencia y acceso a la información en nuestro país.

3. Impacto de la Ley Federal hacia las Entidades Federativas

Realizando un estudio de normatividad en donde se identifican las principales similitudes y diferencias en la Ley de Transparencia, se establece que se requiere de manera apremiante homologar las diferentes variables que se contemplan en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, considerando que será a través de la Ley General de Transparencia como Ley secundaria, en donde se subsanaran tales contrastes, y se iniciará un proceso uniforme en cuanto al tratamiento, normatividad, objetividad y funcionalidad de la transparencia en el país, ya que las variables que se analizan de manera general en este comparativo son diez, resultando:

1. Sujetos Obligados
2. Órganos Garantes
3. Obligaciones de transparencia
4. Requisitos de acceso a la información
5. Procedimiento de acceso a la información
6. Procedimiento de revisión
7. Clasificación de información
8. Datos personales
9. Medios electrónicos
10. Sanciones

Para efectos de este análisis se recurrió al estudio “Análisis del régimen de transparencia y acceso a la información en los Estados y la Federación”.¹¹

Este análisis comparativo que refleja el desempeño y funcionalidad a través de las capacidades institucionales de los órganos garantes en el país, impulsa a analizar que en el contexto nacional se adolece de una adecuada interpretación y homologación de los propósitos de la transparencia, ya que al existir disfunciones en el entramado jurídico, esto refleja la existencia de una brecha en lo que se pretende realizar en materia de transparencia y lo que se está desarrollando conforme a la Ley. De manera muy general, en función del estudio consultado compilado por el IFAI, se reproducen las prácticas que a nivel Entidades Federativas desarrollan los órganos garantes en el país.

✓ Variable 1. Sujetos Obligados

Los Sujetos Obligados a transparentar su información pública, en el orden estatal y el orden federal se incluyen los tres poderes de gobierno (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). En 31 legislaciones se contempla a los Ayuntamientos (excepto en el Distrito Federal). 14 legislaciones contemplan a los partidos políticos como sujetos obligados indirectos, y 19 los consideran como sujetos obligados directos.

En 22 legislaciones se contemplan también a las personas físicas o morales. En 11 legislaciones no se contemplan como sujetos obligados.

3 legislaciones señalan a los sindicatos como sujetos obligados (Distrito Federal, Durango y Michoacán). Tamaulipas no considera que los informes de los partidos políticos sean obligación de transparencia de autoridad electoral estatal. 4 legislaciones Baja California, Hidalgo, Puebla

¹¹ IFAI, *Análisis del Régimen de transparencia y acceso a la información en los Estados y la Federación*, México, Julio 2013.

y Tabasco no regulan la obligación de transparentar los montos y personas a quienes se entregan recursos públicos.

✓ Variable 2. Órganos Garantes

A partir del año 2003 inician operaciones 5 órganos garantes, el último órgano en iniciar operaciones fue el de Baja California en 2011, quedando cubiertos en su totalidad en ese lapso 2003-2011 los 31 órganos garantes, el del Distrito Federal y el órgano Federal (IFAI).

Hasta el año 2013 existían 18 órganos garantes de acceso a la información pública con carácter de autonomía constitucional, y 15 incluyendo el IFAI se consideran como organismos autónomos legales.

El número de Comisionados o Consejeros que integran los órganos garantes en las diferentes entidades del país varía de 3 a 5 integrantes, en el estudio realizado por el IFAI, destaca que en 22 órganos el número de Comisionados o Consejeros es de 3, en 3 de 4 y en 8 de 5, su permanencia en encargo varía de los 3 a los 7 años.

✓ Variable 3. Obligaciones de transparencia

Respecto a la información del ejercicio de los recursos públicos, las 33 legislaciones revisadas transparentan la remuneración mensual de sus servidores públicos y la información sobre el presupuesto de los sujetos obligados. Los plazos para actualizar información muestran variaciones muy marcadas entre las 33 legislaciones.

✓ Variable 4. Requisitos de acceso a la información

Ninguna legislación en el país pide presentar identificación oficial en la solicitud de información ni exige demostrar interés jurídico. En las 33 legislaciones incluida la federal se establece el libre acceso a la información pública a toda persona, en Oaxaca se requiere que el solicitante señale su nacionalidad en la solicitud de información; en Michoacán se requiere la firma del solicitante o su representante, así como en Nayarit también se requiere la firma del solicitante excepto cuando las solicitudes se hagan por medio electrónico. En el Instituto Federal se observa que no requiere nombre del solicitante y en Chiapas no se pide el domicilio al solicitante.

✓ Variable 5. Procedimiento de acceso a la información

Se observa una heterogénea temporalidad con respecto al plazo de respuesta que varía de los 5 a los 20 días hábiles. Con respecto a la entrega de información en cierta modalidad tiene un costo, en donde 31 legislaciones sus cuotas varían dependiendo del material en el que se entregue la información: copia simple, copia certificada, disco compacto, escaneo de documentos, etc., cuyos precios varían entre 50 centavos hasta dos salarios mínimos. Baja California y Querétaro no establecen el costo en su legislación.

✓ Variable 6. Procedimiento de revisión

En 26 legislaciones el recurso que se presenta ante el órgano garante es el recurso de revisión, en 5 se llama recurso de inconformidad; en San Luis

Potosí se denomina recurso de queja, y en Guanajuato recurso de revocación. Con respecto a los plazos varían:

- a) Aquellos que señalan un plazo menor al parámetro que maneja el Código de Buenas prácticas y Alternativa para el Diseño de Leyes de Transparencia y Acceso a la Información Pública en México, de 15 días para impugnar, de 50 a 60 días para resolver, y de 15 días de ampliación o prórroga.
- b) Algunos casos tiene plazo similar al parámetro
- c) Aquellos caso que tiene plazo superior al fijado por el parámetro.

✓ Variable 7. Clasificación de información

Jalisco es la única legislación que cumple con los estándares normales en cuanto a las definiciones de información reservada y confidencial. Mientras que en 28 legislaciones la definición de información reservada es limitada pues omite señalar que la información reservada es pública y que sólo será reservada por razones de interés público acorde con la Ley. En cuanto a los plazos de reserva, estos son muy extensos pues van desde los 5 años hasta los 12 años, caso similar sucede en la ampliación de plazo que va de los 3 años hasta los 12 años.

✓ Variable 8. Datos personales

La protección de datos personales y el tratamiento de los derechos ARCO en el país se regulan en tres apartados normativos:

- a) Estados que cuentan con una ley específica de protección de datos personales, 8 entidades
- b) En los Estados que se regulan a partir de la Ley respectiva de transparencia, 25 legislaciones
- c) Estado que no señala la regulación en su legislación, Querétaro

Las 33 legislaciones clasifican a los datos personales como información confidencial.

✓ Variable 9. Medios electrónicos

En cumplimiento a lo establecido en el artículo Tercero Transitorio del artículo 6º constitucional, de las 33 legislaciones se observa cabal cumplimiento al establecer la posibilidad de presentar las solicitudes de información y recibir respuesta vía electrónica. Sin embargo Jalisco, Querétaro y Quintana Roo, no se establece esta vía para la presentación del recurso. El sistema electrónico que prevalece en los procedimientos de acceso a la información en el cual se pueden interponer recursos de revisión en los tres niveles de gobierno, órganos garantes y órganos autónomos a nivel nacional, es el Sistema INFOMEX en el que opera 25 entidades.

✓ Variable 10. Sanciones

En 22 órganos garantes sus respectivas legislaciones les otorgan la facultad de sancionar a los servidores públicos que infrinjan la Ley, en todos los casos las legislaciones definen las causales de responsabilidad, 3 omite remitir a otra Ley para regular la sanción correspondiente, en 29 se señala la lista de sanciones aplicables, solamente en 6 legislaciones se cuenta con procedimientos sancionatorios.

Como se puede apreciar en el presente estudio realizado por el IFAI se denota el mosaico nacional de cómo están instauradas las respectivas leyes locales y las asimetrías y disparidades que en algunos casos se reflejan, en donde destaca entre otras la temporalidad procedimental, aspectos de sanción, acceso a la información bajo tecnologías de la información, composición de los Plenos que están integrados por los Comisionados y/o Consejeros, los parámetros de medición y comparación en materia de transparencia, la interpretación y cumplimiento de las obligaciones de transparencia a través de criterios disímboles, los costos para obtener testimonios en las diferentes modalidades de entrega de la información; los tiempos procedimentales en los que se da cabal cumplimiento a los resolutive emitidos por los órganos garantes en el país; en fin una ambigüedad tanto cualitativa como cuantitativa que incide directamente en la desorientación e inadecuada asesoría que tienda a generar verdaderamente un eficiente “Sistema Nacional de Transparencia”, punto que se abordará en capítulo dos del presente estudio.

4. Logros e impacto

Al hablar de los logros e impacto que se han obtenido en materia de transparencia resulta fundamental que el surgimiento, fortalecimiento y visualización de estas políticas, convertidas en un modelo de transparencia, emanaron como parte de una contribución para ser gobiernos más confiables y eficientes, en donde se redujeran los espacios a la corrupción y al manejo discrecional de los recursos públicos, construyéndose así una vinculación más propicia con la sociedad y ofertando oportunidades para interactuar con ella, estos antecedentes serían condiciones específicas para generar normas especiales y poner a disposición del ciudadano la información en posesión del Gobierno, impulsando así una más propicia interlocución para una mejor gobernanza.

Hay elementos históricos que nos permiten explicar y justificar el esfuerzo que se denota para hacer de la transparencia un factor de cambio en la calidad de gobierno, razones que involucran alrededor de muchos años de secrecía informativa, de manejos ocultos de los recursos públicos, de tomas de decisiones discrecionales, incidiendo todo ello en una gran desconfianza de los ciudadano hacia los gobernantes y líderes políticos.

Hoy, en un análisis de esta primera etapa de los diez años de transparencia en México, podemos argumentar que la transparencia gubernamental y el derecho a la información pública, a pesar de la heterogeneidad que prevalece en sus bases normativas en todo el país, se encuentra cimentada su composición constitucional, convirtiéndose en un catalizador político de calidad de gobierno y de democracia, supeditado al escrutinio del ciudadano y la sociedad civil.

Por otra parte también debemos ponderar que no basta con la instauración de un amplio cimiento institucional para que esta política pueda aportar los beneficios a la población, citando entre otros elementos el desconocimiento de la utilidad de la información por las dificultades prácticas que puede tener para obtenerla o por el poco conocimiento que aún existe con respecto a diversos mecanismos para su obtención, por otra parte hay que destacar que para un segmento importante de la población, la información gubernamental aún no le resulta atractiva ni útil, motivado también por una inadecuada vinculación e interlocución de los gobernantes hacia los ciudadanos.

Es importante que las instancias gubernamentales asimilen un cambio de actitud en todos los actores generadores y administradores de información, con el propósito de superar el nivel pasivo de la transparencia, a través de los sitios Web, así como también a un renovado propósito de informar con un sentido más amplio de utilidad o beneficio social, generado así una actitud proactiva en materia de transparencia.

México tiene una capacidad técnica instalada en las instancias gubernamentales, suficiente para desplegar una oferta informativa que podría

estimular el desarrollo de la misma, con el propósito prioritario de acercarse a la sociedad.

Si bien es cierto que la visión de la transparencia pone a prueba la voluntad política de las instituciones gubernamentales para mejorar la comunicación entre gobernantes y gobernados, es importante advertir que en el mejor logro de sus adjetivos radica la posibilidad de contar con mejores gobiernos que propicien mayor confianza en la gente, en donde se debe percibir la corresponsabilidad entre la ciudadanía y sus gobernantes, es decir, un espacio en el que se requiere la participación activa de las personas en la información que les resulta útil, en la construcción del lenguaje y en las modalidades de su organización y presentación, construyendo así gobiernos transparentes en donde fluya la información entre el gobierno y la sociedad, estableciendo un diálogo directo y de mejora efectiva en las políticas públicas y en las formas que se necesita que se muestre la información y se transparente la gestión pública, instrumentando verdaderos mecanismos de evaluación y seguimiento sobre lo que verdaderamente requiere el ciudadano en consistencia a la disponibilidad de información que puede genera el sujeto obligado.

Al hablar del impacto es necesario valorarlo de manera cualitativa en donde de forma gradual se vislumbra una mayor inquietud por conocer la perspectiva que ofrece como política de Estado la debida y adecuada aplicación del gasto, resulta lógico que si hablamos del binomio democracia-transparencia, se debe promover un mayor acercamiento entre los actores involucrados directamente, ciudadanos-sujetos obligados, para generar una cultura de la transparencia, en donde se reflejaría y motivaría un interés compartido en pro de la rendición de cuentas.

No basta con cifras que destaquen cual es la demanda y atención que se ha dado hacia la ciudadanía en la materia, sino también sería importante generar un efecto multiplicador de este quehacer mediante la adecuada promoción y difusión del derecho a saber, en sentido opuesto encontraríamos una representatividad cuantitativa, que no involucra de ninguna manera la oferta institucional que deben encauzar los sujetos obligados, en otras palabras el tema de la transparencia no es de ¿cuántos?, sino más bien de ¿cómo?, cumpliendo así con los principios básicos del derecho a informar y el derecho a ser informado.

Podemos concluir citando a Sergio López Ayllón¹² “Las rápidas transformaciones de las sociedades contemporáneas, apoyadas en buena medida por los cambios vertiginosos en los medios de comunicación e información, han generado una modificación sustantiva de la liberta de expresión para darle un nuevo contenido, que comprende no solo a los sujetos activos de la libre visión de ideas, opiniones o hechos, sino también a los derechos de todos aquellos que la reciben, o incluso, que las buscan activamente. Se configura así un nuevo derecho, el derecho a ser informado”.

¹² LÓPEZ Ayllón, Sergio, *Democracia y acceso a la información*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2005.

CAPÍTULO II

ALCANCES DE LA TRANSFORMACION

1. Visión y alcances 2012-2014

1.1 Ámbito Federal

Cuadro 3.
Evolución Legislativa del Derecho de Acceso a la Información Federal
(2012-2014)

2012 Compromisos y propuestas de campaña en materia de transparencia
02-Dic-12 Pacto por México, aquí se establece cinco acuerdos con 95 compromisos, de manera específica en materia de transparencia, corresponden al eje Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción
2013-2018 Plan Nacional de Desarrollo, Eje I. México en Paz, Estrategia 1.4.3. Combatir la corrupción y transparentar la acción pública en materia de justicia para recuperar la confianza ciudadana
7-Feb-14 Publicación de la Reforma Constitucional en Materia de Transparencia
2013-2014 Reformas Estructurales: Reforma Energética, Reforma en materia de Telecomunicaciones, Reforma en Competencia Económica, Reforma Financiera, Reforma Hacendaria, Reforma Laboral, Reforma Educativa, Código Nacional de Procedimientos Penales, Nueva Ley de Amparo, Reforma Política – Electoral, Reforma en materia de Transparencia

Fuente: Cuadro de creación propia.

Al hablar de los alcances de la transformación en esta segunda etapa del estudio 2012-2014, el gran reto es la innovación, ya que si como denominador común se podría argumentar anteriormente que la competencia sería el detonante de un país más próspero y con mayores posibilidades de desarrollo, hoy en día podemos establecer que esta innovación debe ir en una permanente correspondencia con la transparencia en términos de eficientar el gasto público y darlo a conocer de cara a la sociedad.

El país, como impulsor del desarrollo deberá recurrir a estrategias que le permitan optimizar los recursos y la racionalidad de los mismos, ya que no es tan sencillo el poder pronosticar el crecimiento del mismo a través del Producto Interno Bruto (PIB), en oscilaciones que varían de su pronóstico entre el 1 y 3.5%, producto de que las variables van más encauzadas en función de la proyección que representan en materia de ingreso y gasto público y de manera secundaria en inversión y fomento al desarrollo, de ahí que es imperativo que en cuanto a aplicación del gasto, no tan solo se deba medir el mismo en temas de eficiencia, sino también de transparencia, rendición de cuentas y apertura de los gobiernos en sus diferentes niveles de composición.

Podemos distinguir en este periodo de análisis cinco momentos determinantes, en los cuales se refleja en algunos casos el cumplimiento de los compromisos y retos desde un punto de vista enunciados teóricamente a través de los compromisos y propuestas de campaña, así como también en el consenso o disenso del Pacto por México, en donde concurrieron todas las fuerzas políticas del país así como también el ordenamiento legal que se contempla en el artículo 26 de la Constitución con respecto a la elaboración y presentación del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

Por último sin perder de vista a las reformas estructurales que se han establecido recientemente, las cuales inciden de manera directa en la transparencia, ya que no basta con establecer como figuras reguladoras a entes u órganos autónomos que busquen el equilibrio entre la obtención de resultados de las políticas públicas mediante la aplicación del gasto, en contraparte a lo que los ciudadanos requieren y demandan en términos de desarrollo y transformación del país, los Estados y sus Municipios, en donde la inclusión social representa un pivote de desarrollo y dicha inclusión de manera directa o indirecta deberá cobrar vigencia mediante los órganos reguladores, los cuales deberán desempeñar su función bajo premisas de objetividad, imparcialidad y legalidad, aquí el denominador común es el ciudadano independientemente de que sea empresario, representante de la sociedad civil, de grupos organizados, de comunidades o el comúnmente conocido como ciudadano de a pie, en donde estamos seguros que todos ellos apuestan a mejores estadios de desarrollo y crecimiento, así como también de definición de su horizonte social y contemporáneo, ya que los mismos requieren de una atención más firme y decidida en el momento en que se instrumenten políticas y estrategias de acción por parte del Estado.

En relación a las cinco variables que se detectan en este capítulo podemos sintetizar:

1. Año 2012: Compromisos y propuestas de campaña en materia de transparencia.¹³ Derivado de la alternancia en el poder se concurre a un mercado electoral cada vez más competitivo en donde las alternativas de elección partidaria ofrecen una gama de alternativas y compromisos a desarrollar, los cuales corren el riesgo de no ser implementados en su totalidad, no pretendiendo dentro de este análisis establecer un sesgo preferencial hacia determinada propuesta, más bien lo que se pretende es establecer el grado de cumplimiento o procesamiento que están teniendo los compromisos que surgieron en la campaña, por parte del partido vencedor, para ascender al poder federal durante el sexenio 2012-2018, en donde para efectos del análisis nos enfocamos exclusivamente a los relacionados directamente con la transparencia, denotando:
 - *Iniciativa para crear la Comisión Nacional Anticorrupción.* Órgano con autonomía Constitucional que tenga la facultad de investigar y sancionar actos de corrupción de los tres niveles de gobierno y de los

¹³ Propuestas de Campaña de Enrique Peña Nieto (en línea). (Fecha de consulta: 23 mayo 2013). Disponible en: <http://www.eleccion2012mexico.com/candidatos/enrique-pena-nieto/propuestas/gobierno-eficaz>

tres poderes de la Unión, a partir de denuncias ciudadanas, el propósito fundamental es sancionar administrativamente y realizar la investigación de delitos cometidos por servidores públicos. Desde el 19 de febrero de 2013, las Comisiones de Puntos Constitucionales y Anticorrupción dejaron el tema en impasse, porque no se lograron poner de acuerdo, ni siquiera si es posible que México cree una Comisión Nacional Anticorrupción, dadas las advertencias de expertos en su contra. **Compromiso pendiente.**

- *Iniciativa para profundizar y ampliar la transparencia de todos los Niveles de Gobierno y Poderes de la Unión.* Dotar al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos de competencia de asuntos en los Estados, los Municipios, el Poder Legislativo y el Poder Judicial. Su principal propósito es el de homogeneizar la transparencia y el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. **Compromiso cumplido.**

- *Iniciativa para crear una Instancia Ciudadana y Autónoma que supervise la contratación de publicidad de todos los Niveles de Gobierno en medios de comunicación.* Reglas, procesos y transparencia para contratar publicidad de todos los niveles de gobierno en los medios de comunicación, el propósito es transparentar las reglas y procesos para contratar publicidad de todos los niveles de gobierno en los medios de comunicación. Aún está pendiente por parte de la actual Administración Federal que presente la propuesta para que un órgano autónomo supervise la contratación de publicidad gubernamental. **Compromiso pendiente.**

2. Año 2012 (diciembre): Pacto por México.¹⁴ Para efectos ilustrativos de este análisis se analiza lo concerniente al Eje 4 de dicho pacto, en donde se plantean 5 compromisos concernientes al tema de transparencia y acceso a la información.

La transparencia y la rendición de cuentas elevan el nivel de confianza de los ciudadanos en el gobierno. El combate a la corrupción es uno de los reclamos más sentidos por la sociedad para construir un gobierno eficaz, para ello se instrumentarán tres reformas que fortalezcan la transparencia, la rendición de cuentas y, con especial énfasis, en el combate a la corrupción, donde se definieron los siguientes compromisos:

- a) Instrumentar la reforma preferente para perfeccionar el sistema de rendición de cuentas contables en los tres niveles de gobierno, que permita establecer reglas comunes y mecanismos homologados para garantizar que los ciudadanos tengan acceso a la información sobre el gasto público. (Compromiso 82). El grado de cumplimiento establece una ampliación al plazo para que los sujetos de revisión den cumplimiento a la Ley General de Armonización Contable, siendo que el 3 de mayo de 2013, el Consejo Nacional de Armonización Contable,

¹⁴ Pacto por México (en línea), op. cit.

acordó ampliar los plazos para que la Federación, entidades federativas y municipios lleven a cabo la armonización contable en cuatro rubros:

- Integración automática del ejercicio presupuestario con la operación contable.
- Realizar los registros contables con base en las Reglas de Registro y Valoración del Patrimonio
- Generación en tiempo real de estados financieros
- Emisión de Cuentas Públicas en los términos acordados por el Consejo

Siendo esta ampliación para su cumplimiento en los Estados en el año 2014 y para los Municipios en el año 2015.

- b) Impulsar una reforma constitucional para hacer del IFAI un órgano constitucional autónomo, con facultades ante todos los poderes públicos federales para revisar las resoluciones de los órganos locales y de atracción de casos de relevancia nacional. (Compromiso 83). Compromiso cumplido en espera de la Ley secundaria.
 - c) Los órganos estatales serán autónomos, colegiados y especializados en transparencia. (Compromiso 84). Compromiso cumplido a través de la reforma constitucional del 7 de febrero de 2014, en espera de la Ley secundaria que tendrá un impacto en las Entidades Federativas.
 - d) Crear un sistema nacional contra la corrupción que establezca una Comisión Nacional y comisiones estatales con facultades de prevención, investigación, sanción administrativa y denuncia ante las autoridades competentes por actos de corrupción. Se pondrá especial énfasis en entidades como Pemex y CFE. (Compromiso 85). Compromiso pendiente.
 - e) Crear un Consejo Nacional para la Ética Pública con la participación de diversas autoridades del Estado mexicano y miembros de la sociedad civil para dar seguimiento a las acciones concertadas contra la corrupción. (Compromiso 86). Compromiso pendiente.
3. 2013-2018. Plan Nacional de Desarrollo.¹⁵ Eje I México en Paz. Rendición de cuentas y combate a la corrupción. Diversos factores inciden de forma negativa en la rendición de cuentas y el combate a la corrupción, influyendo tanto en la documentación como en los archivos, así como en la asignación presupuestal y su metodología de evaluación. Por ello la transparencia y el acceso a la información deben ser las herramientas que permitan mejorar la rendición de cuentas públicas, así como combatir y prevenir de forma eficaz la corrupción, apoyándose de la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones gubernamentales y en el respeto a las leyes.

¹⁵ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (en línea). (Fecha de consulta: 23 mayo 2013). Disponible en: <http://pnd.gob.mx/>

Líneas de acción:

- Promover la creación de un organismo autónomo especializado encargado de aplicar la legislación sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos tratándose de actos de corrupción, así como de coadyuvar en la persecución de los delitos relacionados con dichos actos. Pendiente.
- Desarrollar criterios de selección y evaluación del desempeño y competencias profesionales. Implementado en instancias de gobierno.
- Mejorar los procesos de vigilancia en relación con la actuación del personal. Implementado en instancias de gobierno.
- Transparentar la actuación ministerial ante la ciudadanía, y robustecer los mecanismos de vinculación de las instituciones del Sistema de Justicia Penal con los diversos sectores de la sociedad y los medios de comunicación. Compromiso pendiente de cumplimiento por parte de la Alianza para el Gobierno Abierto.
- Fortalecer los mecanismos de coordinación entre las diferentes instancias y autoridades de la Administración Pública Federal responsables del combate a la corrupción, en el marco del cumplimiento a los compromisos internacionales firmados por México. Compromiso cumplido.

4. Año 2014. Publicación de la Reforma Constitucional en Materia de Transparencia.¹⁶ Compromiso cumplido. El camino a seguir será el de expedir una ley general reglamentaria con el fin de unificar procedimientos, plazos, criterios de reserva y obligaciones de transparencia, así como para fortalecer e igualar las atribuciones de todos los órganos garantes.¹⁷

5. 2013-2014. Reformas estructurales.¹⁸ Dichas reformas son un gran reto para el país, ya que las mismas implican una reestructuración y redefinición del horizonte económico a pretender. Son once las reformas estructurales las cuales implican una adecuación del esquema económico, político, social, educativo, judicial, laboral, en donde se tendrá que hacer una exhaustiva revisión de la rectoría del Estado, su planeación, su revisión hacia las prácticas monopólicas y la definición del crecimiento en materia de asentamientos humanos, así como también establecer las base y cimientos de un país con capacidad de transformación mediante la adecuada política educativa, como se ha dicho, estos grandes retos implican una innovación de cómo hacer, ver y entender a un buen gobierno mediante su transparencia, el acceso a la información y la determinación para otorgar más allá de estos elementos una información de carácter proactivo, que implicaría ir más allá del trinomio transparencia-derecho de acceso a la información-rendición de cuentas, sería entrar a través de un Gobierno

¹⁶ Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 febrero 2014.

¹⁷ IFAI (en línea). (Fecha de consulta: 15 junio 2013). Disponible en <http://www.ifai.org.mx/Vinculacion/estudio>

¹⁸ Reformas en Acción (en línea). (Fecha de consulta: 23 mayo 2013). Disponible en <http://reformas.gob.mx/>

Abierto a un Estado Abierto en donde se fomente la cultura de la transparencia, participación y colaboración. Estas reformas implican un gran proceso para su consolidación e impacto ante la ciudadanía siendo estas en orden cronológico:

- Reforma Educativa (DOF: 26 de febrero de 2013)
- Nueva Ley de Amparo (DOF: 02 de abril de 2013)
- Reforma en materia de Telecomunicaciones (DOF: 10 de junio de 2013)
- Reforma en Competencia Económica (11 de junio de 2013)
- Reforma Hacendaria (08 de septiembre de 13)
- Reforma Laboral (DOF: 11 de septiembre de 2013)
- Reforma Energética (DOF: 20 de diciembre de 2013)
- Reforma Financiera (10 de enero de 2014)
- Reforma en materia de Transparencia (7 de febrero de 2014)
- Reforma Política – Electoral (DOF: 10 de febrero de 2014)
- Código Nacional de Procedimientos Penales (DOF: 5 de marzo de 2014)

1.2. Ámbito Estatal (Caso Puebla)

Cuadro 4.
Evolución Legislativa del Derecho de Acceso a la Información en Puebla
(2012-2014)

<p>31-Dic-11</p> <p>Publicación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, indicando en su Artículo Segundo Transitorio la abrogación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, publicada el 16 de agosto de 2004, y sus reformas del 18 de julio de 2008; excepto el Capítulo Cuarto de dicha Ley, en tanto no se emita una Ley que regule la Protección de los Datos Personales en manos de los Sujetos Obligados</p>
<p>25-Nov-13</p> <p>Publicación de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Puebla</p>

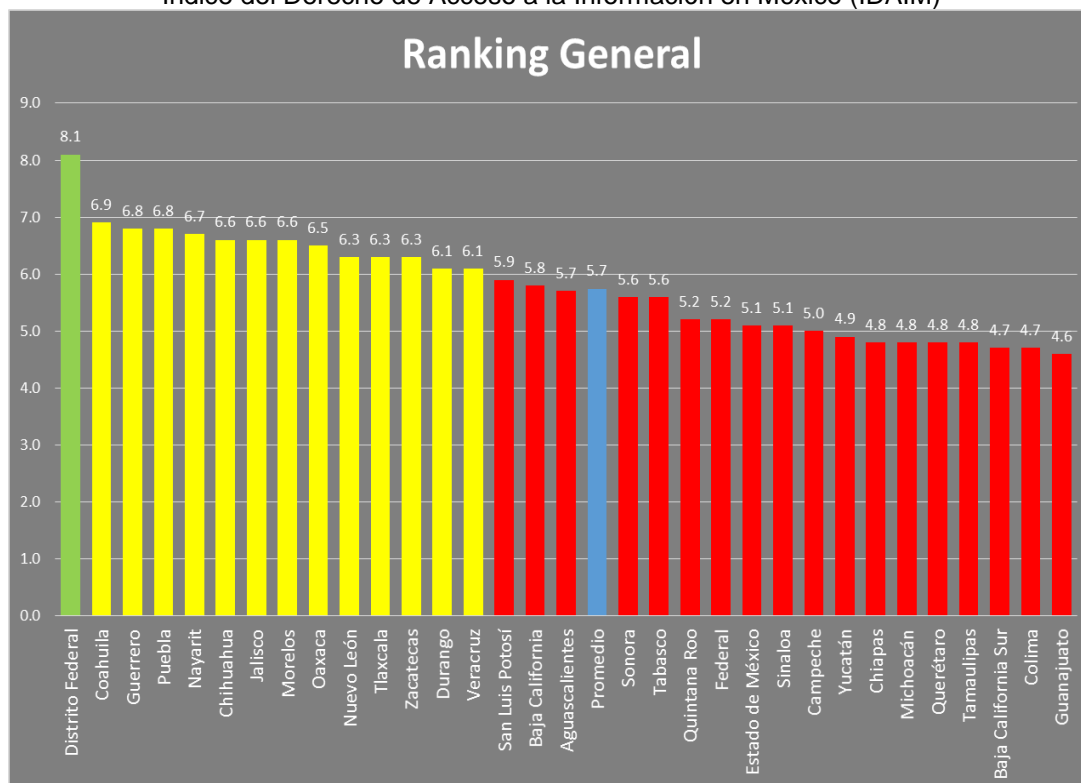
Fuente: Cuadro de creación propia

1.2.1 Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla

La reforma a la Ley de Transparencia elaborada por iniciativa de la Quincuagésima Octava Legislatura local, refleja un avance con respecto al marco regulatorio que la sociedad civil demandaba para impulsar una mayor vinculación entre los propósitos de la Ley y los fines por los cuales fue reformada la misma, de acuerdo a evaluaciones realizadas por expertos en la materia, esta Ley se ubica desde su reforma hasta la fecha en uno de los cinco primeros lugares, según FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación (2012), así mismo a través de la metodología contemplada en el Índice del Derecho de

Acceso a la Información en México (IDAIM),¹⁹ realizado en mayo de 2014 por FUNDAR, se reafirma que dicha Ley se encuentra en el cuarto lugar del ranking general de las Leyes de Transparencia en el país.

Cuadro 5.
Índice del Derecho de Acceso a la Información en México (IDAIM)



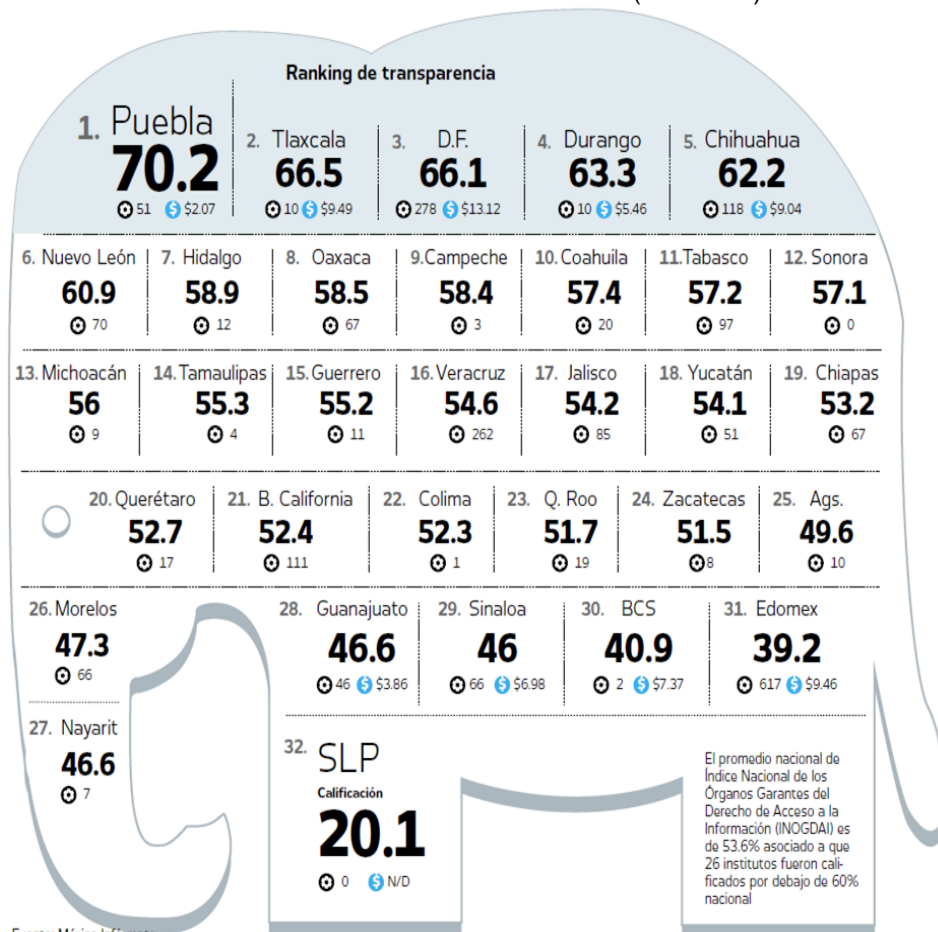
Fuente: Índice del Derecho de Acceso a la Información en México, 2014.

Así como también en el año 2013 se llevó a cabo el estudio Índice Nacional de los Órganos Garantes del Derecho de Acceso a la Información (INOGDAI),²⁰ realizado por las organizaciones de la sociedad civil Artículo 19 y México Infórmate, en donde la Comisión para el Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Puebla, obtuvo el primer lugar a nivel nacional de dicho índice, no obstante mantenerse en los últimos lugares de presupuesto otorgado a los órganos por parte de las autoridades respectivas en los Estados.

¹⁹ Índice del Derecho de Acceso a la Información en México (en línea). (Fecha de consulta: 8 mayo 2014). Disponible en <http://idaim.org.mx/>

²⁰ Índice Nacional de los Órganos Garantes del Derecho de Acceso a la Información (en línea). (Fecha de consulta: 9 enero 2014). Disponible en <http://www.inogdai.org/>

Cuadro 6
 Ranking de Índice Nacional de los Órganos Garantes del
 Derecho de Acceso a la Información (INOGDAI)



Fuente: México Infórmate

Fuente: Lila Saúl (8 de enero de 2014). Reprueban en Transparencia. El Universal el gran diario de México diario de México. Sección: Nación A6.

Estas evaluaciones realizadas a la Ley por organismos externos y expertos en el tema describen el posicionamiento que dentro del marco regulatorio y observancia de la Ley mantiene el Estado de Puebla así como el grado de involucramiento que se observa por parte del Órgano Garante en materia de transparencia, pero también es importante reflexionar en el sentido de que no basta con una buena Ley para obtener los resultados esperados por parte de los grandes actores sociales, ciudadanos, órgano garante y sujetos obligados, ya que debe existir plena voluntad y disponibilidad para la demostración de resultados y definición de los mismos, pero también es importante que se han hecho esfuerzos de vinculación entre los actores mencionados para lograr mejores estadios de desarrollo, como se observará en el apartado de análisis de los indicadores de gestión.

Como toda Ley la de Transparencia en el Estado de Puebla también observa algunas limitantes para lograr un adecuado desempeño de la misma, a

través de los planteamientos que han manifestado grupos y ciudadanos representativos al verse restringido su derecho de acceso a la información, en donde de acuerdo a opinión de expertos hay puntos en los que se debe considerar por parte del Congreso del Estado algunas inconsistencias de la mencionada Ley, citando entre otras:

- ✓ No establece que en las controversias que se deriven, deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.
- ✓ No incluye explícitamente como sujeto obligado a los fideicomisos públicos, sindicatos o cualquier persona que reciba dinero público.
- ✓ No prevé la obligación legal de generar información cuando no se cuente con ella.
- ✓ En cuanto a promoción del derecho, requiere la ratificación del recurso de revisión, contraponiéndose al principio de máxima expedites en la resolución de los recursos.
- ✓ No considera la gratuidad de costos de reproducción para personas que no puedan cubrir los costos de la información.
- ✓ No establece la prueba de daño ni la prueba de interés público.
- ✓ Falta prever un sistema para incrementar los requerimientos de difusión proactiva.

1.2.2 Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Puebla

A iniciativa de la Quincuagésima Octava Legislatura del Estado de Puebla, se publica la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Puebla, cuyo antecedente data de la Ley de Transparencia del año 2004, siendo publicada la misma en noviembre del año 2013, teniendo como vigencia para su cumplimiento un año, dentro de este periodo de cumplimiento se trabajará en el establecimiento de los lineamientos respectivos, la identificación de los sistemas de datos personales con que cuentan los sujetos obligados, capacitación y conformación de las unidades respectivas, aunado a que se encuentra en proceso de análisis y estudio, por parte del Poder Legislativo Federal, grupos representativos de la sociedad civil y la Conferencia Mexicana de Acceso a la Información Pública (COMAIP), la creación de una Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, en donde también se requiere un análisis más profundo del papel que desempeña el IFAI como órgano regulador de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares.

1.2.3 Indicadores de gestión

Una de las formas de evaluar el impacto de la transparencia, en donde la misma puede ser medible e identificable, es a través de tres elementos que constituyen la demanda ciudadana en materia de acceso a la información, siendo:

- ✓ Solicitudes de información hacia los Sujetos Obligados
- ✓ Recursos de revisión interpuestos contra Sujetos Obligados
- ✓ Evaluación a Portales de Transparencia de Sujetos Obligados

Estas tres variables denotan el sentido de la demanda hacia información, las inconformidades de los solicitantes hacia las respuestas dadas por los Sujetos Obligados, traducidas en interposición de recursos de revisión, y las obligaciones de transparencia con respecto a cómo están cumpliendo, a través de sus sitios Web, con lo establecido en el artículo 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 23 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla.

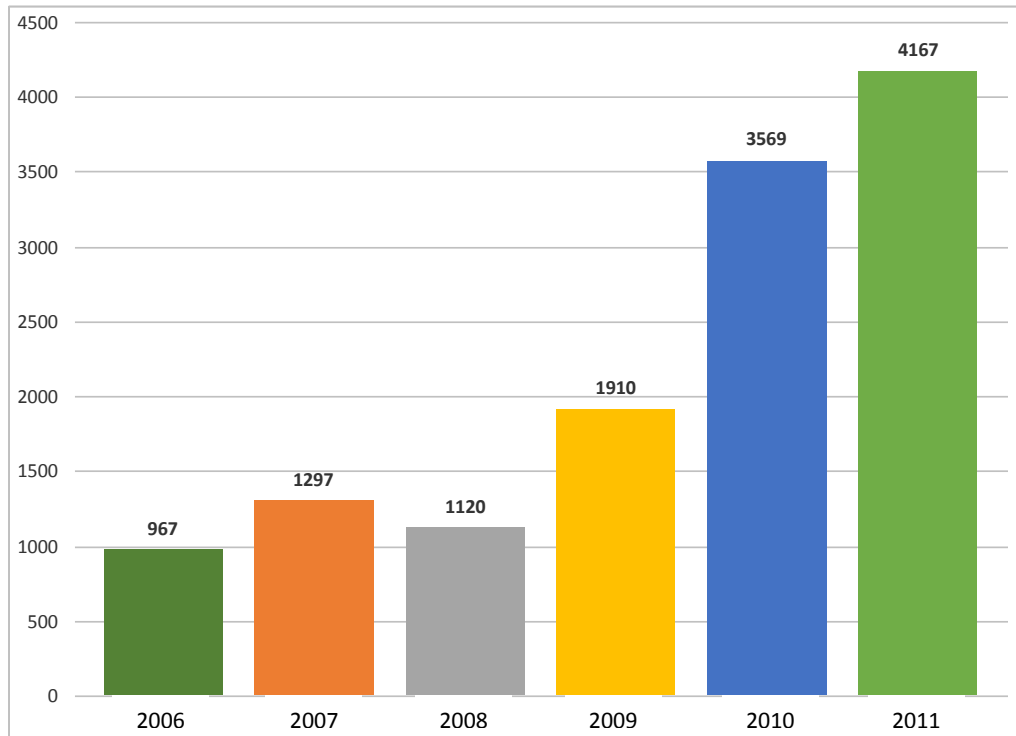
1.2.3.1. Solicitudes de información hacia sujetos obligados

Aquí se distinguen dos periodos:

1. **Periodo 2006-2011**, este primer periodo durante el lapso mencionado tiene como punto de partida la observancia de la Ley, en donde el marco regulatorio fue la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, publicada en el Periódico Oficial del Estado el 16 de agosto de 2004, con sus reformas publicadas el 18 de julio de 2008. Aquí destaca de manera importante que el único sujeto obligado objeto de la Ley era el Poder Ejecutivo, sujeto obligado que durante este periodo está bajo la observancia de tales disposiciones en las cuales se contempla el impulso de dicha Ley con poca participación ciudadana, por consecuencia con un impacto muy limitado, durante estos seis años el total de solicitudes de información fue de 13,030 solicitudes de acceso a la información, demanda que creció en ese lapso de manera gradual y casi sostenida hasta el año 2009, no obstante que previamente en el año 2008 el Gobierno del Estado firmó un convenio de colaboración con el IFAI, como órgano regulador, con el propósito de implementar la plataforma INFOMEX en Puebla, sin embargo esta plataforma comenzó a funcionar a partir de octubre del año 2010, fecha casi equiparable con el término de la administración gubernamental estatal en ese tiempo, momento en el que INFOMEX reemplaza a la plataforma que de manera directa y regulada por el propio Estado, conocida como Módulo de Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla (MAIPEP), por lo tanto la vaga regulación que ejercía el IFAI de alguna manera incidía en la poca difusión y orientación hacia el ciudadano con respecto a dicha plataforma.

A partir del año 2011 la plataforma INFOMEX comienza a operar paralelamente con el inicio de la presente Administración Estatal, y es a partir de ese año que surge un despunte en relación a las solicitudes de información, donde en su primer año de aplicación de dicha plataforma se recibieron un total de 4,167 solicitudes derivadas del ejercicio de acceso a la información hacia las diferentes dependencias y entidades que conforman al Poder Ejecutivo, hasta ese momento único sujeto con obligaciones enunciadas en la Ley de Transparencia del Estado.

Gráfica 1
Solicitudes de información hacia Sujetos Obligados 2006-2011



Fuente: Gráfica de elaboración propia con datos estadísticos proporcionados por la Comisión para el Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Puebla.

- Periodo 2012-2014.** En este periodo se observa la entrada en vigor de la nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, publicada en el Periódico Oficial del Estado el 31 de diciembre de 2011, en el inicio de este periodo al tutelarse la transparencia a través de la mencionada Ley, el catálogo de Sujetos Obligados se amplió hacia los siguientes segmentos: Poder Ejecutivo, sus Dependencias y Entidades; Poder Legislativo y cualquiera de sus órganos; Poder Judicial y cualquiera de sus órganos; Tribunales Administrativos, en su caso; los Ayuntamientos, sus Dependencias y Entidades; los Órganos constitucional o legalmente autónomos; y los Partidos Políticos.

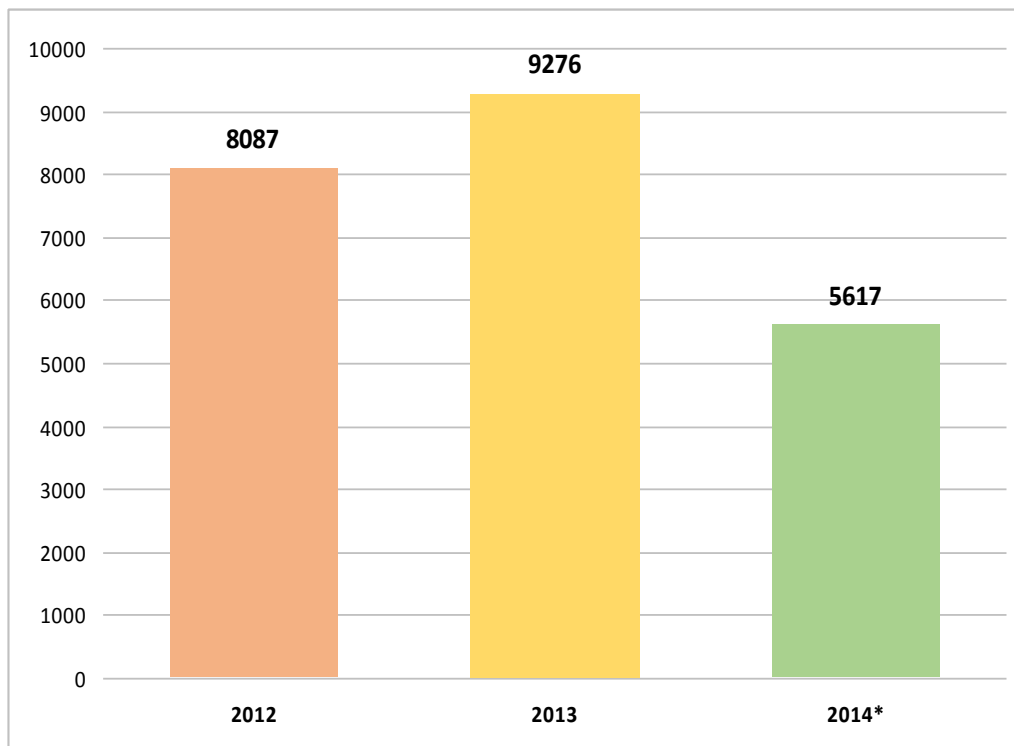
La demanda que resultó de solicitudes de información por parte de la ciudadanía hacia los sujetos mencionados durante dicho periodo de análisis ascendió a un total de 22,980.

Si establecemos un comparativo entre la demanda del primer periodo (13,030) con respecto al segundo periodo (22,980), en términos relativos la última creció un 43% con respecto a la anterior, observando que en este incremento corresponden solamente a 2.5 años, situación que puede verse desde dos vertientes, por un lado la ciudadanía está reactivando su participación con respecto a conocer las respuestas de sus inquietudes en materia del ejercicio del gasto público, la otra sería que los

sujetos obligados están de manera gradual y creciente estimulando, a través de las respuestas otorgadas, la participación más activa interesada, e inclusive, de aquellos ciudadanos y grupos organizados que no necesariamente coinciden con la forma de política pública instrumentada por la actual Administración.

En términos generales podemos inferir que esta nueva Ley impulsó la demanda ciudadana en dicho rubro y generó la base sobre la cual se puede, mediante la aplicación de un gobierno abierto, simplificar más la participación y colaboración de los actores activos, ciudadanos-sujetos obligados.

Gráfica 2
Solicitudes de información hacia Sujetos Obligados 2012-2014



* Información estadística con corte al 31 de julio de 2014.

Fuente: Gráfica de elaboración propia con datos estadísticos proporcionados por la Comisión para el Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Puebla.

1.2.3.2 Recursos de revisión interpuestos contra Sujetos Obligados

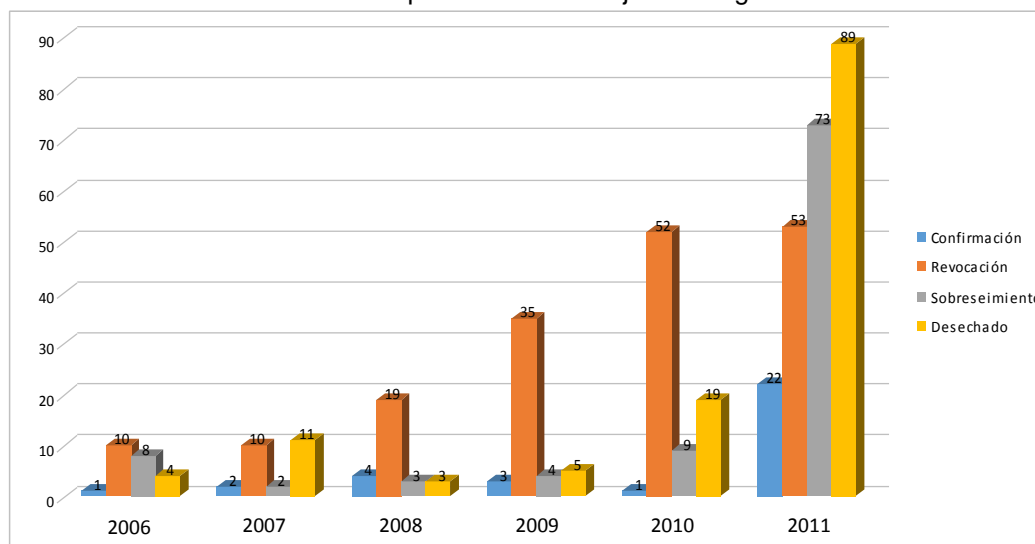
Cuando el ciudadano considera que la respuesta otorgada no fue de entera satisfacción, modalidad diferente, incompleta, clasificada o negativa de la misma, puede acceder ante el Órgano Garante del Estado, CAIP, a promover un recurso de revisión a efecto de que se analice la fundamentación y motivación, de la respuesta otorgada a la solicitud por parte del sujeto obligado.

Habiéndose desarrollado los siguientes resultados con respecto a este apartado en los siguientes periodos:

- a. Periodo 2006-2011. En este periodo se interpusieron un total de 442 recursos de revisión, en donde su composición por modalidad de resolución fue la siguiente:
- *Confirmación*. En este tipo de resolución, en función de los argumentos esgrimidos por las partes, se determina otorgar la razón al sujeto obligado. En el periodo de análisis se tuvieron 33 confirmaciones.
 - *Revocación*. Ordena a los sujetos obligados que permita al particular el acceso a la información solicitada o a los datos personales; que reclasifique la información o bien, que modifique tales datos. En este tipo de resoluciones se tuvieron 179 en el lapso de estudio.
 - *Sobreseimiento*. Se agota el estudio de la litis, o en su caso el sujeto obligado amplía la información durante la secuela procesal de los recursos de revisión. Se tuvieron 99 sobreseimientos en el periodo de estudio.
 - *Desechados*. Cuando el recurso de revisión no sea presentado en tiempo y forma, la Comisión haya resuelto en definitiva anteriormente sobre la materia del recurso y no cumpla con los requisitos establecidos en la Ley. En el periodo de estudio se desecharon 131 recursos de revisión.

Como se observa en la gráfica 3 lo más representativo en este periodo de análisis fue el sentido de la resolución que se dieron en la modalidad de revocación y desechados, derivado de la Ley vigente en ese momento que fue reformada en el año 2008.

Gráfica 3
Recursos de revisión interpuestos contra Sujetos Obligados 2006-2011



Fuente: Gráfica de elaboración propia con datos estadísticos proporcionados por la Comisión para el Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Puebla.

- b. Periodo 2012-2014. En este periodo se refleja la visión que se tiene de la Ley reformada en el año 2011, la cual entró en vigor el 1 de enero de 2012, en donde reiteramos que la gama de sujetos obligados se amplió a los mencionados en el punto 1.2.1, dicha reforma incidió con respecto a los recursos de revisión de manera directa en la ratificación de los mismos, lo que impacta de manera directa en el rubros específico de la modalidad de

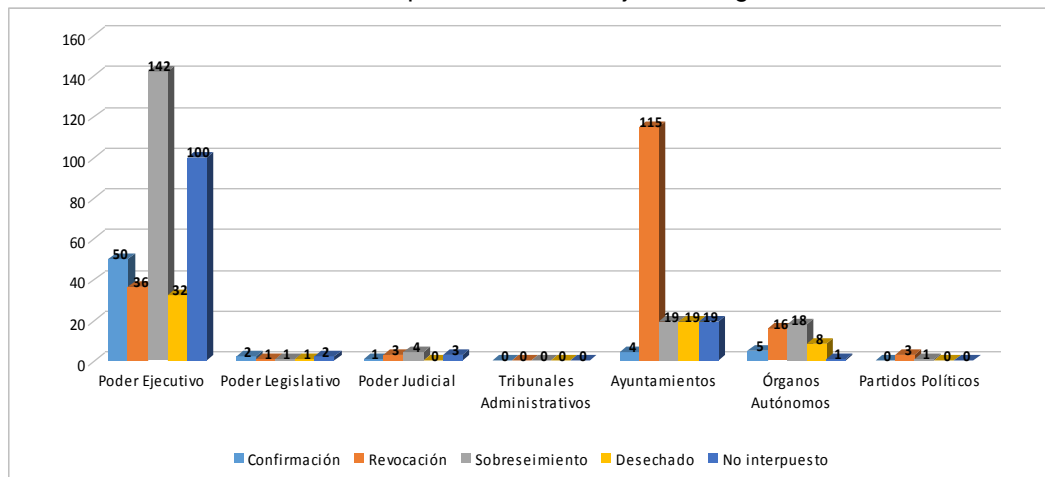
no interpuesto, ya que para que proceda dicha interposición, si el ciudadano vive dentro del lugar de residencia de la Comisión,²¹ es decir en la Ciudad de Puebla, por disposición de Ley debe ratificar el recurso de manera personal.

Describiendo a continuación los indicadores respectivos de la gráfica:

- Confirmación: 62 recursos.
- Revocación: 174 recursos.
- Sobreseimiento: 185 recursos.
- Desechados: 60 recursos.
- No interpuestos: 125 recursos.

Dándonos un total de 606 recursos de revisión interpuestos contra sujetos obligados durante el presente periodo de análisis.

Gráfica 4
Recursos de revisión interpuestos contra Sujetos Obligados 2012-2014



Fuente: Gráfica de elaboración propia con datos estadísticos proporcionados por la Comisión para el Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Puebla.

1.2.3.3 Evaluación a Portales de Transparencia de Sujetos Obligados

Un elemento preponderante en materia de transparencia son los portales de transparencia que por obligación de Ley deben de cumplir los sujetos obligados. Este deber está contenido en el artículo 11 de la Ley de Transparencia, en donde se establece que es obligación de todos los sujetos obligados cumplir y transparentar, a través de sus portales, las principales acciones de la dependencia o entidad que representan. Estas obligaciones se evalúan en función de cuatro variables:

- Marco regulatorio
- Información financiera
- Vinculación ciudadana

²¹ Artículo 77 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, publicada en el Periódico Oficial del Estado el 31 de diciembre de 2011.

- Estructura organizacional

Dichas variables son evaluadas por el Órgano Garante en función de los criterios de evaluación emitidos por el mismo,²² realizándose, a partir del año 2012, dos evaluaciones por año, las mismas establecen de manera preventiva el desempeño que están desarrollando los niveles de Gobierno, Poderes del gobierno, Partidos Políticos y Órganos Autónomos, quienes al observar de manera positiva o negativa dichas obligaciones incidirán en el grado de eficiencia en que se desarrollan y desempeñan tales instancias públicas, las cuales deben reflejar de manera decidida la prevención y actualización de la información contenida en sus portales, impulsando, de manera gradual y paulatina un mayor interés por parte de los ciudadanos.

Existen dos tipos de obligaciones, las contenidas, como se ha dicho, en el artículo 11 de la Ley de Transparencia y las que podríamos determinar focalizadas, establecidas en los artículos 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 23 de la Ley en comento.

Los datos que a continuación se describirán fueron elaborados e integrados en función de la investigación propia de este estudio, basados en información contenida en diferentes fuentes de datos de la Comisión para el Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Puebla, siendo los alcances de dicha información:

1. Poder Ejecutivo

Cuadro 7
Evaluación a Portales de Transparencia de Sujetos Obligados
Poder Ejecutivo, segundo semestre 2012

No.	Sujeto Obligado	Calif.
Dependencias		
1	Oficina de la Gobernatura	92.56
2	Secretaría General de Gobierno	92.80
3	Secretaría de Finanzas y Administración	92.60
4	Secretaría de la Contraloría	92.56
5	Secretaría de Competitividad, Trabajo y Desarrollo Económico	91.44
6	Secretaría de Turismo	91.12
7	Secretaría de Desarrollo Rural, Sustentabilidad y Ordenamiento Territorial	90.48
8	Secretaría de Infraestructura	89.94
9	Secretaría de Transportes	92.37
10	Secretaría de Salud	92.56
11	Secretaría de Educación Pública	92.56
12	Procuraduría General de Justicia	91.44
13	Secretaría de Desarrollo Social	93.36
14	Secretaría de Seguridad Pública	91.10
Entidades		

²² Sistema de Evaluación sobre la Información Pública de Oficio, aprobado mediante acuerdo S.E. 14/12.18.07.12./06. En línea: http://www.caip.org.mx/transparencia/art22_fracc09_evaluaciones2012.html

15	Carreteras de Cuota Puebla	76.65
16	Convenciones y Parques	65.56
17	Comisión Estatal de Agua y Saneamiento del Estado de Puebla	72.67
18	Comité Administrador Poblano para la Construcción de Espacios Educativos	73.85
19	Consejo Estatal de Población	97.14
20	Consejo Estatal de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública	68.88
21	Consejo de Ciencia y Tecnología	90.54
22	Corporación Auxiliar de Policía y Protección Ciudadana	69.56
23	Hospital para el Niño Poblano	79.44
24	Instituto de Capacitación para el Trabajo	81.84
25	Instituto Registral y Catastral del Estado de Puebla	93.52
26	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado de Puebla	94.40
27	Instituto Estatal de Educación para Adultos	80.04
28	Instituto para la Asistencia Pública del Estado de Puebla	79.27
29	Instituto Poblano de las Mujeres	84.32
30	Servicios de Salud del Estado de Puebla	92.56
31	Puebla Comunicaciones	81.82
32	Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia	97.84
33	Sistema Operador de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado	93.92
34	Coordinación Estatal de Asuntos Internacionales y de Apoyo a Migrantes Poblanos	93.92
35	Consejo Estatal para la Cultura y las Artes	85.44
Colegios		
36	Colegio de Bachilleres del Estado de Puebla	71.81
37	Colegio de Educación Profesional Técnica del Estado de Puebla	96.20
38	Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Puebla	91.15
39	Instituto Tecnológico Superior de Acatlán de Osorio	84.90
40	Instituto Tecnológico Superior de Atlixco	89.35
41	Instituto Tecnológico Superior de Ciudad Serdán	89.12
42	Instituto Tecnológico Superior de Huachinango	68.68
43	Instituto Tecnológico Superior de la Sierra Norte de Puebla	83.94
44	Instituto Tecnológico Superior de Libres	68.86
45	Instituto Tecnológico Superior de San Martín Texmelucan	95.72
46	Instituto Tecnológico Superior de Tepeaca	89.41
47	Instituto Tecnológico Superior de Tepexi de Rodríguez	69.75
48	Instituto Tecnológico Superior de Teziutlán	89.11
49	Instituto Tecnológico Superior de Zacapoaxtla	85.64
50	Universidad del Desarrollo del Estado de Puebla	90.17
51	Universidad Politécnica de Puebla	95.40
52	Universidad Tecnológica de Huejotzingo	90.77
53	Universidad Tecnológica de Izúcar de Matamoros	84.57
54	Universidad Tecnológica de Puebla	83.32
55	Universidad Tecnológica de Tecamachalco	85.98
56	Universidad Tecnológica de Xicotepec de Juárez	83.57
57	Universidad Intercultural del Estado de Puebla	83.56
58	Instituto Tecnológico Superior de la Sierra Negra de Ajalpan	80.09

59	Instituto Tecnológico de Venustiano Carranza	76.70
60	Universidad Politécnica de Amozoc	78.64
61	Universidad Interserrana del Estado de Puebla- Chilchotla	93.78
62	Universidad Interserrana del Estado Ahuacatlán	83.33
63	Universidad Tecnológica de Oriental	87.91
64	Universidad Tecnológica de Tehuacán	77.76
65	Universidad Politécnica Metropolitana de Puebla	83.26
Promedio		85.73

Fuente: <http://www.caip.org.mx/evaluaciones/2012/index.html>

Cuadro 8
Evaluación a Portales de Transparencia de Sujetos Obligados
Poder Ejecutivo, 2013

No.	Sujeto Obligado	1er. Semestre 2013	2o. Semestre 2013
Dependencias			
1	Oficina de la Gubernatura	91.36	93.36
2	Secretaría General de Gobierno	91.14	92.96
3	Secretaría de Finanzas y Administración	92.56	93.76
4	Secretaría de la Contraloría	91.22	94.56
5	Secretaría de Competitividad, Trabajo y Desarrollo Económico	90.50	92.80
6	Secretaría de Turismo	90.13	91.80
7	Secretaría de Desarrollo Rural, Sustentabilidad y Ordenamiento Territorial	90.16	92.96
8	Secretaría de Infraestructura	90.16	93.76
9	Secretaría de Transportes	89.64	89.64
10	Secretaría de Salud	91.36	92.96
11	Secretaría de Educación Pública	87.12	93.76
12	Procuraduría General de Justicia	85.92	87.52
13	Secretaría de Desarrollo Social	91.89	94.16
14	Secretaría de Seguridad Pública	91.36	90.56
Entidades			
15	Carreteras de Cuota Puebla	85.19	99.68
16	Convenciones y Parques	97.90	99.20
17	Comisión Estatal de Agua y Saneamiento del Estado de Puebla	84.54	86.14
18	Comité Administrador Poblano para la Construcción de Espacios Educativos	87.24	89.20
19	Consejo Estatal de Población	97.60	91.70
20	Consejo Estatal de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública	74.04	86.56
21	Consejo de Ciencia y Tecnología	96.16	97.60
22	Corporación Auxiliar de Policía y Protección Ciudadana	96.80	96.96
23	Hospital para el Niño Poblano	95.08	98.88
24	Instituto de Capacitación para el Trabajo	96.80	99.20
25	Instituto Registral y Catastral del Estado de Puebla	89.48	96.96
26	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado de Puebla	79.28	90.10

27	Instituto Estatal de Educación para Adultos	87.01	98.40
28	Instituto para la Asistencia Pública del Estado de Puebla	-	-
29	Instituto Poblano de las Mujeres	91.76	89.60
30	Servicios de Salud del Estado de Puebla	91.36	98.40
31	Puebla Comunicaciones	85.12	91.36
32	Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia	90.12	100.00
33	Sistema Operador de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado	92.80	98.08
34	Coordinación Estatal de Asuntos Internacionales y de Apoyo a Migrantes Poblanos	96.24	98.40
35	Consejo Estatal para la Cultura y las Artes	93.42	85.44
Colegios			
36	Colegio de Bachilleres del Estado de Puebla	80.10	98.00
37	Colegio de Educación Profesional Técnica del Estado de Puebla	88.06	98.40
38	Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Puebla	78.20	90.40
39	Instituto Tecnológico Superior de Acatlán de Osorio	86.38	89.34
40	Instituto Tecnológico Superior de Atlixco	93.52	90.36
41	Instituto Tecnológico Superior de Ciudad Serdán	85.36	90.04
42	Instituto Tecnológico Superior de Huachinango	81.03	87.67
43	Instituto Tecnológico Superior de la Sierra Norte de Puebla	79.97	87.97
44	Instituto Tecnológico Superior de Libres	85.12	98.16
45	Instituto Tecnológico Superior de San Martín Texmelucan	84.40	92.00
46	Instituto Tecnológico Superior de Tepeaca	93.44	99.20
47	Instituto Tecnológico Superior de Tepexi de Rodríguez	83.18	94.27
48	Instituto Tecnológico Superior de Teziutlán	94.57	99.59
49	Instituto Tecnológico Superior de Zacapoaxtla	82.16	88.00
50	Universidad del Desarrollo del Estado de Puebla	86.24	97.76
51	Universidad Politécnica de Puebla	87.59	81.29
52	Universidad Tecnológica de Huejotzingo	85.04	96.00
53	Universidad Tecnológica de Izúcar de Matamoros	92.07	98.40
54	Universidad Tecnológica de Puebla	93.52	93.98
55	Universidad Tecnológica de Tecamachalco	79.15	85.95
56	Universidad Tecnológica de Xicotepec de Juárez	83.76	81.18
57	Universidad Intercultural del Estado de Puebla	84.61	84.52
58	Instituto Tecnológico Superior de la Sierra Negra de Ajalpan	88.56	87.08
59	Instituto Tecnológico de Venustiano Carranza	82.05	98.88
60	Universidad Politécnica de Amozoc	83.42	88.16
61	Universidad Interserrana del Estado de Puebla- Chilchotla	74.41	86.33
62	Universidad Interserrana del Estado Ahuacatlán	81.97	86.99
63	Universidad Tecnológica de Oriental	78.85	77.88
64	Universidad Tecnológica de Tehuacán	77.99	90.40
65	Universidad Politécnica Metropolitana de Puebla	94.00	97.20
Promedio		87.83	92.53

Fuente: <http://www.caip.org.mx/evaluaciones/2013/primer.html>

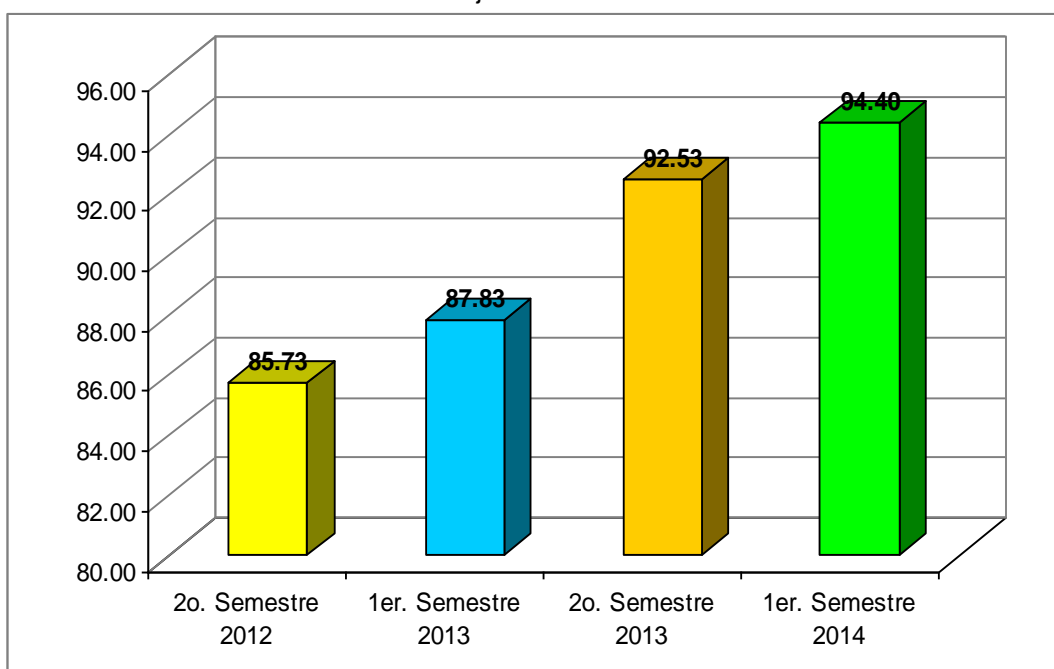
Cuadro 9
Evaluación a Portales de Transparencia de Sujetos Obligados
Poder Ejecutivo, Primer semestre 2014

No.	Sujeto Obligado	Calif.
Dependencias		
1	Oficina de la Gubernatura	94.56
2	Secretaría General de Gobierno	93.60
3	Secretaría de Finanzas y Administración	92.72
4	Secretaría de la Contraloría	94.56
5	Secretaría de Competitividad, Trabajo y Desarrollo Económico	94.46
6	Secretaría de Turismo	94.56
7	Secretaría de Desarrollo Rural, Sustentabilidad y Ordenamiento Territorial	92.80
8	Secretaría de Infraestructura	91.12
9	Secretaría de Transportes	90.96
10	Secretaría de Salud	92.96
11	Secretaría de Educación Pública	94.56
12	Procuraduría General de Justicia	92.56
13	Secretaría de Desarrollo Social	94.16
14	Secretaría de Seguridad Pública	93.76
Entidades		
15	Carreteras de Cuota Puebla	97.60
16	Convenciones y Parques	94.80
17	Comisión Estatal de Agua y Saneamiento del Estado de Puebla	79.17
18	Comité Administrador Poblano para la Construcción de Espacios Educativos	93.69
19	Consejo Estatal de Población	-
20	Consejo Estatal de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública	84.32
21	Consejo de Ciencia y Tecnología	99.44
22	Corporación Auxiliar de Policía y Protección Ciudadana	89.44
23	Hospital para el Niño Poblano	-
24	Instituto de Capacitación para el Trabajo	92.00
25	Instituto Registral y Catastral del Estado de Puebla	-
26	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado de Puebla	90.16
27	Instituto Estatal de Educación para Adultos	99.20
28	Instituto para la Asistencia Pública del Estado de Puebla	
29	Instituto Poblano de las Mujeres	94.23
30	Servicios de Salud del Estado de Puebla	-
31	Puebla Comunicaciones	88.80
32	Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia	100.00
33	Sistema Operador de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado	92.88
34	Coordinación Estatal de Asuntos Internacionales y de Apoyo a Migrantes Poblanos	98.00
35	Consejo Estatal para la Cultura y las Artes	82.90
Colegios		
36	Colegio de Bachilleres del Estado de Puebla	99.36
37	Colegio de Educación Profesional Técnica del Estado de Puebla	97.20

38	Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Puebla	87.33
39	Instituto Tecnológico Superior de Acatlán de Osorio	95.90
40	Instituto Tecnológico Superior de Atlixco	99.20
41	Instituto Tecnológico Superior de Ciudad Serdán	98.00
42	Instituto Tecnológico Superior de Huachinango	87.51
43	Instituto Tecnológico Superior de la Sierra Norte de Puebla	98.00
44	Instituto Tecnológico Superior de Libres	86.38
45	Instituto Tecnológico Superior de San Martín Texmelucan	98.40
46	Instituto Tecnológico Superior de Tepeaca	98.40
47	Instituto Tecnológico Superior de Tepexi de Rodríguez	98.40
48	Instituto Tecnológico Superior de Teziutlán	96.31
49	Instituto Tecnológico Superior de Zacapoaxtla	100.00
50	Universidad del Desarrollo del Estado de Puebla	98.00
51	Universidad Politécnica de Puebla	99.20
52	Universidad Tecnológica de Huejotzingo	99.76
53	Universidad Tecnológica de Izúcar de Matamoros	90.40
54	Universidad Tecnológica de Puebla	97.60
55	Universidad Tecnológica de Tecamachalco	95.50
56	Universidad Tecnológica de Xicotepec de Juárez	96.48
57	Universidad Intercultural del Estado de Puebla	99.51
58	Instituto Tecnológico Superior de la Sierra Negra de Ajalpan	98.40
59	Instituto Tecnológico de Venustiano Carranza	98.80
60	Universidad Politécnica de Amozoc	93.98
61	Universidad Interserrana del Estado de Puebla- Chilchotla	95.10
62	Universidad Interserrana del Estado Ahuacatlán	86.96
63	Universidad Tecnológica de Oriental	95.56
64	Universidad Tecnológica de Tehuacán	98.16
65	Universidad Politécnica Metropolitana de Puebla	96.16
Promedio		94.40

Fuente: <http://www.caip.org.mx/evaluaciones/2014/primer.html>

Gráfica 5
 Promedio Evaluación a Portales de Transparencia de Sujetos Obligados
 Poder Ejecutivo 2012-2014



Fuente: Gráfica de elaboración propia con datos proporcionados por la Comisión para el Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Puebla.

Análisis.

Al analizar la información contenida en los portales de transparencia correspondientes al Poder Ejecutivo durante el periodo 2012-2014, observamos que esta se ha dado bajo un proceso creciente de resultados, lo cual es atribuible, ente otros elementos al proceso de madurez que se ha ido logrando en cuanto a la observación de la presente Ley y la responsabilidad e inducción que se ha desarrollado por parte de las Dependencias y servidores públicos responsables de las Unidades de Transparencia, en donde se está llegando a un estadio de desarrollo que deberán mínimo mantener los estándares de desempeño y de capacidades institucionales para poder generar en un breve periodo información proactiva, la cual deberá inducir a manejar de manera preventiva el acceso a la información en condiciones de eficiencia ya que se transita durante estos cuatro periodos de análisis entre un segmento de 85.75 hacia uno de 94.4, no debiendo ceder por parte del papel que desarrolla el Órgano Garante de motivar y mantener una mayor y más profunda vinculación y corresponsabilidad en materia de transparencia y observancia de la misma para que se mantenga o mejor aún se mejore tal evaluación y no tan sólo en el aspecto cuantitativo, sino también a través de la mejora de los portales de transparencia de las Dependencias y Entidades de este poder.

2. Poder Legislativo

Cuadro 10
 Evaluación a Portales de Transparencia de Sujetos Obligados
 Poder Legislativo, Segundo semestre 2012

Sujeto Obligado	Calif.
-----------------	--------

Congreso del Estado de Puebla	77.57
Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Puebla	94.80
Promedio	86.19

Fuente: <http://www.caip.org.mx/evaluaciones/2012/index.html>

Cuadro 11
Evaluación a Portales de Transparencia de Sujetos Obligados
Poder Legislativo, 2013

Sujeto Obligado	1er. Semestre 2013	2o. Semestre 2013
Congreso del Estado de Puebla	98.38	98.78
Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Puebla	93.20	95.20
Promedio	95.79	96.99

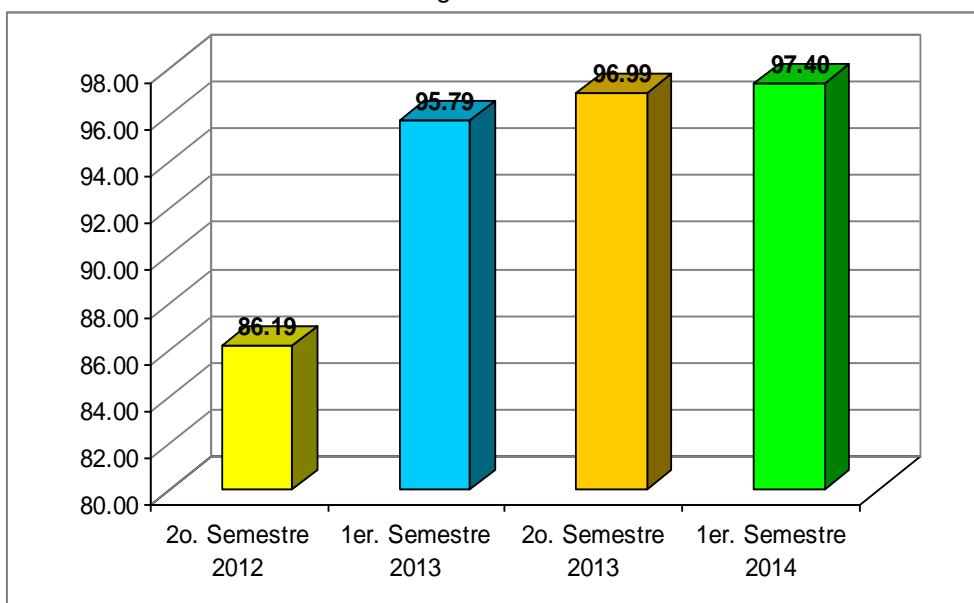
Fuente: <http://www.caip.org.mx/evaluaciones/2013/segunda.html>

Cuadro 12
Evaluación a Portales de Transparencia de Sujetos Obligados
Poder Legislativo, Primer semestre 2014

Sujeto Obligado	Calif.
Congreso del Estado de Puebla	99.59
Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Puebla	95.20
Promedio	97.40

Fuente: <http://www.caip.org.mx/evaluaciones/2014/primer.html>

Gráfica 6
Promedio Evaluación a Portales de Transparencia de Sujetos Obligados
Poder Legislativo 2012-2014



Fuente: Gráfica de elaboración propia con datos proporcionados por la Comisión para el Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado.

Análisis.

Se observa que el desempeño que ha tenido el Poder Legislativo contempla como parte elemental un proceso de fortalecimiento y desarrollo, el cual le permite vislumbrar un horizonte de compromiso hacia la estrategia de Parlamentos Abiertos. Ambas prácticas, transparencia y Parlamentos Abiertos, permitirán en lo general definir ante la ciudadanía el desempeño en materia de transparencia con la posibilidad de tener una mayor penetración hacia un nuevo modelo de práctica política en donde remitirían al ciudadano de manera preventiva hacia su portal de obligaciones de transparencia, en donde difundirían los logros y composición que se han tenido en los dos grandes aspectos propósito y razón de ser del Poder Legislativo: legislación y gestión para fortalecer la participación ciudadana.

En lo específico, transparencia y gobiernos abiertos como políticas pública e instrumentos de información permitirían generar mejores ofertas de desempeño político a través de la instrumentación de datos abiertos mediante formatos simples y reutilizables, con el fin de identificar y buscar soluciones a problemas ciudadanos.

3. Poder Judicial

Cuadro 13
Evaluación a Portales de Transparencia de Sujetos Obligados
Poder Judicial, Segundo semestre 2012

Sujeto Obligado	Calif.
Honorable Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla	76.08

Fuente: <http://www.caip.org.mx/evaluaciones/2012/index.html>

Cuadro 14
Evaluación a Portales de Transparencia de Sujetos Obligados
Poder Judicial, 2013

Sujeto Obligado	1er. Semestre 2013	2o. Semestre 2013
Honorable Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla	84.72	88.32

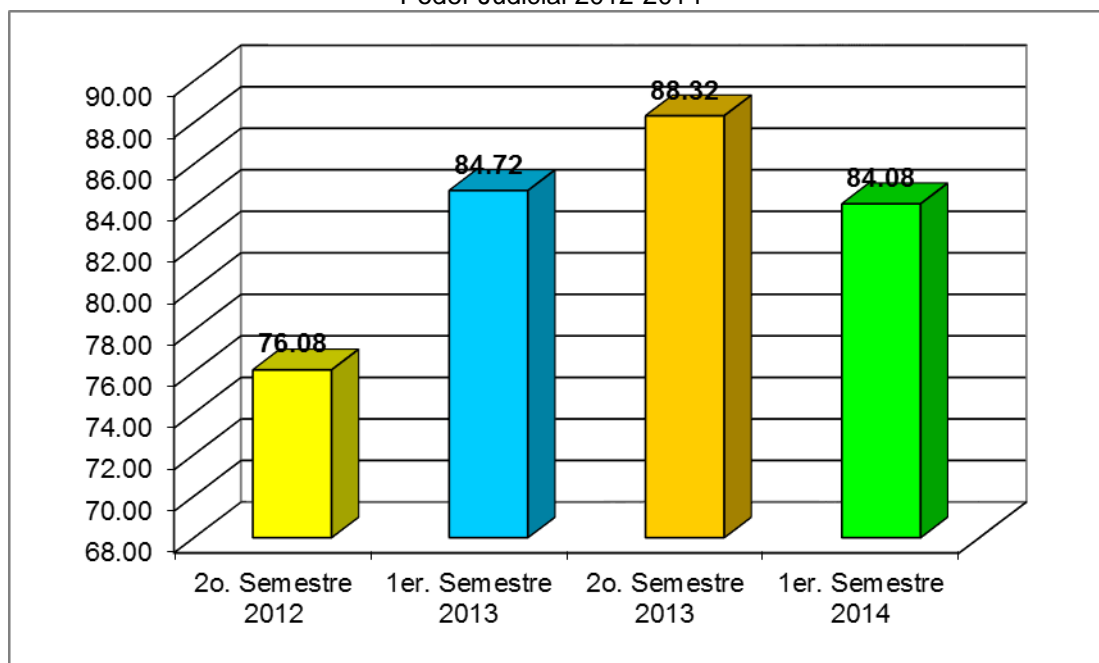
Fuente: <http://www.caip.org.mx/evaluaciones/2013/segunda.html>

Cuadro 15
Evaluación a Portales de Transparencia de Sujetos Obligados
Poder Judicial, Primer semestre 2014

Sujeto Obligado	Calif.
Honorable Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla	84.08

Fuente: <http://www.caip.org.mx/evaluaciones/2014/primer.html>

Gráfica 7
 Promedio Evaluación a Portales de Transparencia de Sujetos Obligados
 Poder Judicial 2012-2014



Fuente: Gráfica de elaboración propia con datos proporcionados por la Comisión para el Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado.

Análisis.

La tendencia dentro del Poder Judicial ha sido mantenerse en un promedio estable, el cual requerirá que promuevan un esfuerzo mayor hacia las unidades administrativas componentes de dicho Poder, en donde se involucren sobre la viabilidad y factibilidad de transparentar las acciones de este Poder en función de los criterios que aplica hacia las obligaciones de transparencia.

4. Tribunales Administrativos

Cuadro 16
 Evaluación a Portales de Transparencia de Sujetos Obligados
 Tribunales Administrativos, Segundo semestre 2012

Sujeto Obligado	Calif.
Junta Local de Conciliación y Arbitraje	70.46

Fuente: <http://www.caip.org.mx/evaluaciones/2012/index.html>

Cuadro 17
 Evaluación a Portales de Transparencia de Sujetos Obligados
 Tribunales Administrativos, 2013

Sujeto Obligado	1er. Semestre 2013	2o. Semestre 2013
Junta Local de Conciliación y Arbitraje	69.76	90.74

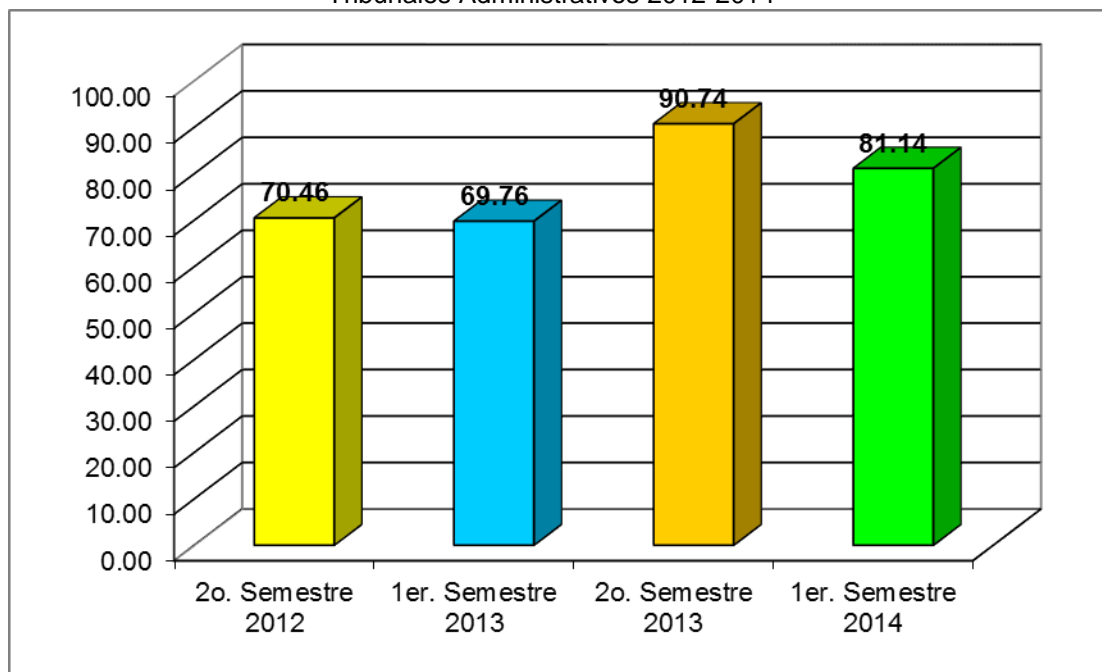
Fuente: <http://www.caip.org.mx/evaluaciones/2013/segunda.html>

Cuadro 18
Evaluación a Portales de Transparencia de Sujetos Obligados
Tribunales Administrativos, Primer semestre 2014

Sujeto Obligado	Calif.
Junta Local de Conciliación y Arbitraje	81.14

Fuente: <http://www.caip.org.mx/evaluaciones/2014/primer.html>

Gráfica 8
Promedio Evaluación a Portales de Transparencia de Sujetos Obligados
Tribunales Administrativos 2012-2014



Fuente: Gráfica de elaboración propia con datos proporcionados por la Comisión para el Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado.

Análisis.

Destaca una participación cíclica en donde su promedio para estos cuatro periodos de análisis es de 78.03, requiriéndose por parte de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, una participación más uniforme y en sentido creciente

5. Ayuntamientos

Cuadro 19
Evaluación a Portales de Transparencia de Sujetos Obligados
Ayuntamientos, Segundo semestre 2012

Sujeto Obligado	Calif.
H. Ayuntamiento de Amozoc	5.52
H. Ayuntamiento de Atlixco	48.69
H. Ayuntamiento de Cuautlancingo	15.28
H. Ayuntamiento de Huauchinango	0.00
H. Ayuntamiento de Izúcar de Matamoros	0.00
H. Ayuntamiento de Puebla	97.60
H. Ayuntamiento de San Andrés Cholula	45.31

H. Ayuntamiento de San Martín Texmelucan	0.00
H. Ayuntamiento de San Pedro Cholula	27.96
H. Ayuntamiento de Tecamachalco	23.79
H. Ayuntamiento de Tehuacán	70.42
H. Ayuntamiento de Tepeaca	26.69
H. Ayuntamiento de Teziutlán	21.20
H. Ayuntamiento de Xicotepec de Juárez	10.58
H. Ayuntamiento de Zacatlán	11.27
Promedio	26.95

Fuente: <http://www.caip.org.mx/evaluaciones/2012/index.html>

Cuadro 20
Evaluación a Portales de Transparencia de Sujetos Obligados
Ayuntamientos, 2013

Sujeto Obligado	1er. Semestre 2013	2o. Semestre 2013
H. Ayuntamiento de Amozoc	89.40	73.76
H. Ayuntamiento de Atlixco	93.20	99.60
H. Ayuntamiento de Cuautlancingo	21.78	8.64
H. Ayuntamiento de Huauchinango	0.80	0.80
H. Ayuntamiento de Izúcar de Matamoros	63.44	64.68
H. Ayuntamiento de Puebla	98.80	100.00
H. Ayuntamiento de San Andrés Cholula	24.90	43.45
H. Ayuntamiento de San Martín Texmelucan	91.59	86.67
H. Ayuntamiento de San Pedro Cholula	29.04	27.04
H. Ayuntamiento de Tecamachalco	55.76	95.46
H. Ayuntamiento de Tehuacán	90.08	95.80
H. Ayuntamiento de Tepeaca	57.89	74.34
H. Ayuntamiento de Teziutlán	23.88	26.20
H. Ayuntamiento de Xicotepec de Juárez	0.00	9.04
H. Ayuntamiento de Zacatlán	89.76	95.16
Promedio	55.35	60.04

Fuente: <http://www.caip.org.mx/evaluaciones/2013/segunda.html>

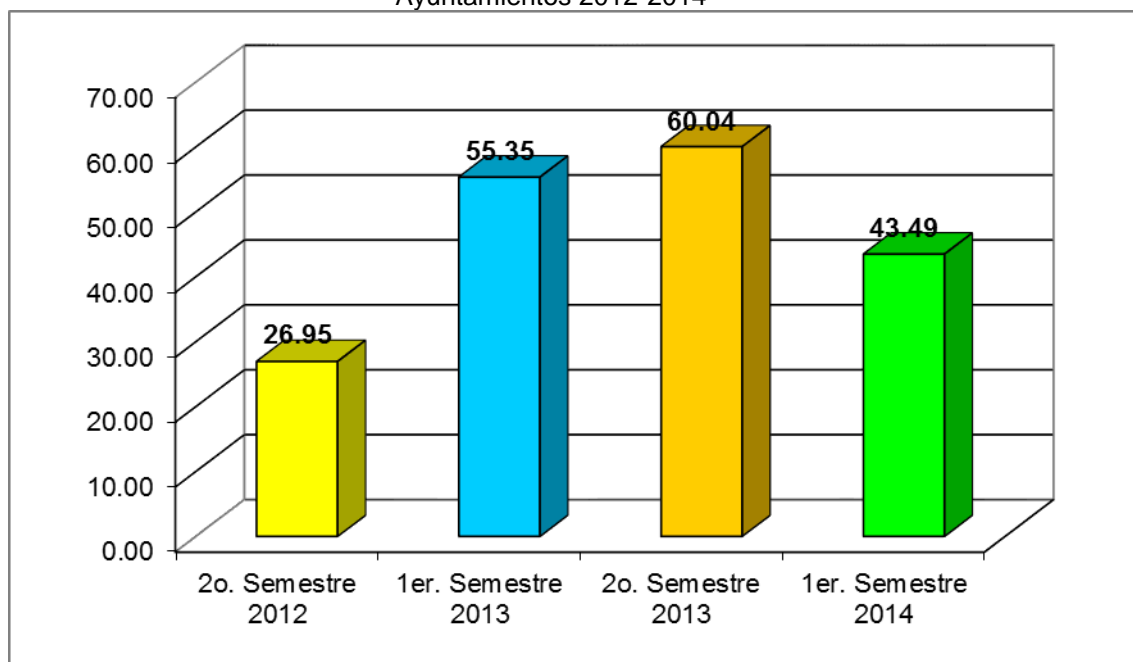
Cuadro 21
Evaluación a Portales de Transparencia de Sujetos Obligados
Ayuntamientos, Primer semestre 2014

Dependencia	Calif.
H. Ayuntamiento de Amozoc	3.84
H. Ayuntamiento de Atlixco	73.84
H. Ayuntamiento de Cuautlancingo	22.80
H. Ayuntamiento de Huauchinango	0.00
H. Ayuntamiento de Izúcar de Matamoros	59.42

H. Ayuntamiento de Puebla	99.20
H. Ayuntamiento de San Andrés Cholula	50.04
H. Ayuntamiento de San Martín Texmelucan	54.08
H. Ayuntamiento de San Pedro Cholula	57.54
H. Ayuntamiento de Tecamachalco	32.24
H. Ayuntamiento de Tehuacán	55.00
H. Ayuntamiento de Tepeaca	54.64
H. Ayuntamiento de Teziutlán	19.98
H. Ayuntamiento de Xicotepec de Juárez	0.00
H. Ayuntamiento de Zacatlán	69.74
Promedio	43.49

Fuente: <http://www.caip.org.mx/evaluaciones/2014/primera.html>

Gráfica 9
Promedio Evaluación a Portales de Transparencia de Sujetos Obligados
Ayuntamientos 2012-2014



Fuente: Gráfica de elaboración propia con datos proporcionados por la Comisión para el Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado.

Análisis.

Al valorar este rubro, requiere especial atención los insumos que para su funcionalidad, en materia de obligaciones de transparencia, deben ser observados por parte de los Ayuntamientos, implicando que se parte del supuesto de que son Ayuntamientos mayor a 70 mil habitantes, con presupuesto representativo, comparativamente con los 202 municipios restantes, y promotores e impulsores regionales del desarrollo en sus respectivas regiones, lo que refleja que en dichos insumos no se podría argumentar que por falta de conocimiento e información no participen de manera decidida con dicha obligación.

Exceptuando el caso del Municipio de Puebla, se destaca un comportamiento uniforme en sentido regresivo con respecto al promedio que han desempeñado los Ayuntamientos sujetos de la Ley en materia de transparencia, por la experiencia adquirida en estas cuatro evaluaciones, no se considera que el problema central sea la falta de capacitación y orientación, ya que estas se han dado de manera permanente, general, particular y personalizada hacia los Municipios.

Aquí destaca que lo que falta es fomentar una cultura sobre la responsabilidad que tienen los sujetos obligados en materia de transparencia y rendición de cuentas, ya que al no cumplir con la misma, estos elementos se convierten en un enclave de desarrollo para sus respectivas comunidades y poca contundencia en la gobernanza de las mismas, generando disfunciones y asimetrías que repercuten en desconfianza hacia las autoridades respectivas, las cuales de manera crónica seguirán dependiendo de un centralismo y disposición de planes de desarrollo que inevitablemente los llevarán a un retraso en la materia, así como también se desfazará la visión de la administración pública hacia lo local mediante los Gobiernos Abiertos.

6. Órganos Autónomos

Cuadro 22
Evaluación a Portales de Transparencia de Sujetos Obligados
Órganos Autónomos, Segundo semestre 2012

Sujeto Obligado	Calif.
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla	92.00
Comisión para el Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales	100.00
Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla	98.96
Instituto Electoral del Estado	81.98
Tribunal Electoral del Estado	91.12
Promedio	92.81

Fuente: <http://www.caip.org.mx/evaluaciones/2012/index.html>

Cuadro 23
Evaluación a Portales de Transparencia de Sujetos Obligados
Órganos Autónomos, 2013

Sujeto Obligado	1er. Semestre 2013	2o. Semestre 2013
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla	81.13	86.07
Comisión para el Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales	100.00	100.00
Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla	98.80	99.60
Instituto Electoral del Estado	88.13	94.00
Tribunal Electoral del Estado	83.65	92.55
Promedio	90.34	94.44

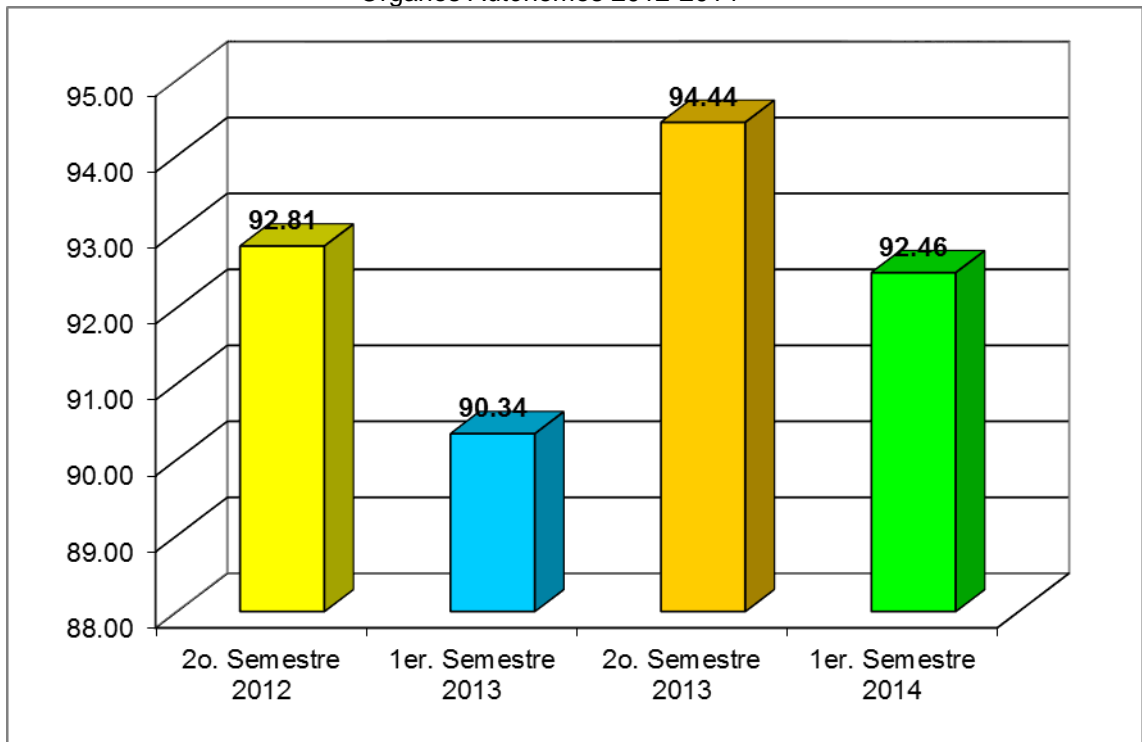
Fuente: <http://www.caip.org.mx/evaluaciones/2013/segunda.html>

Cuadro 24
Evaluación a Portales de Transparencia de Sujetos Obligados
Órganos Autónomos, Primer semestre 2014

Sujeto Obligado	Calif.
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla	82.68
Comisión para el Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales	99.44
Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla	99.84
Instituto Electoral del Estado	99.20
Tribunal Electoral del Estado	81.13
Promedio	92.46

Fuente: <http://www.caip.org.mx/evaluaciones/2014/primera.html>

Gráfica 10
Promedio Evaluación a Portales de Transparencia de Sujetos Obligados
Órganos Autónomos 2012-2014



Fuente: Gráfica de elaboración propia con datos proporcionados por la Comisión para el Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado.

Análisis.

El desempeño que ha tenido los órganos autónomos en este proceso evaluativo ha sido satisfactorio y contundente ya que como órganos que reflejan su desempeño y funciones a través de cuerpos colegiados les permite tener una mayor certidumbre sobre la razón, sentido y aplicación del recurso como ejercicio diario y transparente de la aplicación del recurso público y las responsabilidades que están contenidas por mandato de Ley.

7. Partidos Políticos

Cuadro 25
Evaluación a Portales de Transparencia de Sujetos Obligados
Partidos Políticos, Segundo semestre 2012

Sujeto Obligado	Calif.
Partido Acción Nacional	98.16
Partido Revolucionario Institucional	81.17
Partido de la Revolución Democrática	0.00
Partido del Trabajo	81.89
Partido Verde Ecologista	0.00
Partido Movimiento Ciudadano	2.20
Partido Nueva Alianza	6.32
Partido Compromiso por Puebla	-
Partido Pacto Social de Integración	-
Promedio	38.53

Fuente: <http://www.caip.org.mx/evaluaciones/2012/index.html>

Cuadro 26
Evaluación a Portales de Transparencia de Sujetos Obligados
Partidos Políticos, 2013

Sujeto Obligado	1er. Semestre 2013	2o. Semestre 2013
Partido Acción Nacional	91.78	97.20
Partido Revolucionario Institucional	47.13	55.18
Partido de la Revolución Democrática	54.82	44.60
Partido del Trabajo	79.03	83.03
Partido Verde Ecologista	79.34	63.90
Partido Movimiento Ciudadano	6.92	63.32
Partido Nueva Alianza	10.12	10.28
Partido Compromiso por Puebla	0.00	88.95
Partido Pacto Social de Integración	-	0.00
Promedio	46.14	56.27

Fuente: <http://www.caip.org.mx/evaluaciones/2013/segunda.html>

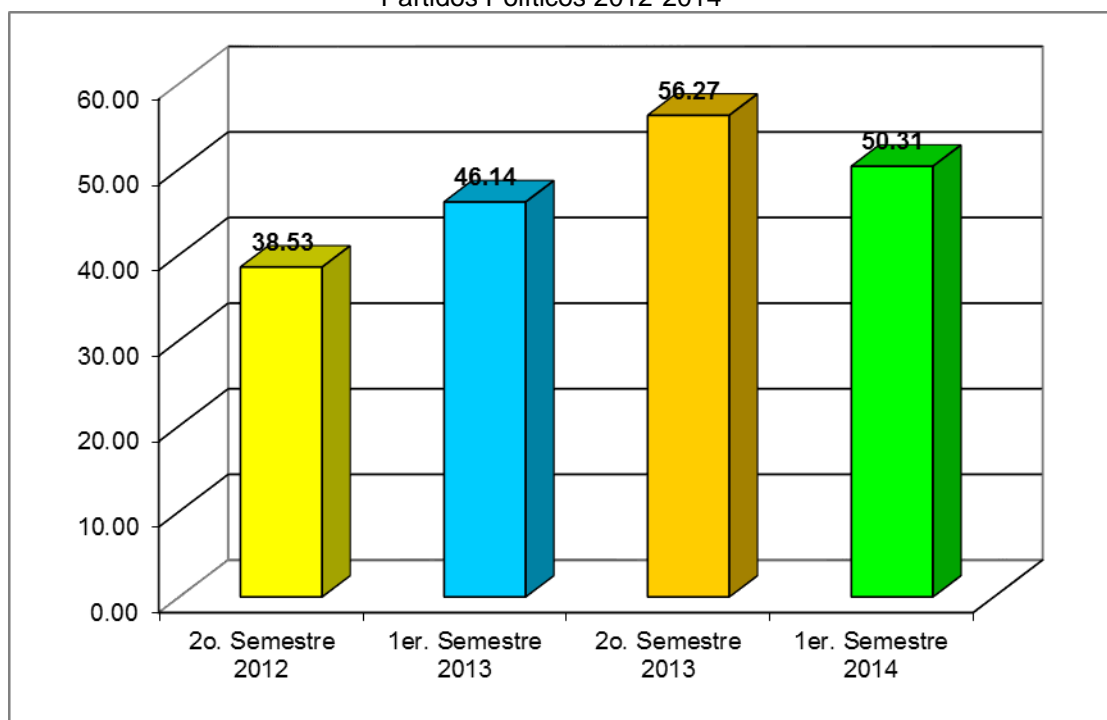
Cuadro 27
Evaluación a Portales de Transparencia de Sujetos Obligados
Partidos Políticos, Primer semestre 2014

Sujeto Obligado	Calif.
Partido Acción Nacional	61.56
Partido Revolucionario Institucional	40.92
Partido de la Revolución Democrática	62.38
Partido del Trabajo	86.73

Partido Verde Ecologista	68.50
Partido Movimiento Ciudadano	55.05
Partido Nueva Alianza	10.28
Partido Compromiso por Puebla	67.37
Partido Pacto Social de Integración	0.00
Promedio	50.31

Fuente: <http://www.caip.org.mx/evaluaciones/2014/primer.html>

Gráfica 11
Promedio Evaluación a Portales de Transparencia de Sujetos Obligados
Partidos Políticos 2012-2014



Fuente: Gráfica de elaboración propia con datos proporcionados por la Comisión para el Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado.

Análisis.

Aquí se observa un promedio en dicho periodo de análisis (2012-2014), del orden de 47.81 sobre 100, en donde podemos inferir, con el objeto de no sesgar el criterio hacia la preferencia de determinado partido, que estos requieren de manera urgente y apremiante concebir a la transparencia como una herramienta útil, necesaria, indispensable y de valor agregado hacia su operatividad como instituciones representativas de las preferencias ciudadanas en materia de desempeño político, de otra manera no se tendría la seriedad y penetración necesaria hacia los ciudadanos que denoten su participación democrática y decidida sobre determinadas propuestas de mejora.

2. Visión de Leyes Generales

En función de que el país está atravesando por un proceso de transformación en materia de reformas constitucionales, es apremiante que se generen nuevos instrumentos normativos, siendo estos que en lo concerniente a establecer nuevos estadios de participación y colaboración ciudadana contenga un fiel ámbito de acción en estos instrumentos a elaborar:

- a) Ley General en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública
- b) Ley General de Protección de Datos Personales
- c) Ley General de Archivos

2.1 Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Para propósitos de análisis, de acuerdo a la propuesta que presentará la Conferencia Mexicana de Acceso a la Información Pública, COMAIP, ante el Senado de la República, en donde producto del análisis que se ha venido desarrollando en el presente estudio es de destacar los siguientes artículos que revisten impacto con respecto a la integración de la propuesta de Ley General de Transparencia:

- *“**Artículo 6.** Para la federación y las entidades federativas, el derecho de acceso a la información pública se interpretará conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y demás instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el Estado Mexicano, y la interpretación que de éstos hayan realizado los Órganos Internacionales respectivos, atendiendo al principio de progresividad de esta Ley. En el caso de que esta Ley o los tratados internacionales aplicables en la materia pudieran tener varias interpretaciones, deberá prevalecer, a juicio de los Institutos, aquella que proteja con mejor eficacia el derecho de acceso a la información pública, atendiendo al principio pro persona.”*

Comentario: Se considera una correlación directa con respecto a la reforma realizada al artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (10 de julio de 2011), en donde se da rango constitucional a los Tratados Internacionales, y en la materia concreta de la transparencia le da la connotación y ratificación de que el acceso a la información es un derecho fundamental en donde se debe tratar la Ley a la luz de la Constitución, ya que el derecho mexicano es derecho público y el mismo incide de manera directa e indirecta en aspectos referentes a los derechos humanos. Esta propuesta de Ley nos conduce a una situación de equilibrio entre la consideración del derecho de acceso a la información como un derecho fundamental y la actuación de todos los actores sociales involucrados directa o indirectamente en la aplicación de la Ley en materia de Acceso a la información, en donde se privilegia el sentido de *pro persona* para la adecuada interpretación y funcionalidad de esta Ley.

- **“Artículo 8.** *La presente Ley General tiene como objetivo regular los principios señalados en el artículo 6° Constitucional, atendiendo a los siguientes rubros:*
 - a) *Garantizar a toda persona el derecho de acceso a la información pública mediante procedimientos sencillos, expeditos y gratuitos;*
 - b) *Garantizar el principio democrático de publicidad de los actos de los gobiernos federal, estatales, del Distrito Federal, de los municipios y demarcaciones políticas en sus respectivas competencias, transparentando el ejercicio de la función pública a través de un flujo de información oportuno, verificable, inteligible, relevante e integral;*
 - c) *Contribuir con la transparencia y la rendición de cuentas de los Sujetos Obligados; y*
 - d) *Promover y fomentar una cultura de transparencia y acceso a la información pública.”*

Comentario: Se busca prever en una dinámica de acción a través de diferentes elementos de carácter cuantitativo el difundir, valorar y evaluar las diferentes acciones emprendidas por los sujetos obligados en materia de transparencia, así como también reforzar en la amplitud del concepto: la mayor difusión del acceso a la información y sus sujetos corresponsables.

- **“Artículo 61.** *Los órganos garantes, gozan de autonomía, especialización, con personalidad jurídica, patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar sobre su organización interna. Serán responsables de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información, en los términos de la presente Ley y las leyes aplicables.*
Los órganos garantes se regirán en sus atribuciones por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.
Los órganos garantes tendrán la estructura administrativa necesaria para la gestión y el desempeño de sus atribuciones.
Los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán otorgar un presupuesto adecuado y suficiente a los órganos garantes en materia de transparencia para el cumplimiento de la presente Ley y de las leyes estatales y del Distrito Federal, según corresponda. Este presupuesto deberá considerar como base el presupuesto per cápita de cada entidad federativa, el cual no podrá ser menor al promedio nacional per cápita destinado a los órganos garantes a nivel nacional en el año inmediato anterior, de modo que, en los años subsecuentes, se mantenga esta regla como mínimo presupuestal, a fin de asegurar el cumplimiento de sus obligaciones y su buen funcionamiento.
A efecto de fortalecer la suficiencia presupuestal, la federación creará el Fondo Federal de Aportaciones para la Transparencia (APORTA), a través del cual se transferirán recursos a los Institutos, en los términos y condiciones previstos en las disposiciones aplicables. En todo caso, la determinación de los montos que se distribuirían entre las entidades federativas deberá hacerse en consideración del número de habitantes y extensión territorial. Dichos recursos se destinarán a actividades de

vigilancia, infraestructura, así como a la difusión y promoción del derecho de acceso a la información y la cultura de la transparencia.”

Comentario: Se prevé dotar de una verdadera autonomía y personalidad a los órganos garantes de los Estados en su funcionalidad, estructura, organización y capacidades institucionales, situación que supera al actual desempeño que están teniendo los órganos garantes en el país, en donde surgen disparidades en cuanto a la interpretación de la Ley Federal en materia de transparencia y la interpretación sui géneris que le dan con respecto a la autonomía.

También destaca el papel y la difusión que se debe generar con respecto a fomentar la cultura de la transparencia y su grado de penetración que debe tener hacia la ciudadanía. Resulta interesante que se establezcan órganos de control que verdaderamente vigilen el adecuado desempeño del papel que desarrollan los órganos garantes y que vayan acordes a la directriz normativa marcada por la propuesta de Ley General, evitando así caer en disfunciones e interpretaciones sesgadas o aisladas con respecto a lo que se pretende en un Sistema Nacional de Transparencia.

- **“Artículo 74.** *Se crea una instancia nacional denominada Conferencia Mexicana de Acceso a la Información Pública, la cual contará con patrimonio propio obtenido por aportaciones federales. La instancia nacional estará conformada por los órganos garantes federal, de los estados y del Distrito Federal, representados por sus presidentes a efecto de generar políticas que fortalezcan la transparencia y rendición de cuentas en el Estado mexicano. Los integrantes de la instancia nacional por conducto de sus presidentes deberán elaborar las normas que regulen su actuación, cuidando siempre que no se vulnere la autonomía de cada uno de los Institutos.”*

Comentario: Se dota de personalidad jurídica a la COMAIP, estableciendo que será dentro del Pleno de los presidentes que representan los institutos o comisiones en el país, quienes por consenso definan como fortalecer el papel y desempeño de los órganos garantes en los estados, así como también se refuerza el papel de coordinación que debe prevalecer entre el IFAI y la COMAIP en donde ambos órganos, a través de sus respectivas atribuciones establecerían criterios de funcionalidad operatividad y sobre todo de un mejor desempeño del Sistema Nacional de Transparencia.

- **“Artículo 89.** *Contra las resoluciones emitidas por los órganos garantes de los estados o del Distrito Federal, los particulares podrán interponer el recurso de inconformidad, ante el órgano garante federal. El recurso de inconformidad procede cuando la resolución emitida por algún órgano garante de los estados o del Distrito Federal niegue el acceso a la información en cualquiera de sus modalidades, ya sea de manera parcial o total, o porque se clasifique como reservada o confidencial.”*

Comentario: Al establecerse que el IFAI es una segunda instancia para conocer de los resolutiveos de la entidades federativas, con esta medida, la objetividad en la interpretación de la Ley, será el denominador común que prevalezca a efecto de que no se establezcan distorsiones en la secuela procesal que surja con respecto al análisis, proyección y resolución de un recurso de revisión, buscando así el equilibrio entre la profesionalización e imparcialidad de los órganos garantes con respecto a los recurrentes demandantes de la información (ciudadanos).

- **“Artículo 96.** *Los órganos garantes de las entidades federativas deberán dar seguimiento al cumplimiento de las resoluciones del recurso de inconformidad; en caso de incumplimiento por parte de los sujetos obligados, los órganos garantes en materia de transparencia de los estados o del Distrito Federal darán vista al órgano garante federal para que este de vista a los órganos internos de control a efecto de que inicie el procedimiento de responsabilidad correspondiente, pudiendo hacer del conocimiento público el incumplimiento a las resoluciones por parte de los Sujetos Obligados.*
Los Institutos de las entidades federativas deberán informar al Instituto federal sobre el cumplimiento o incumpliendo de las resoluciones del recurso de inconformidad.
La resoluciones del recurso de inconformidad emitidas por el Instituto federal serán de carácter definitivo por ser el órgano constitucional autónomo especializado en la materia.”

Comentario: Se fortalece la figura del IFAI como órgano garante, por su parte los órganos garantes de los Estados y el Distrito Federal, en este apartado se supeditan a ser parte del proceso como entes no instrumentadores sino articuladores del propósito a seguir.

2.2 Ley General de Protección de Datos Personales

Si analizamos la composición del esquema regulatorio que se prevé en dicha Ley, se debe considerar el ámbito Federal y el ámbito local:

- **Ámbito Federal.** Existe la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares.
Se adolece de una Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión del Sector Público, así como también se deben instrumentar 32 Leyes locales en materia de datos.
- En el ámbito local actualmente existen 11 Leyes especiales de Protección de Datos Personales que se encuentran contempladas en los estados de Colima, Guanajuato, Oaxaca, Distrito Federal, Tlaxcala, Campeche, Veracruz, Estado de México, Chihuahua, Durango y Puebla.

Si partimos de que la fecha de publicación del decreto por el que se reforma el artículo 6º de la Constitución Política de nuestro país, 7 de febrero de 2014, en donde en su artículo Segundo Transitorio se establece que:

“SEGUNDO. El Congreso de la Unión deberá expedir la Ley General del Artículo 6o. de esta Constitución, así como las reformas que correspondan a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, a la Ley Federal de Datos Personales en Posesión de los Particulares, al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y los demás ordenamientos necesarios, en un plazo de un año contado a partir de la fecha de publicación del presente Decreto.

...

QUINTO. Las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tendrán un plazo de un año, contado a partir de su entrada en vigor, para armonizar su normatividad conforme a lo establecido en el presente Decreto.”

Para concebir una Ley General de Protección de Datos Personales es necesario considerar variables que lleven a un modelo de desarrollo eficaz y de participación y corresponsabilidad entre los niveles de Gobierno, siendo estos:

1. Generar un Sistema Nacional de Protección de Datos Personales en donde confluyan esquemas de vinculación y coordinación entre los diferentes niveles de Gobierno, en donde se definirán las competencias de los Órganos Garantes.
2. Fundamentar y definir de manera armónica la visión de los dos parámetros sujetos de estudio en materia de Protección de Datos Personales, en posesión de entes privados y entes públicos.
3. Definir las bases, principios y visión a que se deben sujetar el tratamiento de los datos personales.
4. Definir las atribuciones para que los Órganos Garantes y las Unidades de Enlace sean el conducto de las denuncias que se presenten por violación a la Ley General de Protección de Datos Personales.

Para la consecución de estos propósitos se deberá estructurar un nivel de coordinación para generar un Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de datos Personales, el cual en su composición estará integrado por los Órganos Garantes Locales y Federal, sujetos obligados de los tres Poderes y Niveles de Gobierno, órganos autónomos y partidos políticos, y obviamente por la instancia encargada de la protección de datos personales, en donde sí se deriva de una Ley General este Sistema Nacional de Protección de Datos Personales estará a cargo del IFAI y los Órganos Garantes Estatales vislumbraran facultades y obligaciones con el fin de tener una mejor coordinación y flujo oportuno de la información.

En este Sistema Nacional se diseñarán metodologías e indicadores para evaluación y cumplimiento de la normatividad así como también métricas de protección de datos a nivel nacional, asesoría hacia los sujetos obligados. Esta acción creará una plataforma común de indicadores de gestión a nivel nacional que será un motivo de consulta y establecimiento de parámetros de comparación en donde se valorará el desempeño de los gobierno en su ámbito Federal y Estatal; generar información estadística en la cual se establecerán patrones de desempeño de los sujetos obligados, usuarios y entes involucrados, dicha información servirá para toma de decisiones y creación de estrategias en la materia.

2.3 Ley General de Archivos

Debe enfatizarse en la correlación que existe entre el derecho de acceso a la información-archivos, ya que los archivos es la parte sustancial en la cual se sustenta la documentación testimonial de toda aquella información pública que debe preservarse para efecto de que los ciudadanos sean testigos fieles de toda aquella información producida, generada, bajo custodia y supervisada por las instituciones públicas es por ello que se está vislumbrando una nueva visión por parte de la Administración Pública en donde se percibe como un sistema de información natural, que ya no implica tener la información atesorada como una bodega de papeles sin una clasificación adecuada. También es de destacar que el desarrollo e innovación tecnológica propician la cada vez más creciente aparición de archivos virtuales, si consideramos estos factores enunciados hasta hace cinco años de manera inversa representaban una visión de marginalidad con respecto al funcionamiento y entendimiento de lo que representaban los archivos para la Administración Pública, lo que provocaba que limitaran los procesos de la gestión pública y la construcción de una memoria documental.

Podemos considerar como raíces estructurales de los problemas archivísticos:

- ✓ Se originan en la propia Administración Pública.
- ✓ La excesiva producción de documentos, provoca serios disturbios en la administración de la información archivística de las organizaciones.
- ✓ El universo archivístico y la fenomenología, asociada a la operación de los archivos gubernamentales, exige una comprensión más inteligente y comprometida por parte de las administraciones públicas, respecto a su valor y utilidad.
- ✓ El diseño e instrumentación de políticas públicas debidamente articuladas favorecerían la planeación del desarrollo archivístico.

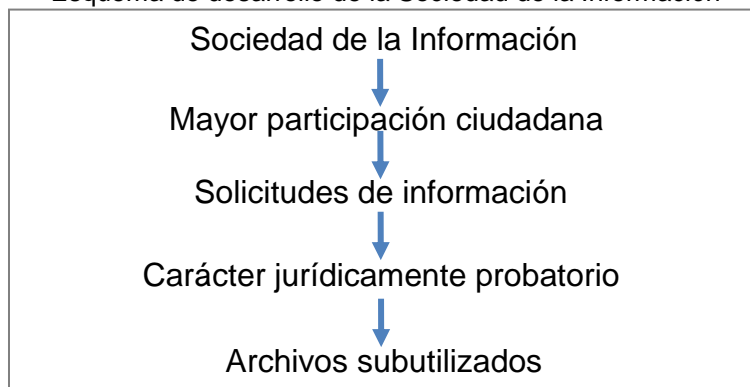
Se puede distinguir tres fases dentro del sistema institucional de archivos:

1. Archivo activo, comúnmente conocido como archivo de trámite.
2. Archivo semiactivo, que es el archivo de concentración.
3. Archivo de memoria, conocido como archivo histórico institucional.

Para la conservación de la información, con respecto a la transparencia, es necesario que contemplemos dos parámetros a valorar siendo:

- Variable 1. La sociedad de la información

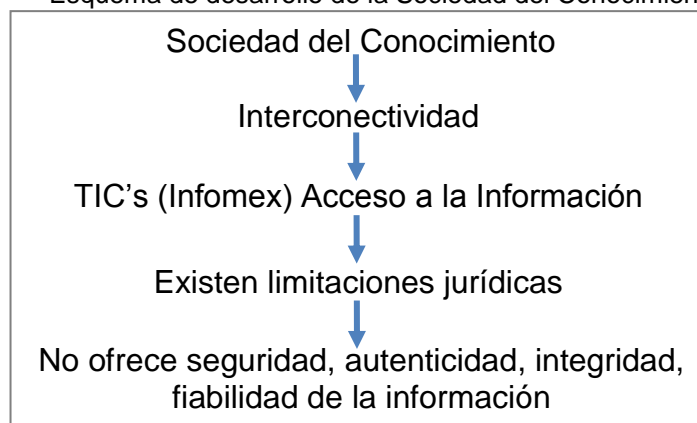
Cuadro 28
Esquema de desarrollo de la Sociedad de la Información



Fuente: Cuadro de creación propia.

- Variable 2. La sociedad del conocimiento

Cuadro 29
Esquema de desarrollo de la Sociedad del Conocimiento



Fuente: Cuadro de creación propia.

Si analizamos gráficamente su camino de desarrollo sería el siguiente, se debe considerar la disyuntiva entre sistematizar y automatizar, ya que entre ambos existe la brecha digital que limita una adecuada combinación de los elementos información-conocimiento, lo que tendría que subsanarse a través de que en el parámetro de sistematizar se debe capacitar y profesionalizar a los servidores públicos dotándoles de una verdadera personalidad como parte de un ejercicio de trabajo digno profesional, ético y transparente; y con respecto a automatizar se debe buscar una mayor competitividad a través de la innovación, no tan solo de los instrumentos tecnológicos, sino también de generar las condiciones propicias y el contexto adecuado para que se pueda desempeñar una mejor ética y responsabilidad del servidor público, el cual debe entender que la información la tiene bajo su custodia, conservación, supervisión y mantenimiento, pero en ningún momento es de su propiedad.

Es por ello que si se concibe que la Ley Federal de Archivos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de enero del año 2012; y la del Estado de Puebla, publicada en el Periódico Oficial del Estado el 13 de septiembre de 2013, deberán compilar e intercambiar la experiencia que han

tenido hasta la fecha ambos ordenamientos, así como sus lineamientos y reglamentos respectivos para que tiendan a homologar los criterios que se deben interpretar por mandato oficial y que no se ensanche la brecha entre la disposición legal y la flexibilidad que pretendan darle a través de los lineamientos que se establezcan, ya que la tendencia es que se generalice dicha Ley, en el corto plazo, a través de la instrumentación de una Ley General de Archivos, la cual formará parte del camino lógico de la rendición de cuentas: Ley General de Transparencia, Ley General de Protección de Datos Personales, Ley General de Contabilidad Gubernamental y Ley General de Archivos, lo que facilitaría acceder a una transparencia fluida y de entendimiento hacia la ciudadanía, sin pasar desapercibido el riesgo que representaría la inadecuada interpretación por parte de los tres Niveles de Gobierno.

3. Estado ideal de la transparencia

Al invocar a la instrumentación de un Sistema Nacional de Transparencia deberán fortalecerse las acciones y participación de los actores fundamentales que día a día forman parte del segmento de la transparencia, los cuales están contenidos en las siguientes esferas de acción y las cuales formaran parte del nuevo paradigma de la transparencia por su proceso evolutivo que están enfrentando a través de diferentes reformas constitucionales, siendo estas herramientas:

1. Transparencia. Se deberá impulsar y fomentar la transparencia proactiva en donde no tan sólo se concurre por parte de los sujetos obligados al cumplimiento de las obligaciones que les confiere la Ley, sino también adicionalmente establecer formas y mecanismos para que mediante métodos ilustrativo y de fácil acceso se pueda generar información proactiva hacia los ciudadanos.
2. Acceso a la información. En el estado ideal no basta con las disposiciones que se establezcan en la Ley para que se cumpla con el mandato del derecho a la información contenido en el artículo 6º constitucional, en donde se establece que se debe otorgar la mayor amplitud de información hacia los ciudadanos, sino también se debe reflejar esta disposición constitucional mediante la adecuada planeación de cómo vincularse hacia los ciudadanos, debiendo delimitarse políticas y estrategias de información, difusión, promoción y orientación del quehacer del acceso a la información, donde no debe imperar únicamente un acervo estadístico sobre los retos que contempla el atender a una población demandante, por lo que también se debe considerar una adecuada formación, a nivel de extensionismo, de entes representativos que ejerzan un efecto multiplicador en materia de capacitación y un entendimiento básico sobre este derecho tan fundamental, imperando así una verdadera penetración e involucramiento de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil que formalicen la posibilidad de convocar en contraparte de un Sistema Nacional de Transparencia, a una gran convocatoria ciudadana, no importando

capacidades, habilidades e intelectos, que requieran de una verdadera promoción del derecho al acceso a la información. De no contemplarse tales acciones sería solamente a nivel interpretativo y conceptual la realización de este derecho.

3. Protección de Datos Personales. Definir con precisión los ámbitos, criterios, disposiciones y responsabilidad que deberán recaer ante el órgano garante que los regule ya que algunos especialistas en el tema, como Sergio López Ayllón²³ establecen: “La Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares, tiene un serio problema de diseño constitucional cuando, por un lado, es facultad federal la regulación de los datos personales en posesión de los particulares pero queda con facultad estatal la protección de los datos personales en posesión de las autoridades. Esto genera asimetrías regulatorias muy importantes, por ejemplo, en materia de salud y educación por mencionar algunos. El segundo problema es que la Ley hace del IFAI tanto el órgano administrativo responsable de supervisar la aplicación de la Ley como el órgano garante de los llamados derechos ARCO”
4. Rendición de cuentas. Al establecer que ya no tan sólo se debe demostrar el gasto público a través de la comprobación del mismo, este debe tener elementos de mayor profundidad al explicar porque se genera dicho gasto mediante la determinación de resultados a través de la Ley General de Contabilidad Gubernamental y también con la nueva visión que tienen los órganos auditores en las entidades de poder realizar auditorías de desempeño de las dependencias e instancias gubernamentales, en donde implica que se delimitan a que exista mayor exhaustividad con respecto a la toma de decisiones, así como también la adecuada implementación y desempeño del servidor público tanto en los proyectos como en sus responsabilidades a desarrollar.
5. Alianza para el Gobierno Abierto. Política pública recientemente lanzada, año 2011, inicialmente por ocho países México, Brasil, Estados Unidos, Reino Unido, Indonesia, Filipinas, Noruega y Sudáfrica; conformándose en la actualidad (2014) con 64 países miembros.

El surgimiento de tal iniciativa obedece a que era necesario transformar de una manera sencilla y eficaz los avances que tienen los gobiernos participantes en materia de instrumentación de políticas públicas y aplicación del gasto, a través de formatos sencillos mediante páginas Web, en donde se establecerían problemas específicos de gestión y administración pública, los cuales serían de carácter reutilizable, sirviendo los mismos para el diagnóstico de determinados problemas de la agenda pública en materia de servicios públicos y gestiones de los mismos, los cuales serían involucrados a través de la transparencia regulada por órganos facultados para ello, la participación ciudadana y la colaboración entre ciudadanos y servidores públicos mediante la transversalidad de la administración de todos los niveles de gobierno, con el propósito de generar a mediano plazo un Estado Abierto de cara a la sociedad

²³ Revista El Mundo del Abogado, Año 15, Número 165, enero 2013, pp. 14-17.

4. Prospectiva de la evolución en materia de transparencia

Si partimos del principio de que la prospectiva es determinar el presente en función de la proyección que pretendemos del futuro, y en el caso concreto de la visión que se ha establecido a lo largo de este estudio, podríamos definir tres espacios de acción prospectiva para la determinación de la misma:

1. Espacio inicial año 2014.
2. Espacio intermedio año 2020.
3. Espacio ideal año 2030.

Para efectos prospectivos se establecerá el planteamiento de manera inversa:

1. Año 2030. Se deberá tener una visión y un sistema generalizado de transparencia en el que se contará con una cultura bien definida de la transparencia en la que la Ley deberá contemplar a una sociedad debidamente informada bajo caminos de interconectividad y de accesibilidad hacia el ciudadano, en donde es obligación del Estado que si se argumenta que el fomento de una cultura determinada, deberá existir por parte de las autoridades educativas, por mandato de Ley, que todos los niveles de educación formal se impartan principios, regulación, información y orientación hacia los educandos en materia de transparencia, en donde una sociedad más informada más interconectada con mayor accesibilidad tenga acceso a establecer comparativo de análisis sobre las ofertas pública que establecen sus respectivos planes de gobierno las autoridades en turno.

Por otra parte en materia de inclusión social, deberán motivarse la creación e instauración de organizaciones de la sociedad civil que verdaderamente velen por un combate a la corrupción desde un punto de vista generalizado no importando las filiaciones o fobias hacia determinada oferta pública de gobierno, no existiría el avance si estas organizaciones no son autorreguladas, corriéndose el riesgo de que sean representativas de demandas específicas con fines específicos y beneficios específicos hacia los promotores de las mismas lo que generaría demandas ciudadanas con poca contundencia y elitistas de la misma.

En función de que la oferta política cada vez es de mayor alternancia y con cuadros políticos más interesados en posicionamientos mercadológicos que den verdadero activismo social, se debe prever que el ciudadano recurrirá cada vez más a la mediatización de los temas-problemas para buscar alternativas de solución debiendo tener cuidado en el manejo que le dan a la información los medios masivos de comunicación en sus diferentes modalidades, teniendo que formar un ciudadano analítico y crítico mediante un proceso inductivo que fomente la verdadera inclusión social, mediante el conocimiento del quehacer del servidor público y sus tomas de decisiones, lo que generaría mayores beneficios en función de la oferta política hacia un ciudadano más informado, más comunicado, con

mayor capacidad de análisis, el cual demandaría acciones concretas, y a través de la práctica de la alternancia en el poder por parte de los gobiernos el ciudadano podría tener la posibilidad de obtener un análisis de lo que más le conviene en cuanto a la toma de decisiones en una democracia participativa.

En el marco regulatorio se estandarizaría el proceso de pasar de una diáspora jurídica a una ecúmene jurídica tal como lo establece Roberto de Souza, tendiendo a la universalización del derecho y donde como está surgiendo en la actualidad, las transformaciones e innovaciones que se tuviesen para con los estados en materia de transparencia serían vistos a la luz de los convenios y tratados internacionales donde se fortalece aún más el sentido del principio de *pro persona* consagrado como parte fundamental de los derechos fundamentales como es el de los derechos humanos, buscando así un equilibrio entre los fenómenos gnociológico y cognoscitivo del contexto que conforma el derecho natural y el derecho positivo.

2. Año 2020. Se deberá profesionalizar más al Poder Legislativo en la materia derivado de la experiencias surgida entre el lapso 2014-2020 que coincidirá con el ascenso de una nueva administración pública federal en donde se deberá tener que cuidar que la oferta pública que se ofrezca a los ciudadanos en materia de transparencia, se cumpla verdaderamente con dichos postulados, aquí el propósito elemental sería el de generar confianza y certidumbre por parte de los ciudadanos quienes tendrán a través de asociaciones, representaciones, colegios y entes activos de la sociedad una participación más directa y decisiva en materia de eliminar la corrupción, ya que en este periodo no será tan fácil establecer compromisos y no cumplirlos porque se instrumentará un tablero de compromisos en donde se observará el grado de cumplimiento o incumplimiento hacia los compromisos contraídos y el filtro y supervisión de estos serán órganos tripartitas en donde confluyan la representatividad de los ciudadanos, de los órganos que representen en ese momento la interpretación y observancia de la Ley y las dependencias e instancias de gobierno que por obligación deben cumplir y serán sujetos al escrutinio de las sociedad a través de la definición del horizonte: transparencia, acceso a la información, protección de datos personales, rendición de cuentas y Estado abierto, debiendo poner especial atención y énfasis como proceso de transformación y reforma a la Ley General en la materia que data del año 2014, en donde deben evitarse los desequilibrios derivados del entramado jurídico que se pueda suscitar al ponderar proyectos de reforma en función de intereses de grupos de presión o de concertaciones políticas, todo ello conduciría hacia una simulación del quehacer en materia de transparencia, provocando así que estas disfunciones lleven al fortalecimiento de la opacidad y corrupción.
3. Año 2014. Se deberá trabajar paralelamente en la instrumentación del Sistema Nacional de Transparencia para que coincida de manera conceptual con la observancia de la Ley secundaria en materia de transparencia.

Se deberá impulsar como nuevo paradigma de la transparencia la innovación y visión integral de dicho fenómeno mediante la inclusión de los órganos garantes en el país con personalidad y participación directa en la toma de decisiones, a través de la COMAIP, para que estos órgano no sean una réplica en diminutivo del órgano garante federal, se deberá tener una visión holística de lo que es la transparencia en todos los diferentes conceptos: transparencia, acceso a la información, protección de datos personales, rendición de cuentas, gobierno abierto.

El IFAI de manera inmediata tendrá grandes retos que afrontar entre otros:

- ✓ Reconocer que no es adecuado que forme parte como ente regulador del acceso a la información y de la protección de datos personales, en su acepción pública y privada, debiendo por lo tanto considerar por parte Poder Legislativo que no puede coexistir la ambigüedad acceso a la información-protección de datos personales, por lo tanto se debe establecer la posibilidad de que sea otro órgano autónomo el que tenga la responsiva del tema.
- ✓ Dentro del Sistema Nacional de Transparencia. El IFAI debe establecer su actuación como un órgano cuasi jurisdiccional.
- ✓ Debe establecer líneas argumentativas, hacia los órganos garantes en los Estados con el fin de establecer, con criterios de objetividad e imparcialidad, el papel que jugará como segunda instancia de revisión de los resolutivos de la entidades autónomas en el país; los criterios y lineamientos que establezca el IFAI deben ser determinantes.
- ✓ Otro reto importante será el de ser un ente procesal a través del recurso de atracción.
- ✓ En la reforma realizada al artículo 73 constitucional, debe separarse la concepción Estados-Acceso a la información y protección de datos, ya que esta concepción representa una dualidad y un doble rol que encara en IFAI.
- ✓ Con respecto a la máxima publicidad, se debe considerar: la pauta interpretativa sujeta a argumentación, así como también enfrentar la batalla por la interpretación que se le dé a esta argumentación jurídica.
- ✓ En materia de archivos deberá darle visibilidad, estableciendo una convocatoria a nivel nacional para ir así gradualmente logrando un proceso de generación en materia de recursos humanos.
- ✓ En materia de acceso a la información deberá democratizar las solicitudes ya que no hemos sabido llegar al grueso de la población y por lo tanto se debe construir la cultura de la transparencia a través de casos de éxito.
- ✓ Por último, se debe aprender de la experiencia de la conformación y desempeño de la anterior integración del IFAI, en donde se debe evitar la alineación del voto mediante la verdadera interpretación de un órgano colegiado, el cual mediante acuerdos de institucionalidad se trabaje objetivamente a favor de la transparencia y su impacto en la sociedad.

III. CONCLUSIONES

El presente estudio representa la evolución que ha tenido la transparencia en el contexto nacional y su impacto en el contexto local del Estado de Puebla, en donde se establece que con respecto al impacto, el Estado, ha tenido repercusiones si no determinantes si demostrativas de cómo se deben correlacionar las disposiciones normativas en contra parte con las demandas ciudadanas, es un camino que se ha recorrido del año 2002 al año 2014, doce años de transitar por la transparencia y sus cambios, innovaciones, transformaciones, que han impulsado un avance paulatino en la materia en el contexto nacional y que hoy en día nos enfrentamos a un gran reto que no tiene reversibilidad, un reto que requiere que de manera general lo enfrente esta generación con responsabilidad y principios de ética y disposición, porque está demostrado que no basta solo con la instrumentación y promulgación de leyes y reformas para avanzar, cuenta también el papel que se sigue por parte de las autoridades para que den cabal cumplimiento a dichos ordenamientos, por ello no se puede concluir que la transparencia es un tema agotado, con trascendencia histórica y con medición de resultados porque es justo reconocer que también tiene mucho que ver el contexto que durante este periodo de análisis se han desarrollado las premisas de transformación del país, tales como bipartidismo, inclusión social, casos de corrupción, opacidad en algunos segmentos de la información, estrategias legales para en su caso judicializar los resolutivos, etcétera, por lo tanto han habido limitantes, pero también han surgido avances en donde se observa a una sociedad civil más coercitiva con inercias de interacción y posibilidades de desarrollo, las cuales deberán engrosar en su ámbito de acción de más organizaciones y ciudadanos que enarboles la bandera de la transparencia a través de una visión doctrinaria, de investigación y análisis y de demandas organizadas por parte del ciudadano hacia la transparencia.

Estos catorce años del siglo veintiuno representan la construcción del nuevo paradigma que se ha instrumentado para cimentar las bases de una visión de una nueva cultura de la transparencia en la cual debemos considerar:

- ✓ Que la generalización de la Ley no sea un modelo imperativo de la transparencia, sino por el contrario sea un modelo participativo y de real entendimiento y de conciliación entre las partes involucradas, que permita un trabajo armonioso a través de una visión generalizada del quehacer de la transparencia.
- ✓ Que la innovación sea el denominador común de hacia donde se quiere llegar a través del tiempo en la transformación de la transparencia bajo un esquema comparado universalmente y bajo un sistema debidamente establecido en la Ley y regularizado por los órganos responsables de esta transformación.
- ✓ Que verdaderamente los órganos garantes denoten su autonomía a través de la personalidad con que los inviste la Ley y no tan sólo hablo de los órganos garantes en materia de transparencia, sino también de todos aquellos órganos garantes que se crearon y se crearan producto de las reformas estructurales surgida en los dos últimos años, en donde el Estado pretende asumir un papel de vanguardia en dichas estructuras, pero

también debe asumir el compromiso de evaluarlas con un rigor metodológico de cara a la sociedad para que sea ella misma la que califique desde su perspectiva como se han realizado los compromisos que han sido materia de vinculación entre el gobierno y el ciudadano.

- ✓ Que la política pública de gobierno abierto no se quede en un mero cumplimiento de metas vagas, sino que sea una verdadera herramienta de medición de resultados, de manera proactiva sobre el camino y rumbo que está tomando el Estado, de no ser así nos estaremos enfrentando a una moda coyuntural que como todas las que han sucedido tendrán su vigencia y caducidad con poca contundencia.
- ✓ Si verdaderamente se quiere interpretar la autonomía y facultad de los órganos garantes, deberán destinarse presupuestos dignos a los mismos para la adecuada funcionalidad y logro de resultados.
- ✓ El impacto de los resultados deben ser medibles y de conocimiento público de la ciudadanía, no elitistas y focalizados hacia determinados estratos de la población, ya que los ciudadanos somos todos no importando condiciones, capacidades y deseos de participación.
- ✓ Si el IFAI ejercerá el recurso de atracción sobre los resolutiveos de las entidades federativas, deberá establecer de manera sencilla, clara y transparente las reglas a seguir en dicha obligación, ya que se podría caer en el error de que se convirtiera en el instrumento político hacia los estados y pasaría a segundo término el propósito de dicha instrumentación legal que tiene el ciudadano; así como también deberá como segunda instancia establecer las líneas argumentativas que contengan esta disposición hacia los órganos garantes en los estados para poder interactuar así con sentidos de equidad, oportunidad y legalidad.
- ✓ Los partidos políticos y los municipios en el país, al presentar un síntoma similar, deberán asumir su responsabilidad en cuanto a transparentar todas y cada una de las acciones que desarrollan en materia de transparencia, ya que hasta el momento se ha observado por parte de:
 - Partidos políticos. Poco o nulo interés para realizar acciones de comunicación hacia los ciudadanos mediante las obligaciones de transparencia en donde por lógica el tema que más les afecta es el de transparentar el manejo y uso de los recursos públicos, sus prerrogativas, sus planes y programas de acción para ser evaluados por los ciudadanos, y sus esquemas de vinculación con los ciudadanos, lo que se traduce en que no existe el más mínimo interés para poner en contexto este fenómeno de la aplicación de los recursos otorgados por el Estado, en donde dicho desinterés se traduce en que la ciudadanía demuestra un hartazgo, desconfianza y poca participación en los procesos de participación democrática.
 - Municipios. Aquí la interpretación va en el sentido que la mayoría de las veces argumentan las autoridades responsables el desconocimiento del tema y la no priorización del mismo en la agenda pública, inhibiendo así la participación de los entes responsables de las unidades de transparencia, y por lo tanto en lugar de ser catalizadores del buen gobierno se convierten en adversarios de la transparencia. Otro argumento es la falta de capacitación con respecto al tema, en donde se observa que es más bien el desinterés que existe del mismo, dado que al convocarlos a una capacitación y orientación no asisten los

responsables de dicha responsabilidad, sino que envían servidores públicos emergentes para que cubran la asistencia y participación pasiva hacia dicha convocatoria. Otro argumento ajeno que no establecen las autoridades municipales, es el del cúmulo de actividades que de manera general establecen los dos niveles de gobierno federal y estatal, para que cumplan con el fenómeno de la innovación de manera enunciativa al participar pasivamente a una serie de seminarios, coloquios y foros, en donde el sentido de la misma es el que asimilen estrategias de políticas públicas que imperaran en los próximos años en un lapso de tres horas y donde el seguimiento y evaluación posterior a dichas estrategias se hacen a nivel documental y de poca o nula accesibilidad hacia los ciudadanos, cuando son consideradas dichas actividades como obligaciones de transparencia

Este es el país que tenemos y al que aspiramos, por lo tanto tenemos que involucrarnos de manera más decidida y contundente hacia el quehacer de la transparencia, independientemente del ámbito en el que nos desarrollemos ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, servidores públicos, entes especializados y representativos, doctrinarios y estudiosos de la materia, al fin y al cabo todos ciudadanos, ese es el reto y lo tenemos que asumir con responsabilidad.

BIBLIOGRAFÍA

Libros

- ACKERMAN, John (coordinador), *Más allá del acceso a la Información, Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho*, Siglo XXI Editores, México, 2008.
- BUSTILLO, Jorge y CARBONELL Miguel (coordinadores), *Hacia una democracia de contenidos: La reforma constitucional en materia de transparencia*, UNAM-IFAI-InfoDF, México.
- CARBONEL, Miguel y PEDRAZA DE LA LLAVE Susana Thalía (coordinadores), *Elementos de técnica legislativa*, Porrúa-UNAM, 3ª ed., México, 2004.
- CARBONELL, Miguel, *Teoría de los Derechos Humanos y del Control de Convencionalidad*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2014.
- Comisión para el Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, *6o. Informe de Actividades 2010*.
- ESCOBEDO, Juan Francisco, *La invención de la transparencia*, Miguel Ángel Porrúa-ICAI-IMIPE, México, 2010.
- FERNA DE RODRÍGUEZ, José Julio, *Lo público y lo privado en Internet, intimidad y libertad de expresión en la Red*, UNAM, México, 2004.
- FREGOSO, Javier, *Impacto social de la protección de datos personales*, en Revista Transparentemente, CAIP, año 2012, número 5
- Honorable Congreso del Estado de Puebla, LVII Legislatura, *Prontuario Legislativo*.
- IFAI, *Análisis del régimen de transparencia y acceso a la información en los Estados y la Federación*, México, 2013.
- IFAI, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la reforma al Art. 6o. Constitucional*, México, 2007.
- IFAI, *Reforma al artículo 6º constitucional que establece el acceso a la información pública como un derecho fundamental de los mexicanos*, México, 2007.
- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, *Democracia y acceso a la información*, Tribunal Electoral del Poder judicial de la Federación, México, 2005.
- LÓPEZ RUÍZ, Miguel, *La investigación jurídica*, México, 2005.
- PEARLMAN, Mitchell, *Experiencias de reformas en otros países a leyes de acceso a la información*, México Transparente, Boletín informativo, año IV número 2 marzo-mayo/2008.
- SALAZAR UGARTE, Pedro (coordinador), *El derecho a la información en la Constitución Mexicana: razones, significados y consecuencias*, UNAM-IFAI, México, 2008.

- TÉLLEZ VALDÉS, Julio, *Derecho Informático*, Mc Graw Hill, 3ª ed., México, 2007.

Marco Jurídico Constitucional

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Reforma del 20 de julio de 2007 al Artículo 6º y del 30 de abril de 2009 al Artículo 73)
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (Expedida el 11 de junio de 2002 y Reformada el 05 de julio de 2010 a los artículos 3, fracciones II y VII, y 33, así como la denominación del Capítulo II, del Título Segundo)
- Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares (Expedida el 05 de julio de 2010)
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla (Reforma del 08 de Octubre de 2010 al Artículo 12 fracción VII)
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información pública del Estado de Puebla (Expedida el 16 de Agosto de 2004 y Reformada el 18 de Julio de 2008)
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla (Expedida el 31 de diciembre de 2011)
- Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados (Expedida el 25 de noviembre de 2013)

Páginas de Internet

- www.infomex.org.mx
- www.juridicas.unam.mx
- www.ojp.pue.gob.mx
- www.ordenjuridico.gob.mx
- www.scjn.gob.mx
- http://www.iie.com/publications/chap-ters_preview/12/2iie2334.pdf
- http://www.global.asc.upenn.edu/docs/anox06/secure/july26/carlon_goldberg/op-tional/26_carlongoldberg_optionalreading6.pdf
- www.inegi.org.mx Censo de Población y Vivienda 2010
- Pacto por México (en línea). Disponible en <http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf>
- Propuestas de campaña de Enrique Peña Nieto (en línea). Disponible en <http://www.eleccion2012mexico.com/candidatos/enrique-pena-nieto/propuestas/gobierno-eficaz>
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (en línea). Disponible en <http://pnd.gob.mx/>
- Reformas en acción (en línea). Disponible en <http://reformas.gob.mx/>
- Índice del Derecho de Acceso a la Información en México (en línea). Disponible en <http://idaim.org.mx/>
- Índice Nacional de los Órganos Garantes del Derecho de Acceso a la Información (en línea). Disponible en <http://www.inogdai.org/>

ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICAS

Índice de Cuadros

Cuadro 1.	Evolución Legislativa del Derecho de Acceso a la Información Federal (1977-2011)	6
Cuadro 2.	Evolución Legislativa del Derecho de Acceso a la Información en Puebla (2004-2011)	11
Cuadro 3.	Evolución Legislativa del Derecho de Acceso a la Información Federal (2012-2014)	22
Cuadro 4.	Evolución Legislativa del Derecho de Acceso a la Información en Puebla (2012-2014)	27
Cuadro 5.	Índice del Derecho de Acceso a la Información en México (IDAIM)	28
Cuadro 6.	Ranking del Índice Nacional de los Órganos garantes del Derecho de Acceso a la Información (INOGDAI)	29
Cuadro 7.	Evaluación a Portales de Transparencia de Sujetos Obligados, Poder Ejecutivo, segundo semestre 2012	36
Cuadro 8.	Evaluación a Portales de Transparencia de Sujetos Obligados, Poder Ejecutivo, 2013	38
Cuadro 9.	Evaluación a Portales de Transparencia de Sujetos Obligados, Poder Ejecutivo, primer semestre 2014	40
Cuadro 10.	Evaluación a Portales de Transparencia de Sujetos Obligados, Poder Legislativo, segundo semestre 2012	42
Cuadro 11.	Evaluación a Portales de Transparencia de Sujetos Obligados, Poder Legislativo, 2013	43
Cuadro 12.	Evaluación a Portales de Transparencia de Sujetos Obligados, Poder Ejecutivo, primer semestre 2014	43
Cuadro 13.	Evaluación a Portales de Transparencia de Sujetos Obligados, Poder Judicial, Segundo semestre 2012	44
Cuadro 14.	Evaluación a Portales de Transparencia de Sujetos Obligados, Poder Judicial, 2013	44
Cuadro 15.	Evaluación a Portales de Transparencia de Sujetos Obligados, Poder Judicial, Primer semestre 2014	44
Cuadro 16.	Evaluación a Portales de Transparencia de Sujetos Obligados, Tribunales Administrativos, Segundo semestre 2012	45
Cuadro 17.	Evaluación a Portales de Transparencia de Sujetos Obligados, Tribunales Administrativos, 2013	45
Cuadro 18.	Evaluación a Portales de Transparencia de Sujetos Obligados, Tribunales Administrativos, Primer semestre 2014	46
Cuadro 19.	Evaluación a Portales de Transparencia de Sujetos Obligados, Ayuntamientos, Segundo semestre 2012	46
Cuadro 20.	Evaluación a Portales de Transparencia de Sujetos Obligados, Ayuntamientos, 2013	47
Cuadro 21.	Evaluación a Portales de Transparencia de Sujetos Obligados, Ayuntamientos, Primer semestre 2014	47
Cuadro 22.	Evaluación a Portales de Transparencia de Sujetos Obligados, Órganos Autónomos, Segundo semestre 2012	49

Cuadro 23.	Evaluación a Portales de Transparencia de Sujetos Obligados, Órganos Autónomos, 2013	49
Cuadro 24.	Evaluación a Portales de Transparencia de Sujetos Obligados, Órganos Autónomos, Primer semestre 2014	50
Cuadro 25.	Evaluación a Portales de Transparencia de Sujetos Obligados, Partidos Políticos, Segundo semestre 2012	51
Cuadro 26.	Evaluación a Portales de Transparencia de Sujetos Obligados, Partidos Políticos, 2013	51
Cuadro 27.	Evaluación a Portales de Transparencia de Sujetos Obligados, Partidos Políticos, Primer semestre 2014	51
Cuadro 28.	Esquema de desarrollo de la Sociedad de la Información	59
Cuadro 29.	Esquema de desarrollo de la Sociedad del Conocimiento	59

Índice de Gráficas

Gráfica 1.	Solicitudes de información hacia Sujetos Obligados 2006-2011	32
Gráfica 2.	Solicitudes de información hacia Sujetos Obligados 2012-2014	33
Gráfica 3.	Recursos de revisión interpuestos contra Sujetos Obligados 2006-2011	34
Gráfica 4.	Recursos de revisión interpuestos contra Sujetos Obligados 2012-2014	35
Gráfica 5.	Promedio de Evaluación a Portales de Transparencia de Sujetos Obligados, Poder Ejecutivo 2012-2014	42
Gráfica 6.	Promedio Evaluación a Portales de Transparencia de Sujetos Obligados, Poder Legislativo 2012-2014	43
Gráfica 7.	Promedio Evaluación a Portales de Transparencia de Sujetos Obligados, Poder Judicial 2012-2014	45
Gráfica 8.	Promedio Evaluación a Portales de Transparencia de Sujetos Obligados, Tribunales Administrativos 2012-2014	46
Gráfica 9.	Promedio Evaluación a Portales de Transparencia de Sujetos Obligados, Ayuntamientos 2012-2014	48
Gráfica 10.	Promedio Evaluación a Portales de Transparencia de Sujetos Obligados, Órganos Autónomos 2012-2014	50
Gráfica 11.	Promedio Evaluación a Portales de Transparencia de Sujetos Obligados, Partidos Políticos 2012-2014	52