

La Transparencia como política pública de una nueva gobernanza

“La participación social responsable”

Dra. Norma Estela Pimentel Méndez

Introducción

Es común escuchar la frase articulada “Estado de Derecho”, motivo de estudio formal de las academias de Derecho, Ciencia Política, así como de ramas vinculadas a las Ciencias Sociales y Humanidades. Desentrañar su evolución en un determinado lugar, considerando las condiciones particulares políticas y económicas del entorno, para identificar el derecho vigente que debe ser el resultado de las necesidades de la sociedad, para dar paso a la propia creación de las Instituciones jurídicas, la identidad de poderes y su moderna división, nacida con motivo de las revoluciones intelectuales e industriales, se aprecia necesario para afirmar que la base de la sociedad, debe ser el derecho.

En la medida que es factible apreciar las diferencias que afectan a los receptores del derecho, ciudadanos todos, pertenecientes al sector público o privado por sus actividades, funcionando en lo individual como personas físicas o agrupados como personas morales, se torna importante reconocer que la simplicidad con la que suele estudiarse el fenómeno jurídico, para dividirse como tradicionalmente se suele hacer en tres grandes bloques: social, público o privado, resulta insuficiente ante la realidad compleja que las herramientas jurídicas buscan regular. Por lo anterior, se considera que una alternativa es la aplicación de la teoría general de los sistemas, en tanto paradigma científico, que se caracteriza por su perspectiva holística e integradora, en donde lo importante son las relaciones y los conjuntos que a partir de ellas emergen; con base en esa teoría, es factible identificar el hilo conductor entre los principios de rendición de cuentas y la transparencia, la demanda nacional e internacional de mayores espacios para participación ciudadana en la propia construcción del Estado, así como del ejercicio al derecho de acceso a la información con el adecuado respeto a los datos personales, para la construcción de sociedades corresponsables de sus derechos y obligaciones.

Razón de lo anterior, el presente documento se divide en tres grande apartados, el primero resume las opiniones de la suscrita en torno a la interpretación (sistémica) del

derecho con base en el valor de la Transparencia, eje fundamental del estado de derecho que reconoce como fundamental el Acceso a la Información. El segundo apartado presenta las consideraciones respecto del impacto reformista del artículo 6 Constitucional en relación al nivel de gobierno Municipal. El tercer apartado se limita a las consideraciones que a título personal y basada en la formación académica que debidamente he acreditado, así como integrante del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, se sugieren en la elaboración de las políticas públicas que se encuentra entre las atribuciones del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Puebla.

1. El derecho, su interpretación sistémica con base en el valor de la Transparencia.

Con la reforma acaecida al artículo 6 ° de la Constitución Política en 1977, México evolucionó para incluir en el catálogo de derechos y garantías constitucionales, el derecho de Información, estableciéndose la obligación al Estado de garantizarlo. Desde esa época hasta la fecha, el artículo ha sido modificado en otras cinco ocasiones, con la finalidad de estar *ad hoc* a las tendencias que marca el derecho internacional, así como por la necesidad de contar con Instituciones Nacionales y Locales que construyan el camino entre las normas, las políticas públicas y la participación ciudadana, para materializar el ejercicio del derecho acceso a la información así como la protección de los datos personales en posesión de entes públicos y privados.

Con la técnica jurídica idónea, las leyes pueden ser modificadas para buscar regular las condiciones más adecuadas para la sociedad, sin embargo, esta simple afirmación puede llegar a generar asimetrías, de origen, en la interpretación de los ciudadanos sujetos al sistema jurídico. La situación inicia problematiza, pues la propia palabra “derecho” genera la posibilidad de diversas construcciones mentales, al referirse a un elemento que no puede percibirse por medio de los sentidos, siendo necesario recurrir a la perífrasis, para poder con base a los conocimientos adquiridos, generar una abstracción mental de lo que significa “derecho”.

Esa asimetría de interpretación se vuelve a presentar cuando se busca identificar la diferencias o aproximaciones entre familias jurídicas, como las fusiones que se han generado entre el sistemas jurídicos de *common law* con las provenientes de la tradición romano-

germánica, o al analizar a las Instituciones de derecho, o al revisar los mecanismos de impugnación para determinada materia, en todos estos casos se requiere el uso de perífrasis, en los que percepción personal preconcebida, los conocimientos adquiridos sobre las materias –o la ausencia de éstos- tendrán un papel importante, como ha ocurrido en el entramado jurídico conceptual de los binomios: transparencia y rendición de cuentas, así como derecho a la información y protección de datos personales.

Por su aproximación etimológica, la palabra derecho proviene del latín *directum* (directo) que se deriva del latín *dirigere* (enderezar o guiar). En su más amplio sentido, la palabra derecho se refiere a lo que es recto y no se tuerce, sin embargo esto sólo es una interpretación de la fuente del vocablo.

Desde que los romanos otorgaron base científica a la investigación, diversos autores han buscado enunciar de manera atinada al derecho con la finalidad de aproximarlos a ciencia. El Diccionario Jurídico Espasa presenta una de las tantas definiciones del derecho, con un enfoque más hacia su clasificación en objetivo y subjetivo, en la que se entraña la combinación de dos planos: el normativo o jurídico, y el axiológico o valorativo, lo que refiere dos tipos de lenguaje distintos.

Para este análisis, derecho objetivo puede ejemplificarse por medio de la regulación contenida en el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se establecen diferentes derechos a tutelar por el Estado: a manifestar ideas; a ejercer réplica; de acceso a información; de acceso a tecnologías de la información, comunicación, servicios de radiodifusión y telecomunicaciones; así como de protección de datos personales, todos los anteriores, motivo de normatividad secundaria que establece sus principios, procedimientos, infracciones y sanciones. Ahora bien, en el plano subjetivo (axiológico o valorativo) esta regulación se identifica con el principio de Transparencia, arraigado no sólo al artículo 6° Constitucional, sino también a las funciones que realiza el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (art. 3° fracc. IX párrafo quinto), las actividades de las Empresas Productivas del Estado como Petróleos de México y la Comisión Federal de Electricidad (art. 25 párrafo quinto), la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (art. 26 inciso B párrafo cuarto), los procedimientos de concesiones del espectro radioeléctrico (art. 28 párrafo dieciocho), en la administración de los recursos económicos de la Federación, Estados, Municipios y Ciudad de México (art.

134), pues en todos estos preceptos la Constitución establece como base para su regulación el principio de Transparencia.

Otra forma de referirse al derecho vigente, consiste en identificar el *ius*, cuya expresión engloba los *dictum* de autoridades¹, por ejemplo: la ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, la General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, las leyes locales armonizadas en la materia, los acuerdos y tratados internacionales como la Convención Interamericana contra la Corrupción², las jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como la de rubro "*Garantías individuales (Derecho a la Información). Violación grave prevista en el segundo párrafo del artículo 97 constitucional. La configura el intento de lograr la impunidad de las autoridades que actúan dentro de una cultura del engaño, de la maquinación y del ocultamiento, por infringir el artículo 6° también constitucional*"³, los Lineamientos Generales emitidos por el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, las resoluciones del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, así como las que emanan de los órganos garantes locales.

Partiendo de enumerar las situaciones en las que es factible encontrar al derecho como puede ser en la legislación, jurisprudencia, resoluciones jurisdiccionales y convenios, es momento oportuno para reconocer la necesaria relación del derecho con las decisiones que día a día ejecutan las personas físicas y colectivas, así como sus consecuencias.

La simple referencia de conceptos como espontaneidad de cumplimiento, cultura de la legalidad, proactividad, entre otros, es insuficiente para transformar a las personas en ciudadanos con valores inculcados, que podría convertirse en la utopía que motivara a sostener que el Derecho se integrara por un catálogo de normas blancas que por su sola existencia fuese respetado. De ser así, no habría necesidad que los órganos garantes emitieran resoluciones sobre la confidencialidad de datos personales, como una condición de clasificación de la información pública, para tutelar la esfera más íntima de las personas y

¹ Tamayo, R., *Introducción analítica al estudio del Derecho*, México, Themis, 2008, p. 13.

² Signada por nuestro país el 29 de marzo de 1996, ratificada por el Senado el 30 de octubre de 1996 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de noviembre de ese mismo año.

³ Tesis: P. LXXXIX/96, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, Junio de 1996, p. 513

encontrar un equilibrio en la ponderación de derechos, por una lado de máxima publicidad y por el otro de máxima privacidad, teniendo la atribución para establecer lo conducente.

La construcción mental de la palabra derecho se torna una pretensión, cuando se reconoce su cercana relación con otras áreas del conocimiento social. Existen propuestas relevantes que plantean como incompletos aquellos estudios jurídicos que se separan del resto de las ciencias sociales, como si los fenómenos del *ius* no estuviesen influenciados por el propio comportamiento psicológico y cultural de los agentes. Morín y Luhmann, precursores del pensamiento complejo, reconocieron que el mundo no es un espacio inmóvil, sino que interactúa y se conecta gracias a la comunicación. Si el derecho es un *dictum*, es natural que requiere de un canal –ley, resolución, acuerdo, jurisprudencia, etc.- por medio del cual el emisor –la autoridad- lo transmita a los receptores –la sociedad

Uno de los retos que afronta en la actualidad el derecho es reconocer la interrelación necesaria con otras ciencias sociales para comprender de manera adecuada, los hechos o actos del ser humano que requieren la creación o modificación del *ius*.

La interpretación tradicional al orden jurídico positivo mexicano, suele tener como base los estudios de Hans Kelsen⁴ con la estructura piramidal que jerarquiza las leyes supremas de conformidad con el artículo 133 de la Constitución Política, sin embargo al haberse modificado el artículo 1º para reconocer a todas las personas los derechos humanos contenidos en ésta, así como en los Tratados Internacionales de los que México sea parte, se propició la interpretación e instrumentación del principio *pro persona*, pues la norma ordena favorecer en todo tiempo a las personas con la protección más amplia de sus derechos.

Con independencia de los argumentos que puedan presentar quienes defienden la supremacía Constitucional o quienes consideran de mayor relevancia los Tratados Internacionales, esta reforma fue el resultado de relaciones supranacional de México, sus ciudadanos y sus sociedades. Es muestra de que las familias jurídicas se encuentran en relación, flujo e interacción, lo que más allá de generar comparativos, refuerza la idea de que la fórmula piramidal de la supremacía de leyes, ha quedado superada.

La Constitución establece el “libre acceso a información” sin ponderar de inicio, que ésta sea de índole pública o privada, aunque más adelante pareciera enfocar esta libertad al acceso de aquella pública, al referirse en lo específico a la que pose cualquier autoridad,

⁴ García, E., *Introducción al Estudio del Derecho*, 61ª ed., México, Porrúa, 2009.

incluyendo desde la reforma acaecida en mayo de 2014 a los fideicomisos y fondos públicos, a los partidos políticos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en cualquier nivel.

La nueva Ley General de Transparencia desarrolla de manera puntual, los procedimientos que deberán implementar los responsables de las áreas que cuentan con la información para publicarla, así como para resolver las promociones que mediante solicitudes de acceso sean recibidas, especificando las causales por las que se podrá proceder de manera excepcional a la clasificación de la información, bajo la condición de reservada o confidencial.

Por ejemplo, en el caso en que la información solicitada se encuentre vinculada con el acceso a datos personales de terceros, en razón de que se podría afectar su vida privada, honor y propia imagen o en aquellos casos en que la información pública se encuentre protegida por el secreto comercial, industrial, bancario, fiduciario, fiscal y profesional, las regulaciones en materia de derechos de autor y propiedad intelectual, entre otras hipótesis que establece la ley, el principio de “máxima publicidad” se podrá restringir derivado de la propia calidad que la Ley le ostenta a la información, al calificarla como confidencial.

El principio de máxima publicidad es básico para la aplicación de la normatividad que regula el derecho de acceso a la Información y la Transparencia, al converger directamente con el principio *pro persona*, el cual reconoce que en la interpretación jurídica que se realice se deberá buscar el mayor beneficio para todas las personas, para que todas puedan tener acceso a la totalidad de información que requieren. En la actualidad la Constitución, la Ley General y las locales armonizadas, reconocen el principio de “máxima publicidad” en el manejo de la información pública, siendo importante reconocer la participación del Poder Judicial de la Federación, pues fue la tesis de rubro: “Acceso a la información. Implicación del principio de máxima publicidad en el derecho fundamental relativo”⁵, la que reconoció la sujeción a este principio, lo que permite el ejercicio de la libertad de expresión así como el control de las Instituciones del Estado.

El Estado al fungir como guía de la relación holística entre el principio de Transparencia y el derecho, se sujeta al principio de legalidad. La primera manifestación de

⁵ Tesis: I.4o.A.40 A (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XVIII, Marzo de 2013, Tomo 3, p. 1899

este principio será el cumplimiento a la obligación constitucional señalada en el artículo 16, por el que se interpreta que todos los actos de autoridad deben estar fundados y motivados, de conformidad con la aplicación de la legislación vigente. No existe ley que suprima este criterio. Sin embargo, por criterio del Poder Judicial de la Federación se considera que los actos de publicidad que realicen los órganos de gobierno, como boletines de prensa, comunicados, conferencias, discursos, entrevistas, entre otros medios de divulgación, no requieren incluir la cita de preceptos legales para considerar cumplido el principio de legalidad (Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, 2011). Con esto se simplifica la posibilidad de mantener informada a la sociedad, se permite la construcción de mensajes más congruentes con el público receptor y se flexibiliza el criterio del principio de legalidad con la finalidad de lograr proximidad entre gobierno y ciudadanía.

El Estado de Derecho se fundamenta en la separación de poderes, el respeto de los derechos fundamentales, el principio de legalidad de la actuación administrativa y la responsabilidad del propio Estado –contractual y extracontractual. El Estado para ser tal debe supeditarse al derecho, de lo contrario sería “simple fenómeno de fuerza”⁶ sin legitimación, objetivos ni misión.

La evolución del concepto de Transparencia, así como de la regulación del Derecho de Acceso a la Información, ha generado la necesidad de desarrollar un catálogo de mandatos jurídicos aplicables al orden jurídico mexicano que reglamenten las actividades tanto públicas como privadas, quedando aún pendientes los estudios que demuestren si las reformas acaecidas permiten la apropiación del derecho de acceso a la información y la tutela de los datos personales, o permiten el comportamiento evasivo, antijurídico social.

2. La Transparencia desde la Visión Municipal

Si bien el artículo 6º constitucional considera que toda la información en posesión de cualquier autoridad, es pública, con lo que queda comprendido el nivel de gobierno municipal por lo que claramente la Ley General en la materia y las locales consideran al Municipio como sujetos obligados de estas normas, la única mención expresa del principio de Transparencia en la esfera municipal es la indicada en el artículo 134, sin que el artículo 115

⁶ Porrúa, F., *Teoría del Estado*, 40ª ed., México, Porrúa, 2007, p. 368

que es la base de la regulación constitucional de los Ayuntamientos se refiera a la Transparencia, mucho menos a la protección de los Datos Personales.

El profesor Richard Oliver, pionero en analizar a profundidad las posibilidades que presenta el concepto de Transparencia, considera que su axioma principal es "dejar que la verdad esté disponible para que otros la vean sin tratar de ocultar u opacar el significado o alterar los hechos"⁷, siendo este el principal reto al que se enfrenta cualquiera de los considerados por las leyes como Sujetos Obligados, al tener la obligación de permitir que el ciudadano conozca, comprenda y se cerciore de la verdad, por difícil que esta sea.

Desde el entorno público representantes de entidades actualmente extintas y renovadas como el Instituto Federal Electoral (IFE) y el propio Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), han mostrado su postura sobre el objetivo de la Transparencia al considerarla "el facilitador del funcionamiento organizacional porque reduce las probabilidades de que algunos actores organizacionales desvíen su comportamiento"⁸. Calificar la Transparencia de "facilitadora" sería lo más adecuado siempre y cuando existiendo previamente en la sociedad y las organizaciones la cultura por desarrollar sus acciones con pleno apego a derecho, se convirtiera en la herramienta para vincular lo público con lo privado y social, mediando entre los sectores para alcanzar como objetivo común la verdad.

El pilar de Transparencia se caracteriza en que la información sobre las decisiones y el quehacer gubernamental debe encontrarse abierta, completa, de forma oportuna, gratuita y que permita su procesamiento para la toma de decisiones, garantizando que se encuentre en formatos que faciliten su accesibilidad, lo que en algunos casos se ha enfocado a la implementación de herramientas tecnológicas y de comunicación, sin embargo, dependiendo de las condiciones específicas de los ciudadanos a quienes se busca beneficiar no es la única alternativa ni la más eficiente para la promoción de sus derecho.

Con la promulgación el 4 de mayo de 2015 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se ha buscado generar la construcción de mecanismos eficientes para la instrumentación de un nuevo nivel de Transparencia, que ha incluido otra condición para este nuevo paradigma de accesibilidad por medio del Gobierno Abierto,

⁷ Oliver, Richard, *What is transparency?*, Nueva York, McGraw Hill, 2004, pp. 4-5.

⁸ Vergara, Rodolfo, *La Transparencia como Problema*, México, IFAI, 2005, p. 27.

concepto incluido en el artículo 59 de la norma en comento, que busca desarrollarse por medio de acciones coordinadas entre el Estado y la sociedad civil.

En el caso de los Municipios, además de dar cumplimiento al catálogo de las nuevas obligaciones que le imponen tanto la Ley General como la Ley local, existe la obligación de garantizar el Derecho Humano de acceso a la información, lo que incide en la toma de decisiones y acciones de su esfera de competencia, además en cumplimiento al Capítulo III de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado, los Ayuntamientos debieran encaminarse a generar esquemas y modelos de Gobierno Abierto que incorporen la participación informada de sus ciudadanos.

En torno al Gobierno Abierto se procurará que las obligaciones de Transparencia se publiquen siguiendo las características de datos abiertos y accesibles, pudiendo requerirle al Instituto de Transparencia que coadyuve con éstos así como con los representantes de la sociedad civil, en la implementación de mecanismos de colaboración para la promoción e implementación de políticas y mecanismos de apertura gubernamental, por lo anterior se requiere del diseño e implementación de la estrategia que permita identificar con la participación de los actores públicos y sociales involucrados, las acciones concretas que permitan la mayor accesibilidad a la información posible. Un reto adicional consiste en identificar las medidas que faciliten el acceso y búsqueda de la información para personas con discapacidad y se procurará que la información publicada, la difusión de contenidos con lenguaje sencillo y comprensible, así como de herramientas focalizadas para quienes se comunican con lenguas indígenas.

Desde el enfoque supranacional, durante la Cumbre Anual de la Alianza Gobierno Abierto 2013, al presentarse las conclusiones sobre el problema coyuntural, que consistió en identificar la definición de Gobierno Abierto, se dejó también de manifiesto la necesidad de:

“... El énfasis que empieza a tener lo local entre las iniciativas de gobierno abierto. Siendo el espacio de proximidad e interacción por excelencia entre los gobiernos y los ciudadanos, los territorios subnacionales empiezan a consolidarse como escenarios donde es posible

aterrizar las ideas básicas no solo de transparencia y participación, sino de la ansiada colaboración entre actores sociales.”⁹

Resulta interesante el enfoque hacia las administraciones locales subnacionales, pues en el caso particular de los Ayuntamientos en México, se trata del nivel de gobierno de mayor contacto con la población, se observa el área de oportunidad que favorece la comunicación asertiva en favor de la participación ciudadana. La fortaleza de los proyectos se relaciona con el grado de involucramiento de los ciudadanos en las diferentes etapas de las políticas públicas municipales a implementar.

Un elemento que caracteriza al Gobierno Abierto es la vinculación al uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación, para “conectar a los ciudadanos, con datos abiertos, innovación abierta y diálogo abierto¹⁰”, por lo que se infiere que por medio de herramientas tecnológicas será factible que germine Gobierno Abierto. Esta relación coloca en riesgo a los Municipios que no cuentan con acceso a internet, cifra que de acuerdo con el reporte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, se reduce a tan sólo seis en el Estado, sin embargo, pese a que en su mayoría existen puntos de acceso a internet público (el dato para el Estado refiere una cobertura del 72.7% de la población), el Gobierno Abierto no consiste en contar con un espacio de Transparencia albergado dentro de los sitios web oficiales de los sujetos obligados, sino de estrategias diseñadas con el uso de TIC’s o sin la presencia de estas, que favorezcan la toma de decisiones de los ciudadanos en procesos de índole pública, es decir, el empoderamiento por medio de la información en favor de las personas.

México tiene aún mucho camino que recorrer por lo que hace a empoderar a sus ciudadanos y brindar los resultados esperados, se necesita un Gobierno Abierto sustentado en los tres ámbitos o pilares comentados, digno de los mexicanos y de este siglo XXI. Por lo que respecta a sus entidades federativas y más de 2,500 Municipios, existen grandes áreas de oportunidad para generar la vinculación con la sociedad civil, para romper las barreras identificadas por la OCDE y mejorar las condiciones de sus ciudadanos.

⁹ Hernandez Bonivento, Jose, 2013, <http://www.gigapp.org/es/blog-gigapp/269-london-ogp-summit-2013>.

¹⁰ Ramírez Alujas, Alvaro, “Gobierno Abierto, Servicios Públicos 2.0 y Ciudadanía Digital..”, *GIGAPP Estudios*, España, WP-2011-09, 1 de diciembre de 2011, <http://www.gigapp.org/es/working-papers-gigapp>.

El Gobierno Abierto puede funcionar como una estrategia para lograr proximidad con la ciudadanía, por medio de la participación colaborativa en debates y mesas de trabajo sobre las políticas públicas; a nivel municipal una vertiente como se han iniciado acciones sobre este nuevo paradigma ha sido por medio de las redes sociales como una opción básica de comunicación entre órganos públicos y ciudadanos, por medio de las cuales se les invita a la participación a eventos, la difusión de acción públicas, la intervención en debates sobre estrategias públicas, la intervención en cabildos abiertos, existiendo casos de éxito que han permitido identificar que con el uso de espacios digitales que fomentan la discusión asincrónica. En algunos casos se han presentado herramientas virtuales que permiten reportar en tiempo real con la ubicación geográfica, desde fallas en servicios públicos, infracciones a la normatividad y hasta la posible comisión de un delito.

Se requiere inversión en recursos materiales y humanos para que los Ayuntamientos puedan ocupar la cantidad de información que por medio de diversas aplicaciones tecnológicas se pueden recopilar, a fin de aplicar instrumentos científicos de medición que permitan conocer mejor a sus ciudadanos y brindarles servicios de calidad, respondiendo de manera eficiente a sus problemas y sugerencias de una manera transparente, colaborativa y participativa y no quedándose en el usos de este canal sólo de manera unidireccional para la implementación de mercadotecnia política.

La implicación de este nuevo modelo de gobernanza para México y sus Municipios representa la apertura gubernamental enfocada hacia la transparencia en sus gestiones, por lo tanto puede convertirse en la herramienta que reduzca discrecionalidad de la actuación pública y prevenga la comisión de ilícitos. De aplicarse de manera eficiente, puede convertirse en la estrategia anticorrupción, ya que la apertura del Estado favorece a que el Ciudadano se involucre en el quehacer gubernamental, colocándose en un verdadero esquema de exigencia para el mejor manejo de las cuentas públicas, rendición de cuentas y servicios públicos.

Al comprender el concepto de Gobierno Abierto como una forma de abrir las Administraciones Locales para obtener una mayor legitimidad y una mejor gestión pública a través de la colaboración y participación activa de sus Ciudadanos, el Municipio se colocará como la pieza clave para generar la interacción social, como un actor protagónico en este nuevo esquema de gobernanza, en virtud de que cuenta con ciertas características necesarias

para resaltar este modelo y llevar desde lo local, hasta la cúspide de la gestión del nivel Federal, al ser el Municipio la entidad administrativa más cercana a los ciudadanos. Recordemos que el artículo 2 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla considera que “El Municipio Libre es una Entidad de derecho público, base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de Puebla...”, afirmación normativa que ha tenido resultados positivos desde una perspectiva internacional, tales son los casos de éxito de ‘Gobierno Abierto’ en diversos Municipios Latinoamericanos como la Municipalidad de Palmares en Costa Rica, la Municipalidad de Palmares en Perú, la Municipalidad de Junín en Argentina, la Municipalidad de Patzún en Guatemala, así como el Municipio de Metepec en el Estado de México, entre otros.

Una de las expectativas en torno a la reforma constitucional del 7 de febrero de 2014 al artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el impacto que se pretende en la Ley General, las Leyes Locales, así como los reglamentos municipales existentes en la materia, a fin de que este derecho fundamental, sea regulado bajo la interpretación de los mismos principios, en beneficio del Ciudadano, sin importar el Estado y Municipio al que pertenezca. Otra más, consiste en que la Transparencia se puede convertir en la herramienta que apoye la evolución a un modelo federal cooperativo, para evolucionar el caduco modelo de federalismo centralista, permitiendo que en el que el Municipio tenga un rol protagónico como promotor no sólo de la Transparencia, sino del acceso a la información y la protección de datos personales.

La Transparencia al colocarse como idea medular de un Gobierno Abierto, es aquella que sirve a un buen gobierno, al incentivar que la sociedad progrese de manera segura y equitativa, dentro de un Gobierno que debe buscar el bien común.

Esta Transparencia ideal se torna en una herramienta de control en manos de los ciudadanos, un medio de lucha contra la corrupción, una vía de participación política, y una manera de poner en valor datos públicos. De los argumentos vertidos, observamos que la idea de un Buen Gobierno a través de la Transparencia es una idea difícil e inacabada y que México, sus Estados y Municipios, se encuentran en proceso de adopción de estas ideas de gobernanza, peor para asegurar un desarrollo humano sostenible desde la descentralización administrativa, los Municipios son los centros ideales para trabajar este objetivo y convertirlo en realidad, para que sus acciones trasciendan por el nivel Estatal hasta el Federal y viceversa;

pero sus beneficios políticos, sociales y económicos son inmensurables, tal ejemplo lo podemos ver en Suecia, país que en 1776 publicó la primera Ley de acceso a la información gubernamental y que, con esta herramienta, ha generado un buen gobierno mundialmente conocido por su disposición al Bien Común y la aportación, colaboración y participación de sus Ciudadanos, generando niveles políticos, sociales y económicos, por demás benéficos para sus Ciudadanos.

Finalmente, cabe señalar que para alcanzar estos altos estándares, se recomienda impulsar a los Gobiernos municipales, la participación de la Sociedad Civil, de las Academias y de Cámaras comerciales, de servicios e industriales, para que desempeñen, de manera informada, participativa y colaborativa, sus actuaciones de conformación de su plan de acción.

3. Políticas Públicas, Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Puebla

En el ámbito de las atribuciones conferidas al Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Puebla, para dar continuidad a las acciones y reforzar la transparencia, el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales en México, mediante la participación sistémica horizontal y vertical de los sujetos obligados así como con la participación pro-activa de las Organizaciones de la Sociedad Civil comprometidas con el avance y fortalecimiento de estos derechos fundamentales, teniendo como meta la promoción de la rendición de cuentas, la cultura de la transparencia y el gobierno abierto, se proponen los siguientes ejes.

EJES

Con la finalidad de cumplir con el objetivo general y las metas que se deriven, se propone agrupar las acciones en 5 ejes estratégicos:

Eje 1.- Adecuaciones jurídico-administrativas

- Que el Instituto de Transparencia emita dentro de los tres meses posteriores a su instauración, los Instrumentos jurídicos y criterios normativos en sintonía con los emitidos por el Sistema Nacional de Transparencia, siendo estos ágiles y de fácil comprensión para sujetos obligados y ciudadanos.
- Promover la regulación del servicio profesional de carrera dentro del Instituto.
- Promover la creación del Código de Ética del Instituto.

Eje 2.- Unidad y Vinculación

- A fin de propiciar los instrumentos y herramientas normativas atribuibles al Instituto, es indispensable un trabajo sistémico con compromiso, armonía, cooperación y voluntad para alcanzar las metas en transparencia y gobierno abierto, mediante la sinergia entre los diferentes sujetos obligados, así como con las Organizaciones de la Sociedad Civil y los integrantes del Sistema Nacional de Transparencia, en apego a los principios de estos derechos fundamentales.
- Considerando la dinámica del derecho de acceso a la información y la protección de datos personales, se propone llevar a cabo 6 Sesiones de trabajo anuales, con la participación de sujetos obligados, Organizaciones de la Sociedad Civil y las Instituciones de Educación Públicas y Privadas, para construir herramientas de participación ciudadana en los temas de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales.
- Promover la relación con diferentes organismos públicos y privados, mediante la firma de convenios de colaboración e información recíproca.
- Generar intercambios y estancias del personal del Instituto y de los sujetos obligados (unidades de Transparencia), a fin de promover la cooperación académica y jurídica y el desarrollo homogéneo de los instrumentos y herramientas normativas correspondientes, asegurando la calidad del trabajo, formación de la capacidad y el fortalecimiento de buenas prácticas.
- Establecer un programa de formación técnica especializada en la materia, con el objeto de formar profesionales en el ámbito del derecho de acceso a la información, protección de datos y gobierno abierto, enfocado a la sociedad en lo general así como en lo específico a los servidores públicos integrantes de Unidades de Transparencia y Comités de Transparencia de los Sujetos Obligados.

Eje 3.- Actualización y Difusión

- Generar estudios y diagnósticos de la normatividad y herramientas técnico – jurídicas en materia de transparencia, acceso a la información y datos personales, a fin de establecer medidas tendientes a reforzar o reformar las mismas.
- Establecer una métrica confiable y transparente del estado nacional de la normatividad en materia del derecho a la información y la protección de datos, mediante la firma de un convenio de colaboración con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).
- Establecer un Concurso de Ensayo en Materia de Transparencia, Acceso a la Información, Archivos y Documentación de carácter estatal, anualmente.
- Establecer acciones en conjunto con el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) para la capacitación del personal del Instituto, así como de sujetos obligados, teniendo también la posibilidad de desarrollar acciones en conjunto con el órgano garante nacional y los propios

sujetos obligados, para la difusión de los derechos con la ciudadanía y las Organizaciones de la Sociedad Civil.

- Celebrar convenio de colaboración con el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI) para la atención focalizada a ciudadanos que se comuniquen por medio de lenguas indígenas.

Eje 4.- Fomento de la Cultura de la Transparencia y Protección de Datos Personales

- Difundir la cultura de la transparencia a través de acciones de capacitación, mediante la visita a Instituciones de los sectores educativos.
- Hacer del conocimiento de la Ciudadanos la importancia de la Cultura de la Transparencia y la Protección de Datos Personales, manteniendo una relación estrecha con Instituciones de los sectores educativos, mediante la participación de los integrantes del Instituto en Conferencias, Cursos y Talleres, entre otros, de forma clara, precisa y entendible de los instrumentos y herramientas normativas en materia de transparencia y protección de datos personales.
- Impulsar la creación de una biblioteca digital de libre acceso de todo tipo de material en materia de transparencia, acceso a la información pública, protección de datos y gobierno abierto, con la participación interinstitucional de los diferentes órdenes y niveles de Gobierno, de las demás Comisiones del SNT y de las Organizaciones de la Sociedad Civil, en la cual se lleve a cabo la publicación de documentos de investigación auditados por pares.
- Establecer Mesas de Apoyo interdisciplinarias por regiones del Estado, a fin de que se brinde asesoría jurídica gratuita para desahogar las consultas que se planten.
- Establecer un número 01800 para brindar asesoría jurídica gratuita en materia de acceso a la información pública y protección de datos personales.

Eje 5.- Perfeccionamiento de la Normatividad y de los Criterios

- Participación activa del Instituto en las Comisiones que integran el Sistema Nacional de Transparencia, con el objetivo de posicionar al Estado y sus Municipios en la construcción del mismo mediante sus herramientas jurídicas así como en el diseño de las políticas públicas que de este sistema emanan.
- Elaborar propuestas de disposiciones de carácter general que coadyuven al cumplimiento de las leyes en materia de transparencia, acceso a la información pública, datos personales y anticorrupción.
- Elaborar y proponer manuales de procedimientos y formatos homologados como una herramienta de carácter administrativo y de aplicación necesaria por los sujetos obligados en relación a los compromisos del propio Sistema Nacional de Transparencia, que contribuyan a conocer en forma lineal y sencilla el desarrollo de sus actividades, transparente los proceso operativos y lo servicios que prestan, den

certeza jurídica a los ciudadanos y establezcan un instrumento eficaz que evite desviaciones en la elaboración de resoluciones y demás acuerdos dentro del procedimiento.

- Crear un canal de comunicación digital, ágil y eficaz, entre el Instituto, los sujetos obligados, ciudadanos y de las Organizaciones Civiles.

Fuentes consultadas.

ACKERMAN, John, Sinergia Estado-Sociedad en pro de la rendición de cuentas, Washington, Banco Mundial, 2004, p. 9.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2008.

AVRITZER, Leonardo, "Teoría democrática, esfera pública y deliberación", Revista Metapolítica, México, Vol. 4 abril-junio de 2000.

BEKKERS, Victor y HORNSBURG, Vincent, *The information ecology of E-Government: E-Government as Institutional and Technological Innovation in public administration*, Amsterdam, IOS Press, 2005.

BLOMGREN, Lisa y FOXWORTHY Susanna, 'Collaborative Governance and Collaborating Online: The Open Government Initiative in the United States', 20 de mayo de 2015.

BOHMAN, James (2000). "La democracia deliberativa y sus críticos" En: Revista Metapolítica, México, Vol. 4 abril-junio de 2000.

BONILLA ALGUERA, Gerardo Sergio, "Modelos de democracia y rendición de cuentas: la ventaja de una concepción deliberativa de la democracia", México.

CALDERÓN, César y LORENZO, Sebastián, *Open Government: Gobierno Abierto*, España, Algón Editores, 2010.

CHUN AE, Soon, SHULMAN, Stuart, SANDOVAL, Rodrigo y HOVY, Eduard, "Government 2.0. Making Connections between Citizens, Data and Government", Journal Information Polity, Amsterdam, Vol. 15, abril de 2010.

CORTES ONTIVEROS, Ricardo, "La Transparencia en México: Razón, origen y consecuencias", Revista de la Facultad de Derecho de México, México No. 244, 2005, p. 18.

COTINO HUESO, Lorenzo, "La regulación de la participación y de la transparencia a través de internet y medios electrónicos. Propuestas concretas." P3T, Journal of Public Policies and Territories, Universidad de Valencia, España, No. 2, junio-julio de 2012.

EMMERICH, Gustavo, "Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana", Revista Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial, Vol. 2 (4), 2004.

FOX, Jonathan, "The uncertain relationship between transparency and accountability", Development in Practice EE.UU., Vol. 17 (4), 2007.

GARCÍA, Sergio y COBOS, Cristina, Entre la virtud y la incongruencia: Rendición de cuentas y transparencia en las organizaciones de la sociedad civil, México, IFAI/CEMEFI, 2005.

GUERRERO GUTIERREZ, Eduardo, "Proyecto de transparencia focalizada", Agosto 2012.

- GUERRERO GUTIERREZ, Eduardo, *La luz en busca del cristal: Hacia una cultura de la transparencia y la rendición de cuentas en México*, México, IFE, 2002.
- HABERMAS, Jurgen, *Facticidad y validez: sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Madrid, Trotta, 1998.
- KOOIMAN Jan y VAN VLIET Carolyne, "Governance and public management", en Eliassen, Bengt y Kooiman Jan (dir.), *Managing Public Organisation*, 2a ed., Londres, Sage, 1993.
- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, "La opacidad de la transparencia", México, 12 de mayo de 2011.
- NONELL, Rosa, *Transparencia y Buen Gobierno*, España, Fundación Amicis de la UPC.
- O' DONNELL, Guillermo, "Acerca de varias accountabilities y sus interrelaciones", en Peruzzotti, Enrique y Carlida Smulvitz (eds.), *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Temas, 2002.
- OBAMA, Barack, 'Transparency and Open Government', 21 de enero de 2009.
- OLIVER, Richard, *What is transparency?*, Nueva York, McGraw Hill, 2004.
- OLVERA, Alberto, *La rendición de cuentas en México: Diseño institucional y participación*, 1ª ed., México, Secretaría de la Función Pública, 2009.
- OSZLAK, Oscar. "Diálogos: Las nuevas tecnologías y los gobiernos", Argentina, 22 de julio de 2013.
- RAMÍREZ ALUJAS, Alvaro, "Gobierno Abierto, Servicios Públicos 2.0 y Ciudadanía Digital..," GIGAPP Estudios, España, WP-2011-09, 1 de diciembre de 2011.
- ROSENAU, James, *Governance, Order and Change in World Politics*, Cambridge, CUP, 1992.
- SCHEDLER, Andreas, "¿Qué es la rendición de cuentas?", Cuadernos de Transparencia, México, IFAI, No. 3, 2004.
- UGALDE, Luis Carlos, *Rendición de cuentas y democracia: El caso de México*, 1ª ed., México, IFE, 2002.
- VERGARA, Rodolfo, *La Transparencia como Problema*, México, IFAI, 2005.

Leyes, Jurisprudencias y Otras Disposiciones

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917 y reformada en última ocasión el 27 de mayo de 2015.
- LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002 y reformada en última ocasión el 17 de julio de 2014.
- LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2015, sin reformas.
- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2007 – 2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 2007.
- ACCESO a la información. Implicación del principio de máxima publicidad en el derecho fundamental relativo. (Cuarto Tribunal Colegiado en materia administrativa del primer circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVIII, 2013)
- TRANSPARENCIA y acceso a la información pública gubernamental. Los actos de publicidad del desempeño y resultados de los órganos de gobierno no requieren de la cita de los preceptos legales facultativos para su emisión, para estimar que satisfacen la garantía de legalidad. (Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIV, 2011)

Instituciones

BANCO DE DESARROLLO ASIÁTICO.

INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE ESPAÑA.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN ECONÓMICA Y EL DESARROLLO.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Semanario Judicial de la Federación
y su Gaceta.

ATENTAMENTE

CONFORME A DERECHO PROTESTO LO NECESARIO

DRA. NORMA ESTELA PIMENTEL MÉNDEZ