



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
***Facultad de Ciencias Políticas y Sociales***

**EL CUMPLIMIENTO DE LA TRANSPARENCIA POR PARTE DE LOS SUJETOS  
OBLIGADOS EN LAS PÁGINAS DE INTERNET DEL ESTADO DE SONORA,  
MÉXICO: UN ESTUDIO DE CASO**

**Tesis que**

**Para obtener el grado de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración  
Pública (Administración Pública)**

**Presenta:**

**Rommel César Rosas Reyes**

**Asesor:**

**José R. Castelazo**

**Junio de 2009**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## **DEDICATORIAS**

### **A mi Madre:**

Fuerza de vida ante la adversidad. Quien me infundió desde pequeño valores que hoy forman parte de mi ser, quien con su amor fue base para la conclusión de mi formación profesional, a ella con todo mi cariño, admiración, respeto y amor.

### **A mi Esposa:**

Compañera, amiga, cómplice de mi vida. Quien desde la universidad me acompañó en el proceso de elaboración de esta tesis, y me infundió la fuerza necesaria y la decisión para terminarla, a ella con toda mi admiración, respeto, cariño y amor.

### **A mi hermana:**

Mi compañera de juegos y andanzas, ejemplo de inteligencia, fortaleza y perseverancia. Para ella con mi admiración, respeto, cariño y amor.

### **A mi Padre:**

Ejemplo de perseverancia. Quien me inculcó la pasión por el estudio y la importancia del conocimiento en la formación como ser humano, a él con admiración, respeto y amor.

### **A mis hijos:**

Hiram y Daniel, semilla del amor con mi esposa, alegría de mi hogar e inspiración de este trabajo. A ellos con todo el amor y el orgullo que puede sentir un padre por sus hijos

### **A la UNAM:**

Formadora de grandes mexicanos. Quien, a través de sus profesores, me dio la oportunidad de aprender en sus aulas y me infundió el sentido de universalidad en el conocimiento. Siempre le estaré agradecido, a ésta, nuestra Máxima Casa de Estudios.

# ÍNDICE

**Dedicatorias, 2**

**Índice, 3**

**Introducción, 5**

**1. El Estado y la Transparencia parte I, 8**

1.1. Estado, 8

1.2. Gobierno, 27

1.3. Administración Pública, 36

**2. El Estado y la Transparencia parte II, 39**

2.1. Sociedad, 39

2.2. Transparencia, 52

**3. La Transparencia en México, 62**

3.1. Antecedentes, 62

3.2. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, 66

3.3. Transparencia en las entidades federativas, 71

**4. La Transparencia en Sonora, 76**

4.1. Antecedentes, 76

4.2. La Ley de Acceso a la Información Pública en el Estado de Sonora, 80

4.3. Los órganos garantes del Derecho de Acceso a la Información en Sonora, 82

**5. Cumplimiento de las Obligaciones en materia de Transparencia en el Estado de Sonora, 86**

5.1. Metodología, 86

5.2. Resultados, 92

**Conclusiones, 127**

**Índice de Cuadros y Tablas, 131**

**Fuentes de Información, 132**

## Introducción

### I.

La Transparencia como hecho democrático, se ha convertido en una de las principales políticas públicas impulsadas por los gobiernos del orbe, esto se ha aunado a una intensa participación social en los asuntos públicos; participación que no sólo se limita a las cuestiones electorales, sino que va más allá. México no ha sido la excepción y ello ha conllevado a la realización del presente trabajo.

La Transparencia se ha valido de la rendición de cuentas y el Derecho de Acceso a la Información (DAI) como las principales herramientas para su instrumentación.

Pero, no sólo es necesaria la voluntad gubernamental de transparentar los asuntos públicos, sino también se requiere de una ciudadanía consciente que participe en la toma de decisiones, que cuestione al gobierno y que le exija el cumplimiento de metas y objetivos. Sin esta participación, la Transparencia es letra muerta.

Nuestro país, en los últimos 6 años ha vivido intensamente este proceso a raíz de la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) en el año 2002. Aunque ya existían indicios y reclamos de la sociedad civil porque fuera reglamentada esta política pública, los pasos que se habían dado no tenían la magnitud ni las replicas suficientes para que permearan en la sociedad.

Así la LFTAIPG constituyó el primer paso, mismo que se vio replicado poco a poco en cada una de las entidades federativas del país, éstas en lo particular, le imprimieron diferentes visos y matices a esta política pública. Sonora lo hizo en 2005.

Una de las particularidades de las leyes existentes en materia de acceso a la información es la publicación en internet, por parte de los sujetos obligados, de información pública básica o de "oficio". Esta información es la correspondiente al marco normativo aplicable, el directorio, los salarios y compensaciones de la

dependencia, el presupuesto y los avances en la ejecución del mismo, contratación de personal público, contratos, procesos de licitación de adquisiciones y contratación de obra pública, subsidios con su padrón correspondiente, los trámites que se realizan, viáticos asignados, por mencionar algunos. Además, estos datos deberían ser actualizados de forma periódica.

Sin embargo, la falta de unificación de criterios en la actualización de los mismos ha llevado a que algunas páginas presenten información desfasada a la ciudadanía, o que simplemente no tengan la información, lo cual ha hecho que los esfuerzos en pos de una transparencia total en los gobiernos sean nugatorios, sea por desconocimiento, falta de recursos o, en el extremo, el desinterés total por ésta política pública; ante esto es la ciudadanía la que tiene en sus manos el llevar a una práctica real este elemento. Esto constituye la razón e hipótesis que motivó el presente trabajo.

Esta tesis es producto de un estudio hecho en las páginas de internet de los sujetos obligados<sup>1</sup> por la Ley de Acceso a la Información Pública del estado de Sonora (LAIPES), con respecto a la actualización de los datos que deben proporcionar de “oficio” a los ciudadanos a través de éstas.

Como se puede observar en el desarrollo de este trabajo, para realizarlo se pidió en primera instancia información al Instituto de Transparencia Informativa del estado (ITI), que fracciones del artículo 14 de la citada Ley les eran atribuibles a cada sujeto. La fecha del levantamiento del estudio (del 1 al 31 de octubre de 2007) fue decidida a partir del análisis de los **Lineamientos Generales para el Acceso a la Información Pública en el Estado de Sonora**, en donde se establece la obligación de actualizar la información de las páginas cada tres meses. Es decir, al momento de la revisión los sujetos obligados habrían de contar con información del tercer trimestre del año para ser considerada como información actualizada.

---

<sup>1</sup> Como se podrá leer en el trabajo, se identificaron un total de 87 sujetos obligados al cumplimiento de la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora.

Los resultados confirmaron la hipótesis planteada al inicio de ésta investigación, sólo un 20.7% de los sujetos obligados observaron un buen nivel de cumplimientos en las obligaciones de Transparencia; el 37.9% observó un cumplimiento medio, y el 41.9% un cumplimiento bajo o deficiente.

De esta forma, este trabajo se estructura en 5 capítulos, los primeros dos hacen referencia al Estado y la Transparencia, en ellos se relacionan los diversos conceptos que giran en torno al primer término hasta llegar a la Transparencia y el impacto que tiene en la sociedad actual. El tercer capítulo refleja el estado de la Transparencia en nuestro país, cuál ha sido su evolución y el papel del IFAI como institución garante.

El cuarto capítulo nos explica cual ha sido el proceso mediante el cual se instrumentó la política de la Transparencia en Sonora, todo ello da pie al último capítulo, objeto de la investigación, en el cual se menciona la metodología y los resultados de la medición del cumplimiento de las obligaciones de Transparencia por parte de los sujetos Obligados en Sonora.

## **II.**

El presente trabajo es parte de la culminación de mi formación como licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, por ello en primera instancia quisiera agradecer a todos y cada uno de los maestros que apoyaron mi formación profesional en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Especial mención merecen dos profesores. El Doctor Omar Guerrero Orozco, quien fue mi profesor en el primer y segundo semestres de la licenciatura y, además me dio la oportunidad de fungir como su asistente y discípulo durante el desarrollo de mi carrera. Y el Maestro José R. Castelazo, quien me impartió clases en los últimos dos semestres de la carrera y, posteriormente se convirtió en mi jefe formándome profesionalmente y asesorando el presente trabajo. A ellos dos brindo hoy mi agradecimiento, respeto y cariño.



## **Capítulo 1.**

### **El Estado y la Transparencia**

En los últimos años, principalmente a partir de la caída del bloque socialista, ha crecido en el mundo la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos; esto aunado a la velocidad con la que han avanzado las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC's), ha hecho que el Estado, y el gobierno como representante del mismo, se hayan visto obligados a rendir cuentas y a informar de forma veraz y oportuna al ciudadano. Lo anterior se ha visto envuelto en la llamada Transparencia, objeto de estudio del presente trabajo de investigación.

En este primer capítulo se analizan aquellos conceptos que giran en torno a la Estado.

#### **1.1. El Estado**

Muchos han sido los teóricos que han dedicado su vida al estudio del Estado; por lo mismo alrededor de él han surgido diversas teorías y conceptos que han tratado de explicar al mismo desde diversas ópticas; analizaremos entonces, dos visiones de esa definición, la primera desde el punto de vista jurídico y la segunda desde la visión política.

En la historia del pensamiento político el término Estado ha tenido amplia aceptación, tanto como concepto jurídico como concepto político. Los juristas, convencidos de que la concentración de poderes coercitivos en manos de una sola autoridad establecida es indispensable para el mantenimiento del orden público en un territorio determinado, han intentado demostrar que la obediencia al Estado es la forma más elevada de obligación política. Los politólogos, sin adherirse necesariamente a la proposición normativa de que el Estado tiene un valor supremo, se han mostrado dispuestos casi siempre a singularizarlo, entre todas las demás instituciones, sociales, como la única que es específicamente “política”, y a considerar la

descripción y el análisis del Estado como uno de los problemas centrales de la ciencia política.

### 1.1.1. *La visión jurídica del Estado*

Para los juristas, el Estado es un segmento geográficamente limitado de la sociedad humana unido por una común obediencia a un único soberano.

<sup>2</sup> El término puede hacer referencia tanto a una sociedad en su conjunto, como, de modo más específico, a la autoridad soberana que la controla.

Según indica la anterior definición, el concepto de Estado está íntimamente relacionado con el concepto de soberanía, que fue desarrollado con anterioridad por la teoría jurídica. Se basa en la hipótesis, esencialmente legalista, de que toda sociedad política está o debe estar unida bajo una determinada autoridad jurídica, es decir, basada en el Estado de Derecho.

Puesto que las normas que emanan de diversas autoridades entrarán verosímelmente en conflicto, es lógico que no pueda existir una legalidad establecida en el país si no hay en el mismo una autoridad legislativa suprema, cuyas decisiones sean definitivas. Por otra parte, si el derecho de este país debe prevalecer, ha de estar respaldado por sanciones efectivas. Así, el poder coercitivo al igual que la autoridad jurídica, son ambos esenciales en el concepto jurídico de soberanía.<sup>3</sup> El Estado es un territorio en el que una única autoridad ejerce poderes soberanos tanto de jure como de facto.

---

<sup>2</sup> Una mayor precisión se puede encontrar en Gluckman, Max. **Politics, Law and Ritual in Tribal Society**. Oxford-Blackwell; Chicago. 1965

<sup>3</sup> La soberanía, según la definición de Jean Bodin, en su obra *Los seis libros de la República*, es el "poder absoluto y perpetuo de una República", y soberano es quien tiene el poder de decisión, de dar leyes sin recibirlas de otro, es decir, aquel que no está sujeto a leyes escritas, pero si a la ley divina o natural. Según este autor soberano debía ser el monarca, y se caracterizaba dicho poder por ser absoluto, perpetuo, supremo, ilimitado, indivisible e imprescriptible. Bodin, Jean. **Los seis libros de la República**, Editorial Aguilar, Madrid, 1973 (1576), pp. 374 - 386. En términos actuales, la soberanía es la capacidad del Estado para aplicar sus leyes de acuerdo al principio de autodeterminación en un territorio determinado. Borja, Rodrigo. **Enciclopedia de la Política**, 2ª. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1998. P. 919.

Así, el valor fundamental del concepto “Estado” en el orden histórico reside en su contribución normativa al desarrollo inicial de las instituciones políticas occidentales. Cuando la palabra “Estado” apareció por vez primera con su sentido actual, en el curso del siglo XVI, su significado era claramente revolucionario. Los que lo utilizaban estaban conscientes de que se oponían a las tradiciones políticas existentes, como se puede constatar en los escritos de Maquiavelo, Hobbes, Locke, Bodin, Montesquieu y Rousseau, entre otros.<sup>4</sup> Para ellos, el Estado más que una realidad, era un objetivo deseable. Dando un nuevo significado al viejo concepto de “soberanía”, que equivalía entonces a “reino”, esperaban superar el pluralismo tradicional de las organizaciones políticas occidentales y situar, por consiguiente, el mantenimiento del orden público sobre cimientos nuevos y más sólidos.

Sus esfuerzos tuvieron un éxito considerable. Durante varios siglos, el establecimiento y el mantenimiento de los Estados fue generalmente aceptado como el objetivo propio de la acción política. En la etapa de formación del pensamiento y de las instituciones políticas del mundo moderno fue esta creencia el elemento configurador.<sup>5</sup>

Las condiciones políticas contra las que iba dirigido el nuevo concepto eran herencia de la Edad Media. Durante los siglos que siguieron a la caída de Roma, la organización política del mundo occidental fue acentuadamente pluralista. Teóricamente, el sistema político medieval era dualista, basándose en la idea de que el papa y el emperador, como vicarios de Cristo, eran conjuntamente responsables del gobierno de la Cristiandad, siendo el primero la autoridad suprema en las cuestiones espirituales, y el segundo, en las seculares. En la práctica, sin embargo, la división de la autoridad fue más lejos. Especialmente, el reino secular se fragmentó

---

<sup>4</sup> Maquiavelo, Nicolás. **De Principatibus**. Ed. Trillas. México. 1998; Hobbes, Thomas. **El Leviatán**. Fondo de Cultura Económica, México. 1997; Locke, Jhon. **Ensayo sobre el Gobierno Civil**. Editorial Tecnós, Buenos Aires, 1995; Bodin, Jean. *Op. cit.*; Montesquieu, Jean Jaques. **El espíritu de las leyes**. Editorial Porrúa, México, 1996; Rousseau, Jean Jaques. **El contrato social**. Editorial Planeta, México. 2006.

<sup>5</sup> La primera etapa de configuración del Estado “moderno” proviene del Renacimiento, en donde se fortalecen paulatinamente los monarcas de los diferentes Estados – Nación y se disminuye consecuentemente el dominio de la Iglesia Católica.

en una compleja red de jurisdicciones superpuestas, cada una de las cuales era reconocida como titular de derechos prescriptivos o contractuales propios.<sup>6</sup>

En estas condiciones, ningún gobernante territorial tenía el poder ni la autoridad para mantener un dominio efectivo del derecho. El conflicto y la inseguridad eran endémicos en el sistema.

El Estado moderno es el producto de una larga y, finalmente, victoriosa lucha para superar todas estas dificultades. Ello se logró mediante el aumento gradual de los poderes de los príncipes territoriales, a expensas de otras autoridades. Hacia el siglo XIV, los reyes de Francia habían recorrido ya un largo camino hacia la reducción de los poderes independientes de la Iglesia y hacia el control de los magnates feudales. Esto supuso la violación de muchos derechos adquiridos y encontró mucha resistencia. Sin embargo, dado el carácter sacral de su cargo, los reyes tenían una gran ventaja sobre la mayoría de sus rivales en esta competencia generalizada. Como fruto de sus esfuerzos, la fundación del Estado moderno estaba ya muy avanzada a finales de la Edad Media.

Sin embargo, hasta el siglo XVI no se logró aceptación general el término “Estado”. Nicolás Maquiavelo<sup>7</sup> fue el hombre que introdujo la palabra, en su sentido moderno, en el vocabulario de la política. Su utilización del término reflejaba los problemas concretos con los que se enfrentaba entonces su Florencia natal. En muchos aspectos, Italia había sido protagonista del desarrollo de las instituciones políticas modernas.

Esto significaba que eran relativamente escasos los intereses tradicionales que se oponían a una concentración eficaz del poder. Pero la forma que esta concentración revistió en Italia fue muy peculiar. Como tradicional campo de liza entre los papas y los emperadores, el país carecía de un rey capaz de servir como centro para la creación de un solo Estado. La Italia del Renacimiento era un mosaico de repúblicas y

---

<sup>6</sup> Para ahondar en esto basta leer el **Tratado de las Leyes**, de Tomás de Aquino (Ed. Porrúa, México, 1996).

<sup>7</sup> Maquiavelo, Nicolás. **Op. Cit.**

principados que rivalizaban entre sí en una lucha despiadada por el poder. Este fue el mundo que conoció Maquiavelo, el mundo que halló su expresión en su teoría del Estado.

La “razón de Estado” fue el principio básico del pensamiento de Maquiavelo.<sup>8</sup> Aunque esta frase no aparece en sus obras, la idea está implícita en todo lo que escribió. Según este principio, la política consiste esencialmente en una lucha total por el poder. El objetivo propio de la acción política era aumentar al máximo el poder del Estado. Todo está permitido, con la única condición de que haya sido “racionalmente” concebido para alcanzar el objetivo.<sup>9</sup> Como muchos hombres del Renacimiento, Maquiavelo estaba lleno de confianza en la posibilidad de alcanzar un fin mediante la utilización de técnicas racionales. El Estado era para él un artefacto, una obra de arte creada por la habilidad y el genio de los políticos. La finalidad de sus escritos políticos fue enseñar las reglas básicas de ese arte.

La teoría de Maquiavelo era – y sigue siendo – demasiado radical para ser ampliamente aceptada en su forma original. La dificultad mayor estriba en su despreocupación por el problema de una legalidad absoluta. Acostumbrado a concebir la autoridad política en función de la norma jurídica, el mundo occidental se resistía a aceptar un sistema que subordinaba toda otra consideración a la mera consecución del poder. Es cierto que la razón de Estado era un concepto que no podía ser totalmente ignorado.

Fue Jean Bodin el primero que acertó a formular el concepto de “Estado”<sup>10</sup> de una manera aceptable. Sus concepciones políticas se hallaban en gran medida condicionadas por la situación de Francia en el siglo XVI. A diferencia de las

---

<sup>8</sup> Aunque Maquiavelo, nunca mencionó como tal el término “razón de Estado”, se atribuye a él su concepción (Maquiavelo, *op. Cit.*). Dicho término apareció por primera vez en el Consejo que da Monseñor de la Casa (1503) para defender a la iglesia de una insurrección, dotando al concepto una especie de nigromancia y dando lugar a la leyenda negra que postula que para el Estado todo es válido. Reyes Heróles, Jesús. **En busca de la Razón de Estado**. Miguel Ángel Porrúa, México, 1982, p. 33.

<sup>9</sup> Maquiavelo, *op. Cit.*

<sup>10</sup> Bodin, Jean. *Op. Cit.*

repúblicas y principados italianos, la monarquía francesa era un típico Estado en gran escala, y sus problemas eran ya típicamente modernos.

La teoría de Bodin sobre la soberanía se adhirió a la posición de los politólogos de la época, los cuales constituían un grupo laxo de teóricos y políticos que lamentaban la tendencia hacia el extremismo religioso y que creían que el derecho y el orden eran valores políticos que debían ser protegidos a cualquier costo. Esto le condujo a la conclusión de que debía haber en cada Estado un solo legislador reconocido, o soberano, a cuyas decisiones se atribuyera la autoridad suprema. Contra el soberano no podía prevalecer legítimamente ningún derecho adquirido, ningún tipo de jurisdicción, secular o espiritual. Para Bodin, la soberanía no es tanto una cuestión de poder como de derecho. El valor de un orden legal coherente era la premisa de la que dedujo la necesidad de una autoridad soberana.<sup>11</sup>

A diferencia de Maquiavelo, su concepción del Estado se encontraba plenamente alineada en la tradición occidental de respeto a la norma jurídica. Fue obra suya que se estableciera firmemente el concepto en el repertorio del pensamiento político occidental.

El culto al Estado alcanzó su cima en los siglos XVII y XVIII. Desde finales de la guerra de los Treinta Años hasta la Revolución francesa, la monarquía absoluta dominó, prácticamente sin adversario, como forma normal de organización política. Después de más de un siglo de guerras de religión, la mayor parte de las personas estaban dispuestas a aceptar la tesis de Bodin como única base posible de mantenimiento del orden público.

La más importante limitación de la autoridad de los príncipes había sido eliminada por el Tratado de Westfalia en 1648,<sup>12</sup> el cual confirmó expresamente el derecho de los

---

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> El Tratado de Westfalia data del 24 de octubre de 1648. Con él se puso fin a la guerra de los Treinta Años que ahogó a Europa en guerras sangrientas por motivos religiosos. El tratado definió los principios de la soberanía nacional, convirtiéndose en la constitución del nuevo sistema de Estados en Europa. LaRouche, Lyndon. **El Tratado de Westfalia.** En [http://www.larouchepub.com/spanish/other\\_articles/2005/tratado\\_westfalia.html](http://www.larouchepub.com/spanish/other_articles/2005/tratado_westfalia.html)

soberanos seculares a determinar los deberes religiosos de sus súbditos. También se reconoció generalmente su supremacía en materias seculares. Es cierto que en algunos países, sobre todo en Inglaterra, habían logrado sobrevivir algunos vestigios del antiguo pluralismo. Pero constituían raras excepciones, y aún en Inglaterra el teórico dualismo del “rey en el parlamento” pronto dio paso, en la práctica, a la soberanía del último.<sup>13</sup> De este modo, Europa occidental, durante más de un siglo, estuvo gobernada por una serie de soberanos claramente determinados, monarcas hereditarios en la mayoría de los casos, que ejercían su derecho ilimitado a promulgar y hacer cumplir las leyes dentro de sus respectivos Estados. La obligación del súbdito de obedecer al soberano era la más alta forma de obligación.

A partir de la Revolución francesa, el poder normativo del concepto “Estado” ha sufrido una intensa erosión. Sin duda, el proceso comenzó a principios del siglo XVIII. Una vez que se hubo desvanecido el miedo a las guerras de religión, la gente comenzó a pensar que no bastaba con el mantenimiento del derecho y del orden, considerado en sí mismo, para justificar la acción política. La felicidad individual y la justicia social se convirtieron también en valores reconocidos, en nombre de los cuales era lícito plantear exigencias.<sup>14</sup>

En el siglo XVIII, la principal inspiración de tales exigencias fue la filosofía de la Ilustración. La igualdad ante la ley, la libertad intelectual y la economía del *laissez-faire*<sup>15</sup> fueron las ideas liberales que dieron por primera vez a los hombres la visión de un mundo futuro mejor. El nacionalismo y el socialismo, posteriormente, desencadenaron esperanzas similares. Para quienes se inspiraban en estas ideas ya

---

<sup>13</sup> La revolución inglesa (1642 – 1689) es un ejemplo claro de la lucha de poder entre el Parlamento y el Rey. Al respecto la página electrónica **The English Civil War** ofrece un orden cronológico detallado del conflicto, en el cual se puede advertir la lucha mencionada. <http://www.theteacher99.btinternet.co.uk/ecivil/index.htm>

<sup>14</sup> Constant, Benjamin. **De la Libertad de los antiguos comparada con la de los modernos**. Tecnós. Buenos Aires. 1997 (1804).

<sup>15</sup> En la Francia del siglo XVIII la expresión *laissez faire*, *laissez passer* era la fórmula mediante la cual algunos de los campeones de la causa de la libertad comprimían su programa. Su objetivo era el establecimiento de una sociedad de mercado sin obstáculos. Con el fin de alcanzar dicho fin, ellos abogaban por la abolición de todas las leyes que prevenían que gente más industriosa y más eficiente superara a competidores menos industriosos y menos eficientes, y que restringían la movilidad de artículos y hombres. Esto era lo que la famosa máxima estaba diseñada a expresar. Von Mises, Ludwig. **Human Action: A Treatise on Economics**, Fox Wilkes, 1996. <http://www.elcato.org/node/354>

no era aceptable la obediencia al Estado como forma más elevada de obligación política.<sup>16</sup>

Si los soberanos accedían a convertirse en reformadores, nada había que objetar; pero, en otro caso, la reforma habría de realizarse frente a ellos. Aunque los filósofos de la Ilustración mantuvieron durante mucho tiempo la esperanza de realizar sus fines a través del “despotismo ilustrado” de los gobernantes tradicionales, el resultado final de sus esfuerzos fue la Revolución francesa. Este fue solamente el primero de una larga serie de movimientos revolucionarios que condujeron, en el curso de los siglos XIX y XX, a un deterioro acentuado y progresivo de la autoridad del Estado.

Lo normal ha sido reconocer la necesidad de una autoridad coercitiva, pero reducir el prestigio de los gobernantes de hecho mediante una distinción radical entre el soberano y el gobierno. Tal idea es fruto del esquema trazado por Jean Jacques Rousseau en el *Contrato Social*.<sup>17</sup> El rasgo más destacado del pensamiento político de Rousseau fue su insistencia en que la soberanía era un derecho inalienable del pueblo, y que ningún gobierno, aunque fuese delegado del pueblo, podría pretender legítimamente participación alguna en el ejercicio de los poderes soberanos, incluida la legislación.

---

<sup>16</sup> La aparición del nacionalismo coincidió en su mayor parte con la generalización de la Revolución Industrial que favorecía el desarrollo económico nacional, la aparición de una clase media y la petición popular de un gobierno representativo. Surgieron literaturas nacionales que expresaban las tradiciones y el espíritu común de cada pueblo. Se concedió nueva importancia a los símbolos nacionales de todo tipo, como por ejemplo mediante la creación de nuevos días de fiesta para conmemorar diferentes sucesos de la historia nacional. El gran punto de inflexión en la historia del nacionalismo en Europa fue la Revolución Francesa. Los sentimientos nacionales franceses se habían encarnado hasta ese momento en la figura de su rey. Como resultado de la Revolución, la lealtad al monarca fue sustituida por la lealtad hacia la patria. Por eso La Marsellesa, empieza con las palabras *Allons enfants de la patrie* ('Marchemos, hijos de la patria'). **Nacionalismo**, Enciclopedia Microsoft Encarta 97 (c) 1993-1996 Microsoft Corporation.

Por otra parte, el fin del socialismo es dar satisfacción a las crecientes necesidades materiales y culturales de toda la sociedad y de cada uno de sus miembros sobre la base de desarrollar de manera incesante y planificada la economía nacional, de incrementar ininterrumpidamente la productividad del trabajo social. La economía socialista se apoya en la propiedad estatal (de todo el pueblo), que pertenece al pueblo entero en la persona del Estado, y en la propiedad cooperativo-koljosiána que es una propiedad de grupos, colectiva. Borísov, Zhamin y Makárova. **Diccionario de Economía Política**. URSS. 1965. <http://www.eumed.net/cursecon/dic/bzm/s/socialismo.htm>

<sup>17</sup> Rousseau, Jean Jaques. *Op. cit.*



En su enfrentamiento con la monarquía, los líderes de la Revolución francesa se basaron en el principio de que el tercer estado,<sup>18</sup> como representante del pueblo, eran los legítimos gobernantes de Francia. En las revoluciones posteriores se formuló idéntica exigencia en nombre de la nación o del proletariado. El resultado, en cada caso, fue un ataque a la posición de las autoridades establecidas mediante la apelación a otra fuente de la soberanía supuestamente más popular.

La teoría de la soberanía popular, revolucionaria en sus orígenes, estaba destinada en el curso de los siglos XIX y XX a convertirse en la única base ampliamente aceptada de legitimidad política. Es cierto que, tras la Revolución francesa, algunos teóricos conservadores trataron durante algún tiempo de defender y reforzar la antigua conexión entre la soberanía y el gobierno. Burke, con su insistencia en la importancia de mantener las tradiciones políticas,<sup>19</sup> y Hegel, con su más compleja

---

<sup>18</sup> El esquema tradicional de la Edad Media admitía la existencia de tres estamentos o estados fundamentales: la nobleza (militares o caballeros), el clero y el estado llano (los labradores o trabajadores). Esta división tripartita de la sociedad tenía su reflejo en la división de las Cortes o Estados Generales en tres estados, brazos u ordenes. Los estamentos se concebían como agrupaciones rígidas a las que se pertenecía por designio divino, manifestado a través del nacimiento. En la sociedad esencialmente agraria del Antiguo Régimen, labrador-trabajador y labrador-campesino tendieron a confundirse, mientras que se diferenciaban netamente de estos los mercaderes, esto es, los miembros de la burguesía urbana, que gracias a su riqueza conquistó formas de vida distintas a las del campesinado. Sin embargo, aunque poseían el poder económico el ascenso a los estamentos superiores les era negado a los burgueses enriquecidos por la ley y la costumbre (pese a las numerosas ventas de títulos y a los matrimonios con que los nobles empobrecidos aceptaban para poder rehacer sus fortunas, únicas dos vías de ascenso social).

Esta ausencia de movilidad social contribuyó a unir a todo el Tercer Estado en un frente común contra los privilegios, un frente dirigido por la burguesía, que lograría derribar el viejo orden social e instaurar una nueva sociedad estructurada en clases, donde la posición del individuo no estaba ya, en teoría, definida y limitada por su nacimiento.

El Tercer Estado consiguió variar su status jurídico a medida que la burguesía fue adquiriendo fuerza. En el siglo XVIII, en Francia, adquirió toda su fuerza política al convocarse los Estados Generales (1788) y pronto se llegó a la identificación ideológica entre Tercer Estado y nación, como un mito político eficaz contra las fuerzas del Antiguo Régimen. Los grupos burgueses tomaron la dirección del Tercer Estado y se constituyeron en su conciencia histórica, a la vez que se ganaron al campesinado con una decisiva reforma agraria. Siéyes, Emmanuel. **¿Qué es el tercer estado?** UNAM. 1995.

<sup>19</sup> Gran parte de la actividad pública de Edmund Burke transcurrió en defender de un lado a la Iglesia anglicana de los ataques de los "libres pensadores" y de los reformistas protestantes radicales, de otro a los católicos y a los disidentes protestantes, agraviados en sus derechos por la política absolutista del gobierno londinés. La razón de esta acción política no es un concepto "latitudinario" de la libertad religiosa, sino más bien una visión de conjunto de la naturaleza humana y de las relaciones entre el Estado, los cuerpos sociales intermedios y los individuos amenazados por el absolutismo moderno. Objetivo de Burke es garantizar iguales derechos a todos los súbditos británicos, dondequiera que se encuentren y cualquiera que sea la fe religiosa que profesen: derechos concretos, adquiridos históricamente en virtud de la secular tradición constitucional y consuetudinaria británica - los "beneficios" -, y - a partir del 1789 francés y no por azar en áspera polémica, entre otras cosas, con las

teoría del Estado como realización definitiva de un “espíritu del mundo” racional, figuran entre los defensores de la antigua concepción.<sup>20</sup>

Hubo asimismo intentos, especialmente por parte del papado, de hacer frente a las pretensiones más radicales de la soberanía popular, indicando que Dios es la única fuente de la autoridad legítima y que rebelarse contra el gobierno establecido es un pecado contra el propio Dios. Por otra parte, la teoría de la soberanía popular encontró resistencia incluso entre los liberales. Por ejemplo, la mayoría de los gobiernos liberales se sintieron autorizados para formular derechos imperiales sobre las colonias sin ninguna apelación al consentimiento popular, sobre la base de que los pueblos no europeos no estaban aún maduros para el autogobierno. A largo plazo, sin embargo, la idea de la soberanía popular no había de encontrar oposición

---

"libertades inglesas" - contrapuestas a las abstracciones iluministas y racionalistas de la Ley y del "derecho nuevo".

El estadista se hace célebre por cuatro "batallas Parlamentarias". La primera, la tutela de los derechos constitucionales tradicionales de los colonos británicos en América, se opone a la tasación arbitraria, impuesta por el gobierno londinés, y defiende el auténtico significado de la Constitución "no escrita" británica. Con altitud de miras, Burke se da cuenta de la mecha que tal política va encendiendo en el polvorín norteamericano y hace lo posible para alejar el espectro de la pérdida de las Colonias. Jamás a favor de la independencia que éstas declararon en 1776, una vez estallado el conflicto armado entre ellas y la Corona británica, él juzga los acontecimientos como una "guerra civil" interna del imperio - no una revolución -, de curación rápida.

La segunda batalla parlamentaria es la que conduce contra la Administración Pública, que imposibilita esta vez a los súbditos irlandeses de disfrutar de los derechos constitucionales británicos, a pesar que en el tema de la libertad religiosa Burke no consigue obtener el éxito parcial en defensa de los compatriotas católicos que tuvo en otros temas.

En tercer lugar, el estadista pide la acusación contra Warren Hastings (1732-1818), gobernador general de la India británica, por su malgobierno, pero no es atendido. Su decidida actuación consigue, no obstante, algo de éxito y, sobretodo, es una advertencia - desatendida - para el futuro. El imperio donde jamás se ponía el sol se derrumbará merced a la obcecación de algunos de sus gobernantes, que no por otras razones.

La última batalla parlamentaria burkiana tiene como telón de fondo a la Revolución francesa. En las *Reflections on the Revolution in France* - una de las obras más comentadas e influyentes de la historia inglesa moderna, publicada poco tiempo después de la "toma de la Bastilla", el 14 de julio de 1789 -, el hombre político anglo-irlandés intuye, analizando las premisas filosóficas que se habían abierto paso en los lustros anteriores, el curso completo de los acontecimientos revolucionarios, del regicidio a la dictadura militar napoleónica, estigmatizando su naturaleza. Para él, la Revolución constituye el advenimiento de la barbarie y de la subversión de toda ley moral y de toda tradición civil y política.  
<http://girondinos.blogspot.com/2005/12/edmund-burke.html>

<sup>20</sup> Para Hegel, si la forma de gobierno es la estructura política de una sociedad bien determinada, toda sociedad tiene su propia constitución y no puede tener otra. Una constitución no es un sombrero que se pueda poner arbitrariamente sobre cualquier sociedad. De este modo, no se cansa de polemizar contra el espejismo iluminista de que una constitución bella y perfecta pueda ser impuesta a los pueblos más diferentes, y considera que es absurdo preguntarse quién debe hacer la constitución porque sería lo mismo que "preguntarse quien debe hacer el espíritu de un pueblo". Hegel, Friedrich. **Principios de la Filosofía del Derecho**. Edhasa. España, 1988.

eficaz en parte alguna. Durante los siglos XIX y XX los imperios coloniales y, asimismo, las monarquías tradicionales han tenido que hacer en muchas ocasiones concesiones a movimientos que proclaman el derecho imprescriptible a la autodeterminación nacional. La mayoría de los gobiernos de hoy, por muy grande que sea en la práctica la acción opresora de los mismos, se ven obligados a justificarse como representantes del pueblo. En tal sentido, la democracia es la norma universal de buena vecindad de la política contemporánea.<sup>21</sup>

Este proceso ha llevado a una acentuada desvalorización del concepto normativo del Estado. En los días en que el soberano era un monarca que gobernaba activamente, todo el poder y el prestigio del Estado se concentraban en su persona. La aureola de la realeza creaba una amplia distancia entre aquel y sus súbditos, y confería una especial dignidad a los funcionarios civiles y militares que ejecutaban su voluntad.

En una democracia, esta concepción del Estado como algo distante no es fácil de mantener. Aunque la adhesión a una democracia puede simbolizarse en banderas, himnos y uniformes, o incluso en una familia real, la autoridad a la que hacen referencia estos símbolos ya no es la de un príncipe sobre sus súbditos, sino la de un pueblo soberano, colectivamente, sobre sus propios miembros individuales. En estas circunstancias, el Estado es difícil de distinguir de los ciudadanos en cuyo nombre y sobre los cuales se está ejerciendo la autoridad.<sup>22</sup> De este modo, la soberanía se concibe apenas como una ficción jurídica carente de realidad. La atención se traslada

---

<sup>21</sup> La democracia es la organización de la convivencia social dentro de un territorio determinado, reconociendo y respetando la pluralidad, garantizando las libertades y la igualdad de todos frente a la Ley. Görlitz, Axel. **Diccionario de Ciencia Política**. 2ª. Ed. Alianza Editorial. España, 1972. Pp. 125 – 130.

<sup>22</sup> Weber Weber entiende “Estado” a: “un instituto político de actividad continuada, cuando y en la medida en que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión al monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente. Éste se caracteriza por ser un orden jurídico y administrativo –cuyos preceptos pueden variarse- por el que se orienta la actividad –«acción por asociación»- del cuadro administrativo (a su vez regido pro preceptos estatuidos) y el cual pretende validez no sólo frente a los miembros de la asociación [...] sino también respecto de toda acción ejecutada en el territorio a que se extiende la dominación [...]el que hoy sólo exista coacción «legítima» en tanto que el orden estatal la permita o la prescriba [...] este carácter de monopólico del poder estatal es una característica tan esencial de la situación actual como lo es su carácter de instituto racional y de empresa continuada”. Weber, Max. **Economía y Sociedad**, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires. 1997.

del Estado al gobierno, el cual, aunque no reclama para sí la soberanía, ejerce el mando efectivo.

La erosión del concepto se muestra de modo especialmente claro en el caso de la democracia constitucional. Cuando los poderes del gobierno están limitados por las disposiciones de una constitución, escrita o no, es difícil decir quién está en posición de ejercer la soberanía, si es que alguien lo está. Aunque se supone que el gobierno refleja la voluntad del pueblo “soberano”, las decisiones reales son el resultado de un proceso político complejo en el que están autorizados a tomar parte muy diversos organismos, tanto públicos como privados. Dado que los derechos y deberes de estos organismos están definidos por la constitución, se dice a veces que, en las democracias constitucionales, es la propia constitución la que es soberana.<sup>23</sup>

Esto es cierto en el sentido de que la obediencia a la constitución puede adquirir, en tales sociedades, gran parte del valor normativo que en otros tiempos se asociaba a la obediencia a un rey. Pero una constitución, a diferencia de un rey, no es una persona con pensamiento y voluntad propios; es un conjunto de leyes y usos que alguien ha de definir y aplicar.<sup>24</sup> Al igual que otros procesos democráticos, el proceso de adopción de decisiones constitucionales tiene un carácter difuso. Incluso en Gran Bretaña, donde los derechos del Parlamento son, desde un punto de vista legal, prácticamente ilimitados, no existe en la práctica ningún organismo concreto con el

---

<sup>23</sup> Recordemos que para Rousseau, el pueblo es el soberano, y es expresado en una voluntad general. Pero cada miembro es hombre individual y hombre social y por lo tanto puede tener las dos clases de voluntad. Así, la libertad es la facultad que posee cada uno de hacer predominar sobre su voluntad particular su voluntad general, de modo que obedecer al soberano significa ser libre. Esta expresión de la voluntad general es lo que Rousseau denomina leyes. La soberanía, es decir, el poder del cuerpo político sobre todos sus miembros tiene ciertas características. Es inalienable, ya que la voluntad no puede cederse y por lo tanto no puede ser representada, es indivisible, pues la voluntad de una parte no es más que una voluntad particular y no deben existir poderes separados como partes de la soberanía sino como emanaciones suyas. Es infalible, ya que la voluntad general no pueden errar, es imposible que el cuerpo quiera perjudicar a todos sus miembros y no puede perjudicar a ninguno en particular, pues todo acto auténtico de voluntad general, obliga o favorece igualmente a todos los ciudadanos. Finalmente, la soberanía también es absoluta, ya que obedecer al soberano es obedecer la voluntad propia y preguntarse cuáles son los límites de su poder es como preguntarse hasta qué punto un ciudadano puede comprometerse consigo mismo. La ley, expresión de la voluntad general, tiene para Rousseau un carácter sagrado, pues representa el único modo de eliminar las arbitrariedades de los hombres particulares que tienen el poder. La ley no puede ser injusta, pues está hecha por el soberano, el pueblo como cuerpo. Rousseau, Jean-Jaques. *Op. Cit.*

<sup>24</sup> Para ahondar en la definición del significado de una Constitución, resulta útil consultar el libro de Ferdinand Lasalle, **¿Qué es una Constitución?** Ed. Ariel, Buenos Aires, 1984.

poder absoluto de modificar la constitución. Aunque los poderes de una democracia constitucional se derivan, de forma muy real, del consentimiento de los gobernados, el proceso de explicitación de ese consentimiento es considerablemente complejo. Es casi imposible decir dónde reside la soberanía en un sistema de este tipo.

Por consiguiente, a efectos normativos, los conceptos de Estado y de soberanía han perdido mucho de su antiguo significado. Para los juristas, que han de detenerse en algún punto en su búsqueda de una autoridad jurídica suprema, estos conceptos tendrán siempre un significado.

Así, pues, sería una exageración afirmar que los conceptos de Estado y de soberanía han perdido todo su valor normativo. Sin embargo, el hecho es, en todo caso, que la democracia moderna, en todas sus formas, ha significado una devaluación de los mismos. Durante buena parte del siglo XX, casi la mitad del mundo se encontraba gobernada por regímenes socialistas, que prometían a la larga expresamente una “abolición del Estado”<sup>25</sup> y que justifican su utilización continuada del poder coercitivo en aras de la justicia social y de los intereses del proletariado. Donde no predominó el socialismo, las palabras mágicas son “pueblo”, “país”, “nación” y “raza”. Pocos serían hoy los que considerasen la obediencia al Estado, en sí misma, como la forma más elevada de deber. La teoría de Bodin sobre el Estado como valor supremo de la política se encuentra, prácticamente, en desuso.

### 1.1.2. El concepto político

Además de su papel normativo, el concepto “Estado” ha desempeñado también una importante función en la tarea de crear una ciencia descriptiva de la política. Hubo una época, desde luego, en que casi todo el mundo estaba de acuerdo en que el poder político es prácticamente lo mismo que el poder soberano, y en que el objeto propio de la ciencia política era el estudio del Estado. La *Staatswissenschaft*, el

---

<sup>25</sup> Desde el triunfo de la Revolución bolchevique en 1917 hasta 1991, el mundo tuvo como divisiones el bloque socialista con la predominancia de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y el bloque capitalista encabezado por los Estados Unidos de América.

equivalente alemán a la “ciencia política”, refleja un punto de vista que no se limitaba en absoluto al mundo de habla alemana.<sup>26</sup>

Así, por ejemplo, en su James W. Garner *Introduction to Political Science*, , empieza diciendo que “la ciencia política comienza y termina en el Estado”.<sup>27</sup> Esta concepción de la disciplina fue en otros tiempos el modelo aceptado, pero hoy sería suscrita por muy pocos especialistas.

La idea de que sólo el Estado puede proporcionar la base de un comportamiento auténticamente político se remonta a los orígenes del pensamiento político occidental. Para Platón y Aristóteles, la ciudad-Estado, o polis, era la suprema expresión de la capacidad intrínseca del hombre para la acción social. Aunque muchas necesidades sociales podían ser satisfechas por asociaciones menores, como la familia o la aldea, solo la ciudad-Estado, en opinión de estos primeros filósofos, era suficientemente amplia como para permitir el pleno despliegue de las potencialidades del hombre y para realizar así aquella “vida buena” que era el objetivo propio de su existencia social. El hombre virtuoso era el que vivía en estrecha y armoniosa asociación con todos sus conciudadanos en una polis perfectamente integrada. Para los fundadores del pensamiento político occidental, por consiguiente, la ciudad-Estado era una forma de asociación humana diferente en género de todas las demás. Las unidades menores, como la familia, eran demasiado pequeñas para ser autosuficientes; las unidades mayores, como los vastos imperios bárbaros de Oriente, eran demasiado grandes para satisfacer la necesidad humana de comunicación social. Solo la ciudad – Estado era, a un mismo tiempo, suficientemente grande y pequeña como para permitir a los hombres una forma de vida social auténticamente justa y humana. Debido a ello, la ciencia política, para los griegos antiguos, podía comenzar y terminar en la polis.

---

<sup>26</sup> Para Von Justi, un ilustre cameralista alemán, la política “tiene por fin la seguridad de la República tanto por fuera como por dentro, y es su principal ocupación instruirse de la conducta, de las acciones y de los objetos o intentos de las potencias extranjeras, ponerse a cubierto de sus empresas; como también establecer un buen orden entre los súbditos, conocer los sentimientos que unos tienen hacia los otros; igualmente que para el gobierno ahogar las sediciones que se forman, y tomar medidas - necesarias para prevenirlas”. Justi, Juan Enrique Gottlobs von. **Ciencia del Estado**. INAP – IAPEM. 1996. Pp. 11 – 12.

<sup>27</sup> Garner, James. **Introduction to Political Science**. American Books Co., New York. 1910. p. 8

La influencia de esta tradición se refleja claramente en el pensamiento político moderno. Es cierto que el Estado moderno es, en muchos aspectos, totalmente diferente de la antigua polis. Su extensión territorial es normalmente mucho mayor, y su relación con la vida social de sus miembros es, por tanto, menos íntima. En lugar de ser considerado como un aspecto de la vida común de una comunidad de ciudadanos estrechamente ligados entre sí, el Estado moderno se presenta a menudo como un organismo externo de control que gobierna a una serie más o menos heterogénea y desordenada de sujetos individuales. El Imperio Británico y el de los Habsburgo son casos típicos en este sentido. Por diferentes que sean estos conjuntos de la antigua polis, el Estado moderno se parece a su antecesor en aspectos, como el poder, las formas de gobierno, las relaciones entre los diversos actores, que podrían justificar también su consideración como el objeto central de la ciencia especializada en la política.

El punto esencial es que el Estado moderno, al igual que la antigua polis, es, a un mismo tiempo, lo suficientemente grande y lo bastante pequeño como para proporcionar la única forma eficaz de integración social. En todas las sociedades modernas, los derechos y deberes de los hombres están definidos por una amplia diversidad de asociaciones, y su cumplimiento está garantizado por distintos organismos. Algunas, como la familia, son más reducidas que cualquier Estado en particular; otras, como la Iglesia católica, más amplias. En cualquier caso, sean grandes o pequeñas, estas asociaciones “privadas” solo en casos muy raros son autosuficientes. Al tratar de realizar sus respectivos objetivos, plantean exigencias contrapuestas que a menudo provocan conflictos. La función específica del Estado es regular tales conflictos. En los territorios en que existe un soberano que decide entre las exigencias contrapuestas y que hace cumplir sus decisiones, en caso necesario, mediante sanciones coercitivas adecuadas, es posible lograr un grado sustancial de coherencia social.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Weber, *op. Cit.*

Así, pues, el Estado moderno, al igual que la polis antigua, es una forma de asociación que es preciso distinguir de las restantes en virtud de su capacidad singular para realizar una acción integradora. La idea de que la ciencia política comienza y acaba en el Estado expresa la tesis de que este tipo de acción, y solamente este tipo, es esencialmente político.

Tal idea no se corresponde ya, sin embargo, ni con la teoría ni con la práctica de los politólogos contemporáneos. Aunque en ocasiones se estudian problemas del Estado y de la soberanía, no se consideran en general como núcleo de la disciplina. En Estados Unidos especialmente, la atención se centra hoy en los problemas del poder político y en la naturaleza y funcionamiento de los sistemas políticos en general. Se tiende a considerar la política no como una función específicamente limitada a un tipo particular de organización social, el Estado, sino como un aspecto funcional concreto de la vida social en general.<sup>29</sup> Según este punto de vista, las relaciones de poder que se dan en los sindicatos o en las asociaciones profesionales no son menos “políticas” que las que se dan dentro del gobierno de una nación, y son tan merecedoras de atención como éstas. Algunos especialistas piensan incluso que el enfoque metodológico más prometedor es el “micropolítico” no el “macropolítico”, y que todo estudio de estructuras políticas más amplias debiera basarse en un conocimiento detallado de los grupos pequeños y de las relaciones directas.<sup>30</sup> Esto no significa que los politólogos contemporáneos hayan perdido todo interés por las formas más amplias de organización política; el Estado moderno es una institución demasiado poderosa para dejar de atraer el interés de los estudiosos de la política. Pero, en general, hoy no interesa tanto el Estado en cuanto tal, como los gobiernos o los procesos políticos que operan dentro de él.

---

<sup>29</sup> Weber, Max. **La Política como vocación.** ITAM, México, <http://derecho.itam.mx/facultad/materiales/proftc/herzog/Weber%20-%20Poltica%20como%20vocacin55.pdf>

<sup>30</sup> La micropolítica es ese lado oscuro de la vida organizativa, las estrategias mediante las cuales los individuos y los grupos en contextos organizativos tratan de utilizar sus recursos de autoridad e influencia para promover sus intereses. Hoyle, E. **The Two Faces of Micropolitics**, School Leadership & Management, 1999 pp. 213-222



La desviación del centro de interés respecto al Estado puede considerarse, al menos en parte, como reflejo del carácter progresivamente no jurídico de la ciencia política contemporánea. Los conceptos de Estado y de soberanía se han basado tradicionalmente en la hipótesis de que la determinación y la aplicación de los derechos es la técnica más importante de integración social. La tradición política de Occidente, con su vinculación secular al mantenimiento de un “imperio de la ley” efectivo, se basa en esta misma hipótesis. Cuando se conciben de esta forma los problemas de la política, es natural que la ciencia política y la teoría jurídica vayan estrechamente unidas y que compartan muchos conceptos comunes.

Sin embargo, para los especialistas modernos de las ciencias sociales, el enfoque jurídico de los problemas políticos es en buena medida inadecuado. Por importante que sea el derecho en una sociedad, constituye solamente una de las muchas agencias a través de las cuales se controla la conducta social. Los politólogos contemporáneos piensan en general que debe estudiarse el poder político en todas sus manifestaciones, y no únicamente en sus aspectos jurídicos. El Estado no debe definirse, desde luego, en términos jurídicos.

Dado el aspecto coercitivo del derecho, la idea de Estado ha ido siempre asociada tanto a la de poder como a la de autoridad. La tradicional distinción entre soberanía de facto y soberanía de jure refleja este hecho. Siendo así, no hay motivo para que los politólogos, con su interés particular por los problemas del poder, hayan de limitar su atención a los aspectos de facto de la soberanía y considerar al Estado exclusivamente en este sentido. Prescindiendo de una referencia a los problemas de la autoridad jurídica, el rasgo específico del Estado, comparado con otras asociaciones, es su intento de monopolizar el poder coercitivo dentro de su propio territorio. Aunque nunca se alcanza en la práctica el caso límite del monopolio absoluto, a menudo se ha llegado a puntos muy próximos.

Desde el punto de vista de una ciencia política meramente descriptiva, basta, por tanto, con definir el Estado en relación con ese límite, estudiando las condiciones que acompañan al mayor o menor grado de monopolio alcanzado en un tiempo y en un

lugar determinados. Así definido, el concepto de “Estado” no guarda necesariamente relación con la elaboración y la aplicación de las leyes, y es compatible con un enfoque totalmente no jurídico de los problemas de la política.<sup>31</sup>

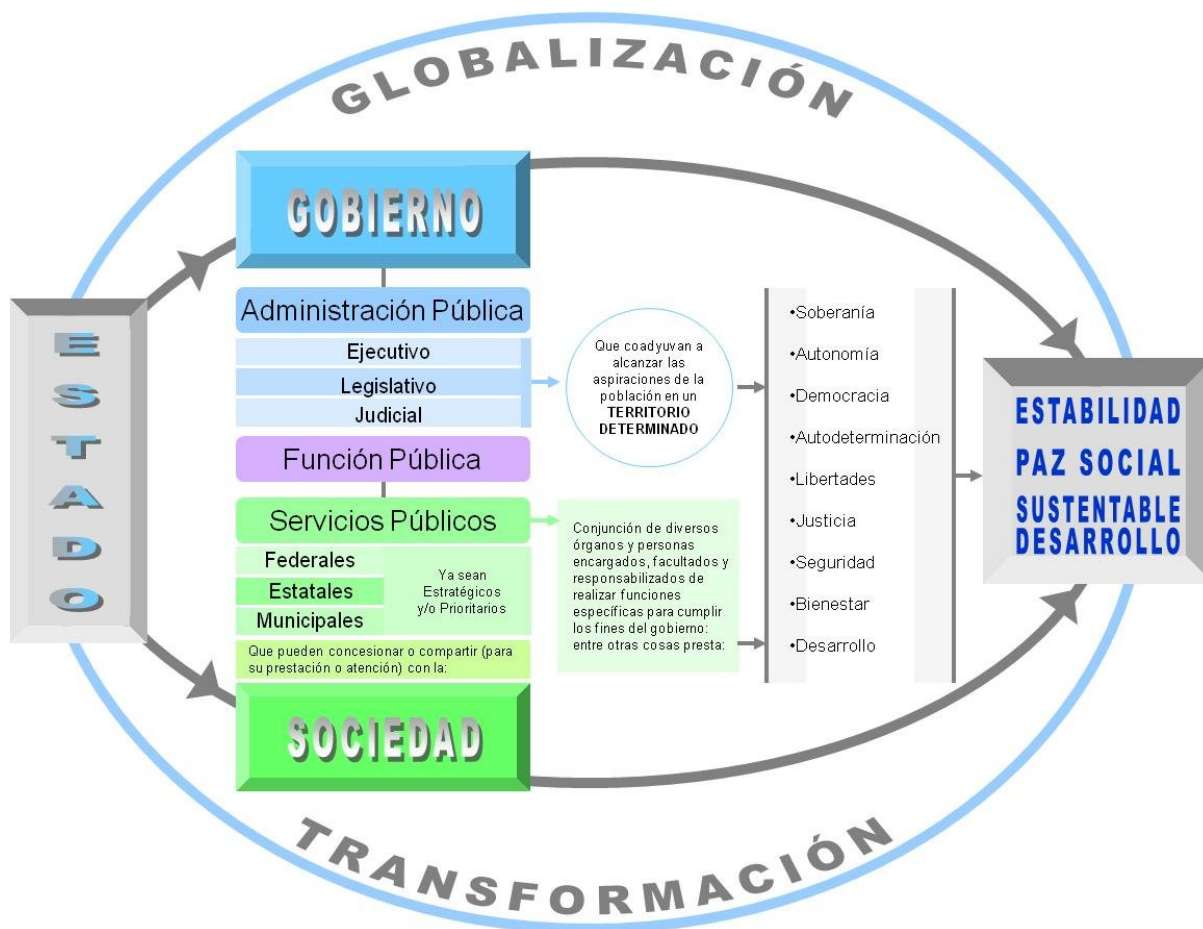
Sin embargo, incluso en esta forma, el concepto apenas se utiliza. El inconveniente es que atribuye excesiva importancia a los aspectos coercitivos de la vida política. En los días de la monarquía absoluta era perfectamente natural que se concibiera la política como una relación unilateral de mando y de obediencia entre un gobernante y sus súbditos. Pero la interacción entre un pueblo soberano y su gobierno no puede comprenderse de esta manera tan simple. Aunque los gobiernos modernos pueden actuar coactivamente, les falta esa identificación en última instancia con el Estado soberano que constituía la fuerza peculiar de las antiguas monarquías. El concepto de “soberanía del pueblo” aún conserva su “gancho” y utilidad, pero es demasiado abstracto para arrojar mucha luz sobre las realidades de la política contemporánea. A ello se debe que los politólogos, prefieran generalmente utilizar otras expresiones para describir los fenómenos que, en otros tiempos, se comprendían bajo el concepto “Estado”.

Una forma de resumir gráficamente al Estado moderno, se puede ver en la siguiente figura:

## Estado

---

<sup>31</sup> Norberto Bobbio en su libro **Estado, Gobierno y Sociedad**, realiza una reflexión interesante sobre el papel del Estado en nuestros días (FCE, México, 1999)



Fuente: Castelazo, José R. **Administración Pública una Visión de Estado**. Capítulo I.

Como se puede observar en el gráfico anterior, existe un elemento clave para entenderlo en la actualidad, la Globalización<sup>32</sup>, misma que según José R. Castelazo

<sup>32</sup> La Globalización “es un término difícil de definir pero que, en cualquier caso, está determinado por dos variables: Una se refiere a la globalización de carácter financiero que ha tenido lugar en el mundo al calor de dos fenómenos: los avances tecnológicos y la apertura de los mercados de capitales; en este sentido el Banco de Pagos Internacional ha estimado que las transacciones mundiales de dinero (en los distintos mercados de divisas) asciende a alrededor de 1,9 billones de dólares. Estos flujos de capitales han enriquecido y arruinado a muchos países, ya que la solvencia de sus divisas está en función de la entrada y salida de capitales. Y eso explica, en parte, crisis financieras como las de México, Rusia, o el sudeste asiático. De ahí que los movimientos contra la globalización hayan reivindicado el establecimiento de la llamada Tasa Tobin, que no es otra cosa que la creación de un impuesto que grave los movimientos de capitales.

La otra globalización, se trata de las transacciones de bienes y servicios que se realizan a nivel mundial. En este caso, son los países pobres y los mayores productores de materias primas (que en muchos casos coinciden) los que reclaman apertura de fronteras, ya que tanto en Estados Unidos como en la UE existe un fuerte proteccionismo. Muchas ONG de las que se manifiestan contra la globalización quieren desarrollar el comercio, pero no los capitales.” Sánchez, Carlos. **Globalización**. <http://www.elmundo.es/especiales/2001/07/sociedad/globalizacion/globalizacion.html>

“ha modificado las posiciones tradicionales sobre el papel del Estado... adaptando el ejercicio de su autoridad... hacia una horizontalización en el actuar de largo y mediano plazo con el propósito de compartir racional y legalmente el poder con otros actores, antiguos y nuevos.”<sup>33</sup>

Así en la actualidad el Estado redefine sus límites y retoma nuevos bríos ante la crisis económica que estamos viviendo en este año<sup>34</sup>; ha renovado sus fines imprimiéndole el concepto de desarrollo sustentable, el cual intenta que se establezcan las condiciones para una convivencia armónica de los seres humanos con su entorno, esto es, ya no es la supremacía de la economía y con ella del desarrollo sobre el medio ambiente; ahora se trata de respetar el conjunto, con el fin de asegurar la supervivencia a la futuras generaciones, recordemos que sin sociedad, no existiría el Estado.<sup>35</sup>

Retomando a Omar Guerrero, “El Estado finca su principio en los individuos que constituyen su cuerpo... no hay distinción entre la comunidad y sus miembros, de modo que entre más individuos inteligentes haya, más inteligente es el Estado; entre más individuos ricos haya, más rico es el Estado... cuanto menos poder tienen los ciudadanos, menos poder tiene el Estado; cuanto más progresan ellos, más progresa el Estado”.<sup>36</sup>

## 1.2. Gobierno.

La voz Gobierno proviene del griego “kibernan”,<sup>37</sup> conducir o gobernar, y del latín “gubernaculum”<sup>38</sup>, en ambos casos la acepción hace referencia al timón de una embarcación; quien gobierna es el encargado de dirigir el rumbo y controlar el

---

<sup>33</sup> Castelazo, José R. **Administración Pública... op. Cit.** p. 3 - 4

<sup>34</sup> Los principales diarios del país y del mundo han dado cuenta de una evidente recesión en la economía mundial, la cual se ha agravado desde septiembre de este año.

<sup>35</sup> Para profundizar en el tema del Desarrollo Sustentable, se puede consultar la obra de Cornelio Rojas, **El Desarrollo Sustentable, un nuevo paradigma para la Administración Pública.** INAP – Senado de la República, México, 2004.

<sup>36</sup> Guerrero, Omar. **Teoría Administrativa del Estado.** Oxford University Press, México, 2000. P. 115.

<sup>37</sup> Weiner, Norberto. **Cibernética y Sociedad.** Editorial Suramericana, Buenos Aires, 1982.

<sup>38</sup> **Diccionario de la Lengua Española.** Tomo 1. Real Academia Española.

equilibrio de la nave. Este término fue trasladado posteriormente a la materia política para designar al brazo ejecutor de los fines del Estado.

Para Rodrigo Borja, el Gobierno es la institución que representa al Estado para el cumplimiento de sus objetivos y metas;<sup>39</sup> visto de esta forma se puede afirmar también que un Gobierno es o son todas las instituciones u organismos administrativos y políticos que funcionan en un Estado.<sup>40</sup> Su característica principal, es la de velar por la paz, la justicia y la seguridad nacional basada en la libertad individual que confiere el uso racional de los derechos de cada cual y el cumplimiento de los deberes de todos.<sup>41</sup>

En el tiempo, las formas de gobierno han variado entre sí, en su composición, especialización y jerarquías, las cuales establecen los límites entre las instituciones que los constituyen. Así, Montesquieu considera que cada pueblo tiene las formas de gobierno y las leyes que son propias a su idiosincrasia y trayectoria histórica, y no existe un único punto de vista desde el cual juzgar la bondad o maldad de sus leyes. A cada forma de gobierno le corresponden determinadas leyes.<sup>42</sup> Identifica de esta forma las tres principales formas de gobierno, república, monarquía y despotismo, cada una con sus propias normas y pautas de actuación. La república debe gobernarse por el principio de la virtud, el amor a la patria y la igualdad. La monarquía se rige por el honor, mientras que el despotismo está gobernado por el terror. Desde este punto de vista, cada forma de gobierno se rige por principios distintos de los que derivan códigos legales y morales diferentes que condicionan los más variados aspectos del comportamiento de los hombres.<sup>43</sup>

Rousseau en el “*Contrato Social*”<sup>44</sup> plantea la distinción entre soberano y gobierno. Si el soberano es el pueblo en corporación que sabe las leyes, el gobierno es sólo un grupo de hombres particulares que las ejecutan, y representa la fuerza al servicio de

---

<sup>39</sup> Borja, Rodrigo, *op. Cit.* p. 680

<sup>40</sup> Görlitz, Axel, *op. Cit.* 469 - 473

<sup>41</sup> Castelazo, José R. *op. Cit.* pp. 11- 21

<sup>42</sup> Montesquieu, Jean... *op. Cit.* Capítulo II

<sup>43</sup> *Ibíd.*

<sup>44</sup> Rousseau, *op. Cit.*

la voluntad. El gobierno ejecuta, por medio de actos particulares, el acto general y es sólo un "ministro del soberano". Como cuerpo entero se llama príncipe y cada uno de sus miembros es un legislador o gobernante. Como simples empleados del pueblo, este los puede establecer o destituir cuando quiera.

La principal función de los gobiernos, como ya mencionamos líneas arriba, es cumplir con los objetivos del Estado, además son los encargados de mantener un contacto cordial con sus similares del extranjero con el fin de lograr acuerdos de cooperación entre naciones.

Analicemos las formas de gobierno actuales.

#### 1.2.1. Gobierno Constitucional y Gobierno Autoritario.

Se denomina "constitucional" a los tipos de gobiernos que se basan en un documento legal, comúnmente llamado Constitución Política, el cual es considerado como la ley suprema de la Nación.

En los principios de los gobiernos constitucionales se van reconociendo y ampliando los derechos del hombre comprendiendo tanto los sociales como los económicos y los laborales (derecho a la libre agremiación, derecho de huelga, etc). Se considera que el Estado debía intervenir activamente para paliar las injusticias y desigualdades generadas por el libre mercado.

El Gobierno que toma como base la Constitución, mantiene el Estado Social de Derecho, es decir, procura la sana observancia de las leyes, tanto por los gobernados como por los gobernantes.<sup>45</sup>

Por otra parte, se suele llamar "autoritarios" a los regímenes que privilegian el aspecto del mando y menosprecian la participación, concentrando su poder político en un solo hombre o un solo órgano y restando valor a las instituciones representativas.

---

<sup>45</sup> Borja, Rodrigo, *op. Cit.* p. 680

El autoritarismo es un sistema de Gobierno, basado en una ideología donde todas las actividades sociales, políticas, económicas, intelectuales, culturales y espirituales se hallan enfocadas a los fines de los dirigentes y de la ideología inspiradora del Estado. Varias características importantes distinguen el autoritarismo —que es una forma de autocracia propia del siglo XX—, de otras formas anteriores, como el despotismo, el absolutismo y la tiranía. En las formas anteriores de autocracia, la gente podía vivir y trabajar con una cierta independencia, siempre y cuando no se inmiscuyera en política. Sin embargo, en el autoritarismo moderno el pueblo se ve obligado a depender por entero de los deseos y caprichos de un partido político y de sus dirigentes, por regla general a causa de la adhesión de éstos a una ideología que lo engloba todo. Las autocracias anteriores estaban gobernadas por un monarca o por cualquier otro aristócrata, que gobernaba basado en un principio, como por ejemplo el derecho divino de los reyes, mientras que el Estado autoritario moderno está con frecuencia dirigido por un partido político, que encarna una ideología que dice tener la autoridad universal y no permite ninguna discrepancia de lealtad o conciencia.<sup>46</sup>

### 1.2.2. Gobierno Central y Gobierno Federal.

Los Gobiernos centrales se caracterizan en que toda su autoridad y poder radica en un solo centro o lugar común, legalmente omnipotente sobre todo el territorio.

En el centralismo (unidad de régimen) todos los niveles de gobierno están subordinados al poder central. Además, un régimen unitario casi siempre unifica todas las leyes del país y no acepta las particularidades regionales o las diversidades culturales.<sup>47</sup> Ejecuta a través de la Administración todas las órdenes en todo el Estado. Hay una subordinación total en todo el Estado.

---

<sup>46</sup> Un ejemplo de este tipo de autoritarismo moderno, lo vivimos en nuestro país, a través del Partido Revolucionario Institucional, quien gobernó durante más de 70 años (1929 – 2000), convirtiéndose en el único medio de acción al poder durante ese tiempo.

<sup>47</sup> Fernández Ruiz, Jorge, **Poder Ejecutivo**. UNAM – Ed. Porrúa. México. 2008. p. 206

El Gobierno Federal se basa en la asociación voluntaria de Estados o poderes regionales, que delegan algunas de sus atribuciones para constituir el Estado o el poder central.<sup>48</sup>

Los Gobiernos Federales son otra forma de limitación del principio de las mayorías. Durante un tiempo se pensó en la evolución estrecha entre la democracia y la autodeterminación. Pero tras la caída del Imperio Otomano y la explosión de los nacionalismos, éste se comienza a anteponer a la democracia. Vemos en la construcción de la Unificación Italiana, la construcción del Estado-Nación fue de la mano con la democracia, mientras que la construcción del Estado alemán, la unificación estuvo reñida con la democracia.

La forma “federal” implica el reconocimiento de que la República está compuesta por entidades políticas autónomas, denominadas “entidades federativas”, que, representadas por sus diputados constituyentes, firmaron un pacto de unión que es la Constitución federal.

Cada provincia tiene su propia Constitución provincial, sus tres poderes, elegidos por sus propios ciudadanos, recauda sus impuestos, administra y promueve la educación y la salud pública de sus habitantes.

Tanto gobierno centrales como federales adoptan una forma “republicana” que reúne una serie de principios tales como: todo cargo público surge del voto o sufragio; todos los funcionarios son responsables civil, penal, administrativa y políticamente, por faltas o delitos que cometan en el ejercicio de sus funciones; los actos de gobierno deben ser dados a conocer, salvo casos muy especiales; el ejercicio de los cargos públicos electivos tienen una duración limitada a cierto período de tiempo; el poder del Estado se fracciona en tres partes; Poder Ejecutivo, Poder Legislativo; Poder Judicial.

---

<sup>48</sup> Una profundización en el tema del Federalismo se puede obtener del libro con el mismo nombre, en donde se leen los debates de los llamados “padres fundadores” de los Estados Unidos en torno a la idea Federal (FCE, México, 1989).



### 1.2.3. Presidencialismo y Parlamentarismo.

En una Democracia Representativa, el pueblo delega la soberanía en autoridades elegidas en forma periódica y que son políticamente responsables.<sup>49</sup> Dentro de este tipo de gobierno, de acuerdo con la delegación del poder, se puede encontrar dos formas muy diferentes entre para ejercer este tipo de democracia: el Parlamentarismo y el Presidencialismo.

El Parlamentarismo se basa en la distinción, aunque no en la separación absoluta, de poderes, en especial, ejecutivo y legislativo. Los sistemas parlamentarios deben su nombre a su principio básico: el Parlamento es soberano.<sup>50</sup>

El gobierno participa en la tarea legislativa, aunque solo tenga la iniciativa de las leyes. El poder ejecutivo se presenta dividido, entre un presidente o monarca, responsables políticamente en menor medida, y un primer ministro que es nombrado por el jefe del estado, aunque sea solamente de forma protocolaria, pues es el mismo Parlamento, quien lo elige.

Es necesario e indispensable decir, que el parlamento es el centro fiscalizador del poder. El parlamentarismo se presenta como el sistema clásico del equilibrio y colaboración de poderes.

Dentro del sistema parlamentario podemos hacer algunas distinciones:

El parlamentarismo dualista: se caracteriza por la nota del equilibrio de poderes; el jefe del estado tiene encomendados funciones políticas importantes; el gobierno es responsable ante el jefe del estado y ante el parlamento.

---

<sup>49</sup> Bobio, Norberto, **El Futuro de la Democracia**. Fondo de Cultura Económica, México, 1993. Capítulo II, pp. 32 – 50.

<sup>50</sup> Fernández Ruiz... *op. Cit.* p. 212

El parlamentarismo monista: en el diálogo político fundamental se mantiene entre parlamento y gobierno; en resumen, el jefe de estado queda como simple magistratura moral;

El régimen de gabinete: sus características son igual al sistema monista, pero con la nota de que el gobierno o gabinete es una representación del partido que posee la mayoría en la cámara.<sup>51</sup>

El Presidencialismo es un régimen político en el cuál el poder ejecutivo pertenece al presidente de la República, que detenta simultáneamente las funciones de jefe de estado y jefe del gobierno.

Debemos señalar algo muy importante en el presidencialismo: el Jefe de Estado no es designado por el parlamento sino que es elegido directamente por la nación mediante sufragio universal.

En teoría hay que decir, que existe una completa separación entre los tres poderes. En un régimen presidencialista multipartidista, suele acontecer en muchas ocasiones, si ningún partido ha obtenido mayoría absoluta en parlamento, sólo el presidente puede hablar en nombre de la nación, ya que el está ahí por haber obtenido la mayoría en las elecciones respectivas.

Muchas veces, surge un problema que es que los regímenes presidencialistas han sufrido muy a menudo deformaciones que en varias ocasiones han desembocado en situaciones semidictatoriales.

El presidencialismo está caracterizado por la división de poderes entre ejecutivo y legislativo. El legislativo no puede destituir al Presidente ni puede influir en los

---

<sup>51</sup> Valadés, Diego. **La Parlamentarización de los Sistemas Presidenciales**. El Colegio Nacional – IJ UNAM. México, 2007.

asuntos internos del ejecutivo, aunque si puede fiscalizarlo.<sup>52</sup> Pero el Presidente tampoco puede disolver el Congreso.<sup>53</sup>

La característica definitoria central del modelo de EEUU es la existencia de un poder ejecutivo autónomo. Esto no significa que al Presidente le sea indiferente que no tenga apoyo en el Congreso, dependerá de cada momento el Presidente se apoya en los miembros de su partido o en los de otro partido, aunque para el mandatario en turno, tendrá vital importancia el contar con el control del Congreso, a través de una mayoría de su partido en el mismo, lo cual le garantiza el éxito o fracaso de sus políticas públicas.

José R. Castelazo, en relación a la forma y características de los gobiernos presenta el siguiente cuadro:

---

<sup>52</sup> La fiscalización del Legislativo a las labores del Poder Ejecutivo se realiza ex post lo cual le da facultad de sanción en caso de que se encuentren irregularidades en el ejercicio del gasto público.

<sup>53</sup> De esta forma siguiendo lo dicho en el Federalista, el Presidente se convierte en un "monarca electo". **El Federalista**, *op. Cit.*

## GOBIERNO

Forma Características	Monárquico	Autoritario	Republicano
Legitimidad	Divina - Hereditaria	Legal - Carismática	Legal - Racional
Cáncer	Absolutista	Caudillista	Democrático
Responsabilidad	Única del Soberano	Única del Caudillo	Compartida con la Sociedad
Autoridad	Indiscutible	Voluntarista	Sujeta a la Ley
Estilo	Autárquico - Excluyente	Autárquico con fachada democrática - Excluyente	Democrático - Incluyente
Sistema	Cerrado	Semiabierto	Abierto
Economía	No Intervención del Estado	Intervención Estatal Arbitraria con regulaciones ambiguas	Intervención Estatal Estratégica con regulaciones precisas
Bienestar	Para la Aristocracia	Clientelismo Político	Para Todos
Participación Social	Inexistente	Débil, inducida y controlada	Amplia, intensa, contestataria
Lucha por el Poder	No hay	Semiabierto - Controlada	Abierta - Regulada
Incentivos para los Ganadores - Perdedores	Sólo hay ganadores	Todo para el Ganador	Mayorías y Minorías complementarias
Seguridad Interna	Precautoria	Alerta - Vigilante	Alerta - Compartida
Administración Pública	Centralizada	Centralizada	Descentralizada

**Fuente:** Castelazo, José R. **Administración Pública una Visión de Estado.** Capítulo II, p. 37

Del cuadro anterior se puede deducir que la mejor forma de Gobierno es la Republicana, debido a que permite la inclusión de la sociedad en todos sus asuntos, no excluye a las minorías sino que les permite su participación en los procesos de toma de decisión, lo cual genera mayor legitimidad de sus acciones.

Pero, ¿cómo logra el gobierno sus fines? La respuesta es sencilla lo hace a través de la Administración Pública, la cual abordaremos a continuación.

### **1.3. La Administración Pública**

Comenzaremos primeramente por plantear la definición de la palabra administración. La palabra administración tiene su origen en el latín, y se compone por el prefijo a o dar, y la frase ministrare, servir.

Así, la Administración Pública nació como tal en 1808, siendo su padre fundador Carlos Juan Bonnin, quien la definiría de la siguiente forma:

“...no es sino el gobierno considerado en su acción parcial y pormenorizada, y que su objeto es la aplicación de las leyes del Estado a las materias generales y comunes a todos.

“El gobierno es dirigente y vigilante más que actuante por sí mismo. Su acción es propiamente la administración”<sup>54</sup>

Para Omar Guerrero la Administración Pública puede definirse en dos sentidos, uno lato y otro estricto:

---

<sup>54</sup> Bonnin, Carlos Juan. ***De la Importancia y Necesidad de un Código Administrativo,(1808) en Principios de Administración Pública.*** FCE, México, 2003. P. 170.

“En sentido lato, Administración Pública es la actividad encaminada a acrecentar el poder del Estado y expandir sus fuerzas interiores al máximo; es decir, lo hace formidable. Constituye una capacidad que produce poder.

En sentido estricto, Administración Pública es la actividad que desarrolla la vida asociada a través del orden, la seguridad y la subsistencia; es decir, auspicia la convivencia civilizada. Consiste en una capacidad que produce civilidad.”<sup>55</sup>

Así, aunque la Administración Pública es el contenido esencial de la actividad correspondiente al Poder Ejecutivo podemos encontrarla en los tres poderes y en todos los órdenes de gobierno, incluso ahora podemos hablar también de una Administración Pública de órganos constitucionales autónomos y hasta de organizaciones de la sociedad civil.<sup>56</sup>

Así, la Administración Pública se refiere a las actividades de gestión desempeñadas sobre los bienes del Estado para suministrarlos de forma inmediata y permanente, a la satisfacción de las necesidades públicas y lograr con ello el bien general; dicha atribución tiende a la realización de un servicio público<sup>57</sup>, y se somete al marco jurídico especializado que norma su ejercicio y se concretiza mediante la emisión y realización del contenido de actos administrativos emitidos ex profeso, a través de instituciones u organismos creados *ad hoc*. Esta organización se registra de diversas formas, entre las que destacan la centralización, la descentralización y la

---

<sup>55</sup> Guerrero Orozco, Omar **Principios de la Administración Pública**. Ed. Escuela Superior de Administración Pública, 1ª Edición, Colombia, 1997, p. 27.

<sup>56</sup> Guerrero Orozco, Omar. **Los principios de...** *op. Cit.*

<sup>57</sup> “El Servicio Público es toda actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, cuyo cumplimiento uniforme y continuo deba ser permanentemente asegurado, reglado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un mutable régimen jurídico exorbitante del derecho privado, ya por medio de la Administración Pública, bien mediante particulares facultados para ello por autoridad competente, en beneficio indiscriminado de toda persona.

Los servicios públicos buscan la satisfacción concreta de necesidades colectivas, tales como la provisión de agua potable, electricidad, telefonía, correos, canalización, aseo de calles, alumbrado público, atención hospitalaria, servicios de salubridad, carreteras, policía, etc.” Fernández Ruiz, Jorge **Servicios Públicos Municipales**. INAP, 1ª Edición, México 2002, p. 121.

desconcentración,<sup>58</sup> las cuales son complementarias en el actuar público, debido a que en su conjunto racionalizan la acción administrativa.

Como podemos ver la Administración Pública tiene como objetivo el bienestar de los ciudadanos y en consecuencia, el de la sociedad; sin ésta última no podemos los conceptos planteados hasta este momento.<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup>“ La centralización administrativa es el régimen que establece la subordinación unitaria y, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y tutela jurídica, para satisfacer necesidades públicas.” Serra Rojas, Andrés. **Derecho Administrativo**, Ed. Porrúa, México, 1994. P. 497

“La descentralización administrativa es una tendencia organizativa, en cuya virtud se confiere personalidad jurídica propia a ciertos entes a los que se les otorga relativa autonomía orgánica respecto del órgano central, para encargarles la realización de actividades administrativas” Fernández Ruiz, *op. Cit.* p. 554

La desconcentración administrativa “consiste en un traslado parcial de la competencia y poder decisorio de un órgano superior a uno inferior, ya sea preexistente o de nueva creación, conservando la relación de jerarquía entre ambos, por cuya razón, el órgano desconcentrado se mantiene en la estructura de la administración centralizada” *Ibíd.* P. 562

<sup>59</sup> Si tomamos como definición de Estado el que éste es la sociedad políticamente organizada (Bobbio, Norberto. **Estado, ... op. Cit.**) y, como mencionamos anteriormente el Gobierno es la materialización del Estado para la consecución de sus objetivos y metas, y finalmente retomamos la definición de Woodrow Wilson acerca de que la Administración Pública es el Gobierno en acción” (Wilson, Woodrow, “The Study of Administration” en **Political Science Quarterly**, vol. 2, núm. 2, 1887, pp. 197 – 222) podemos decir que la Administración Pública es la forma en que la sociedad misma se organiza con el fin de garantizar su seguridad, desarrollo, libertad, y crecimiento de forma armónica.

## Capítulo II

### Estado y Transparencia, 2ª parte.

Uno de los fundamentos de la Transparencia es la *sociedad*, debido a que ella es quien hace uso de ésta herramienta con el fin de ejercer el Derecho de Acceso a la Información, estos tres conceptos relacionados fuertemente con el Estado, serán analizados en este capítulo.

#### 2.1. Sociedad

La sociedad es el conjunto de individuos que comparten fines, conductas y cultura, y que se relacionan interactuando entre sí, cooperativamente, para formar un grupo o una comunidad.

60

Así, la Sociedad es un tipo particular de sistema social, considerado como el más importante de todos. Este sistema, comprende internamente todas las comunicaciones. En consecuencia, no existe ninguna comunicación fuera de la sociedad. La sociedad marca los límites de la complejidad social, limitando las posibilidades que pueden ser acogidas y actualizadas en la comunicación. Toda diferenciación de los sistemas sociales particulares se desarrolla al interior de la sociedad.

Al contrario de lo que afirma la sociología tradicional, la sociedad, en cuanto sistema, no tiene como elementos propios a los individuos, las relaciones entre individuos o los roles, sino las comunicaciones. Además, los límites de la sociedad no son territoriales, sino los límites de la comunicación. Los hombres, considerados como

---

<sup>60</sup> Stein, Lorenz von. **Movimientos Sociales y monarquía**. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981.



sistemas psíquicos y sus cuerpos orgánicos se encuentran en el entorno de la sociedad. Con ellos, la sociedad se relaciona como a sistemas en el entorno.<sup>61</sup>

La sociedad es sólo un tipo específico de sistema social, como la interacción y la organización. La peculiaridad de la sociedad como sistema social puede observarse también como específica prestación reductiva de la complejidad: la sociedad es el sistema social que institucionaliza las últimas reducciones basales de complejidad, y con eso, crea las premisas para la operación de todos los demás sistemas sociales (interacciones y organizaciones). La selectividad de la sociedad posibilita la de los otros sistemas sociales. Está en la base de toda diferenciación ulterior de los ámbitos de comunicación.<sup>62</sup>

De esta forma podemos afirmar que el hombre es un ser social, dado que está inmerso en la sociedad desde que nace hasta que muere.

Entre algunas de las características principales de la sociedad contemporánea tenemos:

- a) Posibilita las relaciones humanas a través de una convivencia periódica.
- b) Está constituida por grandes grupos que se diferencian entre sí por su función social; esto es, cada grupo de individuos cumple un rol que da funcionamiento al colectivo, sino uno de estos roles se rompe se puede distorsionar el ambiente y con ello la sociedad.
- c) Se compone de grupos de personas que tienen una cultura semejante, aunque puede haber diferencias en la misma, existen patrones que les unifican como pueden ser: religión, mitos o leyendas, héroes, entre otros.
- d) Cada grupo social mantiene cierta autonomía respecto a los demás grupos.

---

<sup>61</sup> Corsi, Giancarlo **Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann**. Universidad Iberoamericana, 1ª edición, México 1996, p. 154

<sup>62</sup> *Ibidem*.

El estudio de la Transparencia no se puede entender sin una comprensión del concepto de sociedad y de las formas que ha adoptado en la actualidad, las cuales analizamos a continuación:

### 2.1.1. *La sociedad civil*

En la historia de la filosofía política occidental, por “sociedad civil” se ha entendido tres cosas diferentes, que es preciso no confundir (como se ha hecho, por desgracia, muchas veces<sup>63</sup>). Inicialmente, *societas civilis* constituía la expresión latina para traducir *koinonía politiké* (“comunidad política”), concepto utilizado por Aristóteles y otros pensadores griegos de la vida pública. Con esta expresión se aludía a la entidad política básica, la comunidad de ciudadanos libres que construyen el bien público a través del debate y el compromiso común. Los autores romanos, así como Hobbes y Kant utilizaban el término como sinónimos de “Estado” y “estado de sociedad”; en el caso del segundo y el tercero – pensadores individualistas al fin y al cabo – contrastaban la *societas civilis* con el hipotético “estado natural” previo al “contrato” que en el imaginario ilustrado daba origen al orden social.

El primero en distinguir filosóficamente entre el Estado y la sociedad civil fue Hegel, filósofo que, tanto en la *Enciclopedia de las ciencias filosóficas* como en sus *Principios de filosofía del derecho*, procuró hacer justicia a la diversidad de vínculos e instituciones sociales en contra del reduccionismo contractualista de sus predecesores. En su concepción de la Eticidad moderna, Hegel reconoce con claridad tres instancias éticas de interacción humana: aquella en la que la sangre y el afecto mutuo es el fundamento de los vínculos intersubjetivos (la familia); el ámbito de las relaciones socioeconómicas desarrolladas en el mundo del trabajo y del mercado (la sociedad civil) y los espacios de deliberación y decisión políticas (el Estado). Para

---

<sup>63</sup> Hernando, Eduardo “¿Y ahora quién podrá salvarnos?: ¿la Sociedad Civil o la Sociedad Anónima?” **Deconstruyendo la legalidad**. Lima, PUCP / ADP 2001 pp. 213 – 238. Allí se confunde sistemáticamente el sentido hegeliano – marxista con el concepto republicano del término.

Hegel y los hegelianos del siglo XIX - en el pensamiento de Marx, la visión hegeliana de la sociedad civil es aplicada sin mayores cambios - se trata del espacio en el que se plantea el conjunto de conflictos de interés y necesidades, y de los vínculos pre-políticos de solidaridad particular (corporaciones) y pública (policía)<sup>64</sup>.

El tercer concepto de sociedad civil corresponde la definición actualmente en uso en la filosofía política contemporánea. Es también el enfoque que goza de consenso al interior de las teorías de la democracia y el que subyace a nuestras polémicas cotidianas en la arena pública.<sup>65</sup>

En un sentido posthegeliano - republicano o cívico-humanista, cuyo espíritu podemos encontrar en Tocqueville - se llama "sociedad civil" al conjunto de instituciones cívicas y asociaciones voluntarias que median entre los individuos y el Estado. Se trata de organizaciones que se configuran en torno a prácticas de interacción y debate relacionadas con la participación política ciudadana, la investigación, el trabajo y la fe; constituyen por tanto espacios de actuación claramente diferenciados respecto del aparato estatal y del mercado.

Las Universidades, los colegios profesionales, las organizaciones no gubernamentales, las comunidades religiosas, etc., son instituciones de la sociedad civil. La función de estas instituciones – desde un punto de vista político – consiste en articular corrientes de opinión pública, de actuación y deliberación ciudadana que permita hacer valer las voces de los ciudadanos ante el Estado en materia de vindicación de derechos y políticas públicas. Ellas buscan configurar espacios públicos de vigilancia contra la concentración ilegal del poder político (y económico).

Al Estado compete la administración del poder, la sociedad civil debe velar porque el Estado no desarrolle políticas autoritarias, respete la legalidad y escuche las voces de

---

<sup>64</sup> El concepto de policía aquí, se refiere a la antigua definición de Administración Pública. Para ahondar más al respecto, es importante leer el Estudio Introdutorio de Omar Guerrero, al libro de Von Justi, **Ciencia del Estado**, editado por la UAEM, el IAPEM, el INAP, la Agencia de Cooperación Española, entre otros.

<sup>65</sup> Corsi, Giancarlo, **Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann**. Ed. Universidad Iberoamericana, 1ª edición, México 1996, p. 154

los ciudadanos. Por otro lado, la actividad crítica de sus instituciones puede ponerle límites a las pretensiones de cabildeos económicos para influir en el ámbito del Estado para imprimir en la legislación y en las medidas del ejecutivo el sello de sus intereses particulares. En un sentido importante, la sociedad civil constituye el lugar propio de la política activa en un sentido clásico, dado que configura el espacio desde el cual los ciudadanos participan – a través de la palabra y la acción – de la construcción de un destino común de vida. A través de sus instituciones – y la mayoría de nosotros pertenece al menos a una de ellas - podemos influir en las decisiones de los políticos y del Estado.

La presencia de ciudadanos organizados en las instituciones de la sociedad civil permite que los asuntos públicos no queden exclusivamente en las manos de una cúpula de gobierno o de un grupo de políticos profesionales, partidarizados o “independientes”. La ciudadanía comprometida combate así los brotes autoritarios – sutiles o gruesos, como los de la funesta década de los noventa - implícitos en la lucha partidaria o gubernamental por el poder.<sup>66</sup>

### 2.1.2. *Sociedad de la información*

En la última década, "sociedad de la información" es sin duda la expresión que se ha consagrado como el término hegemónico, no porque exprese necesariamente una claridad teórica, sino gracias al bautizo que recibió, en las políticas oficiales de los países más desarrollados y la coronación que significó tener una Cumbre Mundial dedicada en su honor.

Los antecedentes del término, sin embargo, datan de décadas anteriores. En 1973, el sociólogo estadounidense Daniel Bell introdujo la noción de la «sociedad de

---

<sup>66</sup> Bobbio, Norberto, **Estado...** *op. Cit.* El Capítulo II hace referencia al papel de Sociedad en la actualidad. También se puede consultar el artículo de Robert Dahl, *Por qué todos los países democráticos tienen economías mixtas* en **Revista Conmemorativa del Colegio. Enfoques Contemporáneos en Ciencia Política.** Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, AC. 1999. Pp. 129 – 153.

información» en su libro *El advenimiento de la sociedad post-industrial*,<sup>67</sup> donde formula que el eje principal de ésta será el conocimiento teórico y advierte que los servicios basados en el conocimiento habrían de convertirse en la estructura central de la nueva economía y de una sociedad apuntalada en la información, donde las ideologías resultarían sobrando.

Esta expresión reaparece con fuerza en los años 90, en el contexto del desarrollo de Internet y de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TIC). A partir de 1995, se lo incluyó en la agenda de las reuniones del G8<sup>68</sup>; también ha sido

---

<sup>67</sup> Bell, Daniel. **El Advenimiento de la Sociedad Postindustrial**. Alianza Editorial, Madrid, 1991 (1973).

<sup>68</sup> Al mencionar al Grupo de los Ocho, fue concebido primigeniamente como el G7 nació como consecuencia de una ruptura en la economía internacional, hacia la década de los setenta, siendo reflejo de la necesidad de cooperación y coordinación de las potencias económicamente dominantes del sistema internacional. En un primer momento, los ministros de finanzas de Inglaterra, Estados Unidos, Francia, Alemania y Japón comenzaron a reunirse a iniciativa del entonces secretario del tesoro estadounidense George Shultz. Estas reuniones comenzaron en marzo de 1973 y tomaron lugar en la biblioteca de la Casa Blanca, de ahí que el grupo fuera llamado "The Library Group". Posteriormente, durante la cumbre anual del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM), que tuvo lugar en Nairobi, el grupo de los cinco (G5) fue instaurado formalmente.

La cumbre de Rambouillet, Francia, llevada a cabo del 15 al 17 de noviembre de 1975, marcó la entrada de Italia al grupo y, posteriormente, durante la cumbre de San Juan, Puerto Rico, en 1976, Canadá se unió, formando el Grupo de los Siete (G7).

La entrada del miembro más reciente –Rusia– se hizo de manera paulatina. Ésta comenzó en la cumbre de Nápoles de 1994 y, a partir de entonces este país fue invitado a cada cumbre que se llevo a cabo. Finalmente, Rusia se integró de manera formal al Grupo de los ocho (G8) en la cumbre de Birmingham en 1998.

La evolución del G8 como institución ha dado lugar a que ésta sea una institución menos formal que una Organización Internacional, ya que el G8 no tiene las características de estas organizaciones. El G8 carece de una estructura formal institucional, ya que "no está basado en un tratado internacional, no tiene una estructura autónoma respecto a los individuos que participan, no tiene un secretariado y toda su actividad parece ser informal."

Además goza de otras peculiaridades que han estado con él desde el origen, siendo éstas: su composición, su rareza y su independencia burocrática. El primer elemento se refiere a que el Grupo de los Ocho se ha ido conformando por las naciones más poderosas, económicamente hablando, y que, por lo tanto, tienen los recursos suficientes como para ejercer liderazgo en cuanto a la estabilidad del sistema económico. Aunque ha sido, en parte, exitosa la cooperación y el liderazgo de estas naciones en estabilizar el sistema económico, también ha sido causa de muchas críticas, precisamente porque se piensa en el G8 como un grupo totalmente exclusivo, argumentando que sólo se trata de una institución que tiene como defecto la falta de representatividad. Por otro lado, la rareza institucional y la independencia burocrática del G8 se basa en la complicación de su desarrollo como foro de discusión, siendo reflejo de ello la mayor organización en cuanto a las cumbres o una mayor delimitación y perfeccionamiento del proceso en la toma de decisiones. El proceso de toma de decisiones, aunque en un principio se hacía a nivel de los jefes de Estado y Jefes de Gobierno, se ha percibido una continua descentralización del proceso de toma de decisiones, la expansión de los temas discutidos con la creación de un foro político y una relación cada vez mayor con Organizaciones Internacionales.

A pesar de las características que hacen al G8 una institución informal y polémica, ha sido un actor determinante en la coordinación y estabilidad del sistema económico internacional, siendo, se podría

abordado en foros de la Comunidad Europea<sup>69</sup> y de la OCDE<sup>70</sup>; también lo adoptaron el gobierno de Estados Unidos, así como varias agencias de Naciones Unidas y el Grupo Banco Mundial. Todo ello con gran eco mediático. A partir de 1998, fue escogido, primero en la Unión Internacional de Telecomunicaciones y luego en la ONU, para el nombre de la Cumbre Mundial a realizarse en 2003 y 2005.

En este contexto, el concepto de "sociedad de la información", como construcción política e ideológica, se ha desarrollado de la mano de la globalización neoliberal, cuya principal meta ha sido acelerar la instauración de un mercado mundial abierto y "autoregulado". Política que ha contado con la estrecha colaboración de organismos multilaterales como la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, para que los países débiles abandonen las regulaciones nacionales o medidas proteccionistas que "desalentarían" la inversión;

---

decir, el centro en cuanto a la gobernanza política y económica. Aunque hay que notar que, ante las críticas que ha recibido el Grupo, sobretodo por la Sociedad Civil, ha necesitado establecer medios efectivos para crear un consenso global sobre la legitimidad y efectividad en su toma de decisiones. Es por eso que el G8 consideraría necesario establecer una relación de coordinación, no sólo entre sus miembros, sino entre Organizaciones Internacionales y la misma Sociedad Civil para generar consenso global. **¿Qué es el G8?** ITAM – Departamento de Estudios Internacionales, México. <http://g8mexico.itam.mx/g8.html>

<sup>69</sup> La Unión Europea (UE) es una comunidad singular] de veintisiete Estados europeos que fue establecida el 1 de noviembre de 1993, cuando entró en vigor el Tratado de la Unión Europea (TUE), siendo la sucesora de facto de las Comunidades Europeas, creadas en los años 50 del siglo XX. Su singularidad reside en su carácter en parte supranacional y en parte intergubernamental, lo que ha desarrollado especiales relaciones políticas entre sus miembros que se traducen en el establecimiento de un mismo ordenamiento jurídico, y en la existencia y funcionamiento de sus propias instituciones comunitarias. La primacía o prelación del Derecho comunitario sobre el nacional rige allí donde se ha producido cesión de competencias (y en aquellos casos en que las normas nacionales entren en colisión con las normas comunitarias). En realidad, el Derecho comunitario no es superior al Derecho interno de los Estados miembros de la Unión, sino que se integra en él coexistiendo de manera interdependiente (el Derecho comunitario no es supraconstitucional, sino más bien metaconstitucional o paraconstitucional). [http://europa.eu/abc/history/index\\_es.htm](http://europa.eu/abc/history/index_es.htm)

<sup>70</sup>La OCDE es una organización internacional intergubernamental que agrupa a los países más industrializados de economía de mercado, con sede en París, Francia. En la OCDE, los representantes de los países miembros se reúnen para intercambiar información y armonizar políticas con el objetivo de maximizar su crecimiento económico y coadyuvar a su desarrollo y al de los países no miembros. La Organización se creó después de la Segunda Guerra Mundial, con el nombre de Organización para la Cooperación Económica Europea, con el propósito de coordinar el Plan Marshall . En 1961, se convirtió en lo que hoy conocemos como la OCDE, con vocación transatlántica y después mundial. Originalmente 20 países firmaron la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos el 14 de diciembre de 1960. Desde entonces, 10 países se han sumado y se han convertido en miembros de la Organización. <http://www.funcionpublica.gob.mx/ocde/acerca/info.html>

todo ello con el conocido resultado de la escandalosa profundización de las brechas entre ricos y pobres en el mundo.

En este contexto, si bien las tecnologías de la comunicación han sido un factor clave en la aceleración de la globalización económica, su imagen pública está más asociada a aspectos más "amigables" de la globalización, como Internet, telefonía celular e internacional, TV por satélite, etc. Así, la sociedad de la información ha asumido la función de "embajadora de buena voluntad" de la globalización, cuyos "beneficios" podrían estar al alcance de todos, si solamente si pudiera estrechar la "brecha digital".

Así, la sociedad de la información tiene su base en el conocimiento, por lo cual también se la ha puesto ese adjetivo, el cual analizamos a continuación:

#### *2.1.2.1. Sociedad del conocimiento*

La noción de "sociedad del conocimiento" emergió hacia finales de los años 90; es empleada particularmente en medios académicos, como alternativa que ciertos prefieren a "sociedad de la información". La UNESCO, en particular, ha adoptado el término "sociedad del conocimiento", o su variante, "sociedades del saber", dentro de sus políticas institucionales. Ha desarrollado una reflexión en torno al tema, que busca incorporar una concepción más integral, no ligado solamente a la dimensión económica. Por ejemplo, Abdul Waheed Khan menciona: "La sociedad de la información está construida por el conocimiento social. Mientras que yo veo el concepto de 'sociedad de la información' vinculado la idea de 'innovación tecnológica', el concepto de 'sociedades de conocimiento' incluye una dimensión de transformación social, cultural, económica, política e institucional, y una perspectiva más plural y de desarrollo. Para los fines de esta investigación, el concepto de 'sociedades de conocimiento' es preferible a el de 'sociedad de la información' porque ello da una mejor óptica de la complejidad y el dinamismo de los cambios que

ocurren. (...) el conocimiento en cuestión es importante no sólo para el crecimiento económico, sino también para desarrollar todos los sectores de sociedad".<sup>71</sup>

Un matiz en este debate, que solo concierne a los idiomas latinos, es la distinción entre "conocimiento" o "saber". La noción de "saberes" implica certitudes más precisas o prácticas, mientras que conocimiento abarca una comprensión más global o analítica. Por lo general, en conocimiento parece ser más usual.

Es preciso diferenciar aquí entre aquellas definiciones que apuntan a caracterizar una realidad existente o emergente, y aquellas que expresan una visión -o anhelo- de una sociedad potencial. Las dos tienen su relevancia: las primeras por su aporte al análisis, las segundas porque orientan políticas y acciones.

Castells prefiere el término "sociedad informacional" antes que "sociedad de la información" (haciendo la comparación con la diferencia entre industria e industrial). Señala que si bien el conocimiento y la información son elementos decisivos en todos los modos de desarrollo, "el término informacional indica el atributo de una forma específica de organización social en la que la generación, el procesamiento y la transmisión de información se convierten en las fuentes fundamentales de la productividad y el poder, debido a las nuevas condiciones tecnológicas que surgen en este período histórico".<sup>72</sup> Más adelante precisa: "Lo que caracteriza a la revolución tecnológica actual no es el carácter central del conocimiento y la información, sino la aplicación de ese conocimiento e información a aparatos de generación de conocimiento y procesamiento de la información/comunicación, en un círculo de retroalimentación acumulativo entre la innovación y sus usos". Y acota: "La difusión de la tecnología amplifica infinitamente su poder al apropiársela y redefinirla sus usuarios. Las nuevas tecnologías de la información no son sólo herramientas que aplicar, sino procesos que desarrollar. (...) Por primera vez en la historia, la mente

---

<sup>71</sup> Waheed Khan, Abdul. **Toward a Knowledge Society**. UNESCO. Paris. 2003.

<sup>72</sup> Castells, Manuel. **La transformación del trabajo**. Libros de la Factoría, Barcelona. 1999, p. 47



humana es una fuerza productiva directa, no sólo un elemento decisivo del sistema de producción".<sup>73</sup>

En cuanto a la sociedad del conocimiento, en una publicación posterior señala: "se trata de una sociedad en la que las condiciones de generación de conocimiento y procesamiento de información han sido sustancialmente alteradas por una revolución tecnológica centrada en el procesamiento de información, la generación del conocimiento y las tecnologías de la información".<sup>74</sup> .

Con respecto a las visiones, se destacan los documentos que resultaron de la Cumbre Mundial sobre Sociedades de la Información (CMSI), por surgir de un proceso mundial. La Declaración de Principios de Ginebra<sup>75</sup>, adoptada por los gobiernos, -con significativos aportes de sociedad civil-, expresa en su primer artículo: "Nosotros... declaramos nuestro deseo y compromiso comunes de construir una Sociedad de la Información centrada en la persona, integradora y orientada al desarrollo, en que todos puedan crear, consultar, utilizar y compartir la información y el conocimiento, para que las personas, las comunidades y los pueblos puedan emplear plenamente sus posibilidades en la promoción de su desarrollo sostenible y en la mejora de su calidad de vida, sobre la base de los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y respetando plenamente y defendiendo la Declaración Universal de Derechos Humanos".<sup>76</sup>

Por su parte, la Declaración de la Sociedad Civil<sup>77</sup> extiende su visión sobre varios párrafos, pero lo esencial dice así: "Nos comprometemos a constituir sociedades de la información y la comunicación centradas en la gente, incluyentes y equitativas. Sociedades en las que todas y todos puedan crear, utilizar, compartir y diseminar libremente la información y el conocimiento, así como acceder a éstos, con el fin de

---

<sup>73</sup> *Ibíd.* P. 58

<sup>74</sup> Castells, Manuel. **El estado del bienestar y la sociedad de la información: el modelo finlandés.** Alianza Editorial, Madrid, 2002.

<sup>75</sup> **Declaración de Principios.** Cumbre Mundial sobre Sociedades de la Información. Ginebra, 2003. <http://www.itu.int/wsis/docs/geneva/official/dop-es.html>

<sup>76</sup> *Ibíd.*

<sup>77</sup> CMSI. *Construir sociedades de la información que atiendan a las necesidades humanas, Declaración de la Sociedad Civil*, Ginebra, diciembre, 2003 c).[http://alainet.org/active/show\\_text...](http://alainet.org/active/show_text...)

que particulares, comunidades y pueblos sean habilitados y habilitadas para mejorar su calidad de vida y llevar a la práctica su pleno potencial".<sup>78</sup> A continuación, esta Declaración añade los principios de justicia social, política y económica, y de la plena participación y habilitación de los pueblos; destaca los objetivos de desarrollo sostenible, democracia e igualdad de género; evoca sociedades en donde el desarrollo se enmarque en los derechos humanos fundamentales y esté orientado a lograr una distribución más equitativa de los recursos.

Una de las metas que planteó la convocatoria de la primera fase de la CMSI era, justamente, la de desarrollar una visión común de la sociedad de la información. Aunque buena parte de las delegaciones gubernamentales y del sector privado dieron poca importancia a este aspecto, para muchas organizaciones de la sociedad civil, se trataba de un aspecto clave, pues allí se jugaba la disputa de sentidos, y se puso en evidencia la confrontación de proyectos de sociedad.

De hecho todo el proceso ha estado cruzado por (al menos) dos enfoques distintos, que en grandes rasgos se pueden resumir así:

Para el primer enfoque, hablar de sociedad de la información se refiere a un nuevo paradigma de desarrollo, que asigna a la tecnología un rol causal en el ordenamiento social, ubicándola como motor del desarrollo económico<sup>79</sup>. La implicación de este discurso, para los países en desarrollo, es que la transición hacia la sociedad de la información es esencialmente una cuestión de tiempo, y de decisión política para crear las "condiciones habilitadoras" adecuadas. Algo parecido sucedería con relación a los sectores sociales afectados por la brecha digital, a los cuales habría que incluir, mediante programas de acceso universal.

---

<sup>78</sup> *Ibíd.*

<sup>79</sup> *Ibíd.*

Al colocar a la tecnología al centro de este modelo, la industria de telecomunicaciones aparece como la llamada a liderar su desarrollo; mientras que la industria productora de servicios y contenidos digitales asume una influencia inédita.<sup>80</sup>

El segundo enfoque, que impugnó a este primero en el proceso de la Cumbre, entiende que la nueva etapa del desarrollo humano en la cual estamos entrando se caracteriza por el predominio que han alcanzado la información, la comunicación y el conocimiento en la economía y en el conjunto de actividades humanas. Desde este enfoque, la tecnología es el soporte que ha desencadenado una aceleración de este proceso; pero no es un factor neutro, ni su rumbo es inexorable, puesto que el propio desarrollo tecnológico es orientado por juegos de intereses.

En esta perspectiva, las políticas para el desarrollo de la sociedad de la información deben centrarse en los seres humanos, en función de sus necesidades y dentro de un marco de derechos humanos y justicia social. En tal proceso, los países en desarrollo y los actores sociales deberían tener un rol clave en la orientación del proceso y de las decisiones.

En otras palabras, para este segundo enfoque, lo fundamental no es "información" sino "sociedad". Mientras la primera hace referencia a datos, canales de transmisión y espacios de almacenamiento, la segunda habla de seres humanos, de culturas, de formas de organización y comunicación. La información se determina en función de la sociedad, y no a la inversa. Por ello, la Campaña por los Derechos de la Comunicación en la Sociedad de la Información -CRIS-, en el documento: "La Pregunta para la Sociedad Civil" de cara a la CMSI señala: "Si la sociedad civil va a adoptar y rescatar la noción de una sociedad de la información, debe regresar a estas nociones básicas, planteando las preguntas correctas: ¿Quién genera y posee la información y el conocimiento? ¿De qué manera está valorizado? ¿De qué manera es

---

<sup>80</sup> Esta visión -centrada en el mercado- es la que predomina en el Plan de Acción de la Cumbre (CMSI 2003), incluso desde el primer párrafo, que expresa que "la visión común y los principios fundamentales de la Declaración de Principios se traducen en líneas de acción concretas para alcanzar los objetivos de desarrollo acordados (...) mediante el fomento del uso de productos, redes, servicios y aplicaciones basados en las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC)" Ibid.

difundido y distribuido el conocimiento? ¿Quiénes son los guardianes? ¿Qué limita y facilita el uso del conocimiento por parte de la gente para lograr sus metas? ¿Quién está mejor y peor posicionado para aprovechar este conocimiento?"

Dado el predominio adquirido por el término "sociedad de la información", las formulaciones alternativas tienden a tomar a ésta como referente, para demarcarse. Una primera objeción tiene que ver con la palabra "sociedad" en singular, como si se tratara de una sociedad mundial uniforme. Se propone como alternativa hablar de "sociedades" (en plural) de la información, o del conocimiento. Varios documentos de la UNESCO se refieren a "sociedades del conocimiento" (o del saber). Esta idea fue recogida por actores de la sociedad civil de la Cumbre, que adoptaron el término "sociedades" en sus documentos de consenso.<sup>81</sup>

El concepto de "sociedad de la información", nacido bajo los preceptos de la globalización, sobreentiende que, en adelante, serán las "revoluciones tecnológicas", las que determinen el rumbo del desarrollo; los conflictos sociales serían cosa del pasado. Por lo mismo, este concepto no es el más adecuado, ni para cualificar las nuevas tendencias de las sociedades, ni mucho menos para describir un proyecto contrahegemónico de sociedad. Nuestro planteamiento es que, más allá de debatir lo apropiado de tal o cual término, lo fundamental es impugnar y deslegitimar cualquier término o definición que refuerce esta concepción tecnocéntrica de la sociedad. No pretendemos aquí proponer una fórmula alternativa, sino, más bien, poner a consideración algunos criterios para alimentar el debate.

Primero, se acoge la noción de que cualquier referencia a "sociedades" debe ser en plural, reconociendo la heterogeneidad y diversidad de las sociedades humanas. Ello implica también reafirmar la conveniencia de que cada sociedad se apropie de las tecnologías para sus prioridades particulares de desarrollo, y no que deba adaptarse a ellas para poder acceder a ser parte de una supuesta sociedad de la información predefinida.

---

<sup>81</sup> *Ibidem*

Segundo, afirmamos que cualquier definición que use el término "sociedad" no puede describir una realidad circunscrita a Internet o a las TIC. Internet puede ser un nuevo escenario de interacción social, pero esta interacción es estrechamente integrada al mundo físico, y los dos ámbitos se transforman mutuamente.

Y por último, apostamos por un proyecto de sociedad donde la información sea un bien público, no una mercancía, la comunicación un proceso participativo e interactivo, el conocimiento una construcción social compartida, no propiedad privada, y las tecnologías un soporte para todo ello, sin que se conviertan en un fin en sí.

Esta sociedad que utiliza las tecnologías de información y comunicación, aunada a una sociedad civil proactiva, que cuestiona las acciones gubernamentales, constituirán los principales actores de la Transparencia.

## 2.2. Transparencia

La Transparencia comenzó a formar parte de la agenda de los gobiernos en el mundo en la década de los 80's;<sup>82</sup> cuando en primer lugar en la entonces Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, URSS, Mikhail Gorbachev anunció como parte de su programa de gobierno dos grandes políticas que, a su juicio, vendrían a dar solución a la crisis por la que pasaba el sistema soviético; estas políticas eran la Perestroika y la Glasnost, la primera estaba enfocada en una apertura económica del sistema, y la segunda buscaba generar confianza de los ciudadanos hacia las instituciones del sistema soviético a través de transparentar las acciones del gobierno.<sup>83</sup>

---

<sup>82</sup> Aunque el acceso a la información data de mucho tiempo atrás (Ackerman, Jhon e Irma Sandoval, **Leyes de Acceso a la Información en el mundo**, Cuadernos de Transparencia No. 7, IFAI, México, 2005), existe una tendencia que marca esta fecha como la era en que formalmente la Transparencia comienza a formar parte de las agendas de los gobiernos del mundo.

<sup>83</sup> Gorbachev, Mikhail. **Perestroika, New thinking for our country and the world**. Harper & Row Publishers, New York, 1997.

A finales de la década en cuestión, Peter Eigen quien se había desempeñado como Director del Banco Mundial, decide crear la organización Transparencia Internacional, a raíz que durante su desempeño en el Banco Mundial había observado el mal uso que se le daban a los recursos económicos en los países en vías de desarrollo.<sup>84</sup>

La Transparencia se entendía así, como la apertura de los asuntos públicos para el escrutinio por parte de la ciudadanía; un gobierno “transparente” es aquel que no teme a que los ciudadanos auditen su quehacer, se involucren en el mismo y puedan incidir para mejorarlo. Vista de esta forma, la transparencia vino a empoderar a la ciudadanía, transformando la relación ciudadanía – gobierno.

Al tema de la Transparencia se le agregó la “accountability”<sup>85</sup> o rendición de cuentas, los dos pasarían a formar parte de la agenda de las grandes organizaciones internacionales, así como se convirtieron en indicadores del desarrollo democrático de los países.

Transparencia es el acto que consiste en abrir la información gubernamental al público, al escrutinio de la sociedad. La transparencia no implica un acto de rendir cuentas a una persona en específico, sino la práctica democrática de colocar la información gubernamental en la vitrina pública, para que la gente pueda revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo de sanción.

La transparencia, como una cualidad de la institucionalidad democrática, y el acceso a la información, como un derecho humano, son herramientas que posibilitan a la ciudadanía ejercer cierto control sobre el quehacer gubernamental y, de esa manera,

---

<sup>84</sup> Castelazo, José R. *op. Cit.* p. 235 - 236

<sup>85</sup> Accountability conlleva un sentido claro de obligación, la noción de rendición de cuentas parece sugerir que se trata de un acto voluntario, de una concesión generosa del soberano que rinde cuentas por virtud y voluntad propia, no por necesidad. Podemos precisar entonces que accountability es la rendición obligatoria de cuentas.

Adicionalmente, junto con la rendición de cuentas (por obligación), el concepto de accountability también incluye la exigencia de cuentas (por derecho). Como en los controles al poder, las obligaciones de unos son los derechos de otros, la idea de accountability contempla de antemano a las dos partes involucradas –a los que rinden cuentas al igual que a los que exigen cuentas–. Schedler, Andreas. **¿Qué es la Rendición de cuentas?** *Cuadernos de Transparencia No. 3.* IFAI, 2004, pp. 11 – 12.

compartir el poder con representantes y servidores públicos.<sup>86</sup>

Para Castelazo el “ejercicio de la transparencia está abocado a combatir el ocultamiento de prácticas antidemocráticas, los manejos turbios, la difusión de información sesgada por parte de las autoridades. Para un sistema político, la transparencia significa en los hechos la prueba de su apertura y la adopción de una cultura participativa, La transparencia puede ser el antídoto contra la demagogia. En otras palabras su presencia como política pública constituye la comprobación de una voluntad de compartir el poder entre gobierno y sociedad”.<sup>87</sup>

Así, el propósito o la causa de la Transparencia no se da por generación espontánea en las instituciones públicas. Ella es resultado de planteamientos por parte de grupos sociales, de académicos, intelectuales, medio de comunicación, etc., los cuales se ven concretados en la legislación respectiva en los diversos países.

Pero también la Transparencia implica un compromiso de gobernantes y gobernados; los primeros deben apegarse al principio de máxima publicidad y a la prueba de daño, al dar la información, se parte de que toda información es pública, más no toda puede ser publicada, por ello.

La Transparencia se encuentra tutelada por el Derecho de Acceso a la Información, el cual es considerado como “la prerrogativa de la persona para acceder a datos, registros y todo tipo de informaciones en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen un gasto público y/o ejercen funciones de autoridad, con las excepciones taxativas que establezca la ley en una sociedad democrática.”<sup>88</sup>

Otra de las características de la Transparencia junto con la del Derecho explicado aquí, es que no tiene fronteras, es decir, cualquier ciudadano de cualquier país puede

---

<sup>86</sup> Rodríguez Zepeda, Jesús. **Estado y Transparencia, un paseo por la filosofía política**. Cuadernos de Transparencia No. 4. IFAI, México, 2004

<sup>87</sup> Castelazo, *op. Cit.* p. 239.

<sup>88</sup> Villanueva, Ernesto. **Derecho de acceso a la información en el mundo**. Miguel Ángel Porrúa – IJ UNAM, México, 2006, p. 11.

hacer uso de este Derecho sin mayor obligación que la de solicitar la misma y que ésta sea considerada como pública.<sup>89</sup>

La principal herramienta de instrumentación de la Transparencia es el uso de las TIC, las cuales para el caso del gobierno, se enmarcan en el Gobierno Electrónico, cuyas características se explican en los siguientes párrafos.

### 2.2.1. *Gobierno Electrónico*

Normalmente el concepto de Gobierno Electrónico se percibe de forma limitada. Este punto de vista se ciñe a los fenómenos de entrega de servicios electrónicos, democracia electrónica y asuntos como seguridad, confiabilidad, protección de datos o acceso a la información, los cuales son asuntos relativos a la infraestructura de una sociedad de la información. Estos puntos son fáciles de entender para el público en general, en lugar del amplio concepto de un gobierno electrónico, el cual se refiere al uso de las tecnologías de la información para soportar las actividades de la Administración Pública como parte de una política pública.

Es decir, el gobierno electrónico es el uso de la tecnología de la información y las comunicaciones electrónicas en las administraciones públicas, a partir de modificaciones organizacionales y funcionales que permitan el manejo eficaz de estos instrumentos, para realmente mejorar la prestación del servicio público y ampliar los procesos democráticos reforzando la pertinencia de las políticas públicas.<sup>90</sup>

Se pueden desarrollar cuatro perspectivas con el propósito de obtener una visión clara sobre un gobierno electrónico. Esta visión debe reportar esfuerzos, tanto los que se obtienen como los que se van acumulando para moverse hacia la dirección en la cual se requiere, a fin de atender las necesidades de la sociedad.

---

<sup>89</sup> La obligación de transparentar la información tiene sus límites en la protección de datos personales, es decir, la información privada de las personas, así como en aquellos asuntos que puedan causar perjuicios a la seguridad pública, nacional e internacional o interfiera en una adecuada impartición de la justicia..

<sup>90</sup> Porrúa Vigón, Miguel Ángel. *Gobierno Electrónico: conceptos y avances*, en **Reforma y Democracia**, *Revista del CLAD.*, No. 30, Octubre de 2004, Venezuela, pp. 83 - 104



Estas cuatro perspectivas son las siguientes.<sup>91</sup>

- a) La perspectiva de direccionamiento: significa una administración integral del acceso y servicio en una ventanilla única.

Posiblemente la característica más visible de las modernas Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC's) es la facilidad con la que gente, datos y procesos pueden interactuar juntos a distancia. Actualmente está incrementándose significativamente la infraestructura de comunicaciones en los gobiernos, lo que permite que las personas utilicen cualquier proceso desde el lugar y hora que lo deseen. Los datos, que estaban ocultos en grandes documentos impresos y que ni siquiera sabíamos de su existencia, ahora pueden localizarse y accesarse fácilmente, esta disponibilidad de información estimulará significativamente el cambio.

El acceso de un paso (one stop), constituye una importante modalidad para la prestación de un servicio en línea, el cual, incluye:

- Pre-informar a los ciudadanos en varias etapas y niveles de detalle.
- Si es necesario, ayudar en el llenado de las formas.
- Presentar los servicios en lenguaje ciudadano y no en el argot del mundo legal-administrativo.
- Alinear la solicitud a la estructura organizacional, canalizándola al back office principal, el cual puede estar totalmente automatizado.
- Dar seguimiento a la solicitud a fin de que el ciudadano conozca en todo momento la situación que guarda.

Se tiene pensado que la administración de acceso múltiple reemplazará la forma de trabajo actual de Internet que se realiza en una sola dirección, que ha proliferado con la intención de atender a una gran cantidad de usuarios; las

---

<sup>91</sup> *Ibíd.*

estrategias usadas para propagar el uso de Internet a cualquier costo, por sí mismas no mejoran al servicio, incluso éstas pueden poner en riesgo la calidad actual del servicio, especialmente cuando se trata de servicios que se requieren por única ocasión o con poca frecuencia y que el ciudadano encarga a una oficina privada para que se los realice, ya que puede tener equivocaciones al no entender la terminología oficial o adquirir un concepto equivocado.

b) La perspectiva de procesos: esto significa el Rediseño de la Organización

Es inevitable reestructurar los procesos si éstos incrementaran en un lapso las fronteras entre un front office y uno o más back office. Como ejemplo, en un servicio de un paso se puede utilizar la tecnología multimedia para operar como “puente bajo demanda” entre el personal encargado de atender el servicio en ventanilla y el personal competente del back office, a fin de que le apoye en la solución de cualquier asunto que se le presente relativo a la prestación de un servicio.

Los esfuerzos para adecuar los sistemas colaborativos hacia la Administración Pública aún presentan algunas limitantes, especialmente en los niveles altos; por ejemplo en la oficina de un secretario, no es de mucha importancia la estricta coordinación de los flujos de trabajo.

Por una parte, está la estricta coordinación de actividades en el trabajo colaborativo, pero por otra, personas trabajando juntas sin coordinación externa previa; la auto coordinación es un elemento que ha sido reconocido en el trabajo de la Administración Pública. La tendencia es promover la auto organización en situaciones de trabajo donde hay varias alternativas de estandarización.

c) La perspectiva de cooperación: soporte para la toma de decisiones en equipo.

La estructura de los procesos no deberá tomarse como única perspectiva cuando se analizan los cambios que han pasado en la actuación del sector público. De igual importancia son dos perspectivas complementarias: la colaboración y el conocimiento, como dos activos sobre los cuales han sentado sus bases los procesos.

Esto conduce a la telecooperación como una visión holística cuyo enfoque recae en el trabajo apoyado mediante computadoras. La telecooperación considera la amplia gama de actividades de trabajo en una oficina de gobierno, también permite la ampliación de las fronteras de la organización involucrando a clientes y proveedores de los procesos que se ubican fuera de la organización, esto por ejemplo, mediante el intercambio electrónico de datos a través de plataformas compatibles.

La telecooperación por un autoconvencimiento es un concepto tecnológico decisivo para una sociedad globalizada. Esto se refleja en lo que se conoce como “encuentros cara a cara” con especialistas operando en el back office que puede estar ubicado en cualquier parte del mundo, los cuales están incrementando y siendo una realidad. A futuro esto afectará profundamente la organización tradicional del sector público, incrementará su efectividad, la calidad de los servicios y su nivel de intervención en la prestación de los servicios.

El trabajo humano es el punto central de la telecooperación, de aquí que converjan el trabajo procedimental y el colaborativo; también se considera la administración de documentos y el uso de otras herramientas para la administración del conocimiento. Situaciones reales de las oficinas requieren de actividades sujetas y no sujetas a un procedimiento tal como la reasignación de tareas y posponer una aprobación, entre otras.

d) *La perspectiva del conocimiento*: esto significa administrar el conocimiento.

La información y el conocimiento pueden compartirse y distribuirse mientras que estén bajo el control del responsable, pueden ser usados en distintos lugares con pequeños costos de transmisión. Pero más importante, es que la información y el conocimiento no estén “almacenados en un depósito” fuera de la mente de los individuos, quienes no siempre están concientes del hecho de que ellos tienen información “tácita” la cual directamente les permite tomar decisiones y actuar, la cual es resultado de la combinación de mucha información explícita e implícita de varios individuos con la cual se pueden crear sinergias importantes.

Desde que la perspectiva de la administración del conocimiento se ha considerado importante para comprender el trabajo administrativo en el sentido de que es capaz de rediseñarlo sin necesidad de pérdidas de habilidades, expertise, o buenas relaciones. En diferentes formas este trabajo se refleja en la sociedad en apego con la legislación y con las expectativas de la política planteada. Su efectividad depende en gran medida de diferentes tipos de conocimiento administrativo:

Conocimiento acerca del campo de influencia de la política pública.

Conocimiento sobre los efectos de las acciones tomadas.

Conocimiento de la legislación, estándares y aptitudes políticas de los directivos.

Conocimiento acerca de las capacidades de uno mismo para actuar.

A continuación se presenta un cuadro con los pasos que ha seguido la instrumentación del Gobierno Electrónico:

## **Gobierno Electrónico**

### *2.2.1.1. Perspectivas del Gobierno Electrónico*

Al rediseñar las estructuras de acceso de la ciudadanía, los procesos, la cooperación y la administración del conocimiento nos permiten repensar y reestructurar a la organización pública y a su forma de trabajar en distintas vertientes. El cambio cultural de los servidores públicos en este nuevo modelo de administración dejará huella en las actividades futuras.

El concepto de Gobierno Electrónico está trascendiendo hacia la nueva Administración Pública, implica audacia y sensibilidad para la modernización administrativa, más allá de sólo administrar y manejar las finanzas adecuadamente; más aún es actuar directamente sobre los procesos productivos que generan servicios administrativos y no sólo buscar mejores formas de administrar estos procesos.

Hay instituciones que ejercen una fuerte influencia en la composición, comportamiento y cultura organizacional, la cual se puede entender como las formas en que podemos hacer algo. Estas formas no se pueden cambiar fácilmente a través de la reingeniería. La estrategia institucional define la naturaleza de la innovación en el gobierno y determina su ritmo prioridad.

Sin el concepto y desarrollo de un Gobierno Electrónico eficaz y eficiente es imposible garantizar el Derecho de Acceso a la Información y con ello la Transparencia en la globalidad, recordemos que este derecho no tiene patria, es un derecho de la sociedad de la información, la cual tiene como principal característica la universalidad, es decir, nos convierte a todos en ciudadanos del mundo.

Como se ha podido ver a lo largo de estos dos primeros capítulos, el Estado en tanto sociedad políticamente organizada, está vinculado a la política de la Transparencia. Un gobierno que quiera tener credibilidad y con ello, generar credibilidad no debe ser opaco en el manejo de los recursos que tiene a su disposición; pero tampoco debe serlo en lo que a los procesos se refiere.

## **Capítulo III**

### **La Transparencia en México**

Como parte de una política mundial, la Transparencia ha tenido impacto en México, en donde organizaciones de la Sociedad Civil y el Gobierno mismo han tenido un papel fundamental en su desarrollo.

#### **3.1. Antecedentes**

Las últimas tres décadas del siglo XX estuvieron caracterizadas por el incremento de la participación ciudadana en todos los ámbitos de la entonces muy acotada vida pública. Diversos movimientos generaron un cambio sustancial en las instituciones públicas, los cuales irían generando el mundo del siglo XXI.

Así vimos pasar en nuestro país, a raíz del movimiento de 1968, una mayor apertura a la participación de los jóvenes en la política; posteriormente como una de las consecuencias de la llamada “guerra sucia” tendríamos la primera gran reforma electoral que daría lugar a la Ley de Organizaciones, Partidos y Procesos Electorales (LOPPE), en la cual se reconocía de manera oficial, a partidos que eran considerados, hasta antes de su creación como clandestinos. Un ejemplo de ello es el Partido Comunista. Esta reforma electoral se vería fortalecida con posterioridad a la tan cuestionada elección de 1988, pues a raíz de ella se creó el Instituto Federal Electoral primero como una estructura dentro de la Secretaría de Gobernación y posteriormente en 1996, como un órgano ciudadanizado.

Las constantes violaciones a los derechos humanos que se dieron durante los regímenes del Partido Revolucionario Institucional, tuvieron como consecuencia la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, cuyo proceso de crecimiento se dio de manera similar en las entidades federativas.

El cambio que interesa en el proceso de análisis de ésta investigación, es el producido en 1977 en el cual se reforma el artículo 6° constitucional, para crear el derecho de acceso a la información (DAI); este derecho en sus inicios fue entendido como una prerrogativa del Estado hacia los medios de comunicación, los cuales comenzaban a presionar de forma mucho más constante a las instituciones. Sin embargo, aunque se dio la reforma, ésta no fue reglamentada, esto hizo que el DAI tuviera diferentes interpretaciones y que, en muy pocas ocasiones fuera utilizado por la ciudadanía.<sup>92</sup>

En México, desde 1977 el artículo 6° de la Constitución garantiza el derecho a la información, sin embargo, se carecía de reglamentos complementarios que permitieran el ejercicio pleno de este derecho. Se consideraba más bien una concesión, sujeta a la buena voluntad de la autoridad, y a disponibilidad física de la información.

Fue en el régimen de Ernesto Zedillo cuando se dieron los primeros pasos para generar la política pública de la Transparencia, en primera instancia a través de la creación del Sistema Compranet, con el cual se buscaba informar electrónicamente sobre las compras hechas por el gobierno. Vale la pena recordar que este sistema, a

---

<sup>92</sup> “Antes de la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (Ley Federal de Transparencia), el alcance del derecho de acceso a la información en poder de las instancias públicas era poco claro. Correspondió al Poder Judicial de la Federación interpretarlo durante dos décadas y media, periodo en el que la única referencia era el enunciado: “el derecho a la información será garantizado por el Estado”, adicionado en 1977 al artículo 6° Constitucional.

A lo largo de estos 25 años, se identifican tres grandes momentos en el desarrollo de la conceptualización del derecho a la información. En el primero de ellos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) consideró el derecho a la información como una garantía a favor de los partidos políticos, establecida con el fin de proporcionarles los espacios de comunicación adecuados para llegar a la población.

Posteriormente, identificó el derecho a la información con una nueva acepción: el derecho de los individuos a obtener información veraz de las actividades del Estado, a efecto de mantener una ciudadanía informada.

En el último momento, la SCJN resolvió que el titular del derecho de acceso a la información es cualquier particular, de un modo semejante al ejercicio de otra garantía individual.

No obstante esta progresiva interpretación judicial, es hasta la publicación de la Ley Federal de Transparencia en el Diario Oficial de la Federación, el 11 junio de 2002, como se formalizó el marco legal para solicitar acceso a la información que generen o posean los órganos del aparato estatal a nivel federal. Es decir, se materializa la regulación de este derecho.” Pulido, Miguel. “Cuestión de Transparencia” en **México Transparente**, No. 2, año 2, abril – junio de 2006. México. P. 4



inicios del sexenio de Vicente Fox ocasionó la caída de uno de sus asesores al ser descubierto el llamado “toalla gate”.<sup>93</sup>

En el mismo sexenio de Zedillo, el académico Sergio Aguayo solicitó a la presidencia de la República, haciendo uso del DAI, los salarios que se devengaban en la Presidencia; dicha información le fue negada, por lo cual se inconformó y llevó el caso a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Con la llegada de la alternancia política en el 2000, se pensó que era la oportunidad precisa para reglamentar, por fin, el artículo 6° constitucional. Comenzaron así las gestiones de diferentes grupos de la sociedad civil, principalmente del Grupo Oaxaca, las cuales se vieron coronadas con la publicación en 2002 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Dicha Ley mandata a las dependencias y entidades de los tres poderes, así como a los órganos constitucionales autónomos a otorgar a la ciudadanía la información que le fuera requerida por ésta, con excepción de aquella que fuera considerada como reservada o confidencial.

De esta forma, como lo explica José R. Castelazo , la Transparencia se convirtió en una política pública, pues en la ley se le dotó de un procedimiento que guiará el acceso a la información, se contó con la participación de la ciudadanía en la instrumentación de la misma, así como se creó un organismo cuya principal función sería la de garantizar el cumplimiento de la Transparencia y el Derecho de Acceso a la Información, este organismo lleva por nombre Instituto Federal de Acceso a la Información, IFAI.<sup>94</sup>

---

<sup>93</sup> Este caso fue famoso al principio de la administración de Vicente Fox, debido a que adquirieron toallas y artículos de lujo para el uso del Presidente y su familia en la residencia oficial, por un valor de \$440,000 (cuatrocientos cuarenta mil pesos), lo que originó un gran descontento entre la opinión Pública. Los diarios de nuestro país, del mes junio de 2001, dan cuenta de este caso.

<sup>94</sup> Castelazo, José R. *La gestión de la pública de la Transparencia* en **RAP 106**, INAP, México, 2003.

Una vez reglamentada la Transparencia y el DAI en la Federación, las entidades federativas comenzaron a hacer lo propio, creándose de esta forma una legislación estatal y con ella, los organismos que garantizarán el uso de este derecho.

Finalmente, en un esfuerzo de fortalecer la tendencia a la Transparencia en el país, el artículo 6° constitucional fue reformado en 2007,<sup>95</sup> sus principales características de esta reforma son:

- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- Todas las entidades federativas, así como los municipios con población mayor a 70,000 habitantes deberán contar con sistemas electrónicos para que cualquier persona pueda hacer uso remoto de los mecanismos de acceso a la

---

<sup>95</sup> El IFAI ha recogido en un documento todo el proceso de reforma a este artículo, en el cual es interesante leer la exposición de motivos en la Cámara de Diputados. **Reforma al artículo 6° Constitucional que establece el acceso a la información pública como un derecho fundamental de los mexicanos.** IFAI, México, 2007.

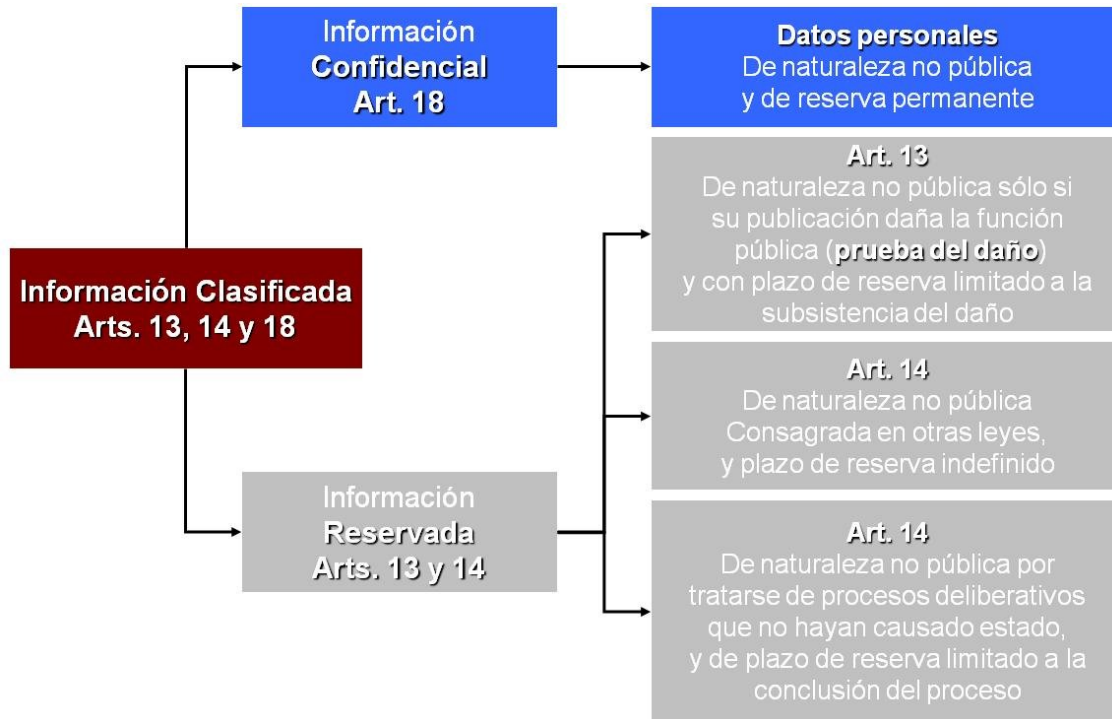
información y de los procedimientos de revisión a los que se refiere la reforma, a más tardar en dos años a partir de la entrada en vigor del mismo.

### **3.2. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental**

La promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), en junio de 2002, como ya se mencionó, vino a modificar la situación en la cual al ciudadano le era difícil acceder a la información pública. Parte del principio de que toda la información gubernamental es pública, y que todos los servidores públicos deben rendir cuentas a los ciudadanos. Aquélla que se clasifique como de acceso restringido debe justificar plenamente dicha condición, y las personas que solicitan documentos a través de esta disposición legal no necesitan dar ninguna razón o explicación acerca del uso que le darán.

La LFTAIPG es una poderosa herramienta de transparencia, e incluso se ha convertido en un referente internacional. Dispone de un listado de obligaciones de transparencia que cada una de las dependencias y entidades gubernamentales deben observar y acatar. Ha llenado un vacío institucional, al contemplar la creación de una institución autónoma encargada de vigilar su cumplimiento, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, IFAI, cuya misión es garantizar el acceso a la información gubernamental, fomentar una cultura de transparencia y rendición de cuentas de los servidores públicos del Poder Ejecutivo Federal, y proteger los datos personales y privados de los ciudadanos. En el cuadro siguiente se puede observar aquella información que puede considerarse como reservada o confidencial, en aras del respeto constitucional a la privacidad, contemplado en las garantías individuales:

## Información Clasificada



Fuente: Elaboración propia con base en la LFTAIPG

La LFTAIPG define a toda la información del gobierno como pública, y obliga a todas las entidades y dependencias gubernamentales a favorecer el “principio de la publicidad” sobre la reserva. Todas las entidades deben publicar de manera rutinaria, periódica y comprensible toda la información sobre sus funciones, presupuestos, operaciones, personal, salarios, reportes e informes internos, y contratos y concesiones que lleven a cabo. Otorga a los ciudadanos el derecho de solicitar información que aún no se ha hecho pública, y a proceder en tribunales en contra de cualquier entidad que niegue información.

En términos generales, los objetivos de la LFTAIPG son transparentar la gestión pública, favorecer la rendición de cuentas del gobierno a los ciudadanos, y contribuir a la democratización de la sociedad mexicana. Contiene innovaciones interesantes, como la que establece que no puede considerarse reservada la información que tenga que ver con la investigación de “violaciones graves” de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad. Por otro lado, en la era de la comunicación global y las redes de informática, el gobierno debe convertirse en un

impulsor del flujo y diseminación de información. La legislación mexicana obliga a los organismos gubernamentales a tener su sitio en internet, en el cual hacen disponible toda la información que están requeridas a proporcionar.

Esta ley se ha convertido en un mecanismo para combatir la corrupción política y administrativa. El principio de publicidad sobre el que se basa, permite la asignación de responsabilidades públicas, identificando a los ejecutores de decisiones y funciones gubernamentales. Puede convertirse también en un instrumento para conocer y evaluar a las políticas públicas, mejorando el nivel del debate sobre su diseño, contenido e impacto. Al hacer que todos los servidores públicos estén obligados a rendir cuentas, puede ayudar a construir una nueva relación entre gobernantes y gobernados, y contribuir a la consolidación democrática del país.

Legislaciones de varios países contemplan la creación de entidades autónomas, encargadas de vigilar la observancia de la ley en la materia.<sup>96</sup> Así, el IFAI (concebido como órgano dependiente del Poder Ejecutivo Federal) empezó a operar en el año 2003, como encargado de hacer cumplir la LFTAIP en el Poder Ejecutivo Federal, y con las funciones de promover y difundir el ejercicio del derecho a la información, resolver las negativas a las solicitudes, y proteger los datos personales en manos de dependencias y entidades gubernamentales. Pretende impulsar una transformación cultural, al someter a la gestión gubernamental y a los servidores públicos al escrutinio crítico y constante de la sociedad.

El IFAI cuenta con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, lo cual le da gran fortaleza e independencia, en relación con otros órganos de la Administración Pública. Está facultado para conocer sin restricciones toda la información que posea una entidad o dependencia gubernamental, sin importar si se trata de información confidencial o reservada, lo que implica una gran responsabilidad. Esta atribución le permite asegurar el cumplimiento puntual de la ley, ya que evita que discrecionalmente se decida cuál información permanecerá restringida.

---

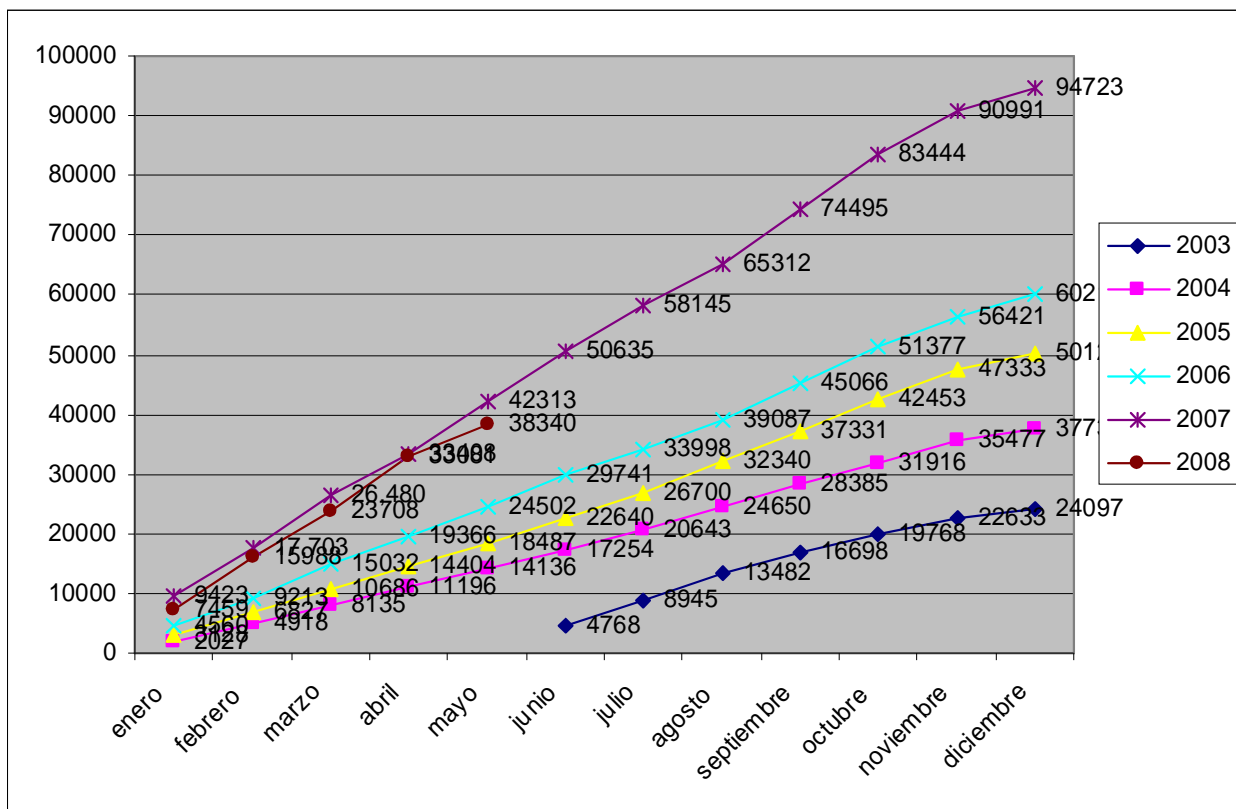
<sup>96</sup> Ackerman... *op. Cit.*

En las entidades gubernamentales, IFAI apoya el establecimiento de los criterios para la reserva, la capacitación y el apoyo técnico para publicar información y responder a solicitudes, creando directrices sobre el manejo de datos personales, y notifica a las contralorías internas los casos de supuesta infracción de la LFTAIP. Para quienes solicitan información, el IFAI les orienta sobre procesos de búsqueda y formulación y seguimiento de solicitudes, además de recibir recursos de revisión. El IFAI está también a cargo de la preparación de una guía de acceso a la información federal, producir un informe anual al Congreso sobre la capacidad de respuesta del gobierno a los requerimientos de información por parte de la sociedad, y en general de educar tanto a la ciudadanía como a los servidores públicos sobre esta nueva disposición. Su labor es contribuir a sustentar e incrementar la confianza pública en las instituciones, y activar los mecanismos formales de rendición de cuentas. Sin embargo, la legislación no contempla que las propias sesiones y deliberaciones del IFAI sean públicas, lo que es un punto para revisar y perfeccionar en el desarrollo de las instancias de transparencia.

Se parte del supuesto del que un Estado más transparente es más eficiente. Esto se refleja en el largo plazo en el fortalecimiento del erario público, y de la economía en su conjunto. Según varios estudios, la corrupción representa un costo de varios puntos porcentuales del Producto Interno Bruto, recursos que podrían destinarse a promover actividades productivas y sociales. Con la LFTAIPG y el apoyo del IFAI, se pretende que tanto empresas como ciudadanos estén mejor enterados de sus derechos y obligaciones en la vida pública. La transparencia y el acceso a la información son dos de las más importantes tareas de una “segunda fase” de expansión y consolidación democrática en México.

A seis años de la aprobación de la LFTAIPG y cinco de que entró en vigor la posibilidad de que los ciudadanos tengamos acceso a la información pública, a continuación mostramos algunas gráficas del impacto que ha tenido esta política:

## Solicitudes de Acceso a la Información



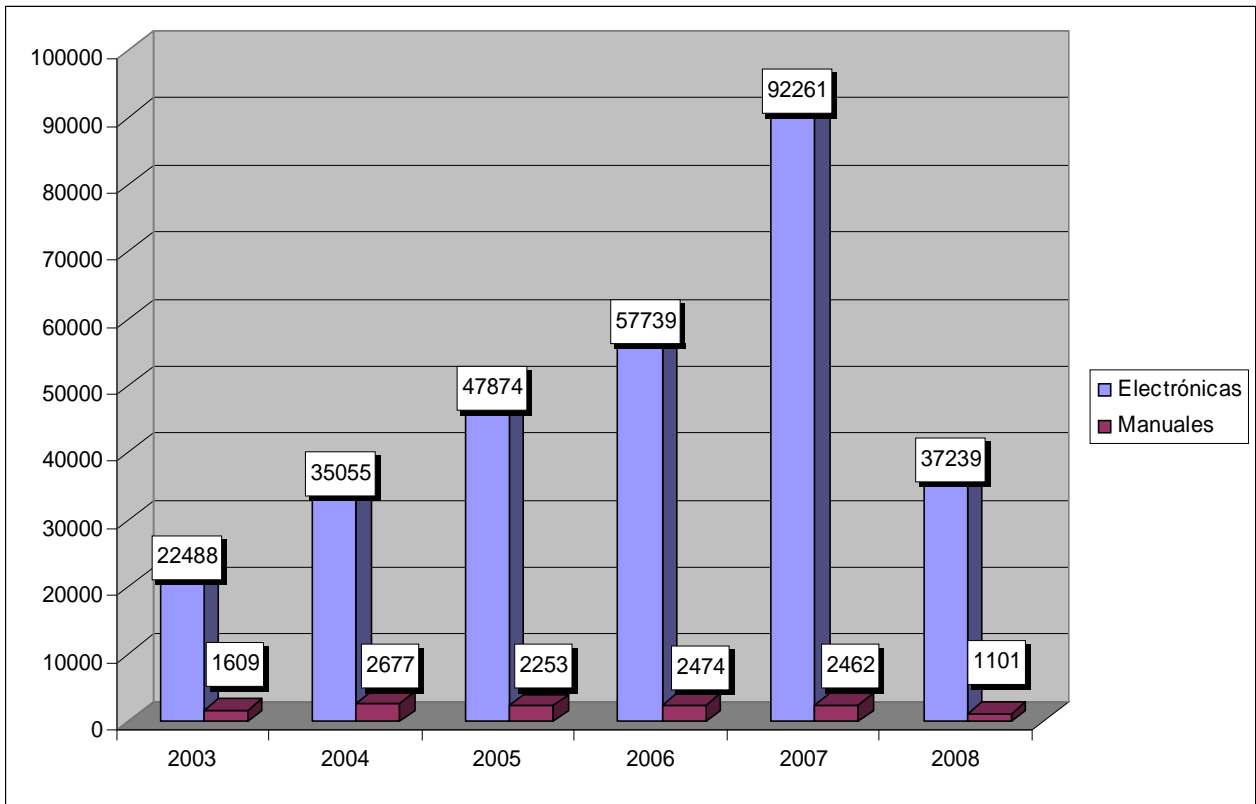
Fuente: IFAI, [www.ifai.gob.mx](http://www.ifai.gob.mx)

Como se observa, existe un incremento sustancial en las solicitudes de acceso a la información hechas, las cuales han pasado de 24097 en 2003<sup>97</sup> a 94723 en 2007, es decir un 350% más, lo cual da cuenta del impacto y utilización de la Ley, además de una creciente credibilidad en la misma.

También la forma en cómo se solicita la información da un éxito al Sistema de Solicitudes de Información (SISI) generado por el IFAI para el uso del DAI, el cual ha crecido en su uso en más de 400%, esto se observa en la siguiente gráfica:

<sup>97</sup> Hay que recordar que el ciudadano comenzó a solicitar información de conformidad con la Ley a partir del 12 de junio de 2003.

## Forma en cómo se realizan las Solicitudes de Información



Fuente: IFAI, [www.ifai.gob.mx](http://www.ifai.gob.mx)

Como política pública cuyo éxito se puede observar en los resultados, la Transparencia se réplica en las entidades federativas.

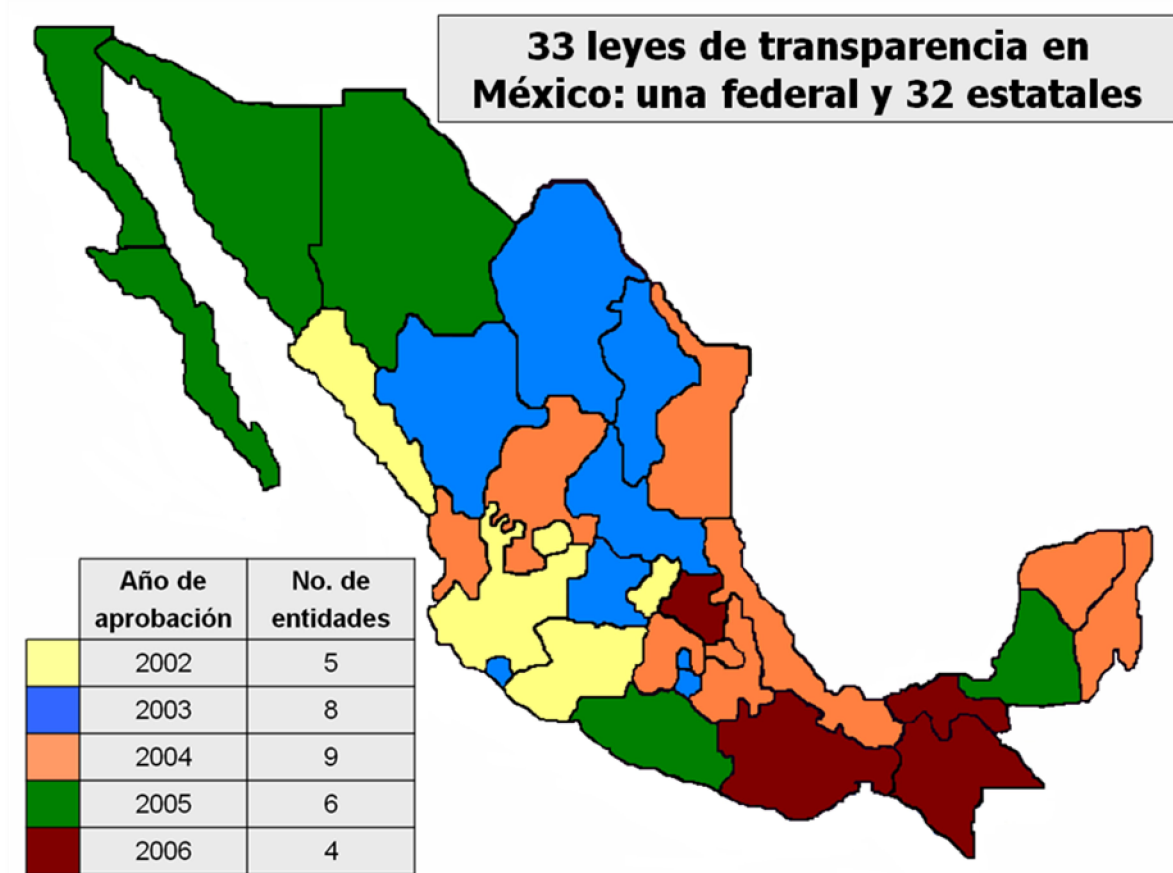
### 3.3. La Transparencia en las entidades federativas

En la actualidad las 32 entidades federativas, de nuestro país, cuentan con Leyes de Acceso a la Información, cada una guarda ciertas particularidades que le hacen tener avances o retrocesos respecto a la Ley Federal; lo cierto es que la Transparencia de forma paulatina se volvió parte del lenguaje cotidiano tanto de la ciudadanía como del servicio público.

A continuación se presenta un mapa que especifica el año en que cada entidad publicó su Ley correspondiente en materia de Transparencia:



## Estados con Leyes de Transparencia



Fuente: IFAI, [www.ifai.gob.mx](http://www.ifai.gob.mx)

Como se puede observar en 2002, a la par de la publicación de la Ley Federal, lo hicieron también Querétaro, Jalisco, Michoacán, Aguascalientes y Sinaloa. En 2003 lo hicieron: Nuevo León, Coahuila, Durango, Colima, Distrito Federal, Morelos, San Luis Potosí y Guanajuato. Para 2004 haría lo propio Yucatán, Quintana Roo, Veracruz, Tamaulipas, Puebla, Tlaxcala, Estado de México, Zacatecas y Nayarit. En 2005 lo harían: Baja California, Baja California Sur, Sonora, Chihuahua, Guerrero y Campeche. Finalmente en 2006 publicarían su Ley: Tabasco, Chiapas, Oaxaca e Hidalgo.

Una vez que las 32 entidades federativas tuvieron una Ley en la materia, todas las cuales tendrían por lo menos una institución garante del Derecho de Acceso a la Información, estas instituciones se darían a la tarea, en conjunción con su contraparte

federal, de crear mecanismos que posibilitaran un acceso a la información mucho más ágil y que, además pudiera ser utilizado por cualquier ciudadano de la República; fue así como se creó INFOMEX, “Herramienta para la gestión electrónica básica de solicitudes de información, mediante la incorporación de los procesos de cualquier ley de transparencia”.<sup>98</sup>

Aunque a la fecha no todos las entidades se encuentran integradas, la gran mayoría se encuentra en proceso de integración al sistema, a través de los convenios respectivos, como se observa en el siguiente mapa:

### Sistema INFOMEX



- Gobiernos integrados a Infomex
- Gobiernos en proceso de integración
- Gobiernos que aún no se integran a Infomex

Fuente: [www.infomex.org.mx](http://www.infomex.org.mx)

---

<sup>98</sup> [www.infomex.org.mx](http://www.infomex.org.mx)

Además de estos esfuerzos por unificar los sistemas de acceso a la información, también se ha intentado establecer indicadores de medición de la Transparencia y del cumplimiento de las obligaciones por parte de los sujetos obligados. El más reciente fue la *Métrica de la Transparencia en México*,<sup>99</sup> el cual evaluó el Acceso a la Información no sólo a nivel del Gobierno Federal, sino que la investigación abarcó también a los 32 gobiernos de las entidades federativas y las capitales de cada entidad, exceptuando al Distrito Federal.

Esta investigación no sólo hizo énfasis en la información que se encuentra disponible al público a través de internet, sino que abarcó otros dos rubros: la calidad de atención a los usuarios y la calidad de la información que se da en las respuestas.<sup>100</sup> La evaluación de cada una de estas variables se haría entre agosto y septiembre de 2007. Para cada rubro se desarrollaron una serie de variables, las cuales dieron como resultado lo siguiente:

#### Resultados Métrica de la Transparencia

Grupo de Instituciones	Portales electrónicos	Atención al usuario	Calidad de la respuesta	Promedio ponderado
Poder Ejecutivo	58.04%	68.13%	56.98%	59.63%
Poder Legislativo	59.62%	75.86%	55.70%	61.30%
Poder Judicial*	47.84%	*	*	*
Municipios	62.65%	73.43%	45.30%	57.87%

Fuente: *Métrica de la Transparencia en México*, p. 35.

Si se analiza el resultado anterior se aprecia la poca atención que se ha puesto en el tema de la Transparencia en el país, aunque existen esfuerzos en la atención al

<sup>99</sup> Díaz Iturbe, Diego Ernesto (coord.). *Métrica de la Transparencia en México*. IFAI. 2007, [www.ifai.gob.mx](http://www.ifai.gob.mx) (El trabajo se publicó el 5 de diciembre de 2007)

<sup>100</sup> *Ibidem*.

usuario, la calidad de las respuestas aún no es la óptima en la mayoría de las entidades federativas.

Como se ha observado el proceso de instrumentación de la política de Transparencia no es un hecho reciente en nuestro país. La Ley Federal en la materia vino a sentar las bases para una mayor y mejor instrumentación de la misma, situación que comenzó a replicarse en cada una de las entidades federativas, algunas con grandes avances respecto a la legislación federal, otras con retrocesos graves en la misma. Sonora constituyo un caso donde se combinaron avances y retrocesos, los cuales analizaremos en el siguiente capítulo.

## **Capítulo IV**

### **La Transparencia en Sonora**

#### **4.1. Antecedentes**

En Sonora, hasta antes del 2005, sólo era posible conocer la información pública que el Gobierno quería hacer pública. Con la aprobación y entrada en vigor de la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora, el 26 de febrero de 2006, se abrió un nuevo capítulo en la historia estatal, mismo que presumía la entrada de Sonora en la dinámica de construir instituciones y gobiernos más funcionales, eficientes y con mayores mecanismos de combate a la corrupción oficial.

Sin embargo, el proceso de apertura de esta entidad federativa a la información pública ha estado caracterizado por la simulación, el caos y la apatía. En términos generales, y por economía procesal, la ley aprobada implica un diseño institucional que más que facilitar el acceso a la información lo limita y advierte importantes retos para que la transparencia y el acceso a la información pública sean una realidad en Sonora.

El Poder Ejecutivo prometió a la ciudadanía crear las condiciones para garantizar el acceso a la información pública sin que para ello se tuviera que gastar un solo peso. Esta premisa condicionó al Congreso local para que no se creara un nuevo organismo especializado en la materia y que utilizara al Tribunal Estatal Electoral como el órgano garante, argumentando que como su funcionamiento se reducía a los tiempos electorales, el resto del año podría atender lo relativo a transparencia. Se creó así, el Tribunal Estatal Electoral y de Transparencia Informativa (TEETI).

Por otra parte, los diputados desaparecieron el Instituto de Investigaciones Legislativas, dependiente del Congreso, para –con todo y dependencia- sustituirlo por el Instituto de Transparencia Informativa (ITI); este último tiene dentro de sus facultades definir los lineamientos para la solicitud de información, así como para el

procesamiento, entrega y publicidad de la información por parte de los sujetos obligados, además de promover la cultura de la transparencia y acceso a la información entre la población y las autoridades.

De esta manera las responsabilidades de promover y garantizar el acceso a la información pública, quedó dividida entre estos dos organismos, el ITI y el TEETI, el primero con limitada autonomía y el último no especializado en la materia. Evidentemente ello conlleva importantes implicaciones para la transparencia y acceso a la información pública en Sonora. De entrada, se establecieron dos fases en el proceso de apertura: la primera implicaba hacer pública la información de oficio y entró en vigor en agosto de 2005; la segunda, normaba la solicitud de información a los sujetos obligados.

Las prácticas legislativas derivaron en un retraso de diez meses en la designación de los vocales del ITI y, consecuentemente, se retardó la elaboración de los lineamientos para hacer pública la información de oficio y los mecanismos de acceso a la información vía solicitud y, todo esto, también implicó que se postergara la entrada en vigor de la segunda etapa, como ya se ha mencionado.

Por otra parte, como se mencionó líneas arriba, se establecieron costos excesivos para la reproducción de documentos oficiales, atentando contra la propia LAIPES, que establece que los costos que el gobierno estatal establezca para la reproducción no deben exceder su costo comercial. En este caso se logró, con la incidencia informada de Sonora Ciudadana, que los costos se redujeran -para 2007- de 5 pesos a uno por copia simple. No obstante prevalecen retos, pues aunque el costo de reproducción se redujo, por otra parte se autorizaron nuevos cobros, como el pago de un peso por página, a partir de la número 21, en caso de que los documentos se entreguen de manera digitalizada, aun y cuando es obligación legal del Gobierno del Estado tener los archivos digitales de toda la información que genere.

En lo concerniente a la actuación del Instituto de Acceso, es importante mencionar que tanto los lineamientos emitidos por el ITI, para normar tanto la solicitud de

información, como el procesamiento, entrega y publicidad de la información por parte de los sujetos obligados, como el sentido de algunas de las resoluciones del TEETI ante recursos de revisión interpuestos por ciudadanas y ciudadanos, han sido fuertemente criticados por no privilegiar el principio de máxima publicidad y por posicionarse más desde la perspectiva del gobierno que de la ciudadanía.

Para ilustrar como procede en la práctica el acceso a la información pública, a continuación se presenta una crónica del ejercicio que se enmarca dentro del IETP, mismo que implicó todo un proceso estructurado que inició con la búsqueda de la información pública en las instancias de gobierno responsables de su generación y publicación; así como la petición oficial vía oficios en los casos en que no se contaba con la información disponible al público en general.

Cabe señalar que al inicio de este proyecto no estaba vigente la solicitud de información pública vía ley de acceso, por ello las peticiones se hicieron vía oficio a las siguientes unidades de gobierno: Secretaría de Hacienda, Congreso del Estado, e Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización. Posteriormente, una vez que la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora (LAIPES) permitió este mecanismo, se utilizó para solicitar nuevamente aquella información que no se obtuvo en los primeros intentos.

El proceso fue interesante desde su inicio. De entrada se distinguieron diferencias en la capacidad de respuesta de las diferentes instancias de gobierno a las que se les solicitó información pública. Es destacable, por ejemplo, la celeridad con que el ISAF respondió a las solicitudes, en seis días naturales, aún y cuando no contaba con la mayoría de la información solicitada; por otra parte, de los oficios de petición de información enviados al Congreso del Estado, en junio de 2006, no se ha recibido respuesta alguna.

Con base en lo anterior se puede hacer un balance general de las condiciones de acceso a la información pública en el Estado. Indudablemente contar con una ley de acceso que norme los alcances y restricciones de la publicidad de la información

generada por el gobierno y las instituciones que ejercen gasto público es un gran acierto, como lo es además, contar con el ITI, cuya función primordial es la de promover la cultura de la transparencia entre los funcionarios públicos y la ciudadanía, y con el TEETI que se encarga de garantizar que las y los interesados en solicitar información pública puedan recibirla en tiempo y forma y sobre todo con calidad. No obstante no se norma la atribución de velar porque los sujetos obligados cumplan con la publicidad de la información de oficio y no se señala, mucho menos se castiga, a quien no lo hace.

Por tanto, estos logros no garantizan por sí mismos la transparencia en el ejercicio gubernamental, ni el pleno respeto y ejercicio del DAI. Es importante señalar también que la LAIPES, en el contexto de la reforma al artículo 6º Constitucional, requiere una reforma para ser mejorada y, así poder establecer mecanismos claros y eficientes de acceso a la información pública.

En este mismo contexto, surge también como una premisa básica que las instituciones encargadas de promover y garantizar el ejercicio del derecho en cuestión lo hagan de manera autónoma, profesional y especializada, para velar porque ambas partes del proceso, el gobierno y la ciudadanía, cuenten con criterios claros de acción, así como se establezcan lineamientos precisos de actualización de la información y publicación de la misma.

Por lo anterior, es necesario aclarar que la ley vigente en Sonora es perfectible y que de hecho requiere importantes reformas y adiciones, pero también se necesitan acciones en otras áreas específicas como la capacitación a servidores públicos, la profesionalización de las unidades de enlace y una efectiva promoción del DAI entre la ciudadanía.

Como se ha mencionado, con la aprobación y entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, México entró en la dinámica de construir instituciones y gobiernos más funcionales, eficientes y con mayores mecanismos de combate a la corrupción oficial. Desde la perspectiva de la



población, dicha ley se convirtió en un instrumento clave para el empoderamiento de la ciudadanía al reducir la brecha de información que limitaba su participación efectiva en los asuntos públicos.

Dada la ausencia de una ley de aplicación general, las legislaturas a nivel local han hecho diversos esfuerzos por vencer resistencias y aprobar leyes que, siendo menos o más avanzadas que la federal, han arrojado grandes retos para el ejercicio del derecho de acceso a la información. Tal es el caso del estado de Sonora, donde su proceso de transparencia se ha caracterizado por el caos, la apatía, la opacidad y la indiferencia gubernamental, desde el proceso legislativo hasta su entrada en vigor.

#### **4.2. Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora**

El proceso legislativo que dio origen a la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora fue incluyente y abierto a la participación ciudadana en una primera etapa. Sin embargo, a la hora de tomar decisiones, la opacidad y la cerrazón del poder legislativo no permitieron vislumbrar y dimensionar los problemas que se habrían de enfrentar. Bajo la ambiciosa consigna de hacer la mejor ley de transparencia del país, los tres poderes estatales convocaron a la ciudadanía a participar en foros regionales de consulta, donde la población pudiera verter sus opiniones y sugerencias.<sup>101</sup> La idea era que los legisladores retomaran dichas propuestas y garantizaran las características y el diseño institucional de acuerdo a lo que la población había solicitado. Sin embargo, el proceso legislativo adoleció de altos niveles de opacidad, simulación y discrecionalidad, que derivó en la aprobación de una Ley distinta de la solicitada por la ciudadanía.<sup>102</sup>

En un inicio, el diseño institucional resultó atípico y limitado en estructura y facultades. Por economía procesal, la legislatura local decidió no crear un nuevo organismo y utilizar el Tribunal Estatal Electoral como el órgano garante, argumentando su funcionamiento esporádico. De esta manera, se dio origen al

---

<sup>101</sup> Los foros se realizaron en 2004: en Navojoa el 20 de enero; en Hermosillo el 3 de febrero; en Caborca el 16 de febrero; en Ures el 25 de febrero; y en Nogales el 5 de marzo.

<sup>102</sup> “No abrirá Congreso nueva Ley”, El Imparcial, México, 9 de noviembre de 2004.

Tribunal Estatal Electoral y de Transparencia Informativa (TEETI). En tanto, se prescindió del Instituto de Investigaciones Legislativas, órgano dependiente del Congreso del estado, para —con todo y dependencia— sustituirlo por el Instituto de Transparencia Legislativa (ITI). Dicho instituto tiene dentro de sus responsabilidades definir los lineamientos para la solicitud, procesamiento, entrega y publicidad de la información, al igual que la promoción de la cultura de la transparencia y el acceso a la información entre la población y las autoridades.

#### 4.2.1. Los tiempos

Los artículos transitorios establecieron dos fases para la entrada en vigor de la Ley. La primera contempló la publicación de la información de oficio para agosto de 2005;<sup>103</sup> la segunda, la posibilidad de solicitar información a los sujetos obligados, para febrero de 2006. No obstante, la inexplicable tardanza en la designación de los vocales del ITI, la inexistencia de lineamientos y el desorden existente en el cumplimiento de la primera etapa, provocaron que los legisladores acordaran extender el plazo para las solicitudes de información hasta agosto de 2006, dejando en la opacidad el proceso electoral y el manejo de los recursos públicos por casi todo el año que transcurre.<sup>104</sup>

Por otra parte, los altos costos que los legisladores establecieron para la reproducción de documentos oficiales provocaron una denuncia pública por parte de Sonora Ciudadana<sup>105</sup> a principios de 2006. Tal decisión que atenta contra la misma ley de transparencia que en su artículo 39 establece que los costos de reproducción no pueden ser superiores a su costo comercial. Sin embargo, en la Ley de Ingresos para

---

<sup>103</sup> Es preciso comentar que las mismas prácticas legislativas de opacidad, derivaron en un atraso de diez meses en la designación de los vocales del ITI, generando un caos en el manejo y publicación de la información considerada como básica. Los vocales del ITI fueron designados hasta diciembre de 2005.

<sup>104</sup> "Critican atraso en transparencia", El imparcial, México, 29 de diciembre de 2005.

<sup>105</sup> Sonora Ciudadana es una Organización de la Sociedad Civil avocada al establecimiento de una gobernabilidad democrática en el Estado de Sonora.

2006, los legisladores aprobaron cobrar: cinco pesos por copia simple; 11 pesos por copia certificada; 20 pesos por cada disco flexible de 3.5 pulgadas; 25 pesos por disco compacto; y 10 pesos por hoja impresa por medio de dispositivo informático.<sup>106</sup>

La transparencia es una causa cuando no existe. Mientras la ciudadanía no cuente con instrumentos que le permitan fiscalizar el trabajo de sus gobiernos, debe avocarse a conseguirlos.

En un estudio realizado por Sonora Ciudadana, el Indicador de Cumplimiento de la Información de Oficio (ICIO) evidenció no sólo el incumplimiento de la primera etapa de la Ley en lo referente a la información de oficio, sino que descubrió el vacío legal respecto a qué institución es la encargada de vigilar su cumplimiento.

Sonora enfrenta muchos retos para entrar a la era de la transparencia, ya que, inicialmente, la oportunidad de incursionar exitosamente no fue aprovechada reinando la simulación.

#### **4.3. Los órganos garantes del Derecho de Acceso a la Información en Sonora**

Una de las premisas fundamentales en las Leyes de Transparencia y Acceso a la Información de la Federación y de las entidades federativas, fue la racionalidad del gasto, se argumentó siempre que la Transparencia no debía costar un peso más al erario público y en caso contrario, debería ser el menor costo posible. Bajo este último argumento se comenzaron a crear los órganos garantes del acceso a la información, en la mayoría de los casos como entidades especializadas en la materia. Ante ello, Sonora fue la excepción.

Bajo esta premisa de racionalidad en el gasto público, el Poder Ejecutivo prometió a la ciudadanía crear las condiciones para garantizar el acceso a la información pública

<sup>106</sup> "Cobran caro transparencia", El Imparcial, México, 7 de enero de 2006.

sin que para ello se tuviera que gastar un solo peso. Con este argumento se condicionó al Congreso local para que no se creara un nuevo organismo especializado en la materia, en cambio debería utilizarse al Tribunal Estatal Electoral como el órgano garante, argumentando que como su funcionamiento se reducía a los tiempos electorales, el resto del año podría atender lo relativo a transparencia. Se creó así, el Tribunal Estatal Electoral y de Transparencia Informativa (TEETI).<sup>107</sup>

Por otra parte, los diputados transformaron el Instituto de Investigaciones Legislativas, dependiente del mismo Congreso, en el Instituto de Transparencia Informativa (ITI), esta institución seguiría y sigue dependiendo de ellos; tiene dentro de sus facultades definir los lineamientos para la solicitud de información, así como para el procesamiento, entrega y publicidad de la información por parte de los sujetos obligados, además de promover la cultura de la transparencia y acceso a la información entre la población y las autoridades.

De esta manera, las responsabilidades de promover y garantizar el acceso a la información pública, quedó dividida entre estos dos organismos, el ITI y el TEETI, el primero con limitada autonomía y el último no especializado en la materia. Evidentemente ello conlleva importantes implicaciones para la transparencia y acceso a la información pública en Sonora. De entrada, se establecieron dos fases en el proceso de apertura: la primera implicaba hacer pública la información de oficio y que entró en vigor en agosto de 2005; la segunda, normaba la solicitud de información a los sujetos obligados.

Como se mencionó líneas arriba, las prácticas legislativas derivaron en un retraso de diez meses en la designación de los vocales del ITI y, consecuentemente, se retardó la elaboración de los lineamientos para hacer pública la información de oficio y los mecanismos de acceso a la información vía solicitud y, todo esto, también implicó que

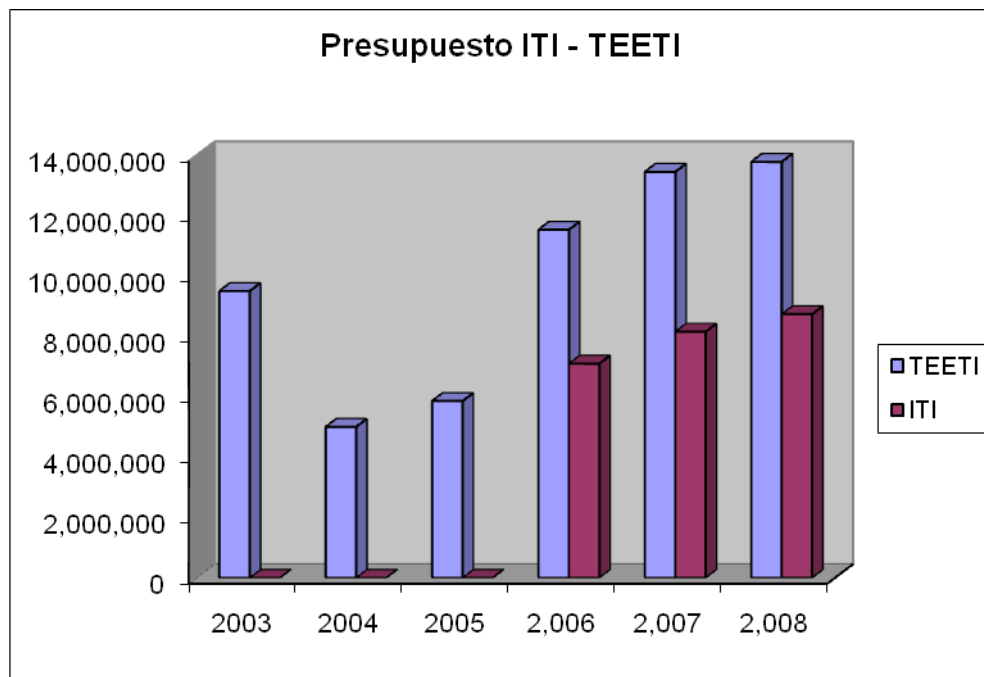
---

<sup>107</sup> La transformación del Tribunal Estatal Electoral en Tribunal Estatal Electoral y de Transparencia Informativa (TEETI), requirió de una reforma a la Constitución Política del Estado de Sonora, misma que fue hecha el 10 de junio de 2005.

se postergara la entrada en vigor de la segunda etapa, situación que levantó más de una sospecha por el contexto electoral que se vivía no sólo a nivel federal sino también estatal.

En lo concerniente a la actuación del instituto de acceso, es importante mencionar que tanto los lineamientos emitidos por el ITI, para normar tanto la solicitud de información, como el procesamiento, entrega y publicidad de la información por parte de los sujetos obligados; así como el sentido de algunas de las resoluciones del TEETI ante recursos de revisión interpuestos por ciudadanas y ciudadanos, han sido fuertemente criticados por no privilegiar el principio de máxima publicidad y por posicionarse más desde la perspectiva del gobierno que de la ciudadanía, además de que sus criterios en las resoluciones han obedecido más a una lógica jurídica que social, todo ello en perjuicio del Derecho de Acceso a la Información y, en consecuencia, de la Transparencia.

Además de lo anterior el criterio de racionalidad no fue cumplido, debido a que los presupuesto para los organismos aumentaron, en el caso del TEETI se duplicaron, como se observa en la siguiente gráfica:



Fuente: Elaboración Propia con base en los Presupuesto de Egresos del Estado de Sonora de 2003 a 2008.<sup>108</sup>

Con base en la gráfica podemos deducir que el comportamiento del Presupuesto para cada institución aumento año con año. Pero, en el caso del TEETI, si comparamos los presupuestos de 2004 y 2005 años no electorales, con los de 2007 y el aprobado para 2008 llegan a duplicarse, por lo cual es posible deducir que no imperó la racionalidad en esta institución, principalmente a partir de que se le incorpora la Transparencia en 2006.

A pesar de que se les doto del presupuesto y se les dieron los instrumentos necesarios para hacer valer el DAI, estas instituciones han fallado en la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones de Transparencia, por parte de los sujetos obligados. Lo anterior fue comprobado a raíz de la presente investigación.

<sup>108</sup> No fueron considerados para el análisis de la gráfica los presupuestos del Instituto de Investigaciones Legislativas, institución anterior al ITI.

## **Capítulo V**

### **Cumplimiento de las Obligaciones en materia de Transparencia en el Estado de Sonora**

Con el fin de observar el cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora, se decidió hacer una visita a las páginas de internet de los sujetos obligados a la misma, esto con el fin de medir el nivel de compromiso con la Transparencia en el Estado.

La generación de indicadores en cualquier materia, debe basarse en una metodología, la cual intentará establecer mediciones – incluso en donde a veces no los hay – con el fin de generar una percepción lo más apegada a la realidad posible; esto debido a que las variables tienen un dinamismo que las hace cambiar en el tiempo.

Dicho lo anterior, a continuación se enuncia la metodología utilizada, así como los resultados de la medición del cumplimiento de las obligaciones de Transparencia del Estado de Sonora.

#### **5.1. Metodología**

Los artículos 14 y 17 de la LAIPES establecen un listado de información que los sujetos obligados deben hacer pública sin que medie solicitud alguna. Dicha información es conocida como “de oficio” o “pública básica” y, debido a su nivel de accesibilidad y el tipo de datos que proporciona, tiene gran relevancia en materia de rendición de cuentas. Su existencia tiene su razón de ser tanto en evitar que se presenten múltiples solicitudes de información requiriendo los mismos datos básicos de una institución, como para facilitar el acceso al ciudadano.

Aquellos documentos que se mencionan en estos artículos, se enlistan a continuación:

**TABLA DE DOCUMENTOS QUE CONFORMAN LA INFORMACIÓN PÚBLICA BÁSICA**

<b>Fracción</b>	<b>Documento</b>
<b>Art. 14</b>	
I.	Marco Normativo y Reglamentario
II.	Estructura orgánica, manual de organización y manuales de procedimientos
III.	Atribuciones de las unidades administrativas
IV.	Directorio de servidores públicos
V.	Remuneración Mensual y sistema de estímulos y compensaciones
VI.	Servicios a su cargo, trámites, requisitos y los formatos de los mismos.
VII.	Reglas del procedimiento para obtener información.
VIII.	Metas y objetivos de las unidades administrativas.
IX.	Presupuesto y avances de ejecución.
X.	Resultados de las Auditorías.
XI.	Programas de subsidio y padrón de beneficiarios.
XII.	Balances generales y estados financieros.
XIII.	Informes presentados por los partidos políticos.
XIV.	Juicios de amparo, controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.
XV.	Cuentas Públicas
XVI.	Iniciativas de leyes y reglamentos.
XVII.	Permisos, Concesiones o licencias otorgados.
XVIII.	Contrataciones celebradas (obra pública, bienes adquiridos y servicios contratados).
XIX.	Informes generados por disposición legal.
XX.	Mecanismos de participación ciudadana.
XXI.	Listado de proveedores.
XXII.	Información de utilidad o relevantes, además de la que responde a las solicitudes realizadas con más frecuencia por el público.
<b>Art. 17</b>	
Párrafo Primero	Informes de las personas a quienes entreguen recursos públicos
Párrafo Segundo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contratación y designación de servidores públicos</li> <li>• Gastos de representación</li> <li>• Costos de viajes</li> <li>• Viáticos</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia con base en los artículos 14 y 17 de la LAIPES

Debido a que los citados artículos definen las obligaciones de forma general, sin ser específicos en qué fracciones le competen a qué instituciones, se solicitó al Instituto de Transparencia Informativa de Sonora (ITI) qué información de oficio le compete a cada sujeto obligado, dichas solicitudes de acceso fueron hechas en agosto de 2007.



La respuesta del ITI, a las solicitudes en cuestión, menciona qué fracciones de los artículos 14 y 17 de la LAIPES son las que se encuentran mandatados a publicar los sujetos obligados. Dichas fracciones se aprecian mejor en la siguiente tabla, siendo los cuadros oscurecidos las fracciones a las que la institución está obligada y los cuadros claros las excepciones<sup>109</sup>:

---

<sup>109</sup> Se decidió exceptuar de la visita a los Partidos Políticos, dado que aunque son sujetos obligados de acuerdo a la Ley, la información básica que deben publicar, según el Instituto de Transparencia Informativa del Estado, no se encuentra enmarcada en alguna de las fracciones.

OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA

Artículo	Artículo 14																						Artículo 17
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	XIII	XIV	XV	XVI	XVII	XVIII	XIX	XX	XXI	XXII	
<b>Institución</b>																							
<i>Secretarías</i>																							
Secretaría de Gobierno																							
Secretaría de Hacienda																							
Secretaría de la Contraloría General																							
Secretaría de Educación y Cultura																							
Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano																							
Secretaría de Economía																							
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Recursos Hidráulicos, Pesca y Acuicultura																							
Secretaría de Desarrollo Social																							
Secretaría de Seguridad Pública																							
Secretaría de Salud Pública																							
<i>Oficina del Poder Ejecutivo</i>																							
<i>Ayuntamientos</i>																							
Agua Prieta																							
Caborca																							
Cajeme																							
Guaymas																							
Hermosillo																							
Huatabampo																							
Navojoa																							
Nogales																							
San Luis Río Colorado																							
<i>Poder Legislativo</i>																							
Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización																							
Instituto de Transparencia Informativa																							
Congreso del Estado																							
<i>Poder Judicial</i>																							
<i>Órganos desconcentrados</i>																							
<i>Órganos autónomos</i>																							
Consejo Estatal Electoral																							
Tribunal Estatal Electoral y de Transparencia Informativa																							
Comisión Estatal de Derechos Humanos																							
Universidad de Sonora																							

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto de Transparencia Informativa del Estado de Sonora

Dado que la reforma al artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estableció la obligatoriedad de transparentar la información a través de sistemas electrónicos a los municipios cuya población rebase los 70 mil habitantes, se procedió a identificar los municipios de la entidad que cuentan con una población

igual o mayor a la establecida en la reforma mencionada, los cuales son: Agua Prieta, Caborca, Cajeme, Guaymas, Hermosillo, Huatabampo, Navojoa, Nogales y San Luis Río Colorado.

De esta forma, se identificaron 87 sujetos obligados, nueve Ayuntamientos; 71 dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, tres órganos del Legislativo, uno del Poder Judicial y cuatro órganos autónomos. Así, se procedió a elaborar una matriz para cada sujeto obligado, con el fin de recopilar la información derivada de la visita a las páginas de Internet.

Entre el 1 y el 31 de octubre de 2007 se revisaron el total de las páginas de Internet. La fecha del levantamiento del estudio fue decidida a partir del análisis de los **Lineamientos Generales para el Acceso a la Información Pública en el Estado de Sonora**, en donde se establece la obligación de actualizar la información de las páginas cada tres meses. Es decir, al momento de la revisión los sujetos obligados habrían de contar con información del tercer trimestre del año para ser considerada como información actualizada.

De la revisión de las páginas de internet, se derivó una calificación, la cual es el resultado del porcentaje de cumplimiento del total de obligaciones que establecen las distintas fracciones de los artículos 14 y 17 de la LAIPES.

La fórmula utilizada para calcular el porcentaje, fue la siguiente:

$$fx = \frac{\sum y}{n} (100)$$

En donde:

y= Información que debe publicar de  
oficio el sujeto obligado

n= total de información que debe  
publicar el sujeto obligado

Cada una de las variables se calificó con la siguiente escala:

- Un punto cuando la información contenida en la página web para esa variable se encontrara de manera completa.
- Medio punto (0.5) cuando existiera información sobre la variable, pero ésta fuera incompleta, sea ilegible o no esté actualizada.
- Cero cuando la información no se encontrara disponible, o cuando la página visitada estuviera fuera de servicio o en construcción.

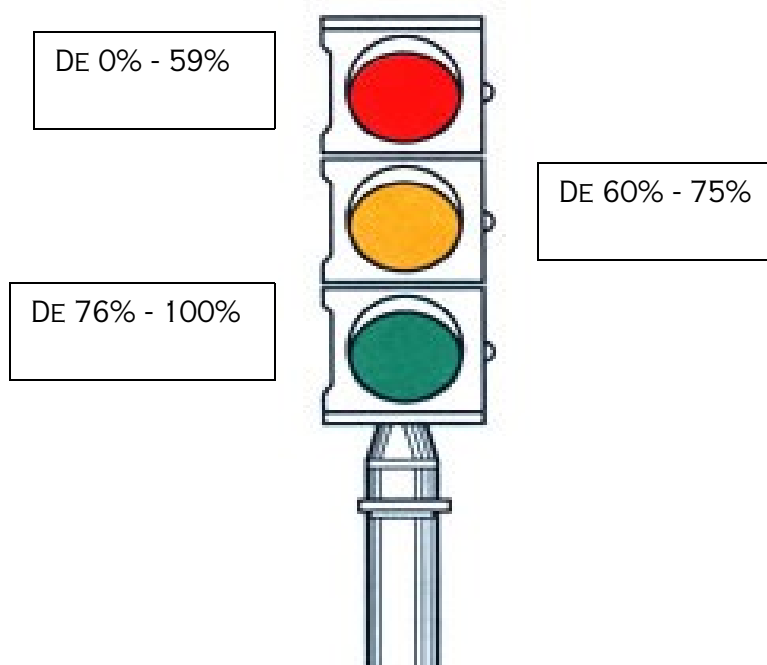
De esta forma se obtuvieron los puntajes generales de los sujetos obligados en cuestión. Una vez obtenidos, se procesaron gráficas comparativas sobre el nivel de cumplimiento de cada uno de los sujetos de forma general, lo cual se puede apreciar en la primera parte de este reporte.

En un segundo análisis se realizó un comparativo de resultados de acuerdo a su clasificación (secretarías, poder legislativo, poder judicial, ayuntamientos y órganos autónomos) con el fin de obtener grados de cumplimiento por cada categoría.

Finalmente, se utilizó como criterio de calidad en la búsqueda de la información la accesibilidad que tuviera; es decir, el trabajo que le cuesta al usuario encontrarla y la legibilidad de la misma. En este sentido, paralelamente a la calificación cuantitativa del grado de cumplimiento en cada variable, se realizaron observaciones respecto a si el sujeto obligado facilita u obstaculiza el acceso del ciudadano.

Al final, se asignó el color verde a aquellas instituciones cuyo porcentaje de cumplimiento se hubiera situado entre 76 y 100%, es decir, todas aquellas que tuvieron un buen nivel de cumplimiento; el color amarillo fue asignado a las que tuviesen entre 60 y 75% de cumplimiento, esto es, un nivel medio y mejorable en el corto plazo. Finalmente se asignó el color rojo a quienes tuviesen de 0 a 59% de cumplimiento, es decir, su grado de cumplimiento de las obligaciones de oficio en materia de Transparencia es mediocre y la corrección de sus deficiencias llevaría periodos prolongados

## IMAGEN DE SEMAFORO CON LOS PORCENTAJES DE CUMPLIMIENTO



### 5.2. Resultados

La visita a las páginas de Internet de los sujetos obligados para verificar el cumplimiento de las obligaciones de Transparencia arrojó como resultado lo siguiente:

- De las 87 páginas consultadas, sólo 18 tuvieron un **buen cumplimiento** de las obligaciones de oficio, es decir, el 20.7% del total de la muestra se encuentra en verde.

- De estos 18, el DIF estatal obtuvo la calificación más alta al tener un récord perfecto en el cumplimiento de la publicación de la información de oficio en su página web.
  - Así mismo de estas 18, dos son secretarías de Estado, dos órganos desconcentrados, 12 organismos descentralizados, un órgano autónomo y un ayuntamiento.
- 33 obtuvieron un nivel de **cumplimiento medio**, lo que representa un 37.9% del total.
- En ellos se encuentra el Poder Judicial, quien se evaluó en solitario.
  - Siete fueron secretarías de Estado, tres órganos desconcentrados, 18 órganos descentralizados, un órgano autónomo, dos órganos del poder Legislativo y un Ayuntamiento.
- 36 obtuvieron un nivel de **cumplimiento bajo**, es decir, un 41.4% de la muestra.
- Dos son secretarías de Estado, tres órganos desconcentrados, 21 organismos descentralizados, dos órganos autónomos, un del Poder Legislativo y siete Ayuntamientos.

Cabe mencionar que la mayoría de los sujetos obligados pertenecientes al Poder Ejecutivo (Secretarías, Órganos Desconcentrados y Descentralizados) concentran su información de las obligaciones de oficio en el portal de Transparencia del Gobierno del Estado de Sonora, cuya dirección electrónica es: <http://transparencia.esonora.gob.mx/Sonora/transparencia/Poder+Ejecutivo/>.

## RESULTADOS SEMÁFORO DE TRANSPARENCIA

<b>Lugar</b>	<b>Institución</b>	<b>Porcentaje</b>
1	DIF Sonora	100.00
2	Secretaria de Educación y Cultura	95.45
3	ICRESON (Hacienda)	94.74
4	Servicios Educativos del Estado de Sonora	92.11
5	Fideicomiso Puente Colorado	92.11
6	Colegio de Bachilleres del Estado de Sonora	84.21
7	ITAMA (Instituto de tratamiento y de Aplicación de Medidas para Adolescentes)	84.21
8	ISSSTESON	81.58
9	Progreso Fideicomiso Promotor Urbano de Sonora	81.58
10	Secretaria de la Contraloría General	80.95
11	Cajeme	79.63
12	Comisión para la atención de los Pueblos Indígenas de Sonora	78.95
13	Instituto Tecnológico Superior de Cananea	78.95
14	Universidad de Sonora	78.57
15	Instituto de Vivienda del Estado de Sonora	76.32
<b>Lugar</b>	<b>Institución</b>	<b>Porcentaje</b>

16	COPRESON	76.32
17	Instituto Sonorense para la Educación de los Adultos	76.32
18	Universidad de la Sierra	76.32
19	Poder Judicial	73.91
20	Secretaria de Desarrollo Social	73.81
21	Secretaría de Seguridad Pública	73.81
22	CECOP	73.68
23	Instituto Sonorense de la mujer	73.68
24	Instituto Tecnológico Superior de Puerto Peñasco	73.68
25	Tribunal de lo Contencioso Administrativo	73.68
26	Colegio de Sonora	73.68
27	Comisión de Ahorro de Energía del Estado de Sonora	73.68
28	Secretaria de Agricultura, Ganadería, Recursos Hidráulicos, Pesca y Acuicultura	72.73
29	Comisión de Ecología y Desarrollo Suste. del Estado de Sonora	71.05
30	Instituto de Crédito Educativo	71.05
31	Instituto Sonorense de Cultura	71.05
32	CESUES (Educación)	71.05
<b>Lugar</b>	<b>Institución</b>	<b>Porcentaje</b>
33	Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización	70.59



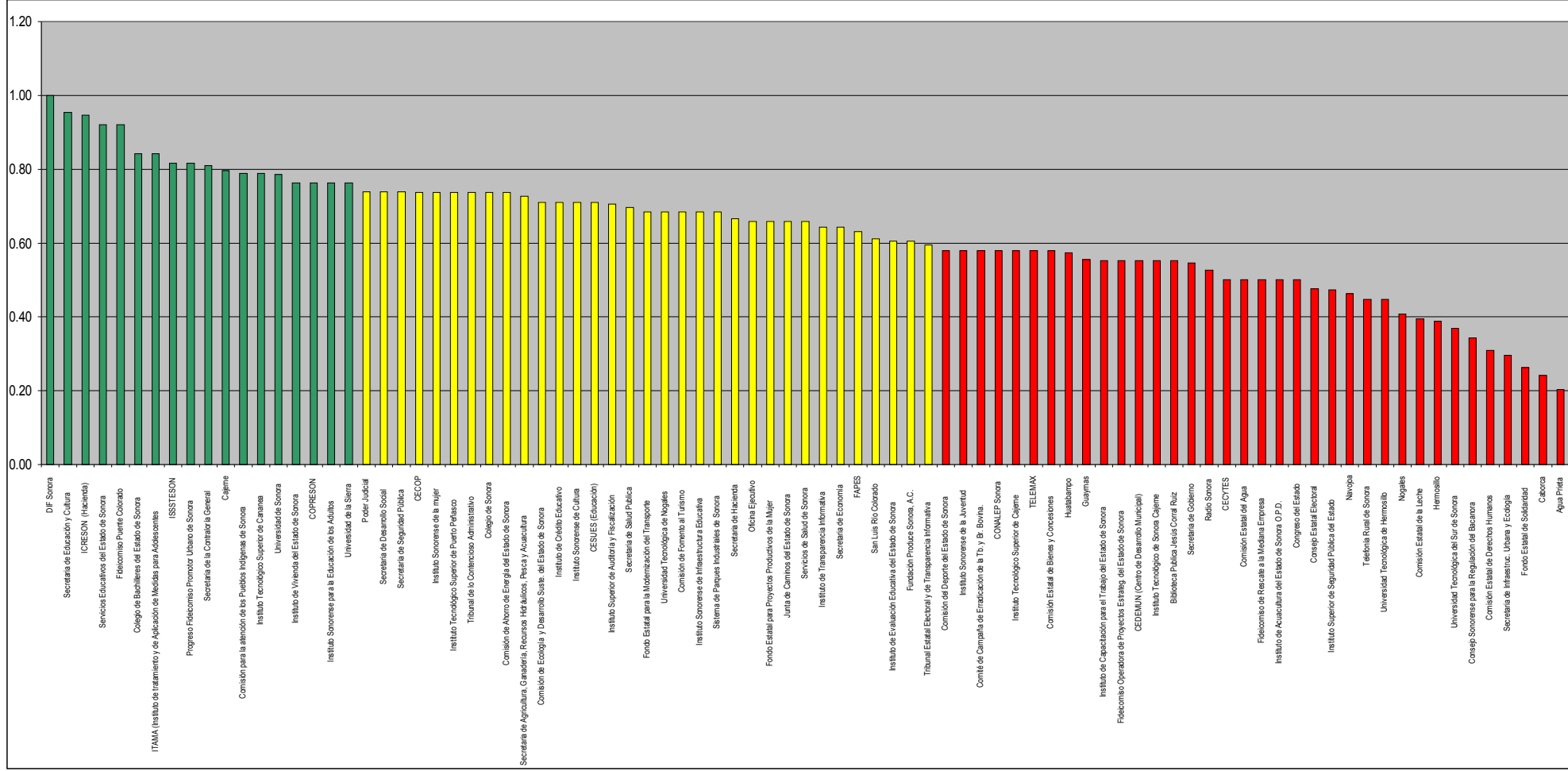
34	Secretaria de Salud Publica	69.57
35	Fondo Estatal para la Modernización del Transporte	68.42
36	Universidad Tecnológica de Nogales	68.42
37	Comisión de Fomento al Turismo	68.42
38	Instituto Sonorense de Infraestructura Educativa	68.42
39	Sistema de Parques Industriales de Sonora	68.42
40	Secretaria de Hacienda	66.67
41	Oficina Ejecutivo	65.91
42	Fondo Estatal para Proyectos Productivos de la Mujer	65.79
43	Junta de Caminos del Estado de Sonora	65.79
44	Servicios de Salud de Sonora	65.79
45	Instituto de Transparencia Informativa	64.29
46	Secretaria de Economía	64.29
47	FAPES	63.16
48	San Luis Río Colorado	61.11
49	Instituto de Evaluación Educativa del Estado de Sonora	60.53
<b>Lugar</b>	<b>Institución</b>	<b>Porcentaje</b>
50	Fundación Produce Sonora, A.C.	60.53
51	Tribunal Estatal Electoral y de Transparencia Informativa	60.00

52	Comisión del Deporte del Estado de Sonora	57.89
53	Instituto Sonorense de la Juventud	57.89
54	Comité de Campaña de Erradicación de la Tb. y Br. Bovina.	57.89
55	CONALEP Sonora	57.89
56	Instituto Tecnológico Superior de Cajeme	57.89
57	TELEMAX	57.89
58	Comisión Estatal de Bienes y Concesiones	57.89
59	Huatabampo	57.41
60	Guaymas	55.56
61	Instituto de Capacitación para el Trabajo del Estado de Sonora	55.26
62	Fideicomiso Operadora de Proyectos Estrateg. del Estado de Sonora	55.26
63	CEDEMUN (Centro de Desarrollo Municipal)	55.26
64	Instituto Tecnológico de Sonora Cajeme	55.26
65	Biblioteca Publica Jesús Corral Ruiz	55.26
66	Secretaria de Gobierno	54.55
<b>Lugar</b>	<b>Institución</b>	<b>Porcentaje</b>
67	Radio Sonora	52.63
68	CECYTES	50
69	Comisión Estatal del Agua	50

70	Fideicomiso de Rescate a la Mediana Empresa	50
71	Instituto de Acuicultura del Estado de Sonora O.P.D.	50
72	Congreso del Estado	50
73	Consejo Estatal Electoral	47.62
74	Instituto Superior de Seguridad Pública del Estado	47.37
75	Navojoa	46.30
76	Telefonía Rural de Sonora	44.74
77	Universidad Tecnológica de Hermosillo	44.74
78	Nogales	40.74
79	Comisión Estatal de la Leche	39.47
80	Hermosillo	38.89
81	Universidad Tecnológica del Sur de Sonora	36.84
82	Consejo Sonorense para la Regulación del Bacanora	34.21
83	Comisión Estatal de Derechos Humanos	30.95
<b>Lugar</b>	<b>Institución</b>	<b>Porcentaje</b>
84	Secretaria de Infraestruc. Urbana y Ecología	29.55
85	Fondo Estatal de Solidaridad	26.32
86	Caborca	24.07
87	Agua Prieta	20.37

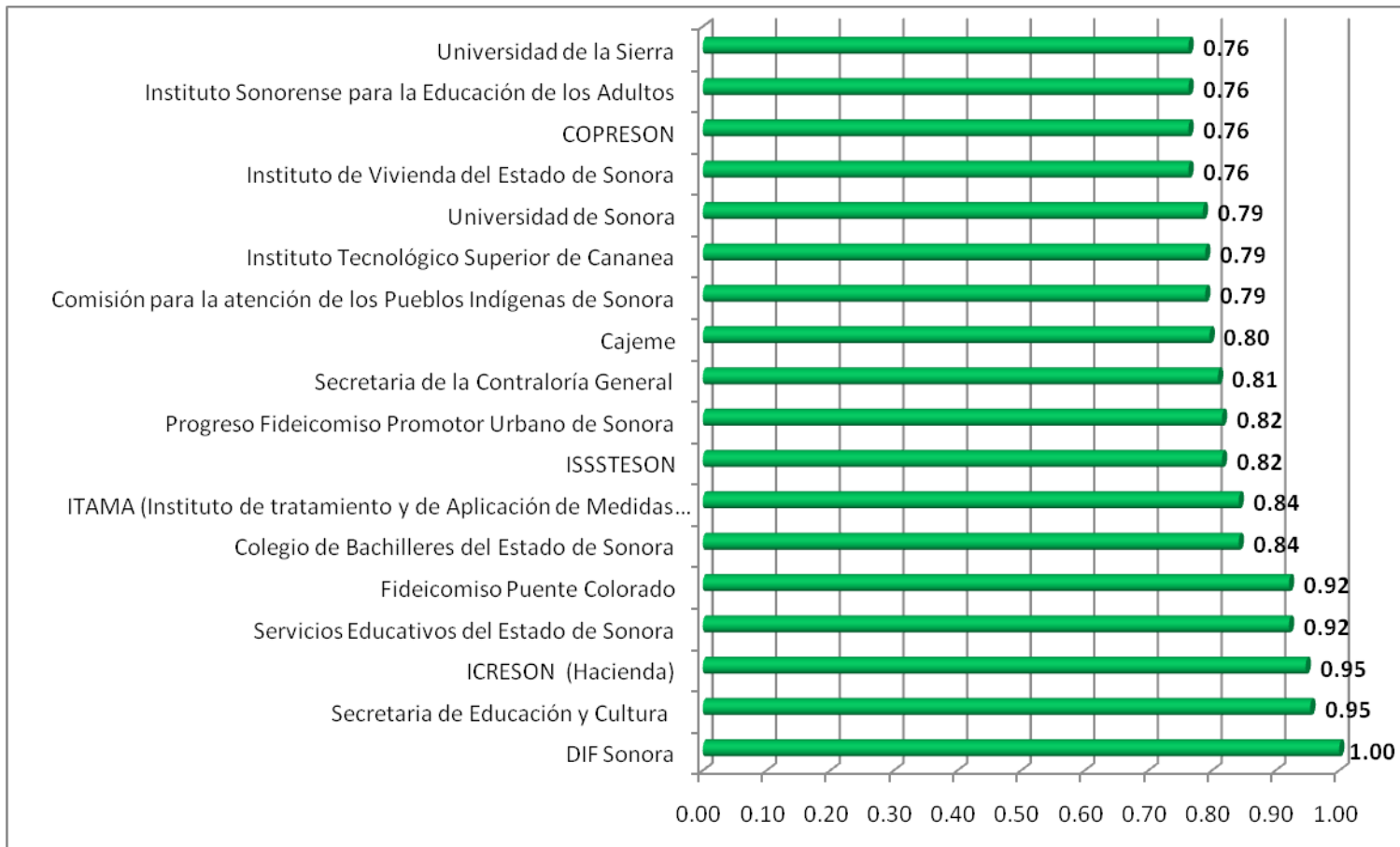
Fuente: Elaboración propia

Visto de una forma gráfica, los resultados se ven así:



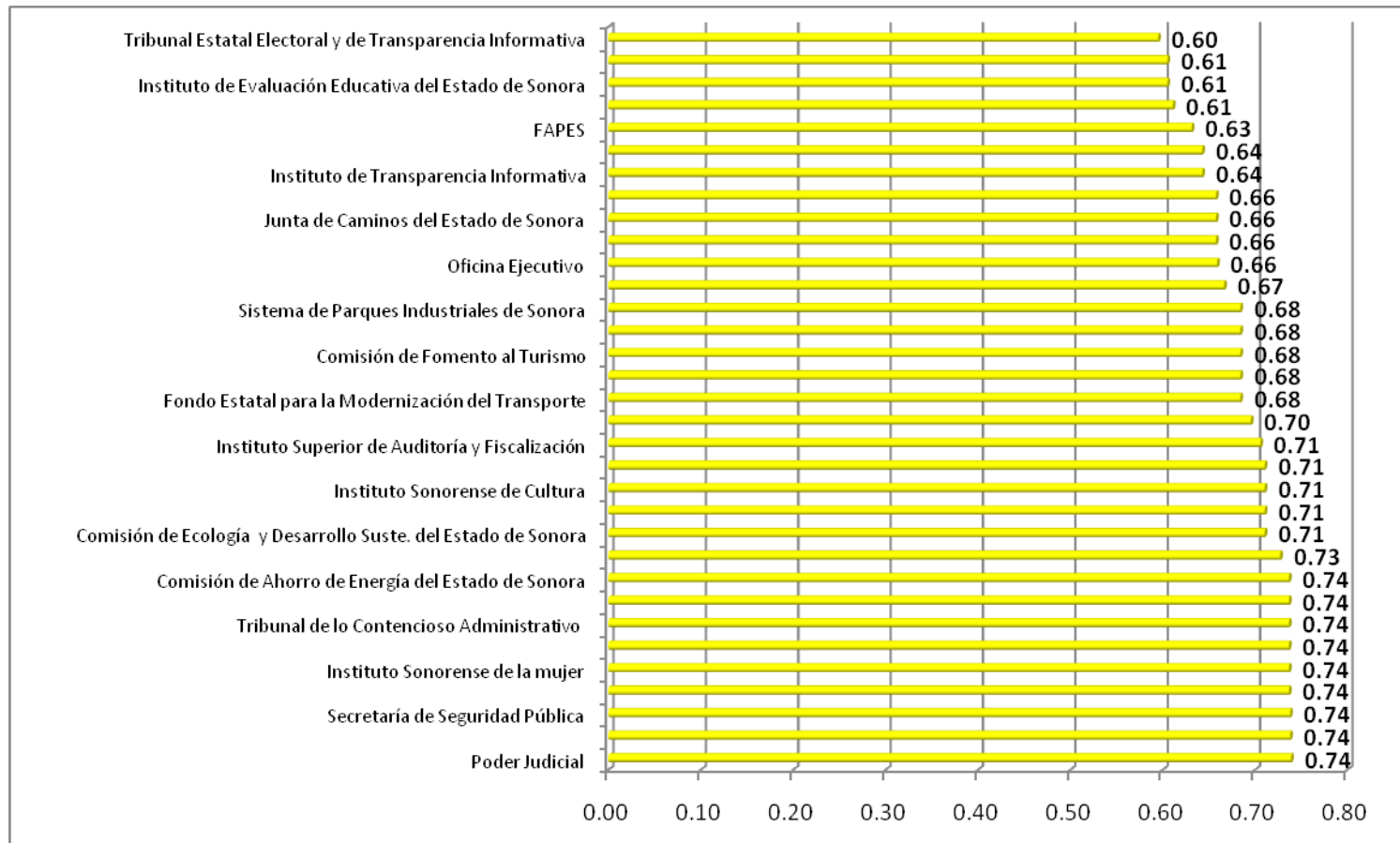
### 5.2.1. Desglose de resultados por nivel de cumplimiento

#### a) Sujetos Obligados que cumplen satisfactoriamente con sus obligaciones de transparencia



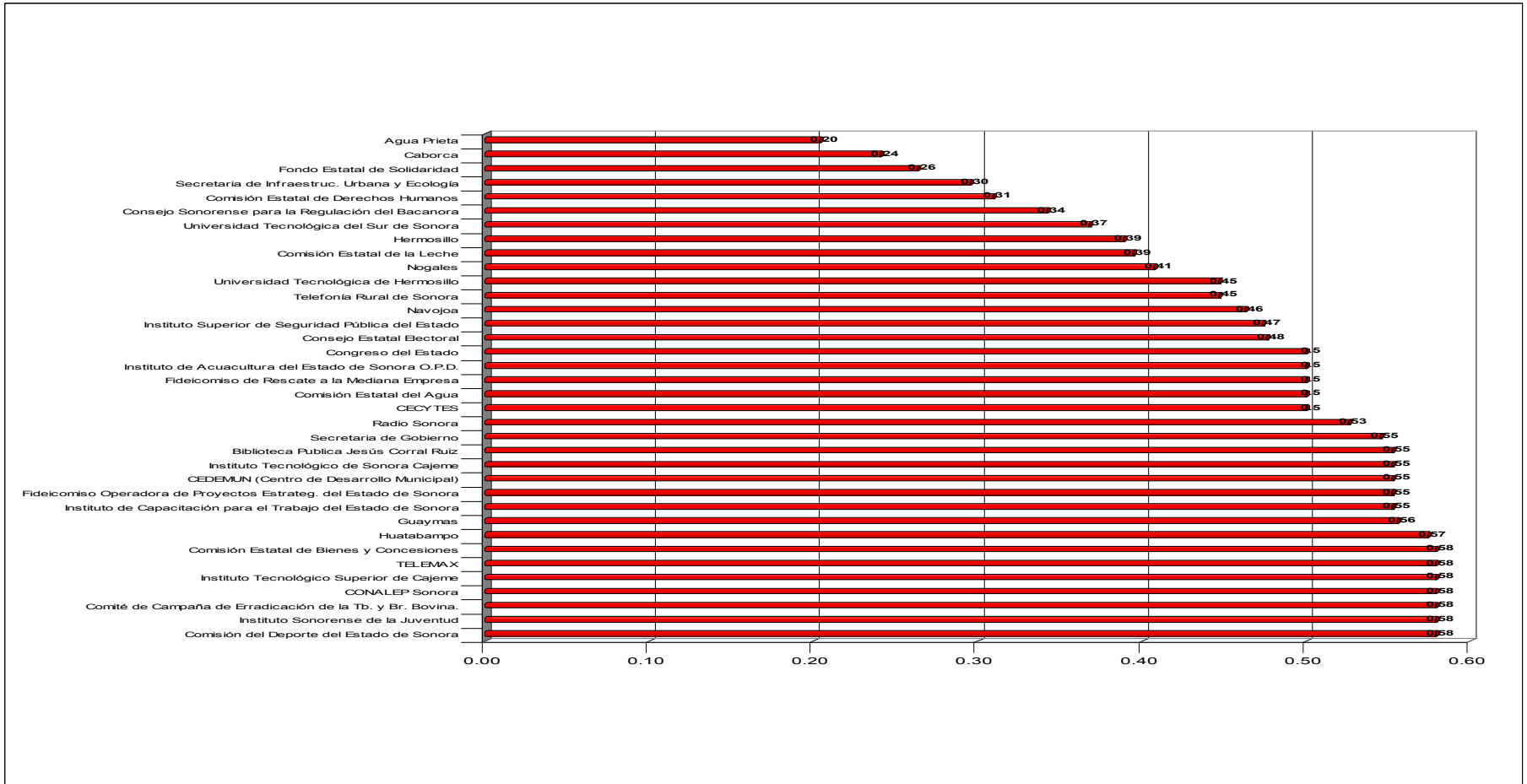
Fuente: Elaboración propia

B) **Sujetos obligados que cumplen medianamente con sus obligaciones de transparencia:**



Fuente: Elaboración propia

**C) Sujetos obligados que no cumplen con sus obligaciones de transparencia**



Fuente: Elaboración propia

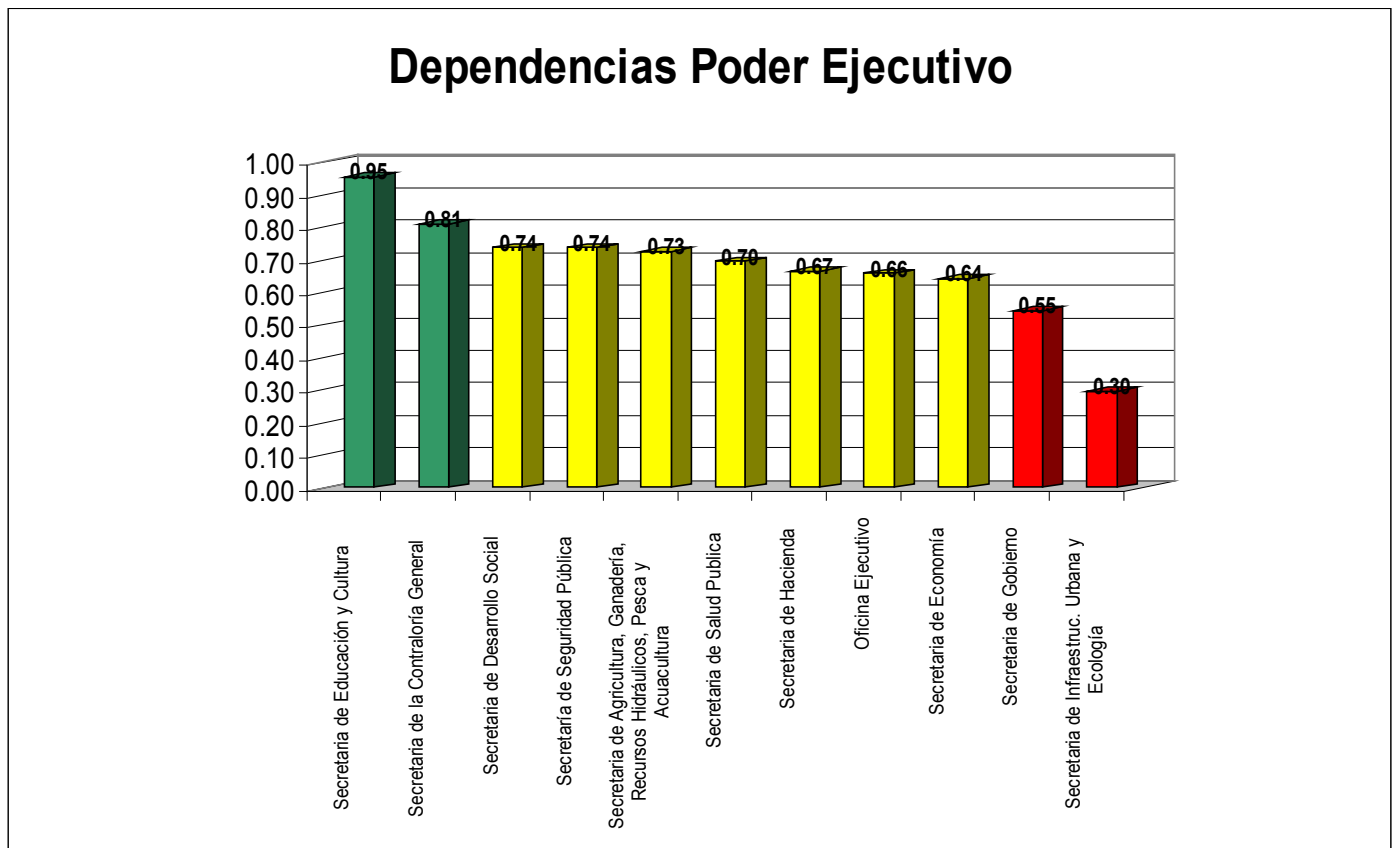


## 5.2.2. Desglose de resultados por sector

### 5.2.2.1. Poder Ejecutivo

#### 5.2.2.1.1. Secretarías

De las 11 Secretarías que tiene bajo su tutela el Ejecutivo Estatal, dos (18.2%) tienen un buen nivel de cumplimiento de Transparencia, siete (63.6%) tienen un nivel medio y las dos restantes tienen un bajo nivel de cumplimiento, esto se observa en la siguiente gráfica:



Fuente: Elaboración propia

Desagreguemos está gráfica:

a) En color verde encontramos:

- La Secretaría mejor evaluada fue la Secretarías de Educación y Cultura, la cual tuvo como falla el no tener completa la información de las fracciones V y XXIII del artículo 14 de la LAIPES.
- La segunda mejor evaluada fue la Secretaría de la Contraloría General, la cual tiene como observaciones la falta de actualización de las fracciones I, VIII, XVIII y XXI y XXIII del Artículo 14, además de la información del Artículo 17.

b) En amarillo tenemos:

- Posteriormente se encuentran la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Seguridad Pública, la primera no tiene actualizada la información de las fracciones VIII, X, XVIII del artículo 14, así como incompleta la información de las fracciones V, XI y XXIII. La Secretaría de Seguridad Pública a la fecha de la visita del semáforo no había actualizado las fracciones VII, XVIII, XXI del artículo 14, así como del artículo 17, a la vez que no existe información en la fracción XXIII.
- Después se encuentra la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Recursos Hidráulicos, Pesca y Acuicultura, la cual tuvo como observaciones el no contar con información en la fracción X, XX y XXIII del artículo 14 y en lo referente a las personas que entregan recursos del artículo 17; así como no tienen actualizada la información de la fracción XVII y se encuentran incompletas las fracciones XIV y XVIII del artículo 14, así como lo referente a los gastos de representación del Artículo 17.
- En la Secretaría de Salud Pública se observó lo siguiente: las fracciones VI, XIV, XVII, XVIII y XXI del artículo 14 no se encuentran actualizadas, así como

la información del artículo 17, a su vez la información de la fracción I del primer artículo se encuentra incompleta y en la fracción VIII no hay información.

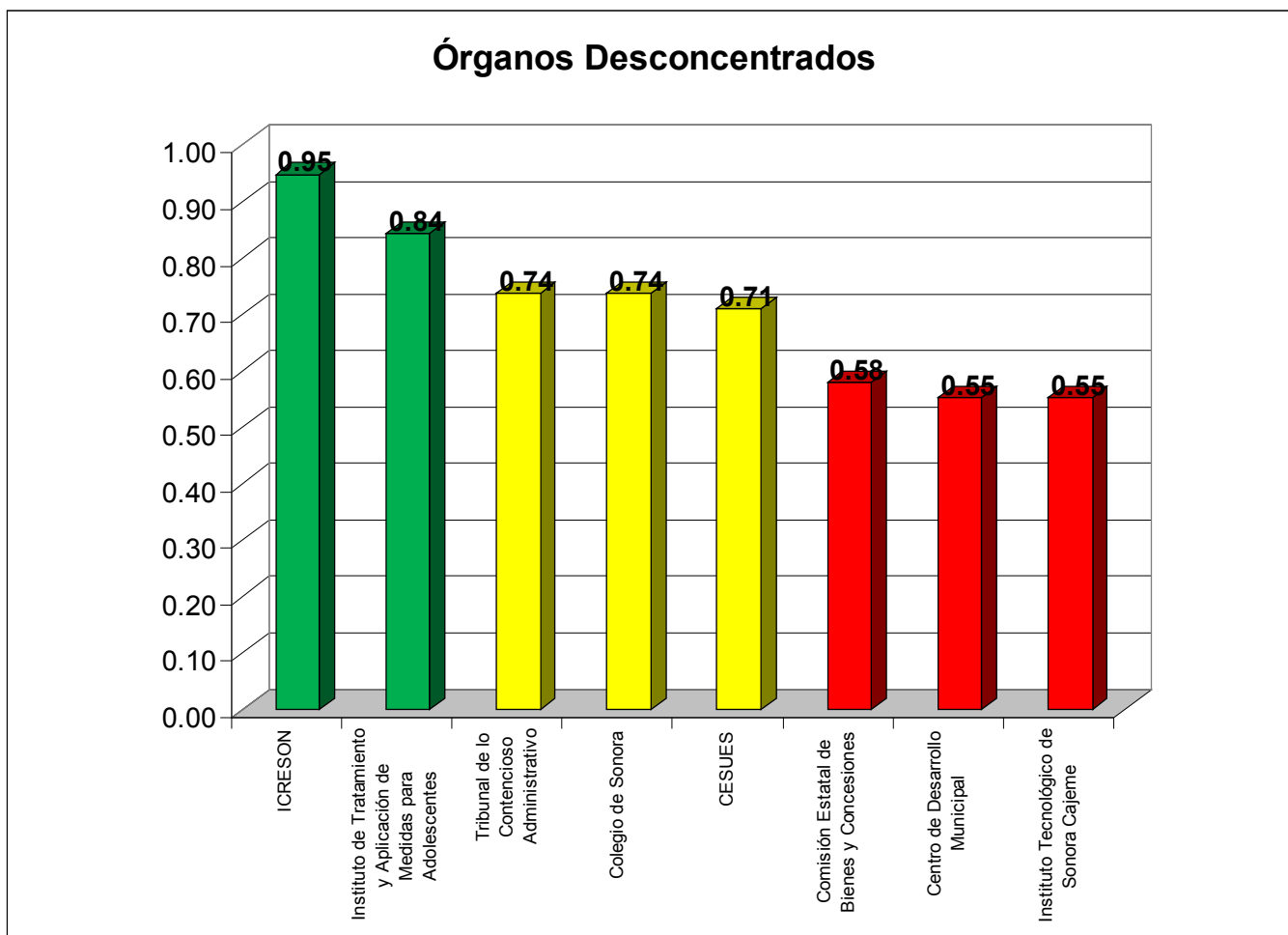
- Con referencia a la Secretaría de Hacienda no tiene actualizada la información de las fracciones I, VII, IX, X, XII, XIV, XVIII, XIX y XXI del artículo 14, así como la información del Artículo 17; a su vez la información de la fracción VIII del artículo 14 se encuentra incompleta.
- En la Oficina del Poder Ejecutivo se observó que las fracciones I, XIX y XXI del artículo 14 se encuentra incompleta, la referente a las fracciones VIII y XVIII del artículo referido, así como la del Artículo 17 no se está actualizada, no hay información en la fracción XXIII, y la fracción X del artículo 14 además de estar incompleta no se encuentra actualizada.
- A su vez, La Secretaría de Economía tiene incompleta la información de las fracciones V, VI, X, XIV, XVIII y XX del artículo 14, las fracciones I y XXI del mencionado artículo, además del artículo 17 no se encuentran actualizados; en la fracción XIX no hay información.

c) En color rojo están:

- En penúltimo lugar encontramos a la Secretaría de Gobierno, la cual tiene las observaciones siguientes: las fracciones I y XXI del artículo 14 tienen información incompleta; las fracciones VIII y X del mencionado artículo, así como los costos de los viajes mencionados en el artículo 17 no están actualizados, finalmente, no existe información en las fracciones XVII, XVIII, XX y XXII del artículo 14, como tampoco la hay de los gastos de representación y viáticos otorgados los cuales se encuentran en el artículo 17.
- En último lugar encontramos a la Secretaría de Infraestructura Urbana y Ecología, la cual no tiene información en las fracciones I, V, VI, VII, VIII, XI, XX y XXI del artículo 14; la información es incompleta en las fracciones II y III del mismo, y las fracciones X, XVII, XVIII, XIX y XXIII, además del artículo 17 no se encuentran actualizados.

### 5.2.2.1.2. Órganos Desconcentrados

La segunda categoría analizada dentro del Poder Ejecutivo Estatal fueron los órganos desconcentrados (ocho en total), de los cuales dos (25%) tienen un buen nivel de cumplimiento, tres (37.5%) tienen un nivel medio y los tres restantes (37.5%) tienen un nivel bajo, esto se puede apreciar en el siguiente gráfico:



Fuente: Elaboración propia

A continuación se desagregan los resultados:

a) En verde se encuentran:

- En primer lugar de la muestra quedo el ICRESON, cuya única falla fue el no mantener actualizada la fracción X del artículo 14.
- El Instituto de Tratamiento y Aplicación de Medidas para adolescentes tuvo como observaciones, la falta de actualización de la información contenida en la fracción X del artículo 14, así como también existe información incompleta en el artículo 17.

B) En amarillo están:

- El Colegio de Sonora, quien a pesar de que resultó gratamente evaluado en la mayoría de los artículos, tiene toda la información del Artículo 17 en construcción.
- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo tuvo las siguientes observaciones: en las fracciones I y V del artículo 14 la información es incompleta; las fracciones VII, VIII y X del artículo XIV así como la información relativa a los informes sobre contratación y designación de servidores públicos correspondiente al artículo XVII no está actualizada, y no hay información en la fracción III.
- En lo referente al CESUES se observó que las fracciones III, IV, VI, VII, XIV, XX, XXI y XXIII la información es incompleta.

c) En rojo se encontraron:

- La Comisión Estatal de Bienes y Concesiones en las fracciones VIII, X, XVIII y XXIII del artículo 14, así como la información aludida en el artículo 17 de la LAIPES, tiene la información desactualizada.
- En lo referente al Centro de Desarrollo Municipal se encontraron las siguientes observaciones: la información es incompleta en las fracciones I y V del artículo

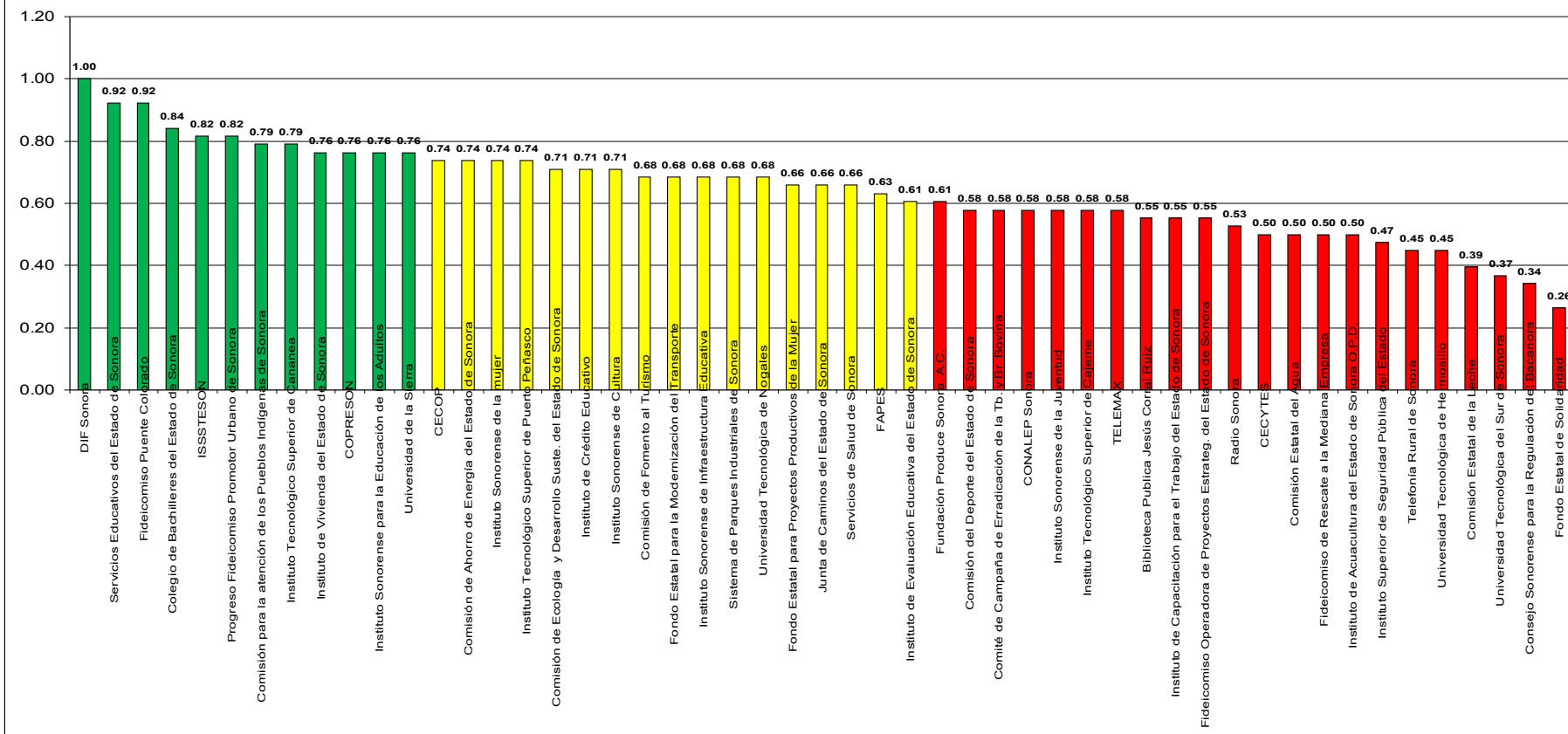
14; la información no se encuentra actualizada en las fracciones II, X, XXI del mencionado artículo, así como en lo relativo a los emolumentos o pagos por concepto de viáticos, y no existe información en las fracciones IV, VI, VIII y XXIII.

- La posición final la ocupa el Instituto Tecnológico de Sonora Cajeme, el cual tiene información incompleta en las fracciones I, VI, VII y XVIII del artículo 14, así como la información de las personas a quienes entregan recursos públicos a que hace referencia el artículo 17; la fracción XX del artículo 14 no contiene información, y finalmente no están actualizados el costo de los viajes ni los gastos mencionados en el artículo 17.

#### 5.2.2.1.3. **Órganos Descentralizados**

También dentro del Poder Ejecutivo fueron revisadas las obligaciones de los órganos descentralizados, en total 51. De estos, 12 (23.5%) tuvieron un buen nivel de cumplimiento, 18 (35.3%) tienen un nivel medio de cumplimiento y 21 (41.2%) tienen un nivel bajo. Lo anterior se aprecia en el gráfico a continuación:

## Órganos Descentralizados



Fuente: Elaboración propia

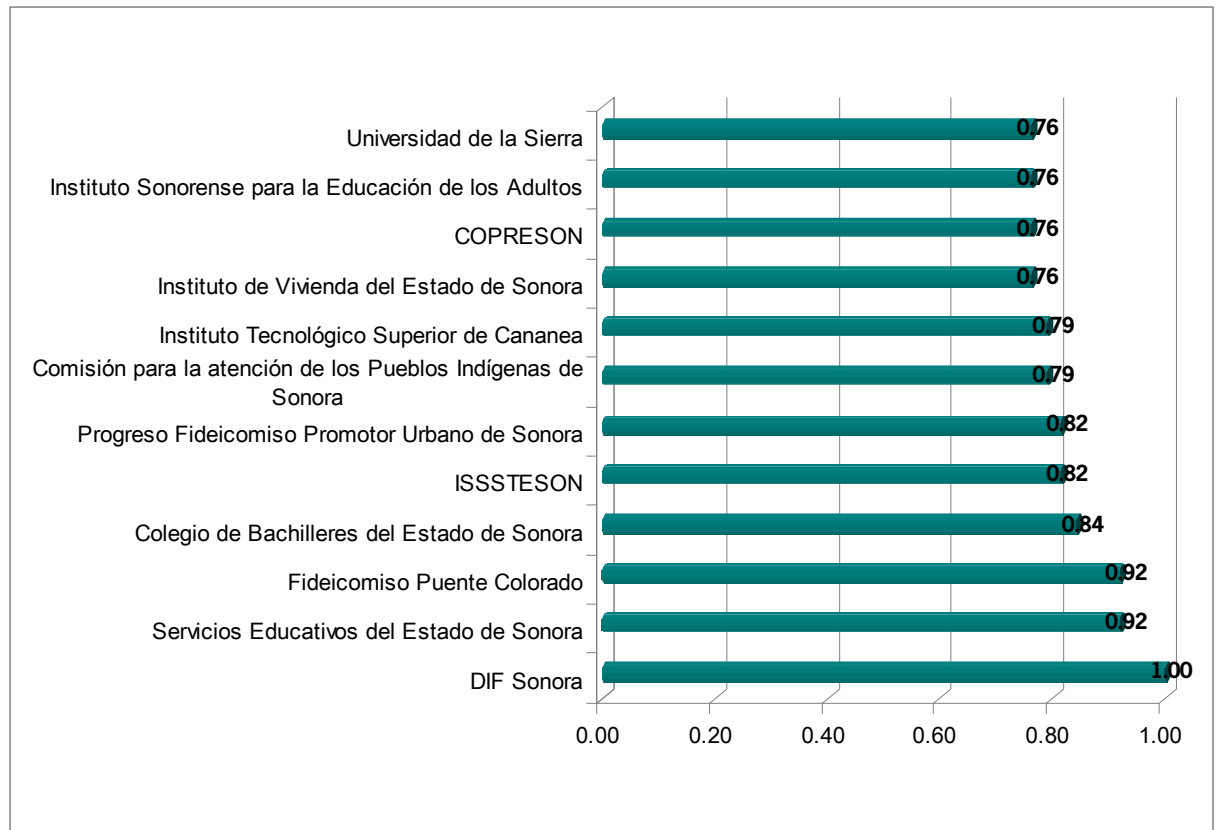
A) En color verde se encontraron:

- En primer lugar, no sólo de los descentralizados sino de todos los sujetos obligados, encontramos al DIF estatal, quien tiene muy buena organización en cada una de las fracciones, y la información que se encuentra en su portal puede consultarse de forma clara y ágil, lo cual facilita la consulta del ciudadano.
- Le sigue el Fideicomiso Puente Colorado, el cual tiene como observaciones la dificultad para acceder a su marco normativo, hay información incompleta en la fracción III el artículo 14 y en la fracción V del mismo artículo la información es confusa.
- Los Servicios Educativos del Estado de Sonora tienen información incompleta en la fracción VI del artículo 14, además no contiene información relativa a si entrega o no recursos públicos a personas en cumplimiento del artículo 17.
- En el Colegio de Bachilleres se observó que: las fracciones II y XVIII del artículo 14, así como la parte de gastos de representación y los viáticos que pide el artículo 17 no se encuentran actualizados.
- El ISSSTESON tiene incompletas las fracciones II y VIII del artículo 14; la información de las fracciones VI, XIV y XXI del mencionado artículo, así como la relación de los costos de viajes y los viáticos a que refiere el Artículo 17 se encuentran desactualizados.
- En el Fideicomiso Promotor Urbano de Sonora se hicieron las siguientes observaciones: las fracciones I, V y VII del artículo 14 tienen información incompleta; las fracciones VIII y XXIII tienen la información desactualizada.
- Con igual puntuación se encontraron la Comisión de atención a los Pueblos Indígenas y el Instituto Tecnológico Superior de Cananea, siendo la principal observación en las dos instituciones la falta de actualización de la información.



- También se encuentran empatados el Instituto de Vivienda del Estado de Sonora, la Universidad de la Sierra, el COPRESON y el Instituto Sonorense para la Educación de los Adultos, quienes también tuvieron como principal problema la falta de actualización en diversas fracciones del artículo 14, así como del artículo 17.

### Órganos descentralizados con cumplimiento satisfactorio



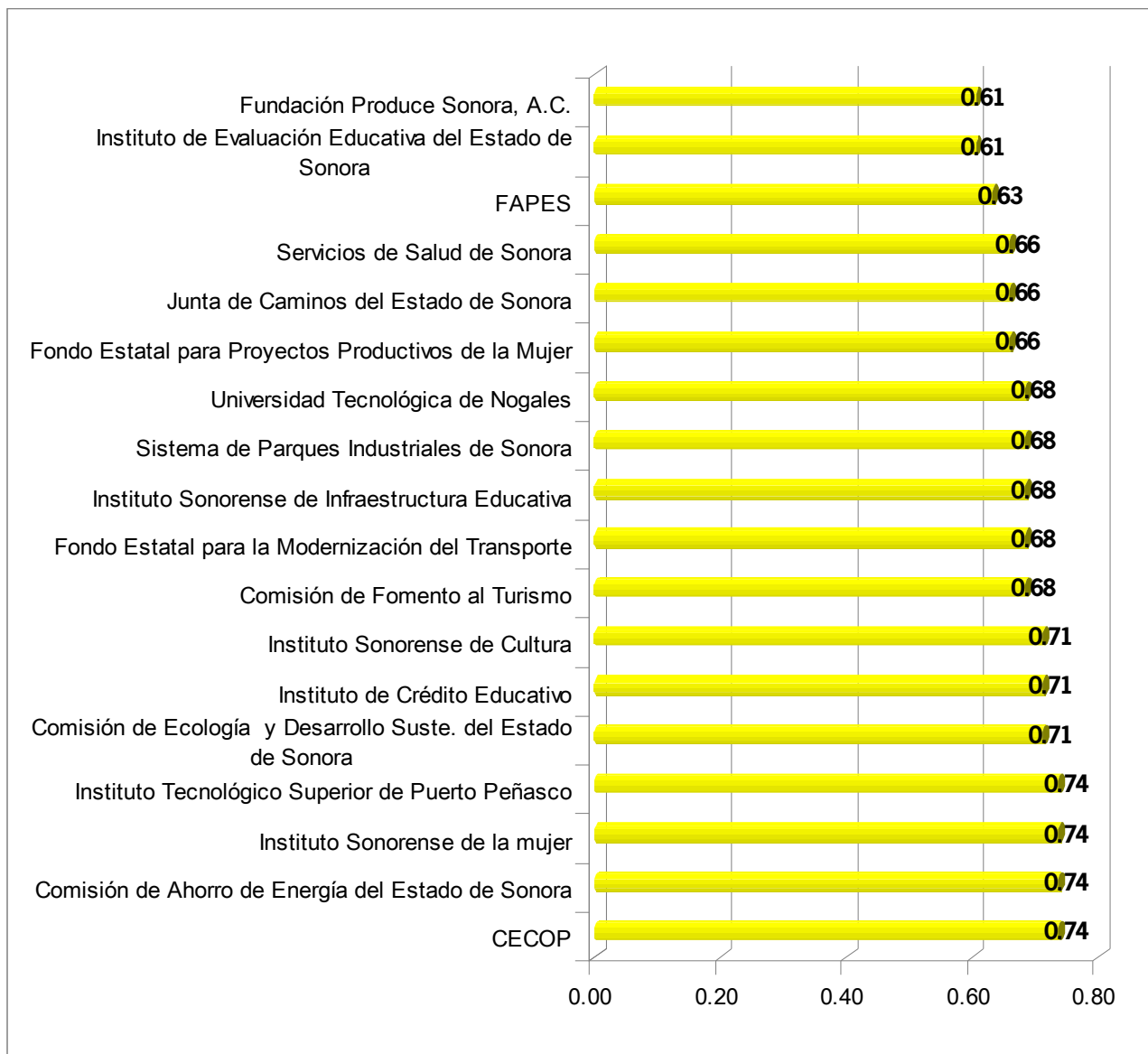
Fuente: Elaboración propia

B) En color amarillo encontramos:

- Con la misma puntuación al Instituto Sonorense de la Mujer, el Consejo de Concertación de la Obra Pública, el Instituto Tecnológico Superior de Puerto Peñasco y la Comisión de Ahorro de Energía; en estos además de no tener actualizada la información de algunas fracciones, también hay una inexistencia de información.

- La Comisión de Ecología y Desarrollo Sustentable, el Instituto Sonorense de Cultura, y el Instituto de Crédito Educativo obtuvieron la misma puntuación, al igual que los anteriores tienen problemas en la actualización de su información, así como el que la información de algunas fracciones se encuentra incompleta.
- Les siguen con un puntaje igual el Sistema de Parques Industriales, la Universidad Tecnológica de Nogales, el Instituto Sonorense de Infraestructura Educativa, el Fondo Estatal para la Modernización del Transporte y la Comisión de Fomento al Turismo, los cuales tienen como principal problema en la información que deben publicar de oficio la falta de actualización de la información y el que ésta se encuentre incompleta.
- Mantienen también un empate los Servicios de Salud de Sonora, la Junta de Caminos del Estado y el Fondo Estatal para Proyectos Productivos de la Mujer, quienes tienen desactualizadas varias de las fracciones del artículo 14, así como la información del artículo 17, además de mantener incompleta información de algunas fracciones del artículo 14.
- El FAPES tiene como principales observaciones el no tener actualizada las fracciones I, VIII y XVIII del artículo 14; tiene incompleta la información de las fracciones V y VII, y carece de información en lo referente a contratación de servidores públicos, gastos de representación y costos de viajes información referida en el Artículo 17.
- La Fundación Produce Sonora y el Instituto de Evaluación Educativa del Estado poseen la misma puntuación, teniendo como principales observaciones la inexistencia de información y la falta de actualización de la misma.

## Órganos descentralizados con cumplimiento medio



Fuente: Elaboración propia

c) En color rojo tenemos:

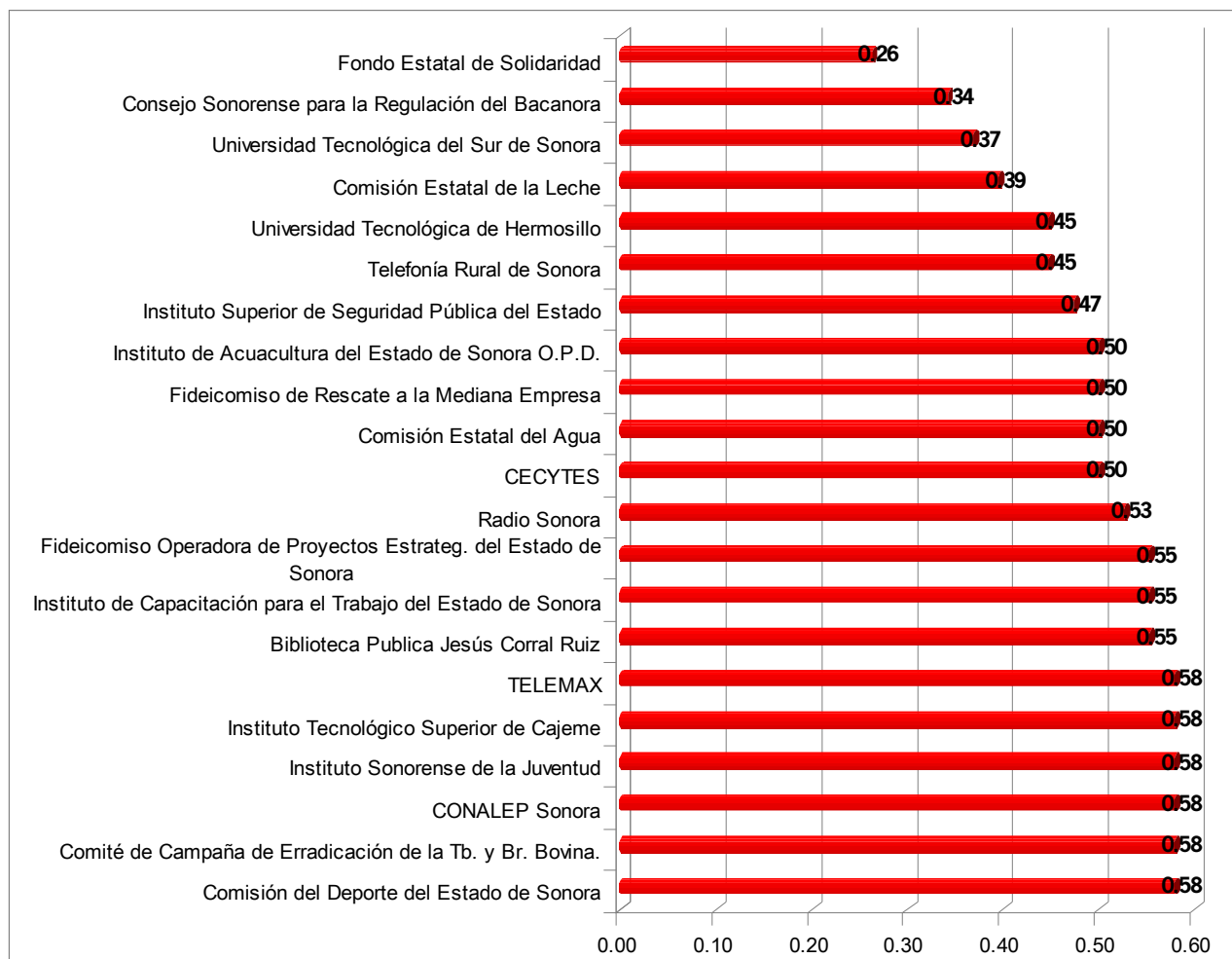
- Con el mismo puntaje, el Instituto Sonorense de la Juventud, el Comité de Campaña de Erradicación de la Tb y Br Bovina, CONALEP Sonora, el Instituto Tecnológico Superior de Cajeme, la Comisión Estatal del Deporte y Telemax,

siendo en ellos las observaciones más comunes la inexistencia de información en algunas de las fracciones, así como en tópicos del artículo 17, y la falta de actualización.

- También con un puntaje igual tenemos al Fideicomiso Operadora de Proyectos Estratégicos del Estado, la Biblioteca Pública José Corral Ruiz y al Instituto de Capacitación para el Trabajo, quienes tienen incompleta la información en algunas de las fracciones del artículo 14 y del artículo 17, así como la falta de actualización de las mismas.
- Radio Sonora tiene como observaciones la falta de información en las fracciones X y XIV del artículo 14, así como en los tópicos del artículo 17; además no tiene actualizadas la fracción I del artículo 14 y la fracción XVIII contiene información incompleta.
- El Instituto de Acuacultura del Estado, el Fideicomiso de Rescate a la Mediana Empresa, los CECYTES y la Comisión Estatal del Agua tienen como principales observaciones la falta de actualización de la información pública de oficio, así como el que la misma se encuentra incompleta en varias de las fracciones.
- El Instituto Superior de Seguridad Pública del Estado tuvo como observaciones el que la información de las fracciones I y II del artículo 14 se encuentra incompleta; las fracciones VIII, X, XVIII, XXI y la información requerida por el artículo 17 no se encuentra actualizada; así como no hay información en la fracción XXIII.
- Con la misma puntuación se encuentran la Universidad Tecnológica de Hermosillo y la Telefonía Rural de Sonora, en las cuales se pudo notar una inexistencia de información así como la falta de actualización de la misma en varias de las fracciones del artículo 14.
- En la Comisión Estatal de la Leche se pudo observar que hay información incompleta en las fracciones I, III, IV, V, VII, VIII y XVIII del artículo 14; no hay información en las fracciones VI, X y XX del referido artículo, como también no existe la misma en el artículo 17.

- La Universidad Tecnológica del Sur de Sonora tuvo como observaciones: la inexistencia de información en las fracciones XIV, XVIII, XX, XXI y XXIII del artículo 14; no están actualizadas las fracciones VIII y X, así como los puntos referentes al artículo 17, y se encuentra incompleta en la fracción I.
- En lo referente al Consejo Sonorense para la Regulación del Bacanora se observó que la información se encuentra incompleta en las fracciones II, III, IV, VI, VII y X del artículo 14; no existe información en las fracciones VIII, XXI y XXIII del mencionado artículo, así como en la información sobre contratación y designación de servidores públicos, los gastos de representación y los viáticos, mencionados en el artículo 17 y, la información está desactualizada en la fracción XVIII del artículo 14 y en lo referente a los costos de viajes.
- Para finalizar el Fondo Estatal de Solidaridad tiene incompleta la información de las fracciones I, III, IV, XX y XXI del artículo 14 y en lo referente a los informes de las personas a quienes les entregan recursos, la contratación y designación de servidores públicos y los gastos de representación mencionados en el Artículo 17; no existe información en las fracciones V, VI, VIII, XIV y XXIII del artículo 14, así como no hay información actualizada en las fracciones XVIII y XXI del mismo artículo y los costos de viajes y viáticos referidos en el 17.

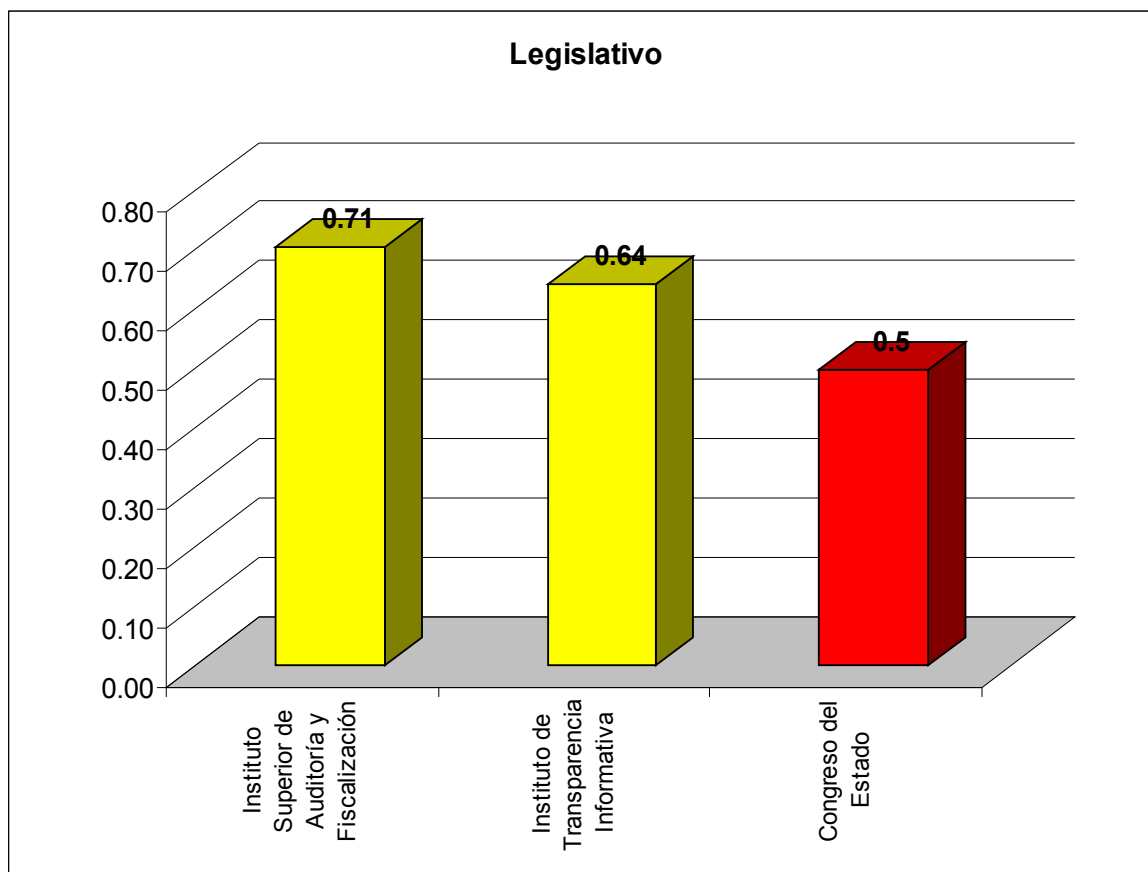
## Órganos descentralizados con cumplimiento bajo



Fuente: Elaboración propia

### 5.2.2.2. Poder Legislativo

En el Poder Legislativo fueron analizados sus tres órganos, de los cuales dos (66.6%) se encuentran en un nivel medio de cumplimiento y uno (33.4) tiene un nivel bajo. Veamos el gráfico:



**Fuente:** Elaboración propia

Desagreguemos cada organismo:

A) En amarillo se encuentran:

- El Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización, el cual tuvo como observaciones el tener información incompleta en las fracciones V y X del artículo 14; no tiene información en la fracción XIX del mencionado artículo, así como en la información referente al artículo 17.
- El Instituto de Transparencia Informativa tuvo como observaciones el no tener información en las fracciones V, XVIII y XIX del artículo 14 y en la información referente a los informes de las personas a quienes entregan recursos públicos, sobre la contratación o designación de servidores públicos y los gastos de

representación a que se refiere el artículo 17; no se tiene acceso a la información de las fracciones II y X del artículo 14.

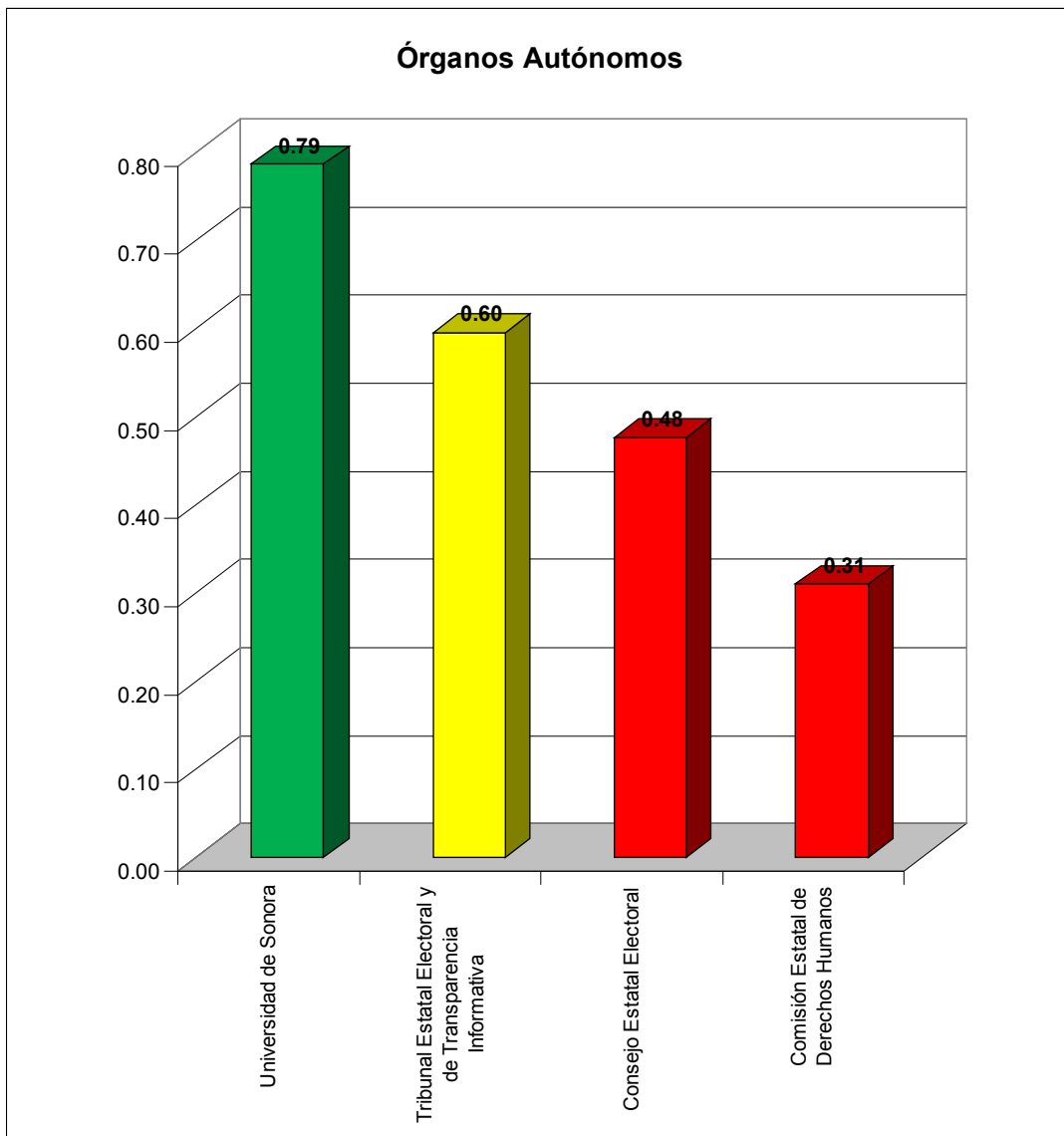
B) En color rojo se encuentra:

- El Congreso del Estado quien tiene incompleta la información de las fracciones I, II y V del artículo 14; no se están actualizadas las fracciones IX, XII, XVI, XVIII y XXII del artículo en cuestión, y no hay información en las fracciones X, XV, XX y XXIII así como en lo referente a los informes de las personas a quienes les entreguen recursos públicos, sobre la contratación y designación de servidores públicos, de los gastos de representación y de los viáticos.

#### 5.2.2.3. **Órganos Autónomos.**

Los órganos autónomos existentes en el estado son cuatro, de los cuales uno (25%) tiene un buen nivel de cumplimiento, otro más un nivel medio y dos (50%) un nivel bajo de cumplimiento, lo que se puede apreciar en el siguiente gráfico:





Fuente: Elaboración propia

Al ver al detalle cada institución tenemos:

A) En color verde:

- La Universidad de Sonora la cual tiene las siguientes observaciones: no tiene la información referente al artículo 17; la fracción XXI del artículo 14 se encuentra desactualizada y no existe precisión en la fracción VII del artículo mencionado.

B) En color amarillo:

- El Tribunal Estatal Electoral y de Transparencia Informativa, en el cual se encontraron como observaciones: la falta de actualización de las fracciones I, IX, XII, XVIII y XXI del artículo 14, así como los informes sobre contratación o designación de servidores públicos, los gastos de representación, los costos de viajes y pagos en concepto de viáticos mencionados en el artículo 17; también carece de información en la fracción XIV.

C) En color rojo

- En el Consejo Estatal Electoral se encontraron como observaciones el que las fracciones I, II, III y IX del artículo 14 contienen información incompleta; no se encuentran actualizadas las fracciones VIII y XVIII del artículo en cuestión, así como la información del artículo 17; además no existe información en las fracciones VI, X y XIV.
- En último puesto de los órganos autónomos la Comisión Estatal de Derechos Humanos la cual tiene incompleta la información de las fracciones I y IV del artículo 14; no cuenta con información en las fracciones XIV y XV del mismo artículo, así como en la información referente a la contratación o designación de servidores públicos; y existe una falta de actualización en las fracciones V,

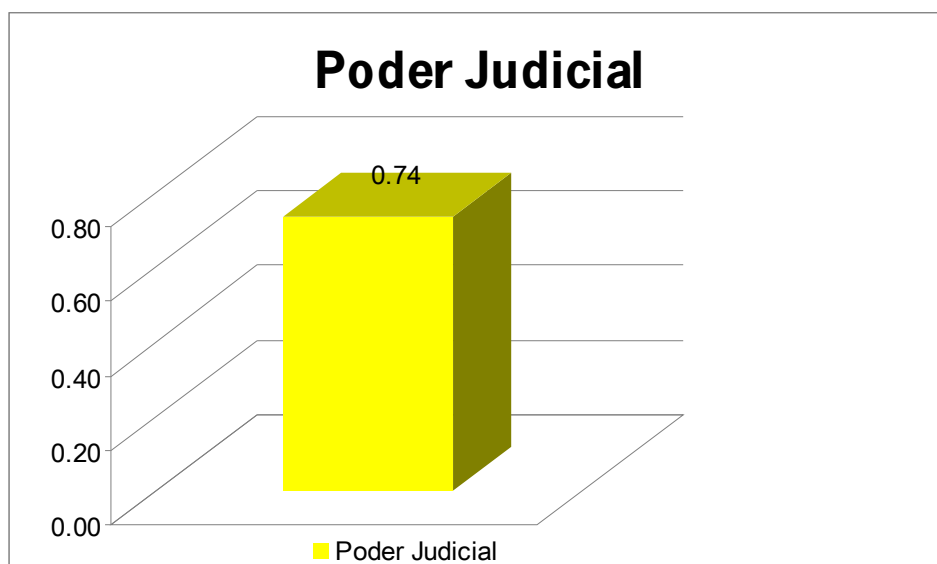
VIII, IX, X, XII, XVIII y XXI del artículo 14 y en los gastos de representación, costos de viajes y viáticos mencionados en el artículo 17.

#### 5.2.2.4. **Poder Judicial**

Al ser un poder que concentra la información en una sólo institución, se evalúa en solitario, obteniéndose las siguientes observaciones:

- No están actualizadas las fracciones IX, XII, XV y XVIII el artículo 14.
- No existe información referente a los tópicos del artículo 17

La gráfica del Poder Judicial queda como se muestra a continuación:

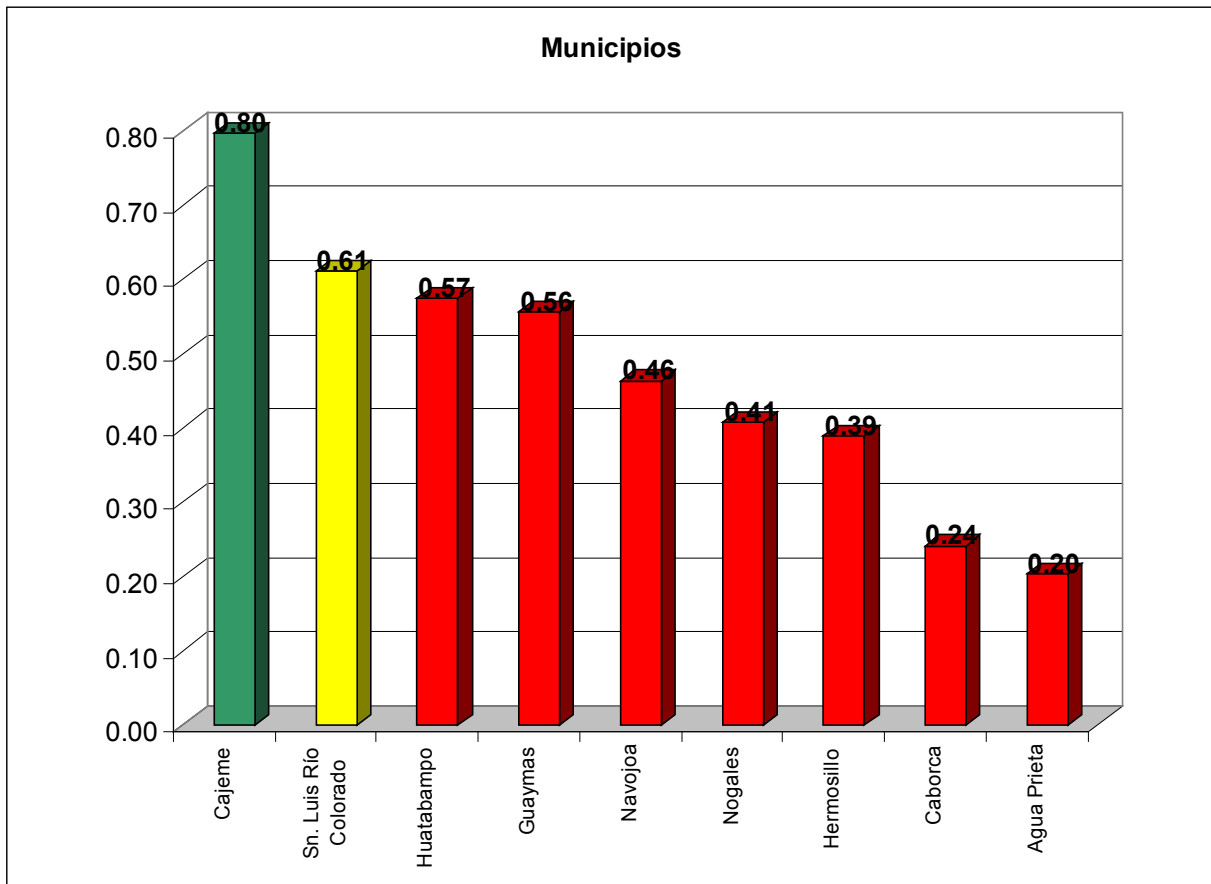


Fuente: Elaboración propia

#### 5.2.2.5. **Ayuntamientos**

La parte final de la muestra la constituyeron los Ayuntamientos, de los cuales como se menciona en la metodología, sólo se consultaron aquellos con una población mayor a 70 mil habitantes, dando como resultado nueve municipios de los cuales uno

(11.1%) tiene un buen nivel de cumplimiento, uno un nivel medio (11.1%) y siete (77.8%) un nivel bajo. Cabe destacar que los municipios junto con órganos autónomos son los sectores de la muestra donde el 50% o más tienen un nivel bajo de cumplimiento. Veamos la gráfica de los municipios:



Fuente: Elaboración propia

Veamos en detalle cada municipio:

A) En color verde

- Cajeme fue el municipio que obtuvo un mayor puntaje de esta categoría, las observaciones que se le hicieron fueron: las fracciones II, VI, IX, XVII y XVIII del artículo 14 tienen información incompleta; las que no han sido actualizadas son la IX y XV del mismo artículo, así como el informe de las personas a quienes entregan recursos públicos; finalmente no existe información en las fracciones X y XI.

B) En color amarillo

- En San Luis Río Colorado se encontraron las siguientes observaciones: no existe información en las fracciones VII, X, XI, XII, XIV, XVI, XVIII, XIX y XXII del artículo 14.

C) En color rojo

- En Huatabampo, las fracciones VI, X, XI, XIV, XVI, XVII, XVIII, XIX y XX del artículo 14 no contienen información, así como tampoco la hay en lo referente a informes de personas a quienes entreguen recursos públicos ni sobre la contratación o designación de funcionarios públicos referidos en el artículo 17; la información de la fracción XXI del artículo 14 no está actualizada.
- Con relación a Guaymas no se encuentran actualizadas las fracciones VIII, IX, XIV, XV y XIX del artículo 14; la información de las fracciones V, XVIII y XXI está incompleta; además no hay información en las fracciones XVI, XVII y XXIII del artículo en cuestión, además de que tampoco la hay en lo referente al artículo 17.

- En Navojoa se observó la falta de actualización de las fracciones I, IX, XII, XVIII y XXIII del artículo 14; la información se encuentra incompleta en las fracciones V y VI del artículo mencionado; y no existe información en las fracciones III, VII, XI, XIV, XVI y XVII, además de la información referente del artículo 17.
  
- Las observaciones que se encontraron en el cumplimiento de las obligaciones de oficio en materia de Transparencia en Nogales fueron: la inexistencia de información en las fracciones II, III, VI, XI, XIV, XVI, XVII, XIX y XX del artículo 14 como tampoco la hay en la información que se pide en el artículo 17; la información se encuentra incompleta en las fracciones VII y XXII; y no se encuentra actualizada la fracción IX del artículo 14.
  
- Para el municipio de Hermosillo se hicieron como observaciones la falta de actualización de las fracciones II, VIII, IX, XII, XVIII, XIX y XXII del artículo 14, así como la relación de los costos de viajes que pide el artículo 17; se encontró información incompleta en las fracciones III, V y VI, del artículo 14; no existe información en las fracciones X, XI, XVI, XVII, XX, XXI, XXIII del artículo 14, así como tampoco hay informes de los recursos que entreguen a personas, sobre la contratación o designación de servidores públicos, de los gastos de representación y de los viáticos que pide el artículo 17.
  
- En Caborca se tuvo como primera observación que, para acceder al marco jurídico (fracción I del artículo 14) se requiera una contraseña, misma situación anómala para tener acceso a los manuales de organización y de procedimientos (frac. II); la información no existe en las fracciones III, VIII, X, XI, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX y XXII del artículo 14, como tampoco existe información alguna de la que pide el artículo 17; hay información incompleta en las fracciones XXIII, V y VII, y la información no está actualizada en las fracciones IX y XII.

- Para finalizar el municipio de Agua Prieta fue quien se hizo acreedor a la calificación más baja de todo el semáforo; en él se observó que: no hay información en las fracciones VI, IX, X, XI, XII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XX y XXIII del artículo 14, así como tampoco la hay de la que se pide en el artículo 17; hay información incompleta en las fracciones II, III, IV, V y VIII.

Como se puede observar en el Estado de Sonora se observa un nivel de cumplimiento medio – bajo de la Transparencia, la cual a pesar de que en la “Métrica de la Transparencia”, estudio realizado por el IFAI y el CIDE, salió en un buen nivel de cumplimiento con respecto a la atención del usuario y a la calidad de las respuestas, en la actualización de la información que se encuentra en los portales de internet los resultados son similares a los obtenidos por esta medición.

110

Los principales puntos en los cuales se encontraron fallas recurrentes en los sujetos obligados son en la normatividad, la cual se actualiza; una inexistencia de información o falta de actualización de los requerimientos del artículo 17 de la LAIPES; así mismo la información referente a las percepciones de los servidores públicos es poco clara, al igual que lo relacionado con los contratos que tiene celebrados la dependencia.

La investigación fue contundente, la mayor parte de los sujetos incumplen con las obligaciones de Transparencia, podríamos especular sobre las razones del por qué lo hacen, pero ante los hechos las justificaciones sobran. La instrumentación de la Ley es parcialmente cumplida por los sujetos responsables y, mientras no exista una presión ciudadana que exija el cumplimiento de la misma, seguirán estas prácticas.

<sup>110</sup> Como se explicó líneas arriba el estudio de la métrica de la Transparencia en México realizó sus visitas entre agosto y septiembre de 2007 y tuvo 3 rubros principales de evaluación: información en páginas de internet, atención a los usuarios y calidad de las respuestas.





## **CONCLUSIONES**

La Transparencia lejos de ser una moda, como se argüía en sus inicios en el país, poco a poco ha ido perneando en la ciudadanía y se ha convertido en una herramienta más para garantizar la gobernabilidad democrática que todo Estado moderno busca.

La reforma al artículo 6° constitucional de julio de 2007 ha sido un paso más en la consolidación de la misma y del Derecho de Acceso a la Información; sin embargo, está misma reforma ha sido usada para dar grandes retrocesos en la materia, como son los casos en las entidades federativas de Quintana Roo, Jalisco y recientemente Querétaro.

En Sonora, contar con una ley de acceso que norme los alcances y restricciones de la publicidad de la información generada por el gobierno y las instituciones que ejercen gasto público es un gran acierto, pero como toda norma es perfectible. Aunque la concepción del ITI y el TEETI en la Ley tengan una lógica comprensible, la realidad se ha impuesto una vez más.

El ITI ha dictado lineamientos y, en teoría, se encarga de supervisar el cumplimiento de la Ley en cuanto a la publicidad de la información, pero al no tener facultades de sanción o de garantizar el Derecho de Acceso a la Información ve acotada su actuación, lo mismo que al depender de uno de los poderes (el Legislativo). Ello ha llevado a que deje de lado la promoción de este Derecho entre la ciudadanía, lo cual se puede anotar en detrimento del mismo.

El TEETI a merced de una falta de especialización en el tema de Derecho a la Información y al ser un tribunal, ha dejado pasar temas que se hubieran convertido en

un hito para el DAI en el Estado; si a esto se agrega que al presentar un recurso de revisión ante el Tribunal se corre el riesgo de que este sea rechazado por no contar el ciudadano con experiencia jurídica, se lesiona una vez más este derecho de la ciudadanía.

Además, no se norma la atribución de velar porque los sujetos obligados cumplan con la publicidad de la información de oficio y no se señala, mucho menos se castiga, a quien no lo hace, esto último se debe a que en caso de que se confirme una falta punible en la LAIPES, es la Contraloría del Estado quien se encargará de sancionar al servidor público, lo que hace más cuestionable la posibilidad de una existencia real de una sanción.

Por lo anterior, la LAIPES, en el contexto de la reforma al artículo 6º Constitucional, requiere una reforma para ser mejorada y, así poder establecer mecanismos claros y eficientes de acceso a la información pública. Pero, también se necesitan acciones en otras áreas específicas como la capacitación a servidores públicos, la profesionalización de las unidades de enlace y una efectiva promoción del DAI entre la ciudadanía.

En este mismo contexto, surge también como una premisa básica que las instituciones encargadas de promover y garantizar el ejercicio del derecho en cuestión lo hagan de manera autónoma, profesional y especializada, para velar porque ambas partes del proceso, el gobierno y la ciudadanía, cuenten con criterios claros de acción, así como se establezcan lineamientos precisos de actualización de la información y publicación de la misma. Lo ideal sería contar con un único organismo encargado de garantizar el Derecho de Acceso a la Información de la ciudadanía, al parecer, ello no se encuentra en la agenda de los Diputados.

La visita a las páginas de los sujetos obligados para revisar el nivel de cumplimiento de la información que deben hacer pública de oficio nos dio como resultado el ver que la mayor parte de estos no actualizan de forma periódica sus páginas, lo que es más, muchos tienen más de un año sin actualizar uno o más de sus rubros. El Instituto de Transparencia Informativa debe poner especial énfasis en este asunto.

En cuestiones de Transparencia los partidos políticos en Sonora, en especial el PAN y el PRI han hecho un esfuerzo muy importante por transparentar la forma en como utilizan los recursos que le son otorgados y sus páginas son ejemplo en la materia en el país. Por ello tanto el PRD, como el PT y Nueva Alianza debieran de publicitar también la información de Transparencia. También hace falta una homologación de criterios bajo los cuales se deben regir en rendición de cuentas los partidos políticos.

En los órganos autónomos se observa un fuerte rezago sobre todo en el Consejo Estatal Electoral y en la Comisión Estatal de Derechos Humanos, los cuales debieran ser ejemplos de la rendición de Cuentas en el estado.

En el Poder Legislativo es resaltable que ninguno de sus organismos obtuvo un buen nivel de cumplimiento de la Transparencia, cuando en él están el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización uno de los principales órganos garantes de la rendición de cuentas y el ITI, supuesto “guardián” de la Transparencia en el Estado, estos dos con un nivel de cumplimiento medio.

Finalmente con respecto a los Ayuntamientos la situación es más preocupante.

Al ser el orden de gobierno más cercano a la población y tener como parte de sus facultades los servicios que afectan directamente a la ciudadanía (agua, seguridad pública, desarrollo urbano, entre otros), es necesario mantener una rendición de cuentas mucho más clara y de fácil acceso.

Pero, por lo que se pudo revisar, la Transparencia no se ha constituido aún como un elemento a considerar en sus agendas, por lo cual cunde la falta de información y la desactualización de sus páginas web. Vale la pena recordar que la reforma constitucional al artículo 6°, les otorga a los municipios con una población mayor a 70 mil habitantes un plazo de dos años para la adecuación de sus páginas y proporcionar sistemas remotos para realizar solicitudes de información.



## Indice de Cuadros y Tablas

1. Estado, 26
2. Gobierno, 35
3. Gobierno Electrónico, 60
4. Información Clasificada, 67
5. Solicitudes de Acceso a la Información, 70
6. Forma en cómo se realizan las solicitudes de información, 71
7. Estados con Leyes de Transparencia, 72
8. Sistema Infomex, 73
9. Resultados Métrica de la Transparencia, 74
10. Presupuesto ITI – TEETI, 84
11. Tabla de documentos que conforman la Información Pública Básica, 86
12. Obligaciones de Transparencia, 89
13. Imagen de Semáforo con los porcentajes de cumplimiento, 92
14. Resultados Semáforo, 100
15. Sujetos Obligados que cumplen satisfactoriamente con sus obligaciones de transparencia, 101
16. Sujetos obligados que cumplen medianamente con sus obligaciones de transparencia, 102
17. Sujetos obligados que no cumplen con sus obligaciones de transparencia, 103
18. Dependencias Poder Ejecutivo, 104
19. Órganos Desconcentrados, 107

- 20. Órganos Descentralizados, 110
- 21. Órganos Descentralizados con cumplimiento satisfactorio, 112
- 22. Órganos Descentralizados con cumplimiento medio, 114
- 23. Órganos Descentralizados con cumplimiento bajo, 117
- 24. Legislativo, 118
- 25. Órganos Autónomos, 120
- 26. Poder Judicial, 122
- 27. Municipios, 123

## Fuentes de Información

1. Ackerman, Jhon e Irma Sandoval, **Leyes de Acceso a la Información en el mundo**, Cuadernos de Transparencia No. 7, IFAI, México, 2005
2. Acuña, Francisco Javier. “Dos caminos hacia la protección integral de los datos personales en México”, en Villanueva, Ernesto (y) Luna, Issa. Derecho de acceso a la información pública. México, D.F.: UNAM, 2004.
3. Aquino, Tomás de. **Tratado de las Leyes**, Porrúa, México, 1996.
4. Behn, Robert D. **Rethinking Democratic Accountability**. Washington, D.C.: Brookings Institution, 2001
5. Bell, Daniel. **El Advenimiento de la Sociedad Postindustrial**. Alianza Editorial, Madrid, 1991 (1973)
6. Bobbio, Norberto, **Estado, Gobierno y Sociedad**, Fondo de Cultura Económica, México, 1999
7. -----, **El Futuro de la Democracia**. Fondo de Cultura Económica, México, 1993. Capítulo II, pp. 32 – 50.
8. Bodin, Jean. **Los seis libros de la República**, Editorial Aguilar, Madrid, 1973 (1576)
9. Bonnin, Carlos Juan. **Principios de Administración Pública**. FCE. México, 2003.

10. Borísov, Zhamin y Makárova. **Diccionario de Economía Política**. URSS. 1965. <http://www.eumed.net/cursecon/dic/bzm/s/socialismo.htm>
11. Borja, Rodrigo. **Enciclopedia de la Política**, 2<sup>a</sup>. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1998. P. 919.
12. Burch, Sally et al, **"Se cayó el sistema": Enredos de la Sociedad de la Información**, ALAI, Quito. 2004
13. Burch, Sally "CRIS en la Conferencia Ministerial Regional preparatoria sobre la Sociedad de la Información", January 2003. <http://alainet.org/docs/3047.html>
14. Campaña CRIS. "La Pregunta para la Sociedad Civil", Documento temático, **Sociedad de la información / Sociedad del conocimiento**, No. 1, 2003 [http://movimientos.org/foro\\_comunic...](http://movimientos.org/foro_comunic...)
15. Castelazo, José R. **Administración Pública una visión de Estado**. INAP, México, 2007.
16. ----- . *La gestión de la pública de la Transparencia en RAP 106*, INAP, México, 2003.
17. Castells, Manuel. **La Era de la Información. Vol. I: La Sociedad Red**. México, Distrito Federal: Siglo XXI Editores. 2002.
18. ----- . **La Era de la Información. Vol. II: El poder de la identidad**. México, Distrito Federal: Siglo XXI Editores. 2001.



- 19.------. **La Era de la Información. Vol. III: Fin de Milenio.** México, Distrito Federal:Siglo XXI Editores. 2001.
- 20.------. **El estado del bienestar y la sociedad de la información: el modelo finlandés.** Alianza Editorial, Madrid, 2002.
21. ------. **La transformación del trabajo.** Libros de la Factoría, Barcelona. 1999.
- 22.------. **La dimensión cultural de Internet,** Universitat Oberta de Catalunya, julio, 2002.. <http://www.uoc.edu/culturaxxi/esp/a...>
- 23.------. **Plan de Acción",** Ginebra, diciembre 2003, <http://www.itu.int/wsis/documents/d...>
- 24.------. *Construir sociedades de la información que atiendan a las necesidades humanas, Declaración de la Sociedad Civil,* Ginebra, diciembre, 2003 c).[http://alainet.org/active/show\\_text...](http://alainet.org/active/show_text...)
25. ------. **Declaración de Principios.** Cumbre Mundial sobre Sociedades de la Información. Ginebra, 2003. <http://www.itu.int/wsis/docs/geneva/official/dopes.html>
26. Constant, Benjamin. **De la Libertad de los antiguos comparada con la de los modernos.** Tecnós. Buenos Aires. 1997.
27. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**  
[www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)

28. Corsi, Giancarlo **Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann**. Universidad Iberoamericana, 1ª edición, México 1996.
29. Dahl, Robert *Por qué todos los países democráticos tienen economías mixtas* en **Revista Conmemorativa del Colegio. Enfoques Contemporáneos en Ciencia Política**. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, AC. 1999. Pp. 129 – 153.
30. Del Castillo, Arturo. **Medición de la corrupción: un indicador de la rendición de cuentas**. México, D.F.: Auditoría Superior de la Federación, 2003.
31. Departamento de Estudios Internacionales, **¿Qué es el G8?** ITAM, México. <http://g8mexico.itam.mx/g8.html>
32. Díaz Iturbe, Diego Ernesto (coord.). **Métrica de la Transparencia en México**. IFAI. 2007, [www.ifai.gob.mx](http://www.ifai.gob.mx)
33. **Diccionario de la Lengua Española**. Tomo 1. Real Academia Española.
34. Fernández Ruiz, Jorge **Servicios Públicos Municipales**. INAP, 1ª Edición, México 2002.
35. -----, **Poder Ejecutivo**. UNAM – Ed. Porrúa. México. 2008.
36. Finkelstein, Neal. **Transparency in Public Policy: Great Britain and the United States**. Nueva York: Macmillan Press, 2000.
37. Garner, James. **Introduction to Political Science**. American Books Co., New York. 1910.

38. Gluckman, Max. **Politics, Law and Ritual in Tribal Society**. Oxford-Blackwell; Chicago. 1965.
39. Görlitz, Axel. **Diccionario de Ciencia Política**. 2ª. Ed. Alianza Editorial. España, 1972.
40. Gorbachev, Mikhail. **Perestroika, New thinking for our country and the world**. Harper & Row Publishers, New York, 1997.
41. Graham, Mary. **Democracy by Disclosure**. Washington, D.C.: Brookings Institution, 2002.
42. Guerrero Orozco, Omar **Principios de la Administración Pública**. Ed. Escuela Superior de Administración Pública, 1ª Edición, Colombia, 1997.
43. ----- . **Teoría Administrativa del Estado**. Oxford University Press, México, 2000.
44. Hans Siggaard Jensen, **History of the concept of knowledge**, <http://www.kursus.kvl.dk/shares/soa...>
45. Hegel, Friedrich. **Principios de la Filosofía del Derecho**. Edhasa. España, 1988.
46. Hernando, Eduardo "¿Y ahora quién podrá salvarnos?: ¿la Sociedad Civil o la Sociedad Anónima?" **Deconstruyendo la legalidad**. Lima, PUCP / ADP 2001 pp. 213 – 238.
47. Hobbes, Thomas. **El Leviatán**. Fondo de Cultura Económica, México. 1997.

48. Hoyle, E. **The Two Faces of Micropolitics**, School Leadership & Management, 1999.
49. Justi, Juan Enrique Gottlobs von. **Ciencia del Estado**. INAP – IAPEM. 1996.
50. LaRouche, Lyndon. **El Tratado de Westfalia**. En [http://www.larouchepub.com/spanish/other\\_articles/2005/tratado\\_westfalia.htm](http://www.larouchepub.com/spanish/other_articles/2005/tratado_westfalia.htm)
51. Lasalle, Ferdinand **¿Qué es una Constitución?** Ed. Ariel, Buenos Aires, 1984.
52. Levy, Daniel (y) Bruhn, Kathleen. **Mexico: The Struggle for Democratic Development**. Berkley: University of California Press, 2001.
53. **Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora.**
- 54. Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental**
55. Little, Walter (y) Posada-Carbó, Eduardo (eds.). **Political Corruption in Europe and Latin America**. Nueva York, St. Martin's Press, 1996.
56. Locke, John. **Ensayo sobre el Gobierno Civil**. Editorial Tecnós, Buenos Aires, 1995.
57. Maquiavelo, Nicolás. **De Principatibus**. Ed. Trillas. México. 1998.
58. Márquez, Raúl (y) Luna, Issa. Derecho comparado de la información. México, D.F.: UNAM, 2003.

59. Mattelart, Armand, **Histoire de la société de la l'information**, Editions La Découverte. Paris, 2001
60. Mendel, Toby. **Freedom of Information; A Comparative Legal Survey**. Nueva Delhi: UNESCO, 2003.
61. México, Poder Ejecutivo Federal. **Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental**. México, D.F.: Diario Oficial de la Federación, junio de 2002.
62. Microsoft Corp. **Nacionalismo**, Enciclopedia Microsoft Encarta 97 1993-1996
63. Montesquieu, Jean Jaques. **El espíritu de las leyes**. Editorial Porrúa, México, 1996.
64. Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD. **Public Sector Corruption; An International Survey of Prevention Measures**. Paris: OECD, 1999.
65. —————. **Public Sector Transparency and Accountability: Making it Happen**. OECD, Paris, 2003.
66. —————. **Trust in Government; Ethics Measures in OECD Countries**. OECD, Paris, 2000.
67. Pasquali, Antonio (2002) **"Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información: Dos precauciones a tomar**, junio.  
[http://www.movimientos.org/foro\\_com...](http://www.movimientos.org/foro_com...)

68. Picardo, Óscar. **El escenario actual de las ciencias sociales: la sociedad del conocimiento**, Universitat Oberta de Catalunya, Biblioteca virtual <http://www.uoc.edu/dt/20318/index.html>
69. Porrúa Vigón, Miguel Ángel. *Gobierno Electrónico: conceptos y avances*, en **Reforma y Democracia**, *Revista del CLAD.*, No. 30, Octubre de 2004, Venezuela, pp. 83 - 104
70. Pulido, Miguel. “Cuestión de Transparencia” en **México Transparente**, No. 2, año 2, abril – junio de 2006. México.
71. **Reforma al artículo 6° Constitucional que establece el acceso a la información pública como un derecho fundamental de los mexicanos.** IFAI, México, 2007.
72. Reyes Heróles, Jesús. **En busca de la Razón de Estado.** Miguel Ángel Porrúa, México, 1982.
73. Rodríguez Zepeda, Jesús. **Estado y Transparencia, un paseo por la filosofía política.** Cuadernos de Transparencia No. 4. IFAI, México, 2004
74. Rojas, Cornelio **El Desarrollo Sustentable, un nuevo paradigma para la Administración Pública.** INAP – Senado de la República, México, 2004.
75. Rousseau, Jean Jaques. **El contrato social.** Editorial Planeta, México. 2006.
76. Sánchez, Carlos. **Globalización.** <http://www.elmundo.es/especiales/2001/07/sociedad/globalizacion/globalizacion.html>
77. Schedler, Andreas. **¿Qué es la Rendición de cuentas?** *Cuadernos de Transparencia No. 3.* IFAI, 2004.

78. Serra Rojas, Andrés. **Derecho Administrativo**, Ed. Porrúa, México, 1994.
79. Siéyes, Emmanuel. **¿Qué es el tercer estado?** UNAM. 1995.
80. Stein, Lorenz von. **Movimientos Sociales y monarquía**. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981.
81. **The English Civil War**.  
<http://www.theteacher99.btinternet.co.uk/ecivil/index.htm>
82. Transparency International. **Global Corruption Report, Special Focus: Access to Information**. Londres: Profile Books, 2003.
83. Tres Espacios Lingüísticos. **Cooperación, diversidad y paz**, II Coloquio de los Tres Espacios Lingüísticos, México, 2-4 de abril de 2003 <http://www.3el.refer.org/rubriqueES...>
84. Unesco, "**Building knowledge societies: some preliminary points of reflexion**", <http://unesdoc.unesco.org/images/00...>
85. United States Senate. **Report of the Commission on Protecting and Reducing Government Secrecty**. Washington, D.C.: Government Printing Office, 1997.
86. Valadés, Diego. **La Parlamentarización de los Sistemas Presidenciales**. El Colegio Nacional – IJ UNAM. México, 2007.
87. Valenduc, Gerard. **Nouvelles technologies, nouvelle économie et cycles longs**", **Mondialisation: Comprendre pour Agir**, Bruxelles, Belgique, Coédition GRIP Complexe. 2002

88. Villanueva, Ernesto. **Derecho de acceso a la información en el mundo.** Miguel Ángel Porrúa – IJ UNAM, México, 2006.
89. Von Mises, Ludwig. **Human Action: A Treatise on Economics**, Fox Wilkes, 1996. <http://www.elcato.org/node/354>
90. Waheed Khan, Abdul. **Toward a Knowledge Society.** UNESCO. Paris. 2003.
91. Weber, Max. **Economía y Sociedad**, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires. 1997.
92. Weber, Max. **La Política como vocación.** ITAM, México, <http://derecho.itam.mx/facultad/materiales/proftc/herzog/Weber%20-%20Poltica%20como%20vocacin55.pdf>
93. Weiner, Norberto. **Cibernética y Sociedad.** Editorial Suramericana, Buenos Aires, 1982.
94. Wilson, Woodrow, “The Study of Administration” en **Political Science Quaterly**, vol. 2, núm. 2, 1887.
95. World Bank. **Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate.** Washington, D.C.: World Bank-International Bank for Reconstruction and Development, 2000.
96. [http://europa.eu/abc/history/index\\_es.htm](http://europa.eu/abc/history/index_es.htm)
97. <http://www.funcionpublica.gob.mx/ocde/acerca/info.html>



98. <http://girondinos.blogspot.com/2005/12/edmund-burke.html>

99. [www.infomex.org.mx](http://www.infomex.org.mx)

100. “*No abrirá Congreso nueva Ley*”, **El Imparcial**, México, 9 de noviembre de 2004.

101. “*Critican atraso en transparencia*”, **El imparcial**, México, 29 de diciembre de 2005.

102. “*Cobran caro transparencia*”, **El Imparcial**, México, 7 de enero de 2006.