



# EL COLEGIO DE SONORA

MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES

**Institucionalización de la transparencia gubernamental en  
Sonora, México: 2003- 2017.**

Tesis que para obtener el grado de Maestro en Ciencias Sociales presenta el  
alumno

**Javier Alberto Mejia Santellanes**

Director de Tesis  
Dr. Víctor Samuel Peña Mancillas

Lector Interno  
Dr. Nicolás Pineda Pablos

Lector Externo  
Dr. Jesús Rubio Campos



## Agradecimientos

Gracias al Gran Espíritu por la vida y la familia.

Gracias a mi familia, por su inquebrantable fe en mí, por su infinito amor y por siempre estar a mi lado.

Gracias a todos los que son parte de la familia del Colegio de Sonora, personal docente, operativo y administrativo, por hacerme sentir en casa.

En especial al Dr. Víctor Samuel Peña Mancillas, por todo el tiempo de calidad y los valiosos consejos que me brindó, gracias hermano.

Agradezco también a mis lectores Dr. Nicolás Pineda Pablos y Dr. Jesús Rubio Campos, por sus valiosas aportaciones a éste trabajo.

Gracias a todos mis compañeros de generación, fue un gran aprendizaje escucharlos. En especial a María Elena, por su incondicional y valioso apoyo del primer al último día.

Gracias al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por la beca otorgada para realizar mis estudios.

A mi padre y madre, por su amor incondicional.

## Resumen

La institucionalización de la transparencia en Sonora se ha dado como un proceso de prueba y error. Para ello, la administración pública ha creado organizaciones formales, nuevos regímenes normativos y nuevas prácticas (Jepperson 1991). La institucionalización se ha dado de un modo tradicional que ha impedido la concreción de una experiencia de aprendizaje social. La experiencia del campo organizacional de la transparencia en Sonora ha atravesado tres períodos: innovación, estandarización y centralización (Peña 2015), aunque con un pequeño desfase en relación a las demás entidades federativas por su tardía incursión en el campo. El período de la innovación de la transparencia en México comenzó en el año 2002 cuando se publicó la primera ley federal y algunas leyes estatales. Sonora reglamentó tres años después. No fue sino hasta el año 2005 que la entidad federativa publicó su ley en la materia y fue hasta el 2006 cuando recibió la primera solicitud de información. El año 2007 se reformó el artículo sexto constitucional, imponiendo un piso mínimo a los estados. Esto implicó a nivel nacional dar paso a la estandarización. Sonora se encontraba en su curva natural de aprendizaje, implementando su etapa de innovación, cuando se vio obligada a atender el mandato constitucional que le impuso una nueva transformación. Dicha transformación sucedió hasta el año 2012, por lo que del 2006 a febrero del 2012, en Sonora las controversias en materia de transparencia fueron atendidas por un órgano no especializado, el Tribunal Estatal Electoral. Menos del año tenía de asumir su función de órgano garante el Instituto de Transparencia en Sonora, cuando a nivel nacional comenzó a discutirse la creación de una Ley General que, entre otros aspectos, permite concentrar la decisión final en la materia en un órgano nacional. De 2013 a 2017, se atraviesa una etapa de concentración, que ha incluido para Sonora una nueva Ley General, una nueva Ley Estatal, y una nueva denominación de un órgano garante en permanente construcción.

## Índice

<b>Introducción .....</b>	<b>7</b>
<b>Capítulo 1. Estado del Arte .....</b>	<b>17</b>
<b>Capítulo 2. Marco Teórico .....</b>	<b>28</b>
2.1 Campo Organizacional .....	28
2.2 Las instituciones, institucionalización y organizaciones formales del Estado .....	32
2.3 Efectos de la Institucionalización .....	45
2.4 Modos de Gobernar .....	53
2.4.1 Tradicional .....	53
2.4.2 Gobernanza Adaptativa .....	55
2.5 Aprendizaje Social .....	62
2.6 Recapitulando .....	64
<b>Capítulo 3. Método.....</b>	<b>66</b>
<b>Capítulo 4. Caso Sonora .....</b>	<b>79</b>
4.1 La transparencia gubernamental en el plano internacional .....	79
4.2 Contexto Nacional .....	85
4.3 Origen de la Transparencia Gubernamental en Sonora: una consulta no consultada.....	94
4.4 Recorrido normativo en materia de transparencia en Sonora.....	97
4.5 Primeros años de funcionamiento: 2005 - 2011 .....	127
4.6 El Instituto, órgano garante y nuevo pleno: 2012-2017 .....	138
4.7 Gobierno Abierto.....	166
<b>Capítulo 5. Hallazgos y Conclusiones .....</b>	<b>169</b>
5.1 Hallazgos .....	169
5.2 Conclusión .....	187
<b>Bibliografía .....</b>	<b>193</b>
<b>Anexos .....</b>	<b>210</b>
Anexo 1. Cuestionario Aplicado .....	210
Anexo 2. Informe de Avance programático del cuatro trimestre 2017 .....	211
Anexo 3. Ficha Técnica para Seguimiento y Evaluación de Indicadores de Proyectos y Procesos, cuarto trimestre del 2016. ....	212
Anexo 4. Avance programático 2017 segundo trimestre .....	213
Anexo 5. Carátula de Evaluación SIPOT .....	214
Anexo 6. Transformaciones Nacionales en transparencia con incidencia en Sonora .....	215
Anexo 7. Transformaciones normativas en Sonora en materia de Transparencia.....	216
Anexo 8. Informe de avance programático 2016 .....	218
Anexo 9. Factores restrictivos en la legislación del régimen de transparencia en Sonora. ....	219
Anexo 10. Factores restrictivos en la práctica de la organización formal de la transparencia en Sonora .....	220

## Introducción

La relación entre el gobernado mexicano y su administración pública encuentra sus reglas fundamentales de interacción en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el ciudadano se encuentra en una situación organizada, el Estado. En la *Carta Magna* se establecen las bases de la interacción entre el ciudadano y su administración pública. Las reglas contienen principios, objetos, procesos, procedimientos, roles, facultades, atributos, sanciones; anticipan y ofrecen posibilidades. Caminos de acción e interacción entre gobernados y los gobernantes que integran la administración del Estado. Para ello se decretan normas jurídicas que son de aplicación general y abstracta; se crean organizaciones formales; el acomodo de las reglas busca que se practiquen valores asociados con las ideas que fundamentan dichas reglas. La constitución, piedra angular del régimen legal de México, enumera los requisitos y los procesos necesarios para llevar a cabo la elección del representante legal del país, el Presidente. A partir de este rol, el más alto jerárquicamente, existen múltiples roles dentro de la administración pública que dan como resultado un sistema de pesos y contrapesos creados para evitar la arbitrariedad. Se fragmenta el poder de decisión sobre los recursos colectivos para contrarrestar las posibilidades de un gobierno donde prevalezcan los intereses particulares sobre los colectivos. Se actúa bajo la premisa que la reglamentación evita la arbitrariedad.

El vínculo entre gobernante y gobernado se ha transformado a través de los años para balancear el poder entre ellos. Con el paso de los años, la tendencia de los Estados democráticos ha sido hacia la apertura para la participación y la colaboración ciudadana. Uno

de los conceptos clave que han ayudado a re-estructurar el vínculo entre la administración pública y el gobernado es el de transparencia, el cual “es un recurso importante para el empoderamiento por que se trata de cualquier intento (del Gobierno o los ciudadanos) por colocar información o procesos que antes eran opacos en el dominio público para su uso por parte de los grupos ciudadanos, los proveedores o los hacedores de política” (Mariñez Navarro 2016, 58).

En México, la materia de transparencia tiene su fuente de reglamentación en el artículo sexto constitucional, el cual da origen a un subsistema de la administración pública que devino en la creación de distintas organizaciones, con procesos de interacción reglamentados donde también participa el gobernado. Algunas materias, han acompañado la organización del Estado mexicano desde su origen. Otras, son consecuencia de la evolución del pensamiento colectivo de la Nación. La interacción de los intereses dominantes que se integran en México, han dado como resultado encumbrar en la norma jurídica la vida digna como elemento fundamental y prioritario de la organización colectiva, tal como lo señala el artículo primero constitucional. La administración pública de México está obligada a abrazar la teoría de los derechos humanos como instrumento para entender, abordar e interpretar su interacción con el gobernado en el presente:

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley (CPEUM, Artículo 1).

Con el paso de los años, la interacción entre gobernados y gobernantes ha devenido en un sistema complejo que se encuentra en constante transformación debido a los múltiples



cambios institucionales, interpretaciones judiciales y transformaciones en el organigrama y la práctica cotidiana del Estado y sus gobernados.

En México, la transparencia es un nuevo campo que se derivó de una situación extraordinaria, de un cambio abrupto que décadas después desembocaría en el reconocimiento del derecho de acceso a la información pública, en adelante DAIP. Tras el reconocimiento del DAIP, se originó un nuevo régimen legal, se crearon organizaciones formales, se implantaron procedimientos para dar trámite a su ejercicio, surgieron nuevas prácticas. La transparencia gubernamental resultó un detonante en la transformación del Estado y de la esfera pública; las reglas en la materia facilitaron procesos antes inadvertidos entre el ciudadano y el funcionario público. Una administración pública que de origen no fue diseñada con instrumentos que permitieran, mucho menos incentivaran, la participación y colaboración ciudadana, ahora daba pie para nuevas formas de interacciones con el gobernado. Los gobernantes buscan permanentemente su legitimación, lo que da pie a que se experimenten transformaciones en las instituciones, organizaciones y valores del Estado. En esta investigación la transparencia gubernamental se refiere a un conjunto de organizaciones, normatividad y prácticas que encierran lo que se deriva de la materia relacionado con el acceso a la información pública reglamentado en el artículo sexto constitucional y sus correlacionados de la norma jurídica de Sonora.

La transparencia es una política pública, “un disolvente de prácticas patrimonialistas, discrecionales, ilegales o de plano corruptas” (Ackerman y Sandoval 2008, 6), pero sobre todo representa una oportunidad ciudadana. La oportunidad de “ganar control sobre sus gobiernos y empujarlos a usar recursos públicos de forma más eficiente y cuidadosa”

(Arellano y Lepore 2009, 312) de modo que la administración pública pase de ser un recurso consumido por una pequeña red de actores a ser un patrimonio nacional aprovechado colectivamente. En éste punto, es preciso señalar, que la transparencia gubernamental, no solo debe apuntar a sostener una participación de los ciudadanos en el control de la eficiencia y la legalidad de la administración pública, sino que debe facilitar también la participación en aspectos de toma de decisiones y asignación de recursos.

Las estrategias y las decisiones que se toman en la administración pública necesitan dotarse de legitimidad. Ello se genera tras un proceso de aprendizaje social que incluye a todos los usuarios del sistema de gobierno, gobernantes y gobernados. El campo organizacional de la transparencia gubernamental, gestionado bajo una gobernanza adaptativa, es un medio para que la administración pública cultive progresivamente oportunidades de participación, colaboración, experimentación, deliberación, y aprendizaje para que los ciudadanos permanentemente estén adaptando la práctica del asunto público a sus necesidades. En un sistema que se caracteriza democrático, el ciudadano debe contar con procedimientos reglamentados que le permitan participar en la toma de decisiones que afectan su vida diaria a través y con su administración pública.

La transparencia gubernamental y la democracia comparten un vínculo indisoluble basado en la noción de que el poder soberano de un estado democrático habita en sus ciudadanos:

“transparencia, ciudadanía y democracia están inextricablemente ligadas. Una no es posible sin las otras. Transparencia y democracia requieren, primero para existir y luego para funcionar adecuadamente, una ciudadanía activa y participativa, y esta última requiere transparencia y democracia para actuar y participar con libertad”(Emmerich 2005, 25-26).

Son diversas las formas en que la transparencia gubernamental se ha introducido en la composición administrativa. Las intenciones, las líneas de política, las medidas y las acciones, las organizaciones y las personas dedicadas a ello han variado con el paso del tiempo. Dado que la transparencia abarca los tres órdenes de gobierno, las experiencias que se han generado, atienden al clima político particular de cada entidad federativa. De igual forma, los organismos encargados de reglamentar, organizar, implementar y evaluar en la materia, no siempre han exhibido la homogeneidad que al día de hoy la norma jurídica exige.

“Después del 2002, en las entidades federativas mexicanas, proliferaron organizaciones públicas garantes del derecho de acceso a la información y promotoras de la transparencia. Ahí, en la experiencia de estas organizaciones, se encuentra un laboratorio natural para estudiar la decisión pública en tres vertientes, a saber, la implementación de políticas públicas, la configuración de organizaciones públicas y los arreglos institucionales que de ellos derivan” (Peña Mancillas 2015, 2).

En Sonora, no fue sino hasta el año 2003, con la llegada a la gubernatura de Eduardo Bours, que la agenda de transparencia comenzó a desplegarse para dar vida al sistema de la materia. Mediante tres portadores institucionales –el régimen legal, la organización formal y la cultura, comprendida ésta como la práctica cotidiana-, se dio vida al campo organizacional. El presente trabajo de investigación documentó el nacimiento y los cambios institucionales a través del tiempo en el campo organizacional de la transparencia en Sonora. Se identificó su origen así como cambios en su organización formal y régimen legal. Se observó la evolución de su organización formal: variaciones en los procesos de la integración de su alta dirección, en el ejercicio e integración de su presupuesto y en indicadores de los servicios que ofrece. Y por último, se buscó conocer más acerca del estado actual de su práctica cotidiana mediante entrevistas a trabajadores del Instituto Sonorense de Transparencia que accedieron a ello. Se entrevistó a un comisionado y a dos directores de área con el objetivo de conocer más acerca de las prácticas cotidianas relacionadas con la toma de decisiones, la

asignación de presupuesto, el aprendizaje social de gobernantes y gobernados, así como la participación, la colaboración y la experimentación en la interacción del Instituto con los gobernados. También se entrevistaron a Guillermo Noriega y a Leticia Cuesta, ambos representantes de Sonora Ciudadana, A.C., organización civil que maneja el tema de transparencia en Sonora. El período de observación del campo organizacional de la transparencia abarcó del año 2003 al 2017, en su mayoría utilizando técnicas documentales para acceder al pasado y entrevistas para conocer acerca del presente. Así, con la información el objetivo fue identificar aspectos institucionales dentro del campo de la transparencia en Sonora para identificar el modo de gobierno bajo el cual se llevó a cabo dicha implementación.

Durante estos catorce años, el órgano garante experimentó cambios que desembocarán en la eventual instalación del tercer pleno del Instituto, esto hacia diciembre del 2018. La investigación analizó el origen, desarrollo y estado actual del campo organizacional de la transparencia gubernamental en Sonora, partiendo de la siguiente pregunta de investigación: ¿Cómo se ha institucionalizado el campo organizacional de la transparencia gubernamental en Sonora? Es necesario subrayar que por campo organizacional de la transparencia gubernamental, la investigación refiere a un “espacio relacional” que provee la oportunidad a organizaciones y a actores de relacionarse entre ellos, para desarrollar entendimientos colectivos respecto a asuntos que tienen consecuencia para actividades organizacionales y acciones individuales dentro del campo (Wooten y Hoffman 2017). La delimitación de este espacio relacional lo marca lo establecido en la normatividad jurídica relacionado a la transparencia de la información pública, cuyo vértice se encuentra en el artículo sexto constitucional, el espacio geográfico, Sonora, y la delimitación temporal, 2003-2017.

Desde que se decidió implementar transparencia gubernamental en Sonora en el 2003, diversas intervenciones han sido empleadas por la administración pública para labrar el campo. Se han llevado a cabo dinámicas participativas entre ciudadanos y administración pública que no han podido ser capitalizadas en todo su potencial. Se convocó a los ciudadanos a participar en la creación del marco normativo de la transparencia gubernamental, “los foros se realizaron en el 2004 en Navojoa el 20 de enero; Hermosillo 3 de febrero; Caborca 16 de febrero; Ures 25 de febrero; Nogales 5 de marzo” (Bejarano y Noriega 2006; 6). A pesar de que más del 90 % de las ponencias generadas para el evento resaltaban la necesidad de un órgano garante autónomo y especializado (Bejarano y Noriega 2006), la dinámica devino en la gestación de un atípico órgano garante. Durante más de una década, múltiples transformaciones constitucionales y normativas en el orden nacional y estatal han incidido en la transformación de campo organizacional de la transparencia gubernamental. Cambios en la norma jurídica aplicable, cambios en la estructura de la organización formal, la forma de elegir su alta dirección, obligaciones, atribuciones y facultades, su denominación, sus dinámicas con la administración pública y con los ciudadanos. La historia también registra controversias, señalamientos de la sociedad civil por la elección de los integrantes del órgano garante (antes denominados “vocales”, hoy “comisionados”) y diversos eventos sociales. Pero ¿cómo reducimos la baja incidencia en la cosa pública? (Peña 2008) entendido esto como el impacto “limitado, nulo o imposible de medir con respecto al esperado como consecuencia de existir de un organismo que promueva y tutele el acceso a la información” (Peña 2008, 13). Un incipiente crecimiento en las solicitudes de información a través de los años no cambia el hecho de que el campo de la transparencia gubernamental (que atraviesa

transversalmente la administración pública) es aún un recurso dilapidado, en tanto menos del 1 % de los sonorenses lo utiliza.

La transparencia gubernamental es un tema poco arraigado entre los ciudadanos sonorenses. Si bien es cierto, no es necesario estar en el padrón para solicitar información, si utilizamos este número, sólo como referencia, 2 061 689 sonorenses (IEE Sonora 2017), y consideramos que en Sonora en el mismo año hubo 17,032 solicitudes (ISTAI 2017), además de suponer que cada solicitud haya sido hecha por persona distinta, una regla de tres nos daría como resultado que solo un .82 % de la población solicitó información a su gobierno. De lo que podemos estar seguros es que menos del uno por ciento de los ciudadanos sonorenses se interesó al grado de solicitar información<sup>1</sup> sobre el gasto del erario público, el funcionamiento, la estructura, o los criterios organizacionales de su administración pública, proyectos o procedimientos. Todo esto a pesar de una trayectoria histórica que marca una constante expansión del presupuesto asignado y las atribuciones, obligaciones y facultades del órgano garante a través de sus años de existencia. La alta dirección del Instituto afirma que no alcanza el dinero que se recibe.

Al dar respuesta a la pregunta de investigación planteada -¿Cómo se ha institucionalizado el campo organizacional de la transparencia gubernamental en Sonora?-, se busca satisfacer el siguiente objetivo de investigación: Identificar el modo de institucionalización del campo organizacional de la transparencia gubernamental en Sonora en el período 2003 – 2017.

---

<sup>1</sup> Diesicite mil treinta y dos solicitudes de información en 2017 según ISTAI.

La hipótesis de la investigación es: el campo organizacional de la transparencia gubernamental en Sonora se institucionalizó en un modo de gobierno tradicional, lo que limita el aprendizaje social alrededor del campo.

La investigación se compone de cinco capítulos. El primero ofrece un estado del arte del tema de transparencia en México. El capítulo contiene razonamientos acerca de investigaciones de transparencia que resultaron relevantes para la presente. El segundo capítulo contiene el marco teórico a la luz del cual se analizan los datos obtenidos de la investigación. Se presentan conceptos que se utilizan para desmenuzar, explicar y reconstruir la institucionalización del campo organizacional de la transparencia en Sonora. El capítulo tercero ofrece un apunte metodológico que describe el diseño e implementación de la investigación y las técnicas y las herramientas utilizadas para recolectar datos.

El capítulo cuatro, lo integra el caso empírico. Aborda el caso del campo organizacional de transparencia en Sonora mediante una narrativa que va entretejiendo reformas a las instituciones formales, decisiones, empleo de recursos y actividades documentadas en la trayectoria del campo. Se describen eventos considerados relevantes en tanto permiten identificar propiedades axiológicas, organizacionales o institucionales en la organización formal a cargo de la transparencia Sonora. Se rescatan aspectos significativos de su funcionamiento y se relacionan con aspectos normativas que se han transformado a través del tiempo. Se desarrolla una ruta cronológica que destaca normas y acontecimientos relevantes para su funcionamiento. Se incorpora información recabada tras el análisis documental y las entrevistas semiestructuradas que se realizaron. Se ubican y describen algunos episodios experimentados en y por el organismo con la intención de ilustrar

complejidades relevantes que inciden en el funcionamiento del mismo. Se describe la incidencia que tuvieron las reformas federales y estatales en el órgano garante. Elaborada la narrativa se pondera sobre los efectos que se advierte ha producido la institucionalización de la transparencia en Sonora. En el último capítulo, se ofrecen los hallazgos y conclusiones del esfuerzo realizado.



## Capítulo 1. Estado del Arte

La transparencia ha sido un fenómeno investigado por diversas genealogías; se construyen y practican múltiples narrativas, paradigmas y metodologías. Los artículos relacionados con la transparencia más significativos para la presente investigación analizan aspectos sobre gestión organizacional y dinámicas institucionales en la esfera pública, es decir, en todo aquello que refiere y atraviesa la vida y el espacio colectivo. A continuación se destacan aquellos artículos que sumaron a la construcción de la presente investigación.

Jonathan Fox (2008) en su artículo “Transparencia y Rendición de Cuentas” sostiene que hay tipos de transparencia, clara y opaca. El autor destaca que “esta distinción es relevante por que a medida de que la transparencia se acepta cada vez más como discurso político dominante, las fuerzas institucionales que se oponen a ella tienden a ocultarse y a expresarse de manera indirecta, a través de medidas que solo crean la impresión de transparencia” (Fox 2008, 191). Por un lado, la transparencia clara se refiere a la información pública que esta accesible y que es confiable; sirve para precisar aspectos en un determinado desempeño institucional. La transparencia clara sirve para fincar responsabilidades sobre funcionarios en aspectos sobre toma de decisiones y asignación de recursos; se ve reflejada en inventarios y registros con información disponible, útil, clara y pertinente que incluye insumos, resultados e impactos que se pueden vincular al desempeño de un funcionario específico. Este tipo de transparencia sirve para que los actores interesados estén en posibilidad de advertir estrategias para mejorar la dependencia gubernamental en cuestión. Por otro lado, “la transparencia opaca o difusa se refiere a formas de difusión de información oficial que no revelan cómo se desempeñan las instituciones en la práctica, ya sea en términos de cómo se

toman decisiones o de cuáles son los resultados de sus acciones. El término de transparencia opaca también se refiere a la información que sólo se divulga nominalmente, o a la que se divulga pero que no resulta confiable.” (Fox 2008, 191).

Por su parte, Baena y Cruz (2011) en su artículo “Acceso a la Información y políticas de transparencia focalizada” hacen una distinción entre transparencia general y transparencia focalizada. La transparencia general refiere a la que enfoca en el diseño, la implementación y el cumplimiento del régimen normativo y cambios culturales. La transparencia general se basa en la integración de diversas voluntades políticas que en coalición logran crear nuevos regímenes jurídicos. Una vez creada la ley, es necesaria una implementación. Los autores asocian esta transparencia general con resultados difusos y objetivos a largo plazo que generalmente no son percibidos por la sociedad como beneficios concretos. Por su parte la transparencia focalizada, enfocan sobre mecanismos, procesos o sistemas de un sector preciso del gobierno. Los resultados son medibles a corto y mediano plazo; se pueden percibir los beneficios por los usuarios más fácilmente. La transparencia focalizada toma como referencia la legislación que ya existe y no necesita de coaliciones o de la unión de voluntades políticas.

El politólogo Mauricio Merino (2005) resalta que la investigación de la transparencia en la academia se ha desarrollado principalmente por tres vertientes: el diseño organizacional, el marco institucional y cuestiones axiológicas. La unidad de análisis frecuentemente utilizada han sido los órganos garantes de la transparencia. En el texto *“Fortalecer desde la experiencia: Apuntes para mejorar el diseño institucional que involucre organismos estatales de acceso a la información pública”* de Víctor S. Peña (2008) el autor señala que

cuando la palabra transparencia se utiliza como antónimo de la opacidad no resulta útil “en el ámbito del diseño organizacional e institucional tema central [del] estudio aplicado a los organismos estatales de acceso a la información” (Peña Mancillas 2008, 11). Difiero de ese posicionamiento. Me adhiero a la teoría del institucionalismo (Jepperson 1991; Scott 1991; Rowan y Meyer 1991; March y Olsen 1984; North 1990; Ostrom 2007) que ofrece una explicación de la relación que guardan los valores y las reglas en la práctica de una organización. De la dinámica de esos dos elementos, valores y reglas, se generan objetivos que dan pauta para el desarrollo de una ruta lógica compuesta de acciones concretas. Una estrategia de acciones vinculada a los valores. Visto así, advertir que la transparencia es una propiedad de la actividad desarrollada en la función pública, encausa los esfuerzos de un diseño organizacional e institucional acorde a lo que se sostiene como deseable para el aprovechamiento y mantenimiento del sistema.

Comparto la necesidad que Peña (2008) retoma de Arellano Gault (2008), en el sentido de que es necesario avanzar en la agenda de la transparencia de modo que se saquen a flote “los supuestos argumentativos y la solidez teórica y práctica de los supuestos que sostienen la metáfora [de la transparencia]... Segundo, relacionar las especificidades de los aparatos administrativos contemporáneos para comprender cuáles pueden ser las mejores estrategias para avanzar” (Arellano Gault 2008; 264-265). Es decir, hay que tener claro, por qué se quiere transparencia, y con eso en mente, abordar la conformación del marco jurídico que rige la organización formal de los órganos garantes. Con ese fundamento también, se abordan aspectos de funcionamiento cotidiano como lo son “el perfil de quienes integran el órgano superior de decisión, las reglas para ponerse de acuerdo o disentir” (Peña 2008; 12). Se retomó de Peña (2008) la comprensión de la transparencia desde la postura de la escuela de

política pública. “La transparencia debe considerarse como una política pública que integra objetivos, estrategias, proyectos y procesos implementados por instancias públicas susceptibles a desarrollarse con errores o desviaciones y bajo un esquema de planeación deficiente. Entendido así pueden encontrarse nuevos enfoques y una mejora continua” (Peña 2008; 12-13).

El problema que Peña (2008) observó en aquel entonces subsiste hasta hoy. Esta investigación se pregunta: ¿Cómo identificamos las propiedades organizacionales e institucionales que limitan la incidencia del órgano garante en el asunto colectivo? La investigación identificó modos de gobernar relacionados con diversas estrategias de funcionamiento organizacional que se describirán en el marco teórico ¿Qué valor podría fundar efectivamente un diseño organizacional e institucional de un órgano garante de transparencia en una entidad federativa? La teoría propone la adaptación, como principio rector de una estrategia de gobernanza co-creada entre los ciudadanos y su administración pública. ¿Cómo redirigimos la trayectoria actual del funcionamiento de nuestra administración pública? La teoría propone que el tránsito de un modo de organización que funciona bajo el principio de autoridad a otro modo que funciona bajo el principio de adaptación requiere de acciones concretas entre quienes participan dentro del sistema, sea como operadores o usuarios que fomenten el aprendizaje social alrededor del campo organizacional en cuestión.

En el 2010, John Ackerman escribió “Organismos autónomos y la nueva división de poderes en México y América Latina” capítulo en el libro “*Homenaje al doctor Emilio O. Rabasa*” (Carpizo y Arriaga 2010). Comparto el argumento central que expone: “No se puede

desdeñar a los organismos autónomos como un fenómeno pasajero...La cantidad de organismos que existen actualmente alrededor del mundo, el avance de los criterios jurisprudenciales en la materia y los rediseños constitucionales [...] nos obligan a concebir los organismos autónomos como parte de una revolución silenciosa que está tomando lugar a nivel internacional en la división de poderes” (Ackerman 2010, 4). Esta investigación concuerda con el argumento que sostiene que se está reconfigurando el modo en que la administración pública de un Estado-nación se diseña y se desenvuelve. Esta perspectiva sirve de plataforma para cuestionar ¿cómo sería un órgano constitucional que mediante el desarrollo de sus actividades dentro del marco del sistema de gobierno del Estado desembocara en un beneficio colectivo? Este cuestionamiento está intrínsecamente ligado a aspectos axiológicos del Estado democrático y por tanto del desarrollo del campo organizacional de la transparencia gubernamental. ¿Cuáles son los valores que fundan un Estado democrático? Una vez más, la teoría indica que el principio de adaptación debe ser agregado a este amplio aglomerado, en tanto tiene estrategias concretas de operacionalización relacionadas con el aprendizaje social.

Martínez Robledo en su artículo “Órganos y organismos constitucionales autónomos: una reforma pendiente. ¿Fortaleza o debilidad del Estado?” sostiene que es necesaria una reforma constitucional enmarcada en la teoría del “nuevo constitucionalismo, que permita estructurar, clasificar, denominar y jerarquizar los entes autónomos” (2005, 123). Esta investigación advierte que el modo tradicional en que el sistema de gobierno del Estado permite el funcionamiento de los organismos autónomos, repercute un atraso a las intenciones de generar una vida digna a todas las personas que habitan México.

La investigación realizada plantea la necesidad de adoptar un paradigma evolutivo, que abrace como valor fundamental la adaptación a condiciones inciertas, en permanente cambio, abrupto y gradual, aprovechando la diversidad de paradigmas que confluyen en la arena social del Estado mexicano. Un paradigma adaptativo ante la complejidad que esté vinculado a la tarea permanente de documentar y analizar la experiencia para generar conocimientos que permitan una mejora continua. El aprendizaje social como modo general de conducción de la administración pública implica una reconfiguración del vínculo del gobernado con los gobernantes que operan la administración pública. El diseño organizacional e institucional del sistema de administración pública haría bien en facilitar una participación y una colaboración libre y espontánea de los gobernados que tienen el interés y la disposición para hacerlo, pues solo así, una administración pública genera para sí legitimidad.

Otro texto relevante para esta investigación es el publicado en el 2009 por Arellano Gault y Lepore, “Reformas de transparencia: hacer endógena la transparencia organizacional. El caso de México”. Esta investigación coincidió con los autores citados en el sentido de que la teoría del nuevo institucionalismo adolece de un aparato cognitivo suficiente para analizar los elementos que interactúan en la dinámica del campo organizacional de la transparencia gubernamental. Por tal motivo, se decidió vincular nociones y vocabulario de la teoría de la gobernanza adaptativa, el aprendizaje social y el institucionalismo para una visualización más comprensiva del campo de transparencia gubernamental en Sonora. Arellano y Lepore observan que las instituciones se gestan de una dinámica de doble vía:

los actores —como su nombre lo indica— actúan, juegan roles, obtienen recursos, construyen vínculos de reciprocidad con otros, forman su reputación, se adhieren a papeles y los defienden en la construcción de espacios de sentido. Las organizaciones construyen instituciones y el camino de “regreso”, de abajo hacia arriba, es menos racionalista y controlado que el de arriba-abajo (Arellano y Lepore 2009; 339).

La influencia entre la red de actores que conforma el campo organizacional de la transparencia gubernamental se da en una multiplicidad de modos y en direcciones no-lineales; puede no seguir el mapa de la jerarquía de una organización formal. Si bien los autores advierten que hay una dinámica social sucediendo, que rebasa el diseño organizacional e institucional de los órganos garante, no explicitan la influencia que tiene el hecho de que los órganos garantes se desplieguen bajo un modo de gobierno tradicional, el cual restringe la aparición de una dinámica adaptativa entre el ciudadano y su administración pública. Destaco el esfuerzo de los autores por señalar que no es suficiente un análisis organizacional e institucional y el hecho de advertir la complejidad del campo organizacional de la transparencia.

En cuanto a estudios recientes, la tesis para obtener grado de maestro en gobierno y asuntos públicos en la UNAM de Cano Ordiano (2017) titulada “Paradojas entre la función y el desempeño del instituto nacional de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales (INAI) durante el período comprendido entre los años 2012-2015”, se retomó el razonamiento que relaciona la transparencia con un modo de gobierno. Cano Ordiano ofrece dos tipos de transparencias, asociadas a distintos modos de gobierno. Por un lado distingue la transparencia débil a

un modo de gobernar tradicional (centralizado, vertical y cerrado); y el segundo, transparencia vigorosa, se enfoca a transformar el modo de gobernar habitual, convirtiéndolo en descentralizado, horizontal y abierto....Se tiene que la diferencia entre un gobierno con transparencia débil y otro con transparencia vigorosa, estriba en que el primero resulta más costoso y evidencia con mayor claridad la falta de coherencia entre el discurso oficial, los cambios realizados y los resultados y efectos obtenidos en la realidad (Cano Ordiano 2017, 136).

El artículo de Kent Serna (2007) sobre la transparencia en las universidades pone de manifiesto algunas consideraciones valiosas sobre la dinámica de transparencia en el ámbito público, la esfera que abarcan gobierno-gobernado. El autor afirma que “la transparencia es un asunto que se inscribe en las luchas por una modernidad democrática enfrentada a una visión excluyente, tecnocrática y anodina de la modernidad como moda, como espectáculo mediático insustancial” (Kent Serna 2007, 1). La modernidad democrática exige un desenvolvimiento legítimo de la administración pública, una administración pública democrática que evite el uso de recursos públicos para solapar un “espectáculo mediático insustancial” que no apunta a la reconfiguración de “el viejo código genético del autoritarismo” (Kent Serna 2007).

La transparencia endógena, un componente organizacional internalizado (Arellano y Lepore 2009), apunta a reemplazar el rol tradicional de la autoridad incuestionada por una práctica consciente reflexiva, adaptativa. Involucra una dinámica gobierno-gobernado de ida y vuelta en permanente adaptación. Kent Serna (2007) resalta que para abandonar prácticas autoritarias, es importante una práctica pedagógica que apunte a responsabilizarnos sobre la propia conducta y a entender su rol, el de la propia conducta, en “la lucha por desmontar creencias y mitos hegemónicos” (Kent Serna 2007, 4). Sentencia: “Nuestro sistema educativo es terrible para la enseñanza de la actitud científica, pues se funda y organiza en torno al principio de autoridad. Lo político atraviesa todo el sistema educativo como principio organizador fundamental” (Kent Serna 2007, 5). Se comparte la visión del autor que observa el principio autoritario como organizador fundamental de la convivencia en nuestro país, entendiendo el Estado como “el gran racionalizador del siglo XX” (DiMaggio y Powell 1991).



Otro artículo revisado para esta investigación fue el de “Implementación de políticas públicas de transparencia. El caso de las unidades de enlace en Coahuila, México” redactado por Jesús Rubio y Víctor Peña (2015). En dicho artículo se realiza una investigación cualitativa sobre los factores restrictivos que las personas que son los titulares de las unidades de enlace de transparencia advierten en la implementación de la política de transparencia. Realizada la investigación se advirtió que algunos de los resultados de éste estudio son coincidentes con los de la presente investigación, como los relacionados con factores inherentes a los actores de la política: “Falta de interés y conocimiento de la transparencia de parte de los funcionarios. Resistencia a entregar información por parte de los funcionario. Falta de cumplimiento en los tiempos de entrega de la información por parte de los funcionarios. Entrega de la información incompleta, imprecisa o en formatos no compatibles por parte de los funcionarios.” (Rubio y Peña 2015). También coincidió un factor inherente a los recursos de la política, “Falta de recursos económicos, materiales y humanos.” (Rubio y Peña 2015).

Si bien, el concepto de gobierno abierto no es tema central de esta tesis, tiene relación con la gobernanza adaptativa, en tanto dicho concepto “surge como una vía para hacer más legítima y eficaz la gestión público en un entorno de gobernanza, donde ya no es el gobierno el único actor capaz de brindar valor público por sí mismo, sino que lo hace con la colaboración y participación de los sectores privados y social” (Rubio Campos 2017, 153). También tiene relación con la transparencia, al ser ésta una parte de ella como señala Freddy Mariñez (2015). Dicho autor en su artículo denominado “La dimensión relacional del gobierno abierto y el liderazgo colaborativo” señala que el concepto gobierno abierto busca integrar a los

ciudadanos al sector público mediante la participación y colaboración utilizando el marco que ofrece la transparencia y el acceso a la información.

Para ello, Freddy Mariñez (2015) desarrolla el concepto de gobierno abierto relacional, el cual apunta se integra de dos dimensiones: la dimensión de apertura, formada por la transparencia y el acceso a la información; y la dimensión relacional, compuesta por la participación ciudadana y la colaboración. Para que el gobierno abierto se desarrolle, el mismo autor señala que son necesarios cuatro saberes cívicos. El primero, el compromiso cívico que refiere al hecho de que hombres y mujeres se hagan “directamente responsables de las políticas que determinan sus vidas, a través de la deliberación, la decisión y las acciones comunes” (Mariñez 2015, 55). El segundo, se refiere a la inteligencia cívica, la cual refiere a la capacidad del colectivo para diseñar e implementar estrategias que funcionen para resolver los problemas. El tercero es el control social, que es el monitoreo, la fiscalización y la vigilancia directa realizada por los gobernados sobre sus gobernantes. Y por último, el cuarto saber cívico señalado por el autor es la participación colaborativa, que es el elemento que puede acercar a los gobernantes con los gobernados. Para ello señala que es muy importante el rol que ocupen las tecnologías de la información, pues con ellas se puede facilitar el acercamiento entre gobernante y gobernado.

Por su parte, Jesús Rubio Campos en su artículo “Instrumentos de Política Pública para el Gobierno Abierto en México” señala que podemos definir al gobierno abierto

“como un modelo de co-gestión pública transparente y relacional, en un ambiente de gobernanza basado en una dinámica colaboración entre la sociedad civil, la iniciativa privada y el gobierno, así como en una vibrante participación ciudadana, donde los problemas públicos son definidos y priorizados entre dichos actores, para posteriormente codiseñar e implementar soluciones, a partir de datos abiertos generados por todos, que puedan ser reutilizados para brindar soluciones conjuntas a

problemas sociales, haciendo para ello uso intensivo de tecnologías basadas en Internet que potencien sus tres componentes, a saber, la transparencia, la colaboración y la participación” (Rubio Campos 2017, 155).

El autor Rubio Campos concluye que si bien en México, la política pública de gobierno abierto y los instrumentos de política pública utilizados, entendidos los instrumentos como “componentes individuales que en conjunto con otros dan coherencia a la política y ayudan a lograr el objetivo planteado por las mismas” (Rubio Campos 2017, 156), son coherentes con los objetivos planteados, hace falta cultivar saberes cívicos dentro de la población para incentivar y fortalecer la creación y la maduración de las organizaciones de la sociedad civil.

De estas lecturas podemos advertir que el concepto de gobierno abierto es más amplio que el de la transparencia. El foco en esta investigación está sobre la transparencia, aunque se retoman otros aspectos que la teoría señala son tanto de gobierno abierto como del enfoque de la gobernanza adaptativa como lo son la deliberación, participación, colaboración, experimentación y aprendizaje social entre gobernantes y gobernados. En el desarrollo del caso, se ofrece un capítulo denominado gobierno abierto, donde se ofrece el análisis de las acciones desarrolladas en Sonora en ese sentido.

A partir de los cuestionamientos, las nociones, los planteamientos de los autores aquí citados, se decidió abordar el campo organizacional de la transparencia, integrando un marco teórico que permitiera explicar la transparencia gubernamental en Sonora, desde su proceso de gestación hasta el 2017. Los conceptos que proveyeron el bagaje teórico y conceptual para sostener el análisis son principalmente cinco: campo organizacional, institucionalización, modos de gobierno tradicional, gobernanza adaptativa y aprendizaje social, los cuales se exponen a detalle en el marco teórico.

## Capítulo 2. Marco Teórico

### 2.1 Campo Organizacional

El concepto de campo organizacional surge de la teoría del institucionalismo, la cual puede ser difícil de delimitar y es a menudo “más fácil obtener consenso acerca de lo que no es, que de lo que es” (DiMaggio y Powell 1991, 1). Lo que el institucionalismo sí tiene en común, es

la convicción de que los arreglos institucionales y los procesos sociales importan en la formulación de la acción organizacional [...]El institucionalismo busca entender cómo las elecciones sociales se forman, se median y canalizan por el ambiente institucional. La acción organizacional se vuelve un reflejo de perspectivas definidas por un grupo de miembros que comprenden el ambiente institucional; de él emergen los sistemas regulatorios, normativos y cognitivo-culturales que proveen de significado a las organizaciones (Wooten y Hoffman 2017, 55).

Cuando una organización es consciente de su dependencia de su ambiente exterior, la concepción de sí misma cambia, lo que tiene consecuencias en múltiples niveles (DiMaggio y Powell 1991). Scott (1991) señala que el concepto de campo organizacional ha sido central en la teoría del nuevo-institucionalismo, y lo define como “una comunidad de organizaciones que participa en un sistema de significado común, y cuyos participantes interactúan más frecuentemente entre ellos mismos que con otros actores fuera del campo” (Scott 1995, 56). Los participantes, son considerados como tal, si tienen una influencia coercitiva, normativa o mimética en la organización (DiMaggio y Powell 1991; Scott 1991).

El concepto de campo organizacional es un medio para comprender la racionalización dentro de las organizaciones; el comportamiento de las organizaciones se guía por instituciones

(Wooten y Hoffman 2017). Scott (1995) señala que son las instituciones, las que proveen estabilidad y un significado colectivo al comportamiento social.

Estas estructuras actúan como “hechos sociales” que los actores organizacionales toman en cuenta para determinar acción apropiada. La transmisión de estos “hechos sociales” de un conjunto de actores a otros causa que estas estructuras se institucionalicen. Una vez institucionalizados, proveen a los actores con templete de acción que crean respuestas unificadas a la incertidumbre, lo que devienen en isomorfismo, una forma y funcionamiento común de organizaciones en el campo. Las nociones centrales de la investigación de campos organizacionales se enfocan en comprender los procesos que guían el comportamiento de miembros del campo en modo inconsciente (Wooten y Hoffman 2017, 57).

Además de advertir el isomorfismo, como una característica esencial de un campo organizacional, la teoría avanzó para incorporar el cambio, pues es un proceso que se da inclusive en los ambientes más institucionalizados. Así, “el campo organizacional comenzó a verse como dinámico y capaz de avanzar hacia algo distinto que el isomorfismo; evolucionando mediante la entrada y salida de actores de organizaciones particulares y mediante la alteración de patrones de interacción y balances de poder en ellos.” (Wooten y Hoffman 2017, 60). Lounsbury y Glynn (2001) señalaron que aún en campos con alto grado de institucionalización, el conflicto permanecía, pues los actores con poder buscan permanente legitimación.

Wooten y Hoffman (2017) entienden el campo organizacional como un “espacio relacional” que provee la oportunidad a organizaciones y a actores de relacionarse entre ellos, para desarrollar entendimientos colectivos respecto a asuntos que tienen consecuencia para actividades organizacionales y acciones individuales dentro del campo. Sostienen que debido a que los campos organizacionales son el punto de reunión donde se desarrolla la racionalidad colectiva (Scott 1995), estos nos dan la oportunidad de advertir lógicas contendientes como fuerzas para el cambio institucional. Si bien quienes constituyen el campo pueden

inicialmente ser conducidos por fuerzas opositoras, el compromiso prolongado puede cultivar una fusión gradual de intereses con una concurrente alteración en la estructura del campo. Es este concepto de campo organizacional, el que nos permite advertir el conflicto de intereses entre la conservación y el cambio, que representan gobernantes del Estado y gobernados respectivamente. Además, en la interacción entre gobernantes y gobernados, ocurre el aprendizaje social.

Tabla 1.  
Preguntas para investigar un campo organizacional

¿Cómo y por qué se forma un campo? ¿Qué dinámica y qué factores contextuales llevaron a la creación del campo organizacional?
¿Cuáles son los procesos que encausan a las organizaciones a interactuar entre sí de modo más frecuente que con otras?
¿Qué lleva a las organizaciones a interactuar una con otra y cómo se forman dichas configuraciones?
Una vez formado, ¿Cómo ha evolucionado el campo? ¿Bajo qué dinámicas se comprometen las organizaciones?
¿Cómo se relacionan los miembros del campo organizacional entre sí?
¿Qué esperan ganar los participantes de un campo organizacional de relacionarse entre sí?
¿Cómo es la interacción en el campo organizacional afectada por las dinámicas y las estructuras internas de cada organización y cómo la interacción dentro del campo afecta éstas dinámicas y estructuras?
¿Cómo permean las instituciones a la población del campo organizacional?
¿Por qué el campo organizacional importa?

Fuente: Elaboración a partir de preguntas que conducen la investigación de un campo organizacional según Wooten y Hoffmann (2017).

A partir del conjunto de preguntas en el cuadro ofrecidas por Wooten y Hoffman (2017), esta investigación buscó prácticas materiales suscitadas dentro campo organizacional de la transparencia en alguno de los portadores que Jepperson (1991) señala institucionalizan. Estas prácticas están relacionados con templetes de organización (esquemas y “lógicas”) de modos de gobernar. Con ello se buscó comprender las “especificidades del aparatos administrativo” de las que hablaba Arellano (2008, 264-265) y que aquí se considera son las que limitan la baja incidencia de la transparencia (Peña 2009) en Sonora.

Se plantea que el campo organizacional de la transparencia se encuentra inmerso en un sistema de organización política moderna que permea sobre los campos que la integran un modo de gobernanza tradicional. Un proceso de isomorfismo, que de nacimiento acompañó al campo de la transparencia, ha experimentado otros eventos que han dado pauta para la transformación del campo. Meyer y Rowan (1991) sugieren que integrar elementos del ambiente institucional como prácticas, estructuras, procedimientos y demás, infunde legitimidad a las organizaciones de nueva creación. Jepperson (1991) señala que la integración de estos elementos se da a través de tres portadores, la organización formal, el régimen y la cultura, entendida como la práctica cotidiana. En el siguiente apartado del marco teórico se ahonda sobre el concepto de instituciones, institucionalización, organización política moderna, así como los efectos de la institucionalización en la dinámica entre gobernantes y gobernados que explica en parte la baja incidencia del campo de la transparencia entre los gobernados.

## **2.2 Las instituciones, institucionalización y organizaciones formales del Estado**

El poder implica una situación relacional de desigualdad, es asimétrica (O'Donnell 1978). Es “la posibilidad de imponer la propia voluntad sobre la conducta ajena” (Weber 1964, 696). Se necesita el que manda y el que obedece; el que domina y el dominado. La realidad social está constituida por relaciones de poder, “el poder forma parte de nuestra experiencia diaria” (Foucault 1988, 4). En el campo organizacional de la transparencia en Sonora se observan y distinguen relaciones de poder en el funcionamiento de su organización formal, particularmente, en la exclusión de los usuarios en los procesos de toma de decisión, procesos de experimentación y adquisición de aprendizaje social, lo que se relaciona con un modo tradicional de organización, regido por un principio de autoridad. Existen, también, relaciones generadas en igualdad de circunstancias donde sobresalen rasgos de cooperación y solidaridad. Tanto la dominación como la cooperación, funcionan con base en múltiples portadores que se manifiestan en oportunidades que el ambiente genera. Por ambiente se entienden “creencias, reglas y funciones institucionalizadas –elementos simbólicos capaces de afectar las formas organizacionales independientemente de los recursos y los requerimientos técnicos-“ (Scott 1991, 217; Meyer y Rowan 1991). Un rasgo característico del ambiente que rodea las relaciones sociales en occidente es la racionalización. Vivimos en una sociedad donde la racionalización esta institucionalizada.

Con la reserva de posterior desarrollo, la institucionalización refiere que dentro de un colectivo humano determinado existe un sector que comparte un anclaje a determinadas concepciones acerca del mundo que le permiten al sujeto interpretar y actuar en consecuencia, son “sistemas cognitivos compartidos, [que] a pesar de que los humanos los



crean en interacción, llegan a considerarse estructuras objetivas y externas que definen la realidad social” (Scott 1991, 218; Berger y Luckmann 1967). Hay ideas que se dan por hecho, se entienden como verdad y esto incide en la conducta de la persona. El grado de incidencia de estos pensamientos permanece como un misterio, al ser complicado medir el efecto que cada idea tiene en cada acto. La repetición genera que ciertos rasgos esenciales de la conducta humana se compartan por un amplio sector del colectivo humano. La cultura se compone de ellos. ¿Cómo se adquieren esos rasgos compartidos? La respuesta exige problematizar acerca de los mecanismos capaces de alterar el marco interpretativo tanto de una persona, como de un grupo de ellas, al grado de afectar su conducta. A la acción colectiva de adquirir y utilizar una determinada idea, concepción o pensamiento de forma que se refleje en el comportamiento se conceptualiza en institucionalización.

Dentro de ese grupo de rasgos compartidos, además del poder (dominación)<sup>2</sup> está la racionalización. Por racionalización se entiende la propiedad de utilizar una estrategia de acción basada en el cálculo de medios y fines (Hayek 2006). La asignación de valor es individual, pero la estrategia es utilizada como norma general por personas en los Estados-nación en los que se desarrolla la acción colectiva utilizando la fórmula organizativa de organización política moderna. Una fórmula organizativa hace referencia a “diferentes modos de gobernanza que los agentes implementan para poder realizar transacciones y potenciar la actividad productiva basada en el intercambio” (Arias y Caballero 2013, 17).

---

<sup>2</sup> El poder es un concepto que se ha discutido ampliamente por diferentes teóricos sociales. Si bien Max Weber señala que “Poder significa la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad. Por dominación debe entenderse la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato de determinado contenido entre personas dadas” (Weber, 1944, 43), para efectos de esta investigación se tomará el modo en que Guillermo O’Donnell (1978) utiliza poder y dominación como sinónimos.

Una organización política moderna puede contar con valores y reglas que organizan personas y su actividad en términos de recursos universalmente definidos (Jepperson, 1991). Dentro de esta organización política moderna confluyen personas que representan intereses individuales o de organismos, privados o públicos; tanto funcionarios que son parte de organismos diversos con diferentes grados de autoridad y que operan en distintos niveles de gobierno, como personas que representan intereses propios, con cantidades y actividades variables, interactúan dentro de un marco institucional que restringe, permite y controla su actividad. El valor de la racionalización está notablemente institucionalizado, se da por hecho. Tres aspectos fundamentales en la institucionalización de la racionalización son: 1) el hecho de que se le considera el mejor método para obtener eficiencia de un proceso. Esta idea deviene del hecho de que durante la industrialización, a través de la racionalización se efficientaron múltiples procesos de producción; 2) el modo en que las tareas o fines colectivos se vinculan con el sentido de propósito ofrece una ruta lógica que sirve como plan de trabajo estructurado, reduciendo de esta forma la incertidumbre. (Jepperson, 1991) y 3), el objetivo de la racionalización en el Estado Nacional de Competencia es la revalorización del capital, es decir la lógica del sistema, la impone la incesante necesidad de expansión económica.

La organización política moderna (OPM) abarca sistemas que inciden en casi todos los ámbitos en los que el ser humano interactúa. Algunos rasgos de la OPM son inculcados a los sujetos al punto de darse por hecho por ellos a través de tres portadores: la organización formal, los regímenes y la cultura. a) La organización formal (OF) es una “tecnología social empaquetada, con reglas e instrucciones para su incorporación y empleo en un escenario social” (Jepperson 1991, 198). En una OPM las reglas e instrucciones contienen una lógica de racionalización; b) el régimen (R), es un conjunto de arreglos institucionales codificados,

que suele contenerse en una constitución. Las reglas y las sanciones, siguiendo la lógica de la racionalización, calculan la interacción humana de tal forma que restringen, permiten y controlan la conducta humana en relación con el propósito preferido; y c) la cultura (C), compuesta de nociones adquiridas y utilizadas por un sector amplio del colectivo. La racionalización, el poder, la cooperación, la solidaridad, la empatía, el amor, la paz, son todos valores montados en portadores que confluyen en el mundo de las instituciones, como ejes ordenadores de la realidad social. Existen, desde luego valores que se contraponen y compiten en cuanto al grado de incidencia en la construcción de dicha realidad.

Jepperson (1991) señala que las OPM se componen de tres ingredientes principalmente: 1) El Estado, 2) la esfera pública, que contiene el discurso colectivo y los movimientos sociales y 3) una sociedad racionalizada, entendida en este contexto como actores u organismos civiles, acreditados públicamente como la academia, las asociaciones civiles, entre muchas mas. Estos tres elementos en su interacción generan un ambiente donde emergen oportunidades, facultades, recursos y legitimidad que permiten a la OF florecer en la búsqueda de bienes colectivos (Jepperson y Meyer 1991). Las reglas e ideologías de las Estados-nación explican y regulan las actividades humanas (Jepperson y Meyer 1991), “la organización política moderna es una ideología socialmente obligatoria que toma forma de una teoría funcional; la sociedad racionalizada está constituida por elementos de un modelo semejante realmente construido.” (Jepperson y Meyer 1991, 264). ¿Qué factores explican la permanencia de las instituciones?

Cuando las instituciones del Estados-nación empatan con los valores relevantes de una sociedad, y a su vez éstos caracterizan a una OF, ésta tiene la posibilidad de legitimarse en

su ambiente lo que se traduce en persistir, resistir e insistir en su difusión y contenido. “Los centros de la organización política construyen y legitiman 1) objetivos necesarios, 2) tecnologías medios-fines, 3) recursos estandarizados y universalizados, 4) principios de soberanía colectiva y 5) sistemas de control racionalizado” (Jepperson y Meyer 1991, 266).

La OF se compone de tres ingredientes particulares, “actores calculadores con intereses codificados, funciones sociales legítimas, sistemas de conocimiento y otros similares” (Jepperson y Meyer 1991, 264). La importancia del ambiente radica en que los actores, las organizaciones y las tecnologías no existen a priori e independientes de su ambiente, sino que son parte, retroalimentan y contienen elementos institucionalizados del mismo. Por esta razón los ingredientes a la vez que integran limitan el funcionamiento de la OF. (Jepperson y Meyer 1991).

La incidencia del ambiente en las OF se ve reflejado en determinadas actitudes de las personas. Los procesos de reproducción auto-activados que están en marcha institucionalizan diversos rasgos en el comportamiento de los ciudadanos. Que una idea se dé por hecho, no significa que se comprenda o se sea consciente de ella. En la familia, en las escuelas, en la especialización de las profesiones, en los modos de producción, en el gobierno de un país, se observan marcas institucionalizadas de la forma en que funciona el estado en el comportamiento humano (Jepperson 1991).

En la OPM, existen gobernantes que mantienen relaciones de poder sobre determinados recursos humanos y materiales; utilizan al gobierno del Estado como herramienta para mantener su nivel de influencia dentro de él. Es la figura mediante la cual se administra una

vasta cantidad de recursos colectivos y se mantienen las relaciones que perpetúan el *status quo*. La segunda guerra mundial sirvió de aliciente para que la humanidad repudiara la violencia y sus consecuencias; para ello la comunidad internacional estableció principios y valores mediante acuerdos internacionales, que buscan pacificar territorios. Paralelamente al incesante horror de la guerra, se desarrolla una narrativa que busca construir la realidad social ubicando la permanente dignificación de todos los seres humano en el centro, como justificación y sentido de la organización colectiva. Una visión que busca construir, fundamentar y adaptar su convivencia cotidiana basada en los Derechos Humanos (DH). Se mencionó que la perpetuidad de las OF se debe a que comparten con su ambiente valores relevantes (Jepperson 1991), lo que les permite legitimarse. Es por esa razón que el Estado ha ido progresando también, no sólo como herramienta de dominación, sino como órgano que busca garantizar y facilitar el ejercicio de los DH de la ciudadanía.

Partimos de la base teórica que ofrece Guillermo O'Donnell, quien por Estado entiende:

el componente específicamente político de la dominación en una sociedad territorialmente delimitada. Por dominación (o poder) entiendo la capacidad actual y potencial, de imponer regularmente la voluntad sobre otros, incluso pero no necesariamente, contra sus resistencia. Lo político en sentido propio o específico lo entiendo, entonces, como una parte analítica del fenómeno mas general de la dominación: aquella que se haya respaldada por la marcada supremacía en el control de los medios de coerción física en un territorio excluyentemente delimitado. (O'Donnell 1978, 1,2).

La asimetría entre quien ostenta el poder político y el ciudadano común emerge del control que tiene el primero sobre determinados recursos, los cuales le permiten ajustar el comportamiento y las omisiones del segundo a voluntad (O'Donnell 1978). Son cuatro los recursos más importantes para sustentar la dominación por parte de un Estado:

El primero es el control de medios de coerción física, movilizables por sí o por intermedio de un tercero. Otro es el control de recursos económicos. Un tercero es el control de recursos de información en sentido amplio, incluso conocimientos científico-tecnológicos. El último que interesa señalar es el control ideológico, mediante el cual el dominado asume como justa y natural la relación asimétrica de la que, es parte, y por lo tanto, no la entiende ni cuestiona como dominación. (O'Donnell 1978, 3)

La constitución ofrece la teoría racional que organiza y fundamenta la estructura y el funcionamiento del poder político del Estado. El poder político “se institucionaliza con la generación y organización del Estado, esto es, a través de normas jurídicas” (Huerta 2010, 5). Las normas jurídicas, según su origen, ocupan distintas jerarquías. La constitución de un estado democrático liberal, es la norma jurídica suprema; establece los límites, la organización del poder político y las obligaciones de este frente a los ciudadanos. En ella, la separación de las funciones asignadas a diferentes organismos públicos tiene el fin de hacer cumplir decisiones generales y evitar que un grupo determinado se beneficie en perjuicio de los derechos de los demás. “La democracia representativa y pluralista ha sido creada con este fin, organizando el gobierno mediante un sistema interrelacionado de agencias con límites claros, áreas específicas de autoridad y distinguidos sistemas de rendición de cuentas” (Brett 2001, 7).

Lo público de la administración pública hoy juega un papel relevante dentro del complejo panorama del ejercicio del poder del Estado. Ciertamente es que “la administración es la parte más obvia del gobierno; es el gobierno en acción. Es la parte ejecutiva, operativa, la parte más visible del gobierno, y es por supuesto, tan vieja como el mismo gobierno” (Wilson 1887, 198); el Estado mediante la administración pública ejerce su poder, ejecuta actos para controlar los recursos que tiene a su disposición para conseguir determinados fines. Pero

ahora existe una “nueva realidad de lo público” (Aguilera 2012, 28), que no permite que el Estado utilice la administración pública como una mera gestoría de sus recursos y objetivos.

Ahora,

la Administración Pública tiene que tomar en cuenta lo que sucede en la calle, entendida como espacio común y por tanto, su capacidad para procesar demandas tiene que ser correlativa al poder que encara como el gobierno de la comunidad, entendido como el gobierno en el cual los espacios públicos son los que acreditan su existencia como un conjunto de reglas y respuestas, cuyo objetivo es mitigar los conflictos y mejorar la calidad de la sociedad civil (Aguilera 2012, 29,30).

Dos trasfondos que colisionan directamente impulsan la administración pública como ejercicio de poder del Estado. Por un lado, “es una tendencia natural en la persona que ostenta el poder el desear acrecentarlo, cada vez más, hasta sobrepasar los límites establecidos por la sociedad e incluso los correspondientes a la misma naturaleza humana, como son la vida y la libertad” (Huerta 2010, 8). La administración pública se utiliza para mantener el *status quo*, el control sobre los recursos y la dominación sobre los ciudadanos. En sentido contrario, “una característica del Estado moderno es que su fuerza y contundencia es objeto de regulación para evitar que sea un riesgo a las libertades civiles y las libertades políticas” (Aguilera 2012, 51). A la par de las funciones y las atribuciones que el gobierno del Estado tiene asignadas, las cuales le permiten ejercer su poder, compiten y se contraponen las libertades civiles y políticas, así como los derechos económicos, sociales y culturales de los ciudadanos. Por un lado, el gobierno del Estado sirve como instrumento de dominación, por el otro, el gobierno del Estado representa una promesa de bienestar, de salvaguardar la libertad y los derechos fundamentales de los ciudadanos (Celorio 2015). El gobierno del Estado se legitima y adquiere una justificación ante quienes domina y lo mantienen vigente solo si es capaz de ofrecer mejores respuestas ante las desigualdades sociales, políticas y económicas.

Por esta razón, desde la perspectiva del Estado, “el recurso más eficiente en términos del mantenimiento de la dominación es el control ideológico, que implica el consentimiento del dominado a esa relación. Por otro lado, la coacción es el recurso más costoso, porque desnuda explícitamente la dominación, y presupone que ha fallado – por lo menos – el control ideológico” (O’Donnell 1978, 3). En ese orden de ideas, resulta estratégica la adición que el gobierno del Estado hace de organizaciones que “incorporan prácticas y procedimientos definidos por los conceptos racionalizados prevalecientes del trabajo organizacional e institucionalizado en la sociedad. Las organizaciones que lo hacen aumentan su legitimidad y sus perspectivas de supervivencia, independientemente de la eficacia inmediata de las prácticas y procedimientos adquiridos” (Meyer y Rowan 1991, 79). Se adoptan ideas y tendencias que circulan y se gestan en el devenir cotidiano de la sociedad, sin importar la calidad con la que se implementen. Resultaría más importante generar una percepción en la opinión pública, que generar resultados significativos en el curso cotidiano. Tal es el caso con la democratización del poder:

Fenómenos como la democratización del poder, la distribución del mismo en la sociedad y la multiplicación de actores en los diversos territorios de la sociedad civil, conforman un panorama de complejidad creciente que se relaciona con el rol de la Administración Pública contemporánea. En tanto se invoquen desde la sociedad civil las banderas de la democratización y distribución del poder, lo complejo serán las presiones que enfrentará la Administración Pública. Hay, en consecuencia, entre lo público y la democracia moderna, elementos de correlación que es fundamental considerar para estructurar las decisiones y acciones de gobierno de las cuales interviene de modo activo y continuo la Administración Pública. (Aguilera 2012, 28).

Desde diferentes sectores de la sociedad surgen conceptos anclados y desarrollados a partir de la teoría de los DH. El nuevo vocabulario emerge para respaldar acciones de reclamo ante francas transgresiones sobre la vida o patrimonio de los ciudadanos, por el gobierno del Estado o por particulares. La emergencia de estos conceptos “ocurre dentro de profundas



contradicciones sistémicas e inherentes al capitalismo contemporáneo, donde la violencia estatal que producen los gobiernos neoliberales y la violencia no estatal por parte de la empresa nacional y multinacional, el capital financiero y el crimen organizado se encuentran en franca oposición a las exigencias sociales y a las aspiraciones que los mismos DH suponen” (Celorio 2015, 354). Conceptos como transparencia, instituciones adaptativas, gobernanza adaptativa, aprendizaje social, participación ciudadana, rendición de cuentas, corrupción, los propios DH, entre muchos más, se convierten en herramientas para la democratización del poder y se institucionalizan mediante el uso de los portadores antes mencionados. El vocabulario utilizado por diferentes movimientos sociales permite la creación e inclusión de nuevos ámbitos a la agenda política. El gobierno del estado responde a estas demandas mediante la creación de instituciones y organizaciones formales encargados de garantizar su implementación a nivel federal y estatal.

Se ha dicho aquí que el gobierno ejerce el poder político que se institucionalizó con la OPM. La institucionalización es “una propiedad abstracta que puede caracterizar muchas formas de coordinación social” (Jepperson 1991, 203). En el caso del gobierno del Estado, la coordinación social es respaldada por el control de diferentes recursos que le permiten establecerla en un esquema de jerarquía a frente al ciudadano, y se caracteriza por ser de dominación frente a éste. Lo hace a través de organizaciones formales e instituciones que con el paso del tiempo se institucionalizan. La institucionalización “es un proceso fenomenológico por el cual algunas relaciones y acciones sociales llegan a darse por sentado y un estado de cosas en que los conocimientos compartidos definen lo que tiene significado y las acciones que son posibles” (Zucker 1983, 2). La institucionalización se da cuando existen procesos de reproducción auto-activados que aseguran que cierta noción permanezca

funcionando en un determinado ambiente social. Se da mediante instituciones las cuales “no solo son estructuras restrictivas; todas autorizan y controlan al mismo tiempo [...] son medios de actividad dentro de las restricciones” (Jepperson 1991, 197). Así tenemos que las instituciones son sistemas de producción (Fararo y Skovertz 1986). Los sistemas de producción se institucionalizan a través de los portadores arriba mencionados, la organización formal, los regímenes y la cultura (Jepperson 1991), los cuales son los mecanismos, las acciones que facilitan que una sociedad de por hecho determinadas concepciones, son pues los sistemas de producción que dan forma al cauce de la actividad humana. La institucionalización se lleva a cabo mediante instituciones, organizaciones formales y prácticas cotidianas.

Entonces, “la organización formal considerada una institución es una tecnología socialmente empaquetada, con reglas e instrucciones para su incorporación y empleo en un escenario social” (Jepperson 1991, 198); el régimen son las reglas y sanciones explícitamente codificadas, que restringen, permiten y controlan el campo, incidiendo de esta forma en la cultura de la sociedad (Jepperson, 1991). Es el código de programación que se espera devenga en una determinada realidad social. El régimen del Estado comienza con la constitución política (Guastini 2003; Huerta 2010). Se busca que el régimen normativo se interiorice de tal forma por los ciudadanos que se conviertan en reglas que se observen habitualmente. Que las reglas pasen de ser una imposición a una convención interiorizada de *cómo son las cosas* para las personas. Así se pueden crear expectativas sobre el comportamiento de los individuos entorno al contenido de una teoría racional en un ambiente determinado.

Se ha hecho la afirmación de que el gobierno del Estado crea instituciones con el fin de

atender reclamos de la ciudadanía, de esta manera define el campo de acción válido, legítimo, socialmente aceptable en torno a una problemática determinada. Lo definen mediante restricciones, autorizaciones y controles que simultáneamente inciden en la conducta del individuo (Jepperson, 1991). Los individuos, según el campo en el que se encuentren, asumen diversos roles, identidades que se insertan en ámbitos determinados para cumplir alguna función.

El Estado es pues, una institución total, “estructuras que abarcan mucho, muy segregadas de los ambientes y que integran estrechamente varios aspectos de la vida en torno a un plan singular” (Jepperson 1991, 205; Goffman, 1961), que mediante la administración burocrática se erige como una institución que subyace y conforma los procesos cognitivos de la conciencia moderna (Berger, Berger y Keller 1973). Algunas creencias y pensamientos que tienen su base en la estructura formal racional de la burocracia se reflejan en diversos ámbitos de la vida: el sentido de orden, la organización autónoma, la predicción, la neutralidad afectiva y el anonimato moralizado (Berger, Berger y Kellner 1973; Jepperson 1991). “En las sociedades modernas, los elementos de la estructura formal racionalizada están firmemente engranados con los entendimientos difundidos de la realidad social y los reflejan” (Meyer y Rowan 1977, 343).

El Estado, al ser uno de “los grandes racionalizadores de la segunda mitad del siglo XX” (DiMaggio y Powell 1991, 105) elabora y desarrolla una estructura formal que es “un plan para las actividades que incluye, ante todo, el cuadro de la organización: una lista de oficinas, departamentos, posiciones y programas. Estos elementos se vinculan mediante metas y políticas explícitas que conforman una teoría racional del modo, y el propósito, al que se deberán ajustar las actividades” (Meyer y Rowan 1991, 80). La teoría racional, además de

estructurar su organización, se ofrece como medio para el convencimiento de la población en general del valor de la función estatal para atender y resolver problemáticas. Sirve como control ideológico y atemperar los reclamos de una sociedad que cada vez encuentra más difícil la justificación de un gobierno del Estado que se percibe funciona en base a su propio interés de dominación. Incorporar instituciones que emergen a partir de la exigencia de reivindicaciones y prerrogativas relacionadas con los DH mediante los portadores de Jepperson (1991) (organización formal, régimen y cultura) los institucionaliza. Una vez institucionalizados los DH lejos de ser garantizadas para todos los ciudadanos, generan una reducción en la movilización social enfocada a exigir su reconocimiento y facilitación. Paradójicamente, la institucionalización desmoviliza a la sociedad entorno a un determinado derecho humano (Celorio 2015). De ahí la importancia de atender no solo qué se va a institucionalizar; también es importante el modo de hacerlo. De ahí, que la gobernanza adaptativa pudiera ser una solución a esto.

La estrategia que se plasma en una teoría racional son instituciones, en tanto son “sistemas de programas o gobierno socialmente construidos y reproducidos rutinariamente. Funcionan como elementos relativos de ambientes restrictivos y están acompañadas de explicaciones que se dan por hecho” (Jepperson 1991, 201). En el campo de la política, como en cualquier otro, las preferencias y significados se desarrollan mediante una combinación de educación, adoctrinamiento y experiencia (March y Olsen 1984). La combinación de estos tres elementos implica secuencias, patrones repetidos dirigidos por un conjunto de reglas que repercuten en la conducta del individuo de tal manera que se interiorizan, adhiriéndose al conjunto de creencias que le ayudan a interpretar y accionar en su mundo.

### **2.3 Efectos de la Institucionalización**

Los efectos de la institucionalización se viven de modo diverso según la posición que se guarde. Arriba, el poder que ejerce la red de actores que gestiona el sistema de gobierno del Estado-nación, *sobre* sus ciudadanos y, en contraposición, el poder que ejerce la ciudadanía al *resistir* (Tilly 1984). “El primero produce al mismo tiempo conformidad y obediencia e inconformidad y resistencia; ambas son percederas con dinámicas propias, lo que significa que la obediencia y la resistencia tienen ciclos de vida determinados, sean cortos o largos, son finitos.” (Celorio 2015, 358). Se da cuenta de que el campo de la transparencia gubernamental posee una naturaleza ambivalente. La transparencia gubernamental que sirve para resistir, viene aparejada del derecho de acceso a la información pública, el cuál para su ejercicio y garantía requiere de una política pública que facilite el aprendizaje social implementada transversalmente en todo el sistema de gobierno.

La naturaleza ambivalente del campo organizacional de la transparencia deja advertir que la promulgación de leyes, la implantación de procesos para proveer servicios y la integración de diversas organizaciones formales encargadas de dirimir controversias en la materia de transparencia no han resultado suficientes. Transitar de una realidad social donde la opacidad en la actividad gubernamental se entiende como prerrogativa inherente al poder político y la ciudadanía tácitamente admite que así es, a otra, donde la norma de conducta gubernamental es la transparencia y la ciudadanía funciona como mecanismo de control ejercitando su derecho de acceso a la información pública, requiere de cambios en las reglas, prácticas y dinámicas que componen la retroalimentación del sistema de administración pública que impera como eje ordenador de la realidad social.

Personas y redes de actores se atrincheran en el *status quo* pues perciben en el cambio una amenaza. El sistema de administración pública cuenta con estructuras y modos de operar autoritarios ligados a intereses particulares. Por esta razón para generar la desinstitucionalización de la opacidad y acabar con la limitación de libertades políticas que implica desaprovechar la información pública, se requiere de voluntad política, diseño organizacional, institucional, axiológico y una permanente participación ciudadana. Es preciso tomar en cuenta que

“los elementos institucionalizados se incorporan en los sistemas de redes, y se resiste el cambio en cualquiera de los elementos debido a los cambios que implicaría para todos los elementos interrelacionados del sistema [...] todo sistema institucionalizado tiende a llevar un equipaje de estructuras y actividades relacionadas que en el transcurso del tiempo se institucionalizan” (Zucker 1991, 152).

El complejo panorama de la competencia que se vive entre diversas instituciones para incidir en mayor grado en el ordenamiento de la realidad social envuelve la histórica lucha de emancipación de los seres humanos. Las instituciones sirven tanto a intenciones de dominación como de emancipación. El Estado, el capital financiero, la ciencia, los DH son instituciones en tanto “constreñimientos u obligaciones creadas por los seres humanos que le dan forma a la interacción humana [...] estructuran los alicientes en el intercambio humano [...] el cambio institucional delinea la forma en que la sociedad evoluciona en el tiempo, y es a la vez clave para entender el cambio histórico” (North 1990, 3).

En un primer momento, la codificación de estos constreñimientos no encontraba justificación en tanto el poder soberano residía en figuras individuales que no rendían cuentas a nadie acerca del ejercicio del poder. La arbitrariedad y abuso de poder que ejercían los soberanos movilizó a los afectados para exigir que la asimetría entre el dominador y el dominado se redujera de tal forma que el dominado pudiera vivir una vida digna. La codificación de las

instituciones serviría para reducir la arbitrariedad y el abuso de poder, y aunque se logró en una medida incipiente, eventualmente la codificación pasó a ser una forma intangible de dominación ideológica (Celorio 2015). Existe una urgencia por limitar el poder, y dotar de herramientas de emancipación al dominado, por eso:

“hay un impulso histórico definido por codificar los medios y fines y los controles en estructuras formalizadas, esto es, de presionar para que sea posible la organización formal en el Estado y en la sociedad[...] la organización formal es una especie de explosión frenética de racionalidad producida en condiciones de considerable urgencia competitiva y que, por la misma razón, es poco probable que funcione como se espera” (Jepperson y Meyer, 1991 267).

La urgencia competitiva de las instituciones ha incidido en el surgimiento de conceptos como el de DH, que cuando emergen desde abajo, en las bases de la sociedad, integran una narrativa de emancipación y de reconocimiento de la dignidad humana ante el poder que se ejerce desde instancias políticas, económicas y sociales (Celorio, 2015). Si bien, la aparición de los DH y su reconocimiento por parte del Estado ha logrado disminuir la brecha de poder entre el dominador y el dominado, no ha logrado eliminar el contexto de violencia en el cual la gran mayoría de los seres humanos viven. En el reconocimiento de los DH por parte del gobierno del Estado, se han identificado procesos que se institucionalizan y dificultan seguir avanzando en una dirección emancipadora; “los derechos humanos también confieren a actores políticos y económicos capacidades de desmovilización social que operan como formas intangibles de dominación dentro de espacios de legitimación estatal” (Celorio 2015, 354).

El Estado contemporáneo, nombrado como Estado nacional de competencia por Hirsch (2001), está puesto al servicio de la revalorización del capital. Ha convertido esto en su máxima prioridad, desvalorizando otras funciones claves que en el pasado sirvieron para

satisfacer y garantizar los DH de los ciudadanos. “La creación de condiciones óptimas de revalorización para el capital internacional en la competencia interestatal, se ha convertido en la máxima política principal. Ello significa el retroceso de las seguridades sociales, el forzamiento del proceso de disociación social” (Hirsch 1996, 67). Los DH luchan por florecer en un contexto donde el sistema económico y político reproduce y se mantiene mediante esquemas de dominación. Las condiciones de violencia, pobreza, inequidad, escasez y necesidad favorecen la reproducción y acumulación del capital, creando una incompatibilidad entre la función del Estado de garantizar los DH a sus ciudadanos, y la de mantener condiciones favorables para el mercado.

Ahora, los gobiernos locales se ajustan a una política global basada en la seguridad como forma de gobierno, desregulan el mercado y regulan a la población, desmantelan identidades colectivas y privilegian identidades individuales, socavan la solidaridad, sobredimensionan sus facultades policíacas y militares para proteger, en términos generales, las condiciones de acumulación del capital y la gobernabilidad y al mismo tiempo enarbolan derechos humanos (Celorio 2015, 356).

Si bien siempre queda la posibilidad de acabar con la dominación mediante la revolución, esta opción tiene costes muy altos, por lo que mejores arreglos institucionales son convenientes:

lo ideal sería recurrir a medios no violentos, racionales: la reforma antes que la revolución. Para evitar que el pueblo se levante en armas se debe buscar la manera de limitar el ejercicio del poder mediante el establecimiento de controles que garanticen el correcto funcionamiento de las limitaciones propuestas, impidiendo así la posibilidad de volver a incurrir en nuevos abusos de poder (Huerta 2010, 9).

Celorio (2015) considera que los DH son un instrumento que funciona de forma ambivalente. Por un lado, se recurre a los DH para la construcción de narrativas emancipadoras, que sirven como medios para agrupar defensas y acciones colectivas. Sirven como bastión de la



solidaridad y para desarrollar identidades: facilitan la movilización social. Por el otro, mediante la institucionalización de los DH, se disminuyen las capacidades de movilización de la sociedad para exigir y demandar su garantía en tanto que 1) la conceptualización y los procesos para ejercitar los DH son elaborados por las élites políticas, por lo que atienden a sus intereses; 2) la operación y gestión de los DH se lleva a cabo por el mismo Estado, que como ya vimos, prioriza el crecimiento económico al costo que sea necesario, situación que muchas veces es incompatible con la adecuada protección y garantía de los DH; 3) la judicialización implica una serie de procesos técnico-jurídicos que son de difícil acceso para la mayoría de las personas, reduciendo a una gran mayoría el acceso a este medio; 4) la despolitización se da en tanto que la exigencia y la reivindicación de los derechos se lleva a cabo a través de procesos que se canalizan por los canales que las élites construyen para ello, convirtiéndose ellos en quienes deciden quién está dentro de la ley, y quién no.

La autora (Celorio 2015) señala que una causa de la desmovilización social del movimiento de los DH es la abstracción filosófica y la institucionalización de los DH. La institucionalización se concreta en la norma jurídica; ésta requiere ser general y abstracta por lo que suele descontextualizar las luchas sociales específicas (Stammer 2005).

Institucionalizar significa el paso de un discurso emancipatorio a la creación de un aparato jurídico, de un sistema burocrático; significa transformar los reclamos sociales en leyes que al tiempo de incluir, también excluyen; implica concebirlos y administrarlos desde una política gubernamental y un enfoque de universalización que, lejos de proteger a las personas, legitima las relaciones de dominación (Celorio, 2015 363).

La concretización de estas abstracciones se da de “arriba abajo”, es decir, son construidas por las élites políticas. Se insertan en los instrumentos jurídicos llamados Constitución como

verdades, y por ese motivo, están por encima de cualquier reclamo social que puedan elaborar aquellos sectores en condiciones de pauperización. Con la creación e implementación de la norma jurídica se judicializan los DH y se regulan las relaciones de poder, perpetuando la dominación y las condiciones de vulnerabilidad de diversos sectores de la sociedad. Los Estados-nación utilizan el sistema internacional de DH como herramienta de legitimación. Se adhieren a ellos a través de suscribir tratados internacionales, lo que utilizan para autodenominarse Estados de Derechos Humanos cuando en realidad utilizan la judicialización para cooptar la esencia emancipadora del discurso de los DH. (Celorio 2015).

Si bien el sistema jurídico da la posibilidad de litigar causas, y de esta manera permite que el dominado cuente con procesos específicos para denunciar violaciones, documentar, investigar, defender y proteger los derechos humanos, la judicialización debe ser analizada a la luz de la dualidad en tanto es una propiedad de la operación del Estado que puede tener efectos de movilización o desmovilización social. La judicialización de un derecho humano implica la creación de un sistema de reglas que asigna roles a sujetos con derechos y obligaciones los cuales participan en un proceso que tiene como fin dirimir una controversia judicial, es decir, un conflicto sobre una posible violación de derecho.

El acceso a la justicia se dificulta para un amplio sector de la sociedad en tanto requiere acceso al aparato jurisdiccional encargado de resolver. En la actualidad, en algunos ámbitos, como el de transparencia, se utilizan tecnologías de la información para litigar causas. Esta situación, requiere de por lo menos dos cosas: acceso a una determinada tecnología (computadoras, acceso a internet, entre otras); y conocimiento para saber utilizarla, lo cual, puede ser muy complicado si se cuenta con recursos limitados. Otro aspecto relevante es que, si bien la norma jurídica suele establecer la suplicencia de la queja para el ciudadano, esto no

reemplaza la necesidad de una adecuada defensa durante el litigio, la cual, al ser ejercida por agentes con conocimiento especializado, suele ser muy onerosa, lo cual una vez más, deja en estado de indefensión al sector de la ciudadanía con menos posibilidades económicas.

Celorio (2015) ofrece cinco niveles en los que la judicialización de los DH puede ser analizada: 1) la creación de la norma jurídica desde arriba, lo que despoja a la sociedad civil de la potestad política de producir norma jurídica; 2) asuntos que se requieren resolver en escenarios políticos, son restringidos a tribunales, lo que coloca en una situación de desventaja a defensores de DH y activistas; 3) la judicialización desemboca en documentos técnicos de difícil comprensión para aquel que no tiene la preparación. El tiempo que requieren los juicios erosionan y desincentivan la movilización social, en tanto hay un desgaste natural producto de la espera del cumplimiento de los plazos legales; 4) la judicialización enfatiza en la necesidad de cumplir la ley antes que las aspiraciones colectivas; y 5) la judicialización facilita el apropiamiento de los DH por abogados y otros especialistas, lo que puede vaciar de significado a los DH. Se reducen a normas jurídicas dentro del juego judicial los reglamos y reivindicaciones de las distintas luchas sociales.

Cuando un nuevo campo organizacional se institucionaliza se constituye una tecnología que permite eficientar el uso de recursos tecnológicos y humanos. Se logran objetivos con mayor grado de calidad y en menor tiempo que si no hubiera una cierta estandarización. Ajustar la actuación de varias personas a los confines de un campo organizacional, es más eficiente que un campo amorfo e indefinido, pues esto reduce la incertidumbre, determina los modos de desencadenar procesos, resolver controversias, asigna atribuciones, facultades y funciones a los roles que ocupan las personas dentro e interactuando con la organización, lo que permite deslindar responsabilidades. A su vez, el uso de la organización formal y la normatividad que

la fundamenta, produce intercambios de rutina, que van incidiendo en las expectativas de todos aquellos que interactúan en este nuevo campo, estableciendo con el paso del tiempo, un conjunto de modos de conducta, costumbres, rituales y conocimientos que se van interiorizando en la ciudadanía. Se crea cultura.

En sí, la institucionalización es un proceso inherente al acontecimiento de la interacción social. La repetición tiene un efecto “adoctrinante” en el ser humano, le inculca creencias. Esta característica puede ser aprovechada para diversos fines, de ahí la importancia de introducir el valor de la adaptación incrustado en procesos iterativos que la facilite.

La institucionalización de los principios adaptativo y democrático que progresivamente procuren una mayor emancipación y libertad del ciudadano frente a la administración pública del Estado, permanece uno de los grandes retos de democracia en el siglo XXI.

Si bien, en estos apartados del marco teórico ha quedado claro qué es la institucionalización, es necesario atender a la fórmula organizativa que implementa las acciones de institucionalización para saber el modo en que se da. Para ello retomamos dos modos que la teoría establece para practicar gobierno: el modo tradicional y la gobernanza adaptativa.

## **2.4 Modos de Gobernar**

### **2.4.1 Tradicional**

El modelo tradicional de gobernar “ha supuesto que los gobernantes constituyen los únicos actores con capacidad de atender los asuntos públicos, monopolizando la toma de decisiones” (Cano Ordiano 2017, 25). Max Weber (2004) en el libro “¿Qué es la burocracia?” considera que en este tipo de gobierno tradicional, atender el asunto público es potestad única de los gobernantes. Desarrolla el concepto de “autoridad burocrática”, la cual adquieren los ciudadanos que ocupan puestos de funcionarios y burócratas dentro de la estructura de la administración pública. Los tres elementos de la autoridad burocrática son:

- 1) El ordenamiento jurídico establece jurisdicciones y roles bien establecidos.
- 2) La función está claramente delimitada y es estable.
- 3) El cumplimiento y la permanencia de estas funciones está asegurado por el ordenamiento jurídico, así como el ejercicio de los derechos que se desprenden del. Solo quienes cumplen los requisitos de ley pueden desempeñar cargos.

Además de la autoridad burocrática, Weber señala que la burocracia moderna también se rige por un principio de autoridad jerárquico, “los principios de jerarquía de cargos y de diversos niveles de autoridad implican un sistema de sobre y subordinación férreamente organizado” (Weber 2004, 5); administración fundada en documentos escritos; especialización requerida para administrar un cargo; la actividad del cargo requiere de toda la capacidad del funcionario, así su horario de oficina está plenamente delimitado; el conocimiento de normas jurídicas es “un saber técnico particular que posee el funcionario” (Weber 2004, 8); el

presupuesto es previamente conocido y controlado por el funcionario de más alto nivel; la estructura de la burocracia se hace más grande conforme crecen las actividades y funciones a realizar; la burocracia mantiene su poder en base a una superioridad técnica, es un poder inamovible; la burocracia es racional: determinada por fines, medios y situaciones reglamentadas. Cano Ordiano (2017) sintetiza este modo de gobernar en tres atributos: centralizada, cerrada y vertical.

Tabla 2.

Elementos del modo tradicional de gobernar

1. Autoridad burocrática	2. Principio de autoridad jerárquico
3. Administración fundada en texto.	4. Especialización de los roles
5. Función pública = tiempo completo.	6. Función pública = experto leyes.
7. Presupuesto conocido y controlado por funcionario.	8. La función burocrática se hace mas grande cuando crecen funciones.
9. Poder inamovible.	10. Racional: determinada por medios, fines y situaciones reglamentadas.

Fuente: Elaborada a partir de elementos del modo tradicional de gobernar propuestos por Max Weber (2004).

Dado que “voces críticas han argumentado que una transformación mayor de paradigma es necesario en la gestión [gubernamental] dado que el abordaje predominante ha sido mecánico y tecnócrata, en gran parte ignorando la complejidad y la dimensión humana” (Pahl Wostl 2009, 354), teóricos siguen desarrollando la llamada gobernanza adaptativa. La gobernanza adaptativa está fundada en el aprendizaje social, el cual para su cultivo necesita de un modo de gobierno abierto, horizontal y policéntrico que permita la inclusión de ciudadanos fuera de la estructura de gobierno participar y colaborar activamente con la administración pública.

## 2.4.2 Gobernanza Adaptativa

Además del modo tradicional de gobernar, las democracias contemporáneas han desarrollado el concepto de gobernanza, el cuál “alude a que en el proceso de la vida colectiva los gobiernos no están solos, sino que, utilizando una metáfora, tienen como compañeros de ruta a los ciudadanos para atender y solucionar la complejidad de los problemas públicos” (Uvalle Berrones 2014, 58). La democracia no se puede entender sin la participación y colaboración de los gobernados. Así, la gobernanza es un proceso político que se desahoga con la finalidad de definir metas y resolver conflictos (Biggs et al. 2012). Se afirma que los Estados Unidos Mexicanos es un sistema que cuenta entre sus elementos fundamentales, en tanto decisivos en la configuración de su realidad social, a todos sus nativos, sus delimitaciones territoriales, su bagaje institucional y su estructura de gobierno, encargada de administrar los bienes nacionales. La organización y el funcionamiento del sistema de gobierno no se distingue por ser una estructura adaptativa; no fomenta ni facilita la participación, colaboración, experimentación, aprendizaje y deliberación; tampoco practica una gestión sustentable de recursos y bienes nacionales. En sentido contrario sirve a intereses particulares cobijado por la opacidad y arbitrariedad de la toma de decisiones públicas.

El desalentador panorama nos ofrece la oportunidad de advertir que el problema fundamental de la administración pública consiste en organizar esfuerzos individuales para servir metas colectivas. Que unos pocos gestionen lo que pertenece a todos, sin recibir beneficios ilegítimos, es uno de los grandes retos del gobierno de cualquier Estado. En México, las condiciones que se han generado a causa del quehacer político y económico propuesto por el

esquema dominante, exigen una participación activa y colaborativa en el espacio público de los ciudadanos para recobrar control sobre la administración del gobierno del Estado.

En muchos casos, el quehacer político de la administración pública es capturado por intereses individuales o de grupos muy reducidos que representan intereses económicos concretos. De ahí que las políticas públicas estructurales (la energética, electoral, agropecuaria, hídrica, laboral, educativa, de salud, por ejemplo) tienen como principio rector la expansión de las condiciones políticas y económicas que dominan. No buscan dignificar la vida de los mexicanos, buscan, sin ningún escrúpulo, revalorizar el capital y mantener el *status quo*. Las decisiones de gobierno que se toman en la administración pública, pueden ser producto de un esquema de beneficio personal, o ser producto de consenso de un pequeño grupo que decide implementar soluciones para salir del paso.

La gobernanza adaptativa es un esfuerzo teórico que fundamenta un modo diferente de tomar decisiones y de gestionar bienes y recursos. Busca transformar vicios que transversalmente atraviesan la estructura de gobierno a través de procesos que facilitan la participación y colaboración de los ciudadanos con su administración pública en la problematización, diseño, implementación, control, monitoreo de la estructura y funcionamiento del sistema político, así como la organización, la esquematización, el análisis, y en general, relacionarse con el aprendizaje social que se genera durante su interacción para fortalecer la administración pública en base a éstas experiencias.

La gobernanza adaptativa propone la creación de redes de interacciones transparentes donde se generen oportunidades de vinculación entre los ciudadanos, ubicados dentro y fuera de su



gobierno, para crear experimentos organizacionales que puedan ser registrados y documentados para su posterior análisis. La generación de aprendizaje social fundado en la experiencia permite a la administración pública adaptarse y prepararse mejor para el futuro. La habilidad de generar aprendizaje y conocimiento es una propiedad sistémica fundamental de un sistema de gobierno que practica la gobernanza adaptativa enfocado en la sustentabilidad, es decir, en permanecer, en estado deseable y sostenible a través del tiempo.

El cambio al paradigma de la sustentabilidad no puede ocurrir sin un fuerte apoyo político, y el modo más efectivo de enfoque es adaptativo, en ambos términos, de gestión y gobernanza. En particular debe reconocerse que la política pública no es un proceso lineal produciendo óptimos resultados. Más bien, la política es un proceso iterativo que requiere un constante monitoreo y recalibración de los parámetros que conducen la formación de la política. (Garmestani, Allen, y Cabezas 2008, 1036).

La gobernanza adaptativa se concreta en procesos deliberativos de toma de decisiones colectivas en una organización basada en el aprendizaje social. Ante el panorama complejo que presenta un futuro con cambios abruptos y no lineares, la gobernanza adaptativa propone un permanente monitoreo, control y adaptación en conjunto entre los ciudadanos y su administración pública para prepararse de mejor modo ante la incertidumbre. El gobierno adaptativo es responsivo a problemas emergentes y al conocimiento que rodea a los sistemas complejos adaptativos. (Gunderson y Holling 2002). Además, se considera fundamental la participación de ciudadanos en la toma de decisiones públicas. La gobernanza adaptativa implica la participación y colaboración de una diversidad de personas con diferentes intereses. Durante la convivencia, emergen oportunidades donde los participantes intercambian cosmovisiones, paradigmas, visiones, expectativas, temores, preocupaciones, inquietudes, así como cualquier otro pedazo de información que consideran relevante para decidir.

De la dinámica social de colaborar, se desprenden por lo menos, dos tipos de conocimiento para las partes. El primer conocimiento es relacional, es decir es conocimiento sobre como relacionarse. La interacción genera para el participante atento información respecto a los modos más aptos para cultivar consenso. La experiencia deviene en conocimiento que le permite al aprendiz, navegar de forma fluida a través de un proceso deliberativo con claridad sobre sus intereses, para defenderlos. El beneficio individual que tiene adquirir prácticas de escucha activa resuena en los fundamentos del ejercicio cívico político de integrarse en la dinámica de administrar lo colectivo. La problematización, la deliberación sobre cómo abordarlo, así como el diseño de la estrategia, son procesos con fundamentos conversacionales que requieren para su buena conclusión la práctica de la reflexión, del cuestionamiento, del análisis de información, de respeto, tolerancia, empatía, compasión, paciencia y muchas otras cualidades a cultivar en la llamada educación básica.

El segundo tipo de conocimiento, tiene que ver con conocer las afectaciones que una decisión tiene sobre los diferentes participantes. En este rubro, el paradigma sobre la ontología del ser de los participantes se expresa en sus decisiones. De acuerdo con la visión del agente participante, éste categoriza y discrimina para decidir en torno a alguna situación. De acuerdo a su visión, coloca a cada elemento en su lugar. La jerarquía que ejercita el agente al momento de decidir sobre cualquier asunto particular, ofrece una oportunidad para poner sobre la mesa asuntos basados en profundos dilemas éticos, a veces inadvertidos en una toma de decisión anclada al principio de autoridad, totalmente vertical. Intercambiados factores relevantes, ejercitada la deliberación y expuestas las preocupaciones, se tienen las bases para diseñar una estrategia para atender la problemática planteada de manera conjunta. En su núcleo, el

gobierno adaptativo apunta a proveer un abordaje colaborativo, flexible y basado en el aprendizaje para gestionar sistemas. (Olsson, Folke y Berkes 2004).

Un factor relevante para tomar cualquier decisión relacionada con el empleo de recursos colectivos, es un conocimiento preciso del estado que guarda el inventario de éstos. Para medir y distinguir consecuencias del empleo de recursos y evaluarlo, es necesario partir de la base de una contabilización específica y exhaustiva de los recursos con los que se cuentan. El gobierno adaptativo fomenta un gestión efectiva, en tanto fomenta el uso de activos disponibles para todos, como los son los bienes públicos. Frenar el despilfarro de recursos implica acabar con el aprovechamiento particular de recursos colectivos o de plano con la falta de uso colectivo de estos, como es el caso de la información pública. Una estrategia de transformación nacional incluye experimentar modelos de gobernanza adaptativa. Adaptar constantemente la estructura y el funcionamiento de la organización para abordar disturbios y obstáculos que se presentan suele ser “un abordaje para exitosamente hacer frente a los retos de cambiar un sistema” (Koontz, Gupta, Mudliar y Ranjan 2015).

Munaretto, Siciliano y Turvani (2014), tras el análisis de la literatura de gobernanza adaptativa, identificaron factores relevantes y precursores de la gobernanza adaptativa que retomaron de múltiples autores. Durante la investigación del campo organizacional de la transparencia en Sonora se buscaron dichos factores, algunos de los cuales fueron encontrados de modos diversos y otros estuvieron ausentes.

Tabla 3.

Factores relevantes de la gobernanza adaptativa

Factores relevantes	Breve Descripción
Instituciones Policéntricas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Centros de poder múltiples, anidados y redundantes.</li> <li>- Mezcla de jerarquías, mercados y comunidades autogobernadas.</li> </ul>
Colaboración	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Asociaciones y Redes.</li> <li>- Compartir poder y responsabilidades.</li> <li>- Auto-organización.</li> <li>- Mecanismos de resolución de conflictos.</li> </ul>
Experimentación	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Políticas y gestión como experimentos.</li> <li>- Aprender haciendo.</li> </ul>
Deliberación Colectiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Búsqueda de soluciones a problemas sociales en grupo.</li> </ul>
Participación	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incluir científicos, usuarios de los recursos, gente interesada, hacedores de políticas.</li> <li>- Contar con diversidad de perspectivas, preferencias, intereses y valores.</li> </ul>
Variedad	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarrollo de diversos encuadres de problemas.</li> <li>- Desarrollo de diversas soluciones.</li> </ul>
Integración de diversos tipos de conocimiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conocimiento tradicional y local.</li> <li>- Conocimiento científico.</li> <li>- Mecanismos de obtención, integración y socialización del conocimiento.</li> </ul>
Memoria Social	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Utilizar experiencias pasadas introduciendo cambios.</li> </ul>
Aprendizaje	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bucle sencillo: mejorar rutinas y gestiones mediante el registro de hechos.</li> <li>- Bucle doble: cuestionar supuestos, valores y normas.</li> <li>- Relacional: construir confianza, apreciación y consideración.</li> </ul>
Gestión de Resiliencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Enfocar en la capacidad del sistema para absorber cambios y auto-organizarse ante ellos.</li> </ul>
Desarrollo de Capacidades de Adaptación	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Enfocar en permitir a la sociedad que se adapte.</li> </ul>

Fuente: elaborada a partir de los factores relevantes de la gobernanza adaptativa propuestos por Munaretto, Siciliano y Turvani (2014).

Los procesos que se plantea son parte de una gobernanza adaptativa, requieren de transformaciones institucionales. “Cómo una parte integral de la gobernanza, las instituciones son de interés particular. Nuestra habilidad para a propósito cambiar instituciones para mejorar la gobernanza adaptativa requiere entender como la política, la ciencia y otros factores afectan el cambio institucional” (Koontz, Gupta, Mudliar y Ranjan 2015). Es preciso identificar el rol de las diversas actividades humanas en la conformación de la realidad humana. Saber que prácticas empoderan o limitan organizaciones de gestión

de asuntos colectivos. Relacionar prácticas cotidianas con la estructura de nuestro engranaje social. Comprender la incidencia del micro-comportamiento en la gran esfera pública. Apuntar a experimentar permanentes actitudes de adaptación frente a la incertidumbre y fomentar su institucionalización.

## 2.5 Aprendizaje Social

Aun cuando existen debates teóricos sobre qué es aprendizaje social, hay nociones detrás del concepto que son comúnmente aceptadas. Cuando se habla de aprendizaje social dentro de un contexto institucional, por ejemplo, Ison y Watson (2007) señalan que este refiere a lograr conocimiento entorno a una acción organizada en situaciones complejas y de incertidumbre. Reed, Evely, Cundill, Fazey, Glass, Laing, Newig, Parrish, Prell, Raymond y Stringer (2010) señalan que el aprendizaje social es un cambio en donde las personas aprenden unas de otras de forma que pueden beneficiar a sistemas sociales más amplios.

Pahl Wostl, Craps, Dewulf, Mostert, Tabara y Taillieu (2007) señalan que un grupo particular de expertos no puede aprender por todos *stakeholders*, en cambio se necesita un aprendizaje social. Señalan que en años recientes, la noción del gobierno como la única autoridad que toma decisiones ha sido repuesta por gobernanza policéntrica y multiescalar, la cual reconoce que un amplio número de participantes en diversos contextos institucionales contribuye a una mejor gobernanza.

Este cambio refleja una tendencia en política pública alejándose del modelo jerárquico, en el cual las autoridades estatales ejercen control soberano sobre las personas y grupos que integran la sociedad civil. En cambio, un modo de gobernar no jerárquico está promoviendo que diferentes *stakeholders*, cuerpos de gobierno, compañías, grupos de interés e individuos colaboren en la formulación e implementación de la política pública (Pahl Wostl, Craps, Dewulf, Mostert, Tabara y Taillieu 2007, 2).

Pahl Wostl, Craps, Dewulf, Mostert, Tabara y Taillieu (2007) también señalan que las prácticas relacionales, es decir reunirse a conversar, dialogar, deliberar y decidir acerca de asuntos y problemas sociales genera habilidades relacionales de los participantes. Además, se pueden encontrar aspectos no advertidos por la estructura de gobierno, sus actores o las

instituciones. La retroalimentación en contextos donde el aprendizaje social es prioridad debe enfocarse en “desarrollar significados compartidos y prácticas que caracterizan la entidad social como un todo” (Pahl Wostl, Craps, Dewulf, Mostert, Tabara y Taillieu 2007, 3). El aprendizaje social encierra en su núcleo una idea clave, aprender juntos para gestionar juntos (Pahl Wostl, Craps, Dewulf, Mostert, Tabara y Taillieu 2007).

Entendido así, el aprendizaje social conceptualiza un proceso de cambio en el modo de gobernar que se alinea más con algunos factores de la gobernanza adaptativa que con el modo tradicional de gobernar. Implícitamente, la noción de aprendizaje social requiere de colaboración, experimentación, deliberación colectiva, aprendizaje, memoria social, variedad e integración de diversos tipos de conocimiento, todos factores relevantes en una gobernanza adaptativa. Además de los factores mencionados, Reed, Evely, Cundill, Fazey, Glass, Laing, Newig, Parrish, Prell, Raymond y Stringer (2010) señalan que para que el proceso pueda ser llamado de aprendizaje social requiere de: a) demostrar que un cambio en la comprensión ha sucedido en el individuo participante; b) demostrar que este cambio va más allá del individuo y se sitúa dentro de unidades sociales más amplias o comunidades de prácticas, y; c) ocurrir dentro de interacciones sociales y procesos entre actores dentro de una red social específica. Dada la naturaleza relacional del aprendizaje social, éste no se puede dar practicando un modo de gobierno tradicional.

## 2.6 Recapitulando

El campo organizacional de la transparencia en Sonora es el espacio relacional donde diversas organizaciones públicas, privadas y personas confluyen alrededor de la materia de transparencia. La materia, al ser de reciente creación dentro de la estructura de gobierno, ha requerido de un proceso de institucionalización para ser socializada. Para ello, el gobierno ha desplegado tres portadores: la norma jurídica, organizaciones formales y prácticas cotidianas. Sin embargo, aún existe una baja incidencia en la sociedad de la materia. El campo es utilizado por menos del uno por ciento de la población.

Para conocer el porqué de la baja incidencia (Peña 2009) de la materia entre la ciudadanía, en esta investigación consideró pertinente conocer el modo en que esta institucionalización se ha dado para de este modo ajustarla y mejorarla. La institucionalización es un proceso que según el marco teórico ofrecido (Jepperson 1991), tiene una relación directa con el conjunto de reglas legales (generales y abstractas) y con las organizaciones formales que se encargan de implementarlas. Es en la práctica cotidiana de las organizaciones formales y la aplicación diaria de las reglas que observamos el modo de gobierno. La investigación identificó dos tipos de gobernar: el modo de gobierno tradicional, centralizado, cerrado y vertical, y; el modo de gobernanza adaptativo, policéntrico, abierto y horizontal, mayormente relacionado con el aprendizaje social, que es el necesario para que los ciudadanos puedan compartir y construir prácticas y significados con los funcionarios y junto con los funcionarios del órgano formal del campo dar un cuerpo activo y funcional al campo organizacional de la transparencia.



Del 2003 al 2017, el campo organizacional de la transparencia en Sonora ha experimentado transformaciones constitucionales y normativas en el orden nacional y estatal que han incidido en su funcionamiento. Los cambios en la norma jurídica se relacionan directamente con cambios en la estructura de la organización formal del campo: el procedimiento para elegir su alta dirección, sus obligaciones, atribuciones y facultades, inclusive su denominación ha variado a través del tiempo. La norma jurídica altera también la dinámica de la organización formal del campo con otros organismos de la administración pública y con los ciudadanos, alterando los procesos de provisión del servicio de información por parte de la organización formal. La historia registró diversos eventos que encierran controversias, señalamientos de la sociedad civil por la elección de los integrantes del órgano garante (antes denominados “vocales”, hoy “comisionados”), evaluaciones reprobadas y otros eventos sociales que reflejado en el marco teórico aquí expuesto permiten advertir que mayormente, la institucionalización de la transparencia en Sonora se ha dado bajo un modo tradicional de gobernar, lo que ha limitado el aprendizaje social alrededor de la materia y con ello la baja incidencia de la población general. En el siguiente capítulo se expone el método utilizado para recabar y organizar la evidencia que se utilizó para comprobar la hipótesis propuesta.

### **Capítulo 3. Método**

La opción metodológica elegida para recabar información, así como para crear el procedimiento de trabajo de la presente investigación se retomó del trabajo realizado por Barzelay y Cortázar Velarde (2004) llamado “Una guía práctica para la elaboración de estudio de casos sobre buenas prácticas en gerencia social.” Los autores señalan que son cuatro elementos los que suelen destacar en el análisis de la experiencia gerencial. Uno, son casos valiosos por sí solos porque constituyen una experiencia novedosa en su diseño o de relevancia importante en un contexto más amplio. Dos, se inicia el análisis a partir del discurso oficial, identificando los procesos formalmente establecidos para el despliegue de la gerencia social en cuestión. Tres, se considera relevante a los actores directamente involucrados en la experiencia de la implementación de la política. Cuatro, se tiene un marcado interés por evaluar la incidencia de la política en la resolución del algún conflicto social.

Los casos se utilizan de modo instrumental. Esto significa que a través de la investigación de un caso singular, se busca generar conocimiento y aprendizaje que “permitan desarrollar un cuerpo sistemático de conocimiento profesional [...] analizar la experiencia singular no es la finalidad de la tarea investigativa, sino un medio o instrumento útil para contribuir a desarrollar un campo de conocimiento profesional, el campo de la gerencia social” (Barzelay y Cortázar 2004, 8-9). Las prácticas que se analizan van enfocadas a solucionar un aspecto específico que se advierte debe cambiar dentro de la organización social. Las políticas públicas interactúan en situaciones frente a “situaciones sociales u organizativas que no son

satisfactorias, que exigen un cambio y en las que dicho cambio es posible mediante la política pública” (Barzelay y Cortázar 2004, 9). Coinciden con Moore (1998) en el sentido de que cuando un funcionario público resuelve una situación pública, crea valor público.

La implantación de una política pública es considerada un proceso, es decir “una secuencia de acciones que se desarrollan en tiempo y en un contexto dado. La naturaleza procesual de las prácticas gerenciales exige que ellas sean estudiadas como un todo, es decir, holísticamente.” (Barzelay y Cortázar 2004, 9). La idea es advertir la complejidad de la implantación de una nueva política pública considerando la diversidad de actores, dimensiones y atributos relevantes. El objetivo es identificar prácticas, o la falta de prácticas, que puedan debilitar la implementación de una política pública. Según los autores, además de la narrativa oficial, la implantación de políticas públicas debe tener también el contexto en el que interactúan y las interacciones entre actores relevantes. “Si bien la documentación oficial es fuente sobre el programa es una fuente a considerar, proponemos que el investigador tenga también en cuenta el discurso de los actores involucrados como fuente ineludible de evidencia [...] esta opción nos conduce a considerar la entrevista como un importante instrumento para la generación de información” (Barzelay y Cortázar 2004, 11).

Por esta razón se utilizaron dos técnicas para recolectar la información, la cual se entiende como el “contenido dado en cifras, datos, comentarios u opiniones que se encuentran en documentos [...] o en forma oral” (Cortés Rojas y García Santiago 2003, 19), necesaria de la presente investigación. Cuando se habla de técnica de investigación científica se refiere a “un procedimiento típico, validado por la práctica, orientado generalmente a obtener y transformar información útil para la solución de problemas de conocimiento en las disciplinas

científicas [...] se distinguen dos tipos de técnicas: cualitativas y cuantitativas....” (Rojas Crotte 2011, 278).

Tabla 4.

Información recabada con técnicas de investigación documental

Textos Normativos	Estatal	Federal
	-Ley 79 (2004) -Ley 156 (2005) -Decreto 245 (2005) -Ley 79 (2010) -Ley 153 (2011) -Decreto 39 (2013) -Ley85 (2015) -Ley 90 (2016)	-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformas relacionadas con la transparencia del artículo sexto constitucional: a) 6-12-1977 b) 20-07-2007 c) 07-02-2014 -Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública
Documentos Administrativos	Los señalados en la tabla 5.	
Notas de Prensa	Se analizó el medio Dossier Político, por tres razones principales: a) es un portal dedicado a la política sonorenses; b) tiene una barra buscadora, y; c) sus notas contienen citas de actores relevantes. En el momento de la búsqueda la palabra “transparencia” arrojó más de 1200 resultados.	

Fuente: elaboración propia.

La primera técnica de recolección de información utilizada en esta investigación fue la técnica de investigación documental. Los documentos “son registros de hechos o rastros de algo que ha pasado, de ahí que como testimonios que proporcionan información, datos o cifras constituyen un tipo de material muy útil para la investigación social” (Ander Egg 1998, 142). Los documentos utilizados para recabar información que ayudaran a responder la pregunta de investigación fueron leyes, decretos, reformas, reglamentos y manuales extraídos del archivo del Congreso del Estado Libre y Soberano de Sonora, del Diario Oficial de la Federación y del Boletín Oficial del Estado de Sonora. También se encontró información relevante para la investigación en documentos generados por organizaciones formales del campo organizacional de la transparencia consistentes en informes anuales de trabajo, actas

administrativas, oficios, informes de avances programáticos, documentos de estadística e indicadores, comprobantes de gastos, programas operativos anuales, descripción de puestos y documentos de organigramas obtenidos a través de solicitudes de información. Por último, se acudió a documentos de prensa, consistentes en reportajes y entrevistas a actores relevantes del campo organizacional.

Tabla 5.

Información Solicitada a través de Plataforma Nacional de Transparencia.

# Solicitud	Fecha	Información Solicitada
00108617	29/01/2017	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Presupuesto del capítulo 1000, desglosado. Información para los años 2007 a 2016.</li> <li>2. Cantidad ejercida anual total (pesos) por concepto de viáticos, pago de hotel, pago de avión o equivalentes. Información para los años 2007 a 2016.</li> <li>3. Cantidad ejercida anual por persona (pesos) por concepto de viáticos, pago de hotel, pago de avión o equivalentes para el caso de las o los vocales, comisionados o consejeros, según sea el caso. Información para los años 2007 a 2016.</li> <li>4. Cantidad ejercida anual total (pesos) por concepto de gasolina. Información para los años 2007 a 2016.</li> <li>5. Cantidad ejercida anual total (pesos) por concepto de comunicación social, compra de espacios en medios, publicidad o equivalentes. Información para los años 2007 a 2016.</li> <li>6. Cantidad ejercida anual total (pesos) por concepto de renta de vehículos, autos o equivalentes. Información para los años 2007 a 2016.</li> <li>7. Nombre de las personas físicas y morales con las cuales se ha firmado convenio o contrato relacionado con el gasto de comunicación social, compra de espacios en medios, publicidad o equivalentes. Información para los años 2007 a 2016.</li> <li>8. Plan Anual de Trabajo. Para los años 2007 a 2016</li> <li>9. Informe anual de trabajo. Para los años 2007 a 2016.</li> <li>10. Señalar los datos del Boletín Oficial del Estado en el cual se publicó el reglamento de archivos vigente.</li> <li>11. Programa anual de capacitación (cualquiera que sea su denominación) para el personal del organismo. Para los años 2007 a 2016.</li> <li>12. Descripción de perfil de los puestos, manuales de organización o cualquier otro documento equivalente con independencia de la denominación que tenga que haya estado o esté vigente desde 2007.</li> <li>13. Instrumento o instrumentos utilizados para la evaluación de los puestos y funciones del personal del organismo. Información para los años 2007 a 2016.</li> </ol>
00171717	16/02/2017	Solicito el acta relativa al proceso de entrega-recepción realizada con motivo de la transformación del ITIES al ISTAI.
00377817	04/04/2017	Solicito se me proporcione la exposición de motivos o la justificación del presupuesto solicitado al congreso del estado para los años 2016, 2015, 2014, 2013, 2012, 2011, 2010, 2009, 2008, 2007, 2006. Solicito información acerca de la conformación de los planes anuales, las metas y los objetivos. ¿Cómo se conforma dicha agenda? ¿Quién decide acerca de las metas y objetivos planteados?

00382217	04/04/2017	<p>Solicito la información Art. 70</p> <p>a) fracción II del mencionado artículo, ya que no existe un formato que vincule cada parte de la estructura con las atribuciones y responsabilidades que le corresponden a cada servidor público;</p> <p>b) fracción IX, dado que no encuentro los informes de las comisiones correspondientes;</p> <p>c) fracción XIV, dado que no encuentro ni las convocatorias para los concursos de contratación ni los resultados;</p> <p>d) fracción XVI, dado que no encuentro los contratos que regulan las relaciones laborales del personal de base y de confianza;</p> <p>e) fracción XXIII, pues falta la información acerca del concepto o campaña;</p> <p>f) fracción XXVII. Además de lo solicitado en el párrafo anterior, solicito información acerca de los indicadores de las metas y los objetivos: ¿A que área o departamento le corresponde cada meta y objetivo? No encuentro una relación de metas y objetivos con departamentos, mucho menos con funcionarios que me permita en un momento dado el realizar un ejercicio de rendición de cuentas.</p> <p>¿Cuenta el ISTAI con la estructura administrativa necesaria para la gestión y el desempeño de sus funciones?</p> <p>¿Otorgo el congreso del estado el presupuesto suficiente para el cumplimiento cabal de sus obligaciones?</p> <p>¿Se respeto el artículo 40 de la ley general y el artículo 39 de la Ley de Transparencia (Sonora)?</p> <p>Solicito información referente a las acciones tomadas por el ISTAI para ejercer las atribuciones establecidas en el art. 42 de la Ley general, relacionando cada acción en particular con la fracción del artículo a la que refiera, así como el departamento o el área encargada del Instituto en implementar la acción.</p> <p>Solicito información referente a las acciones tomadas por ISTAI para ejercer las atribuciones establecidas en el art. 34 de la Ley de Transparencia (SONORA), relacionando cada acción en particular con la fracción del artículo a la que refiera, así como el departamento o el área encargada del Instituto en implementar la acción.</p> <p>Solicito una lista completa de todas las funciones del ISTAI.</p> <p>Solicito una lista completa de todas las atribuciones del ISTAI.</p> <p>Solicito una lista completa de las facultades del ISTAI.</p> <p>¿Quiénes integran el Consejo Consultivo del ISTAI?</p> <p>¿Quiénes integran el Comité de Transparencia del ISTAI?</p> <p>¿Quiénes integran la Unidad de Transparencia del ISTAI?</p> <p>Solicito los lineamientos que establece el art. 64 de la Ley de Transparencia (Sonora). Solicito la evaluación de la efectividad de la política de transparencia proactiva plasmada en el artículo 66. de la Ley de transparencia (Sonora).</p> <p>Solicito información acerca de las acciones tomadas por el ISTAI enmarcadas en el art. 67 de la Ley de Transparencia (Sonora).</p>
----------	------------	--

		<p>Solicito información acerca de la comisión de gobierno abierto del ISTAI (Art. 71 de la ley de transparencia (Sonora).</p> <p>Solicito los informes del ISTAI acerca de las verificaciones realizadas en el 2013, 2014, 2015, 2016 y lo que va del 2017 a Sujetos Obligados al respecto de sus obligaciones. (Art. 76 de la ley transparencia Sonora).</p> <p>Solicito los dictámenes de verificación realizados por el ISTAI en los términos del artículo 88 de la LEY GENERAL.</p> <p>Solicito los decretos y la ejecución de extrañamientos, apercibimientos realizadas por el ISTAI en 2013, 2014, 2015, 2016 y lo que va del 2017 (art. 165 ley de transparencia Sonora).</p>
00303918	05/03/2018	Solicito todas las leyes, reglamentos, lineamientos, reformas y en general todas las disposiciones normativas publicadas en el Boletín Oficial del Estado de Sonora del 2004 al 2018 relativas al órgano garante de la transparencia en Sonora.

Fuente: elaboración propia. Se agregan acuses de recibo de solicitudes en Anexos.

La segunda técnica de recolección utilizada fue la entrevista. La entrevista “se define como una conversación que se propone un fin determinado distinto al simple hecho de conversar. Es un instrumento técnico que adopta la forma de un diálogo coloquial” (Díaz Bravo, Torruco García, Martínez Hernández y Varela Ruiz 2013, 163). También ha sido definida como “la comunicación interpersonal establecida entre el investigador y el sujeto de estudio, a fin de obtener respuestas verbales a las interrogantes planteadas sobre el problema propuesto” (Canales Cerón 2006, 208). Existen diversos tipos de entrevista. En esta investigación se utilizaron dos. La entrevista semi-estructurada, la cual presenta “un grado mayor de flexibilidad[...], debido a que parten de preguntas planeadas, que pueden ajustarse a los entrevistados. Su ventaja es la posibilidad de adaptarse a los sujetos con enormes posibilidades para motivar al interlocutor, aclarar términos, identificar ambigüedades y reducir formalismos” (Díaz Bravo, Torruco García, Martínez Hernández y Varela Ruiz 2013, 163). Este tipo de entrevista fue aplicada al comisionado Andrés Miranda, quien a pregunta explícita se negó a ser grabado, por lo que solo se obtuvieron notas y pequeñas citas. Cabe

destacar que se solicitaron entrevistas a los otros dos comisionados, obteniendo silencio como respuesta. También se entrevistó de modo semi-estructurado, aunque de manera muy breve, a la directora administrativa Lizbeth Sabina González. Aunque su negativa nunca fue explícita, solo se pudo conversar con ella a través del teléfono de manera apresurada y su disposición no era la mejor. Se entrevisto también al director general de difusión, Guadalupe Edgardo Carrillo López. Edgardo, se le entrevisto a profundidad. Una entrevista a profundidad tiene la intencionalidad principal de

“adentrarse en la vida del otro, penetrar y detallar en lo trascendente, descifrar y comprender los gustos, los miedos, las satisfacciones, las angustias, las zozobras y alegrías significativas y relevantes al entrevistado[...] En esta técnica, el entrevistador es un instrumento más de análisis, explora, detalla y rastrea por medio de preguntas, cuál es la información más relevante para los intereses de la investigación, por medio de ellas, se conoce a la gente lo suficiente para comprender qué quieren decir, y con ello, crear una atmósfera en la cuál es probable que se expresen libremente” (Robles 2011, 40).

La entrevista a profundidad fue realizada a Edgardo Carrillo por dos motivos principalmente. La primera es la disposición que mostró y la segunda es por qué Edgardo es parte del Instituto desde el primero de agosto del 2009, por lo que conoce bien las prácticas de la organización formal. Se entrevistaron también a dos expresidentes de la asociación civil, Sonora Ciudadana, reconocida en Sonora por ser la organización de la transparencia. Los entrevistados fueron Leticia Cuesta, en formato abierto, y Guillermo Noriega a profundidad. La metodología de Barzelay y Cortázar (2004), encausó la elaboración de las entrevistas.

Tabla 6.

Información recabada con entrevistas.

Actor	Puesto	Tipo de Entrevista	Temas Tratados
Edgardo Carrillo	Director General de Difusión	Profunda	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Implementación de la Ley General y de la ley 90.</li> <li>- Documentación de capacitaciones.</li> <li>- Suficiencia de presupuesto.</li> <li>- Decisión de asignación de presupuesto.</li> </ul>



			<ul style="list-style-type: none"> <li>- Interacción con gobernados.</li> <li>- Definición de prioridades en acciones.</li> <li>- Vigilancia y verificación.</li> <li>- Definición de POA.</li> </ul>
Lizbeth González	Dirección General Administrativa	Semi-Estructurada	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Definición de POA.</li> <li>- Suficiencia de presupuesto.</li> <li>- Asignación de presupuesto.</li> </ul>
Andrés Miranda	Comisionado	Semi-Estructurada	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pugnas internas en la alta dirección por presidencia.</li> <li>- Suficiencia presupuesto.</li> <li>- Asignación de presupuesto.</li> </ul>
Leticia Cuesta	Sonora Ciudadana, A.C.	Abierta	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estado actual de la Transparencia</li> <li>- Papel de la ONG</li> <li>- Vinculación entre transparencia y realidad</li> <li>- La transparencia como principio en la administración pública.</li> <li>- Modos de incentivar al ciudadano para que acceda a la información pública</li> </ul>
Guillermo Noriega	Actor Clave	Profunda	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Papel de las ONGs.</li> <li>- Autonomía de órganos garante.</li> <li>- Designaciones de órganos garante.</li> <li>- Financiamiento de órganos garante.</li> <li>- Estructura del sistema de transparencia.</li> <li>- Independencia ONGS por financiamiento extranjero.</li> <li>- Gestoría de la Información.</li> <li>- Cuotas Partidarias.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

Para evaluar el impacto de la política implantada, los autores proponen preguntarse en qué medida se lograron los resultados propuestos. También proponen preguntarse cómo funciona la implantación de la política pública. La segunda propuesta corresponde a lo que los autores llaman el análisis de las prácticas y subrayan que su metodología se adscribe en el terreno del segundo planteamiento. “El conocimiento de los factores que hicieron posible su bien (o mal) funcionamiento resulta indispensable para argumentar sobre su posible funcionamiento en un contexto donde dichos factores pueden o no estar presentes” (Barzelay y Cortázar 2004, 13). Hay que comprender cómo se logró lo que se logró e identificar las áreas de oportunidad para advertir por qué no se logró lo que faltó.

La metodología se adscribe en la investigación cualitativa, donde la información se genera a partir de análisis documental y entrevistas; se organiza y se analiza a partir del método narrativo y el método del análisis funcional. Los métodos referidos “facilitan un proceso sistemático y riguroso para la generación, organización y análisis de evidencia sobre los procesos gerenciales, cumpliendo con estándares de calidad científica adecuados para la investigación cualitativa” (Barzelay y Cortázar 2004, 16). Los métodos van dirigidos a la creación de argumentos explicativos sobre el desarrollo y trayectoria de una determinada política pública. “Los argumentos explicativos sobre la operación de una práctica buscan comprender su funcionamiento [...] la propuesta metodológica [...] permite que los argumentos explicativos se fundamenten de manera rigurosa y visible en la evidencia empírica generada de manera sistemática sobre la experiencia bajo estudio” (Barzelay y Cortázar 2004, 16). De estos análisis se propone que al final el investigador podrá hacer recomendaciones útiles para los funcionarios públicos a cargo de implementar políticas públicas. La idea es recomendar prácticas innovadoras en el campo que puedan ayudar a fortalecerlo.

Tabla 7.

Aspectos a tomar en cuenta del Método Narrativo

Foco de estudio	Eventos (acciones que vinculadas de modo coherente cobran significado en un contexto específico)
Procedimiento para explicar	Las acciones encadenadas configuran un proceso que conecta eventos singulares.
Consideración del contexto	La explicación se da un contexto más amplio que solo la implantación de una política pública específica. Se reconstruye el sentido de acciones experimentadas en un tiempo y lugar específico.

Fuente: elaborado a partir de la propuesta de Barzelay y Cortázar (2004).

El foco está puesto en organizar el flujo de actividades que tuvieron significado en la política pública analizada. Cuando se hace de modo coherente, se convierte en un relato que distingue

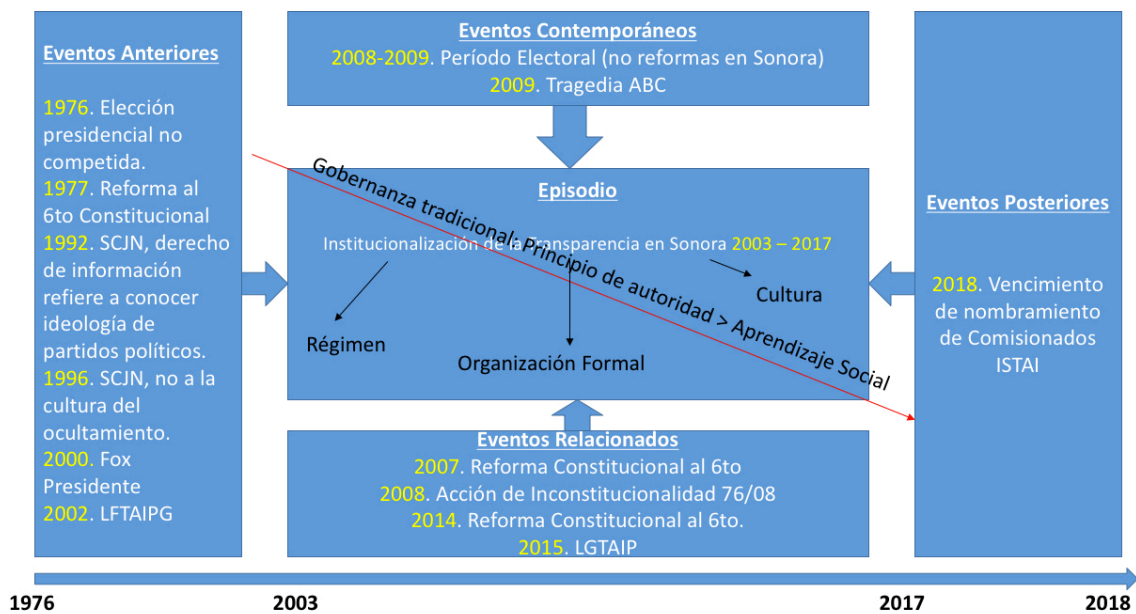
una cronología, donde las acciones cobran un mayor significado atendiendo a condiciones específicas de modo, lugar y tiempo. “El método narrativo consiste entonces en una aproximación procesual y centrada en la acción a la realidad social centrada en la acción, que organiza el flujo de ocurrencias en función del sentido global del proceso bajo estudio.” (Barzelay y Cortázar 2004, 21). La narración toma la forma entonces de relato para organizar una secuencia lógica que enfatice en acontecimientos claves, se busca “reconstruir global u holísticamente una experiencia, considerándola como un todo” (Barzelay y Cortázar 2004, 22). El objetivo es relacionar la evidencia empírica para explicar el desarrollo y funcionamiento de una política pública implantada.

El relato tiene como elementos centrales la trama y los eventos. La trama es “el hilo conductor que da sentido a los acontecimientos [...] el argumento organizador del relato, que identifica el significado y papel que cada uno de los eventos tiene al interior del mismo” (Barzelay y Cortázar 2004, 23) y un evento es “un conjunto de acciones u ocurrencias organizadas en función de su significado al interior de una experiencia considerada en su totalidad [...] no son realidades objetivas que el investigador registra. Se trata de construcciones conceptuales mediante las cuales el investigador organiza el flujo de acontecimientos según las inquietudes investigativas que le guían” (Barzelay y Cortázar 2004, 23). El asunto central es identificar decisiones y acciones relacionados con la política pública en los eventos seleccionados. “El método narrativo explica mediante el establecimiento de encadenamientos significativos entre los eventos, reconstruyendo así el sentido global de la experiencia bajo estudio. Mediante este procedimiento no se establecen asociaciones universales entre variables abstractas, sino conexiones significativas entre eventos singulares” (Barzelay y Cortázar 2004, 24).

Los autores señalan que para desarrollar el método narrativo se utiliza la técnica de la estructura narrativa, el cual es una herramienta que permite al investigador identificar distintos tipos de eventos que conforman la experiencia en cuestión, establecer vínculos entre estos eventos a partir de la trama general y generar cuestionamientos relevantes a partir del flujo establecido. Los tipos de eventos que los autores señalan hay que identificar son: eventos anteriores, contemporáneos, relacionados y posteriores. Los autores señalan “proponemos formular, ordenados en una línea del tiempo. Las flechas indican el sentido de influencia sobre ellos.” (Barzelay y Cortázar 2004, 26).

Figura 1.

Estructura Narrativa de la Institucionalización de la Transparencia en Sonora 2003-2017



Fuente: elaboración propia a partir del método propuesto por Barzelay y Cortázar (2004).

De los autores, se retoma la noción de que la estructura narrativa es una estrategia apta para presentar y ordenar la evidencia de un proceso de cambio permanente como lo es la

institucionalización de la transparencia en Sonora. Para ello se identificaron diversos eventos que sucedieron a través del tiempo y que tienen relación con el fenómeno observado. El desarrollo de los portadores que permitieron la institucionalización de la transparencia en Sonora guarda una relación directa con los eventos señalados como eventos anteriores, pues son fuentes causales del episodio que se investigó. Los eventos contemporáneos tienen cierta fuente de ocurrencia en relación con el episodio que se clarifica en la narración. En cuanto a los eventos relacionados, son eventos que interactuaron y en parte tienen su origen en la interacción con el episodio central. Inciden de modo directo en su dinámica. El evento posterior tiene incidencia sobre el episodio investigado en cuanto su ocurrencia es cierta.

En el caso investigado, el episodio se delimitó tomando en cuenta la materia, su estructura temporal y su ubicación geográfica: el proceso de institucionalización en Sonora de 2003 – 2017. Los eventos anteriores en la estructura narrativa del caso, están relacionados de modo causal con el episodio y los eventos relacionados. Los eventos contemporáneos, son sucesos que incidieron en el episodio, pero que no se originaron a partir de él. En cuanto al evento posterior, es un evento de realización cierta que guarda estrecha relación con el episodio, en tanto en él se desarrollaron las reglas para llevarlo a cabo.

El episodio a su vez, fue tipificado en tres tipos de sub-eventos, que guardan relación con uno de los tres portadores de la institucionalización. Eventos de régimen, que tienen que ver con los cambios en las instituciones formales en la materia; eventos de organización formal, que tienen que ver con cambios en la alta dirección de la organización formal, así como indicadores de ésta; y eventos de cultura, relacionados con acontecimientos fuera de la organización formal que interactuaron con los otros dos portadores de modo significativo, en

tanto incidían en la percepción de la institucionalización en Sonora: jornadas de participación ciudadana, estudios realizados por asociaciones civiles y eventos sociales realizados alrededor de la transparencia en Sonora. Se buscó que la narrativa del caso, relacionara los tres tipos de sub-eventos para evidenciar de qué modo se dio la institucionalización de la transparencia en Sonora. La evidencia arrojó que a pesar de que hubo serios esfuerzos por implementar la transparencia en el Estado, ésta se vio limitada por el modo tradicional de gobernanza que ha cobijado todo el proceso. En el siguiente capítulo, se expone el caso de la institucionalización de la transparencia en Sonora.

## **Capítulo 4. Caso Sonora**

### **4.1 La transparencia gubernamental en el plano internacional**

Diversas coyunturas económicas, políticas y sociales existieron previo a que el tema de transparencia encontrara un lugar en la agenda pública de la mayoría de los países democráticos. Ackerman y Sandoval (2009) señalan que la transparencia, surgió en el sistema sueco de administración pública por el año de 1766; probó ser muy efectiva. Se concretó en una dinámica de “centralización administrativa pero controlada por poderes locales y por sus ciudadanos” (Ackerman y Sandoval 2009, 6). Un aparato central aprovechado localmente. Sin embargo no fue hasta mediados del siglo XX que el éxito de Suecia resonó en una “oleada democratizadora” (Huntington 1991) alrededor del mundo. Aproximadamente 114 países, entre ellos México, ya regulan el campo organizacional de la transparencia gubernamental (Cano Ordiano 2017). El Estado Mexicano publicó normas jurídicas y creó organizaciones formales enfocados a remodelar la dinámica entre el ciudadano y su administración pública después de su vecino del norte y después de los compromisos adquiridos internacionalmente ante diversos organismos internacionales.

La transparencia gubernamental es parte de un movimiento democratizador alrededor del mundo impulsado por diversos países y organismos internacionales que han asociado la transparencia con la democracia. Desde su concepción griega, la transparencia era una característica de ella; las decisiones de gobierno eran deliberadas y tomadas en espacios públicos con la presencia de las personas que tuvieran la calidad de ciudadanos. Ese rasgo no perduró en los regímenes democráticos hasta el siglo XX, aunque la democracia fue

adoptada por la mayoría de los países, “de los 192 estados soberanos con reconocimiento internacional, 120 ya podían ser considerados plenamente democráticos [...] por garantizar en la práctica la universalidad del sufragio. Esto significa que [...] alrededor el 62 % de la población vivía en un régimen democrático” (García Jurado 2003, 8). Si bien, el sufragio es condición mínima de la democracia, este por sí mismo no es suficiente. En el siglo XXI, la transparencia ha sido vinculada a la democracia de modo inexorable,

“hoy en día aproximadamente 114 países cuentan con reglas formales para regular el acceso y divulgación de información pública dentro de su demarcación, aunado a que si bien, desde 1766 hasta 1999 solo había 36 países con alguna disposición legal en la materia, del 2000 al 2016 se incorporaron a la lista 78 países más, lo que quiere decir que en el siglo XXI se dio gran importancia al diseño de los marcos jurídicos que permitieran la implementación de transparencia, espacio temporal en el que se ubica México”. (Cano Ordiano 2017, 61)

México adoptó la democracia desde 1917, pero tuvo que esperar la presión que ejercen los países occidentales más desarrollados a través de distintos organismos internacionales, así como suscribir diversos tratados internacionales para introducir la transparencia a su régimen. Así podemos entender que múltiples fundamentos y reglamentaciones internacionales que encumbran el derecho de acceso a la información por parte de los gobernados, precedan la reglamentación nacional en la materia. En México, La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) no tiene fuerza vinculatoria en las decisiones jurisdiccionales, pero la declaración es un referente internacional en derechos humanos. En su artículo 19 ofrece el primer antecedente reglamentario de la transparencia gubernamental, “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.”



Después de la creación de las Naciones Unidas, surgieron cuerpos internacionales que agrupaban países por zonas geográficas, entre ellas la Organización de los Estados Americanos (OEA), creada en 1948 en Bogotá, Colombia, y a la cual México pertenece. Dicha organización en 1969 redactó en relación al DAIP inclusive antes que el órgano internacional que agrupaba a la mayoría de países del mundo. La Convención Americana sobre Derechos Humanos de la OEA en su artículo 13 expresa “Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”. Dada que la Convención Americana sobre Derechos Humanos fue suscrita en San José en Costa Rica, adquirió el nombre de pacto de San José. Dicho pacto fue ratificado por México en 24 de marzo de 1981 (García Ramírez y Toro Huerta 2000), convirtiéndole en ley suprema, junto con la constitución y las leyes, debido al bloque de constitucionalidad establecido en el artículo 133 de la CPEUM. Dicho artículo establece que los tratados internacionales junto con la constitución y las leyes serán Ley Suprema en toda la Unión.

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, suscrito en 1976 y aprobado por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión en México el 18 de diciembre de 1980 (García Ramírez y Toro Huerta 2000), en su artículo 19 establece “Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.” Dicho artículo también forma parte del bloque de constitucionalidad obligado para el sistema jurisdiccional en México.

Dados que uno de los principios rectores de los derechos humanos es la interdependencia, el derecho de acceso a la información se vincula con otros tratados internacionales que aunque específicamente no abordan dicho derecho, si advierten que tiene que haber una vinculación con él para proteger alguna población vulnerable, como lo es el caso de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer de las Naciones Unidas, originada en 1979 y ratificada en el año 2001 por México (García Ramírez y Toro Huerta 2000), el cual en su artículo 16.1 inciso e establece “Los Estados Parte adoptarán todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares y, en particular, asegurarán, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres:...e) los mismos derechos a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos y el intervalo entre los nacimientos y a tener acceso a la información, la educación y los medios que permitan ejercer estos derechos....”.

Además del articulado contenido en los tratados internacionales mencionados, en el plano internacional también destacan algunas otras publicaciones hechas por organismos internacionales, que aunque no son vinculatorios para la función jurisdiccional en México, los textos son considerados doctrina en la materia, como lo es La Carta Democrática Interamericana de la Asamblea General de la OEA, que en su artículo cuarto establece “Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y prensa” (OEA 2003, 6). También destaca el libro “El derecho de acceso a los ciudadanos a la información pública.

Análisis jurídico y recomendaciones para una propuesta de ley modelo sobre el derecho de acceso a los ciudadanos a la información pública” elaborado por Alejandro Fuenmayor Espina publicado por La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en el 2004.

También es necesario apuntar como antecedente de la transparencia en Norteamérica, el Freedom of Information Act (Acta de Libertad de Información) promulgada en los Estados Unidos de Norteamérica en 1966, después de once años de desarrollo en el congreso y seis años de consideraciones en el senado (Ginsberg 2004).

“El Acta de Libertad de Información, a menudo referida como la encarnación del derecho a las personas a saber acerca de las actividades y las operaciones del gobierno estatutariamente, establece una presunción de acceso público a la información en manos de los departamentos ejecutivos y agencias.... FOIA (por sus siglas en ingles) permite a cualquier persona – individual o corporativa, ciudadano o no- solicitar información y obtener, sin ninguna explicación o justificación, registros existentes, identificables, o sin publicar de las agencias en cualquier tema.” (Ginsberg 2004, 1).

Se puede advertir, que durante muchos años, dichas obligaciones adquiridas por la ratificación de pactos internacionales no fueron cumplidas y tampoco adicionadas al marco jurídico nacional. La exposición de motivos de la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora (2005) contiene las razones vertidas por el entonces gobernador del Estado, Eduardo Bours. Tras describir la historia normativa del derecho a la información en México destaca,

“... en congruencia con el texto de los instrumentos internacionales suscritos por México y ratificados por la Cámara de Senadores, el derecho a la información que tiene toda persona incluye el derecho a la información generada tanto en la sociedad como en los órganos del Estado[...] Un estado democrático-social de derecho, al que aspiramos todos, sólo puede fortalecerse en un ejercicio permanente y sistemático de participación de la sociedad en la definición, ejecución, promoción y evaluación de políticas públicas. En este sentido, una democracia participativa sólo puede

construirse en una sociedad informada y en el ejercicio pleno del derecho de acceso a la información que le permita tomar decisiones con mayor libertad y conciencia....”. (Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora 2005, 2).

La historia que a continuación se narra, cuenta como fue que finalmente *bajaron* a Sonora las aspiraciones vertidas en instrumentos internacionales décadas atrás.

## 4.2 Contexto Nacional

Hay quienes afirman que en México, la idea de la transparencia gubernamental germinó

como consecuencia de una reflexión de talante económico: la piedra de toque que desató ese proceso fue la globalización de los mercados y la necesidad de contar con mayor y mejor información sobre su verdadero funcionamiento, a partir de las regulaciones y la probidad de cada país. De ahí que los promotores principales de las mejores prácticas de transparencia hayan sido, al menos en un principio, los grandes organismos económicos internacionales con la OCDE y el Banco Mundial a la cabeza (Merino 2005, 78).

En sentido contrario, hay quienes adjudican la aparición de la transparencia gubernamental en el mapa político de México a la interacción entre sociedad civil y gobierno.

El impulso del Grupo Oaxaca, un conjunto de organizaciones de la sociedad civil, de académicos y de periodistas interesados en la promulgación de una ley de transparencia, encontró en el gobierno de la alternancia un eco positivo que llevó a la presentación de una iniciativa legal en el Congreso. De nueva cuenta, se dio una confluencia virtuosa entre el empuje de la sociedad y la voluntad política del poder para hacer posible legislar a favor del ejercicio del derecho fundamental del acceso a la información (López Montiel 2009, 15).

Lo cierto es que la confluencia de diversos grupos de interés derivó en la apertura de un campo organizacional hasta antes inexistente en México, el de la transparencia gubernamental. Sin embargo, dado el esquema positivista del sistema jurídico mexicano, no es sorpresa que la reforma constitucional de 1977 del artículo sexto constitucional haya sido el banderazo de “una larga campaña por la transparencia y la responsabilidad gubernamental” (Doyle 2003, 169) que aún requiere de diseño y labor para ser concretada. La reforma reconoció a los ciudadanos el DAIP e impuso al estado la obligación de garantizarlo. Esta acción de reforma, configurada en los grupos del poder, tenía como objetivo legitimar la competencia política en México.

La sociedad mexicana experimentó una evolución más dinámica [que lo] condujeron a un entramado distinto, en el que el sistema político se vio en la tesitura de modificarse para sobrevivir...Las transformaciones, con reformas de diferente naturaleza, tuvieron su origen en el propio gobierno. El grupo gobernante orientó las

reformas hacia el plano político, para evitar un colapso en la estructura social con implicaciones radicales, que en el periodo histórico, no eran vistas como lejanas o descabelladas. (Rodríguez Díaz 2011, 83).

La reforma originó oportunidades para transformar el modo de gobernanza de la administración pública. Una oportunidad para conocer la “caja negra” de las decisiones públicas del estado-centrismo (Mariñez Navarro 2017). En una interpretación temprana de este derecho, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, 2da. Sala, Tomo X, agosto 1992 en su página 42 consideró que “el derecho a la información estaba limitado a constituir solamente una garantía electoral subsumida dentro de una reforma política de la época, que obligaba al Estado mexicano a permitir que los partidos políticos expusieran ordinariamente sus programas, idearios, plataformas y demás características inherentes a tales agrupaciones, a través de los medios de comunicación” (Cortés 2005, 19). Una posterior interpretación por parte de los ministros en el año de 1996, iluminó otras vertientes protegidas por el derecho a la información y consideró una violación grave el hecho de que un administrador público que actúa “dentro de una cultura del engaño, de la maquinación y del ocultamiento” (Tesis LXXXIX/96 1996) quede impune. Una interpretación que condena la cultura del engaño. Tanto el derecho a la información, como la necesidad de transparencia que reside en su núcleo, son garantías que protegen la libertad de información.

En la dimensión pública, “el tema concreto de acceso a la información gubernamental se fijó por primera vez, en la agenda del nuevo gobierno, por el grupo jurídico del equipo de transición del presidente electo Vicente Fox, que identificaron la necesidad de elaborar una iniciativa de ley en la materia como un aspecto jurídico prioritario para consolidar la

transición política en México” (Cortés 2005, 22). Además, desde la sociedad civil se levantaron voces que encontraron eco en el Grupo Oaxaca, constituido el 26 de mayo del 2001, al finalizar el “Seminario Nacional Derecho a la información y Reforma democrática”-convocado por la Universidad Iberoamericana, la Fundación Información y Democracia, la fundación Konrad Adenauer, el Universal, La Asociación de Editores y la Fraternidad de Reporteros de México” (Cortés 2005, 23).

Los trabajos realizados en aquel momento por el grupo Oaxaca, parieron un primer proyecto de ley de transparencia y acceso a la información donde se propone la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública con el atributo de autonomía operacional con presupuesto y patrimonio propio para resolver las controversias en la materia. La confluencia de esfuerzos provenientes de diferentes frentes de la sociedad se materializó en la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio del 2002, la cual también proclamó la integración del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). Con ello, se concretizó la regulación de este nuevo espacio entre ciudadano-gobierno. La política pública de transparencia continuaba su evolución por la arena política mexicana, anclada a su herencia normativa.

En la opinión del de la voz, la transparencia es un concepto que se empujó desde las altas esferas de influencia en el panorama global. La tendencia a globalizar y liberalizar el mercado exige reglas y procesos transparentes que incentiven la competencia. Inclusive la sociedad civil que participó en el proceso, tiene actores eminentemente liberales como la Fundación Konrad Adenauer Stiftung, la cual es “una fundación política allegada a la Unión

Democrática Cristiana...de las tradiciones social-cristiana, conservadora y liberal.” (KAS 2017). Desde luego, la participación académica y de periodistas a título personal representa la pequeña participación civil.

El contexto nacional se volvió a transformar cuando en la Federación se advirtió la necesidad de homogeneizar la práctica del campo organizacional. Dado que en un inicio la norma jurídica general no había reglamentado el ejercicio del DAIP, las entidades federales lo hicieron a discreción, resultando casos atípicos, cómo se relata adelante, fue el de Sonora. El 22 de noviembre del 2005 se llevó a cabo el Primer Foro Nacional de Transparencia Local en Guadalajara, Jalisco. De ahí se firmó “La Declaración de Guadalajara”, donde se propuso una reforma constitucional para incorporar los requisitos mínimos para dar cumplimiento al DAIP. Durante marzo del 2006, se llevó a cabo la XXVIII Conferencia Nacional de Gobernadores donde Erika Larregui Nagel, diputada de la LX legislatura del H. Congreso de la Unión, de la bancada del partido Verde Ecologista, expresó “debemos contar con un cuerpo colegiado que, únicamente en materia de acceso a la información pública, obligue a los demás entes de la federación a que cumplan con las disposiciones de información pública y protección de datos personales” (16 de noviembre 2006, gaceta parlamentaria, 4). Casi ocho meses después la reforma al artículo sexto fue publicado. Se adicionó al artículo sexto constitucional un segundo párrafo con siete fracciones dirigidas a regir el ejercicio del DAIP en la Federación y de las entidades federativas.

Tabla 8.

Fracciones adicionadas al artículo sexto constitucional el 20 de julio 2007 en reforma federal

I.	Información pública, reserva y principio de máxima publicidad.	II.	Datos personales, información protegida.
III.	Información pública gratuita, acceso incuestionado.	IV.	Mecanismos y procedimientos expeditos. Órganos especializados,



		imparciales, con autonomía operativa, de gestión y de decisión.
V.	Sujetos obligados. Obligación de archivar el ejercicio del recurso público.	VI. Claridad sobre el flujo del recurso público.
VII.	Ignorar la ley será sancionado.	

Fuente: elaboración propia a partir del Diario Oficial de la Federación del día 20 de julio del 2007.

Las siete fracciones servirían como criterios unificadores. Se buscó homogeneizar la práctica del campo organizacional de la transparencia en todo el país. Destacó de esta reforma la fracción cuarta, que ordena la sustanciación de controversias por órganos especializados, imparciales con autonomía operativa, de gestión y decisión. Guillermo Noriega, actor de la transparencia en Sonora, en entrevista señaló al respecto

“Esa reforma no sirvió para maldita la cosa [...]por que a la hora, en el tema de la transparencia, al momento que llega a los legisladores locales y a manos de los gobernadores se viene abajo por que empiezan a surgir una serie de ocurrencias, que ya sabemos en su totalidad que termina sucediendo. Se desvirtúa, se le meten candados, todo trabas como para que no funcione. Desde municipio que te pedían que fueras residente del municipio y pagar impuestos ahí para poder preguntarle al municipio, hasta costos excesivos para la reproducción de documentos, llámese como no se imagina...” (Guillermo Noriega 2017).

La reforma también impuso la obligación de “contar con sistemas electrónicos para que cualquier persona pueda hacer uso remoto de los mecanismos de acceso a la información pública y de los procedimientos de revisión a los que refiere este Decreto, a más tardar en dos años a partir de la entrada en vigor del mismo” (DOF 2007). A pesar de que la reforma de julio del 2007 al artículo sexto era clara, los diputados sonorenses no realizaron cambio alguno al campo atípico de dicha entidad federativa hasta el 2010. Sólo después de la sentencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la acción de inconstitucionalidad 76/2008, promovida por el entonces Procurador de la República, Eduardo Medina Mora, los engranes institucionales de Sonora se pusieron en movimiento.

La acción de inconstitucionalidad 76/2008 argumentó que la reunión en una sola dependencia de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos y de Acceso a la Información Pública en Querétaro era contraria a lo señalado por el artículo sexto constitucional después de la reforma de julio del 2007, “principalmente porque afecta los principios de autonomía y de especialización” (76/2008). La sentencia estableció,

se advierte que la especialización que debe caracterizar a los órganos garantes del derecho de acceso a la información, encuentra sustento en la forma y términos en que se busca garantizar dicho derecho, así como en el fortalecimiento del mismo, en tanto se constituye como una herramienta fundamental para la consolidación de la democracia. La característica de especialidad que expresamente se confirió a los órganos garantes del derecho de acceso a la información, es parte de un conjunto de principios y bases que tienen como propósito el fortalecimiento de la garantía individual prevista en el artículo 6o. Constitucional. Es así que el diseño de un esquema institucional que la Constitución Federal considera idóneo para ese fin, debe ser atendido por el legislador, al constituirse como uno de los elementos que el Constituyente consideró relevante para garantizar el derecho de acceso a la información. El requisito de especialización implica pues, que los órganos u organismos no tengan competencias diversas a las directamente vinculadas al derecho de acceso a la información (DOF 2008).

El poder judicial resolvía la acción de inconstitucionalidad, que a la postre habría de afectar el campo organizacional de la transparencia en Sonora.

La siguiente transformación en el contexto federal de incidencia para el campo de la transparencia en Sonora sería otra reforma al artículo sexto constitucional. Se daría con la llegada de un nuevo Presidente. El 2 de diciembre del 2012, el recién electo Presidente de la República, Enrique Peña Nieto, anunciaba que se había logrado un “pacto por México”. En ese discurso Peña Nieto señaló que el pacto incluía acuerdos esenciales para la vida nacional, incluidos esfuerzos para “incrementar y comprometer transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción [...] perfeccionar las condiciones de una gobernabilidad democrática” (Peña Nieto 2012). Para marzo del 2013, después de algunas modificaciones, la reforma fue aprobada por la cámara alta y enviada a los diputados. La reforma una vez

más fue modificada por los diputados y aprobada en agosto del 2013 para enviarse de nuevo a los senadores. Los senadores aprobaron una vez más en octubre del 2013. Finalmente, fue sancionada por el ejecutivo y publicada en el DOF el 7 de febrero del 2014.

Del artículo sexto constitucional se reformaron las fracciones I, IV y V del apartado A y se adicionó la fracción VIII. Concretamente, la reforma consistió en ampliar el catálogo de sujetos obligados; se creó la obligación de publicar indicadores en relación con la rendición de cuentas, es decir, objetivos y resultados; se otorgó autonomía constitucional a los organismos garantes especializados e imparciales; se creó un nuevo órgano garante a nivel federal con mayor rango de competencia que su predecesor y se facultó a este para atraer asuntos de interés nacional de los órganos garantes de las entidades federativas; las resoluciones del órgano garante federal son inatacables, salvo en casos de excepción por motivos de seguridad nacional. Además, se adicionaron otros textos a la constitución en diversos artículos que otorgaron la facultad a los órganos garantes de interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes que afectaran los intereses de los ciudadanos en la materia y se hicieron sujetos a los comisionados del órgano garante federal de juicio político. La reforma constitucional en su artículo segundo transitorio ordenó al Congreso de la Unión expedir una Ley General del artículo sexto constitucional en materia de transparencia, así como alinear todas las leyes reglamentarias en la materia a más tardar en un año a partir del día de su publicación.

La encomienda de la reforma constitucional fue cumplimentada el 4 de mayo del 2015, cuando se publica en el DOF la nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en adelante LGTAIP. La LGTAIP incluyó cambiar el anterior nombre

del órgano garante nacional IFAI, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, para establecerse como INAI, Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. En su primer comunicado, INAI-OI/001/15 el INAI estableció que “en el periodo de seis meses, el Instituto expediría los lineamientos necesarios para el ejercicio de sus funciones” (INAI 2015, 2); la inclusión de criterios de unificación de procedimientos para que los sujetos obligados actuaran uniformemente a la hora de archivar información y responder a solicitudes de información era eminente. Además, la nueva ley estableció diversos cambios, entre los que destacan los siguientes.

- A) Todos aquellos entes que reciban recursos del erario público, incluidos órganos autónomos, dependencias, sindicatos y partidos políticos estarán obligados a establecer transparencia para que el ciudadano esté en condiciones de requerirles una rendición de cuentas. Los sindicatos están obligados a hacer públicos los contratos y convenios que establezcan con otras autoridades y que los hagan beneficiarios de los recursos públicos.
- B) Se definió e integró el Sistema Nacional de Transparencia, liderado por el INAI e integrado por los órganos garantes de las entidades federativas, la Auditoría Superior de la Federación, el Archivo General de la Nación y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, para fortalecer la rendición de cuentas del Estado mexicano y de las entidades federativas.
- C) El INAI adquirió facultades de atracción sobre asuntos de relevancia nacional que por su trascendencia o interés lo ameriten.

- D) Se creó la Plataforma Nacional de Transparencia para facilitar el acceso a la información pública a los ciudadanos. Se estableció que a través de la PNT se gestionaría el trámite de las solicitudes de información, los recursos de revisión, así como las obligaciones de los sujetos obligados.
- E) Se estableció que los órganos garantes serán quienes sancionen cuando no haya respuesta por parte de los sujetos obligados, o cuando ésta sea de mala calidad, ya sea por dolo o mala fe; incumplir los plazos para entregar la información; y, en general, cualquier acción tendiente a obstaculizar el ejercicio del DAIP.
- F) Una vez establecida la sanción, los órganos garantes dan vista a la autoridad competente para que aplique la sanción correspondiente.

La ley general representó un nuevo reto para el campo en Sonora. Para una consulta rápida, se agrega una tabla (Anexo 6) que señala puntualmente las transformaciones nacionales que afectaron el campo de la transparencia en Sonora. Cómo se verá en el siguiente apartado del capítulo, la mayoría de las transformaciones normativas de Sonora fueron motivadas por transformaciones normativas nacionales.

### **4.3 Origen de la Transparencia Gubernamental en Sonora: una consulta no consultada**

En Sonora, la era de la transparencia gubernamental inició con muchos rasgos característicos de la vieja dinámica de decisión unilateral en el gobierno, “ha sido caracterizada por el caos, la simulación, la opacidad y la indiferencia gubernamental, desde el proceso legislativo hasta el transcurso de su entrada en vigor” (Bejarano y Noriega 2006, 6). El 18 de diciembre del 2003 se generó en la cúpula del poder estatal Sonorense, una estrategia para generar la norma jurídica en el tema de transparencia que incluía un ejercicio de colaboración con la ciudadanía. La Jornada Estatal de Consulta Ciudadana sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública en el Estado de Sonora tuvo como propósito “generar los espacios que permitan una mayor participación de la sociedad en el análisis y deliberación de los asuntos del gobierno, dentro del proceso de la creación de la “Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora” la cual sería la decimoquinta ley relativa en los Estados Unidos Mexicanos” (Comisión Permanente de Contralores 2004, 2).

Se facilitaron foros con mesas de trabajo en la ciudad de Navojoa, Hermosillo, Caborca, Ures y Nogales. Las mesas de trabajo cubrían cuatro tópicos principales: a) El acceso a la información pública como derecho fundamental, b) Las entidades obligadas a proporcionar información pública, c) Naturaleza de la información pública y d) El órgano encargado de salvaguardar el derecho de acceso a la información pública. El objetivo fue involucrar a la ciudadanía en la creación de la nueva ley de transparencia. La ciudadanía sonorenses respondió con 94 ponencias. El ejercicio propuesto por el gobierno sonorenses resonó en las

expectativas de la ciudadanía. La nutrida participación de ponencias hace suponer que se veía con buenos ojos abrir el gobierno a la participación activa de la ciudadanía.

Guillermo Noriega (2017), presidente de la asociación civil que se le catalogó como “la organización de la transparencia en Sonora” (Noriega 2017) señaló en entrevista realizada para esta investigación “Hubo una serie de foros en Sonora. Nosotros sistematizamos la información[...] el 92 % que se presentaron en los foros para construir la ley de acceso a la información pública se estableció que debía haber un órgano garante autónomo, especializado que dirimiera las controversias...”. Tras la consulta, el gobernador sonoreño presentó ante el poder legislativo la iniciativa de ley que fue respaldada por las fuerzas políticas representativas del estado.

Así dio inicio formalmente el proceso legislativo que en teoría obedecería el interés y las posiciones expuestas por parte de la ciudadanía en los foros de consulta. Sin embargo, en todo el país llamó la atención la opacidad que caracterizó al citado proceso en materia de apertura informativa. Es decir, el legislativo local, paradójicamente del tema en discusión, evidenció su arcaica metodología legislativa, caracterizada principalmente por la poca transparencia y reticencia al escrutinio público. A pesar de la presión social, los legisladores se rehusaron en dar a conocer a la opinión pública los avances en la integración de la futura ley de transparencia. (Bejarano y Noriega 2006, 6).

La ciudadanía sonoreña sufrió la alienación de su gobierno en la consagración de una democracia participativa. A la postre, quedaría de manifiesto que la nueva ley de transparencia del estado contendría graves errores de diseño. Un tercio de la ciudadanía participante de las mesas de trabajo externó la necesidad de contar con un organismo garante de la transparencia autónomo, ciudadano y especializado (Bejarano y Noriega 2006), sin embargo, el gobierno respondió con un diseño que no cumplía con las características que los gobernados habían sugerido. De esta forma, la transparencia arrancó a la antigüita, con el

viejo y conocido tufo de la arbitrariedad. La administración pública menospreció el voto de confianza entregado por la ciudadanía, lo que quizás, hacia el futuro, afectó las posibilidades de participación y de colaboración de los gobernados con la administración estatal.



#### **4.4 Recorrido normativo en materia de transparencia en Sonora**

El 8 de octubre del 2004, entró en vigor la primera reforma para reglamentar la materia de transparencia gubernamental en Sonora. La publicación de la ley #79 adicionó texto constitucional “con el objeto de establecer las bases para convertir en realidad el derecho de acceso a la información pública en nuestra Entidad; sustentando y justificando la viabilidad legal” (Ley 74, 2004). En la exposición de motivos de la ley #79, los diputados argumentaron los motivos que los llevaron a plantear la organización de competencias, facultades y obligaciones del campo de la transparencia gubernamental como lo hicieron. Partieron de sostener que en su opinión era fundamental consagrar en rango constitucional tres principios en materia del DAIP, para que la ley secundaria tuviera que sujetarse a ellos. El primero hace referencia a la necesidad de implementar la primera instancia en materia de transparencia gubernamental a la autoridad obligada, estableciendo que se habrá de legislar en la materia para establecer criterios generales y procedimientos sencillos. El segundo hace patente la necesidad de un órgano autónomo para vigilar el DAIP. El tercero habla de “un órgano responsable” de impulsar transformaciones culturales, capacitar y elaborar criterios de catalogación y conservación de documentos. Al respecto, Guillermo Noriega, de presidente de Sonora Ciudadana A.C. por 10 años, señaló en entrevista

“Cuando nosotros llegamos de esos foros y nos dimos cuenta que la ley, la reforma constitucional y posterior ley, no se creo ese órgano garante constitucional, autónomo, sino que bajo una lógica empresarial, pos de cumplir, pero no cumplir y decir que sí y de más, se creo un Instituto de Transparencia que antes era el Instituto de Investigaciones Legislativas, se eligen una serie de comisionados, de hecho uno renunció[...] lástima que renunció se necesita gente así. Y surge el tribunal estatal electoral como el órgano garante realmente, el otro era de promoción meramente y esa se convirtió en nuestra primer causa. Nos tardamos cinco años en convencerlos y nunca los convencimos realmente. Tuvimos que ir a pelear la reforma constitucional en México, para que se dijera que era un órgano garante, autónomo y especializado.” (Guillermo Noriega 2017).

De este modo en Sonora, el mapa del campo de la transparencia gubernamental comenzó a tomar su forma. Se habla en la iniciativa de ley de “un sistema operativo básico” para recibir y contestar solicitudes de información de modo que no incremente la burocracia. La autoridad que tenga que dar respuesta a la solicitud, se convierte en la encargada de darle trámite. Subrayan los legisladores la necesidad de no generar “un crecimiento burocrático que pueda impactar las finanzas públicas” (Ley 79 2004, 4); identifican que la implementación en la materia modificaría con el paso del tiempo “los sistemas y criterios de archivo documental de la autoridad como la propia cultura y los niveles de transparencia de los servidores públicos estatales y municipales” (Ley 79 2004, 4).

Para la integración del órgano garante de la materia, los diputados consideraron lo que llamaron “aspectos básicos” a tomarse en cuenta.

1. Que la implementación del sistema para ejercitar DAIP no genere “una carga adicional para los contribuyentes”, o que el costo sea el menor posible.
2. La integración del organismo requiriendo requisitos básicos (sin requisitos de especialización).
3. Autonomía constitucional, alta dirección elegida por votación calificada en el Congreso del Estado.

Con estos criterios en mente, se llegó a la conclusión de que el Tribunal Estatal Electoral, tenía los medios necesarios para cumplir con la tarea de vigilar el ejercicio del DAIP y resolver las controversias que se suscitaban entre ciudadano y sujetos obligados por aspectos del trámite de la solicitud de información pública.

En consecuencia, siendo el Tribunal Estatal Electoral un organismo constitucional autónomo, cuyos miembros se designan por votación de mayoría calificada del Congreso del Estado, con capacidad para recibir hasta diez veces más de su carga de

trabajo actual y con disponibilidad sobrada de tiempo para lograr una especialización adicional a la que hasta ahora le es propia, sin menoscabo de sus niveles de eficiencia, consideramos que para que el Estado de Sonora disponga de un organismo garante del derecho de acceso a la información pública de igual o mejor calidad que los hasta ahora existentes en otras entidades, sin costo adicional para los contribuyentes, puede encargársele esta función al Tribunal Estatal Electoral (Ley 79 2004, 8).

En cuanto a la necesidad de incidir en la transformación cultural, y hacer los lineamientos entorno a la catalogación y archivo de documentación, el Congreso del Estado consideró reservarse para sí dichas funciones, en tanto que consideró estar integrado de “representaciones plurales del espectro político del Estado”, que es lo mismo que decir que está integrado de espíritus, que bondadosamente se manifiestan mediante la decisión del legislador. El poder político que se disputa las urnas, decidió que era su función decidir los lineamientos en cuanto a la clasificación de la información y en cuanto a determinar la práctica en la solicitud de información. La estructura que gestiona el asunto colectivo decidió establecer unilateralmente canales de comunicación entre ella y los ciudadanos, designando para ello a personas inexpertas en el tema. Abrir el campo de la transparencia gubernamental fue el primer paso para establecer mecanismos de vigilancia, control, participación y colaboración ciudadana. Se decidió insertar un organismo con el fin de permitir la participación y colaboración ciudadana en un sistema que fue diseñado de origen sin tomar en cuenta su opinión.

El diseño institucional contenido en la ley 79 generó las bases fundacionales de una organización atípica compuesta por dos entidades. La primera entidad fue el resultado de mutar el Tribunal Estatal Electoral (TEE), encargado y especializado de resolver controversias en materia electoral, a Tribunal Estatal Electoral y de Transparencia Informativa (TEETI). Se omitió el requerimiento hecho por los sonorenses de un órgano

garante especializado y ciudadano para la garantía del DAIP en Sonora, “estableciendo un Tribunal Estatal Electoral y de Transparencia Informativa, que será, como lo es ahora, un órgano autónomo, con personalidad jurídica, y patrimonios propios, para que se constituya como la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, de procesos de participación ciudadana y de acceso a la información pública” (Ley 79 2004, 8). El Congreso del Estado de Sonora aprovechó la ley 79 para reclamar la atribución de designar a los magistrados para integrar el recién creado órgano garante de transparencia gubernamental, cuyo efecto logró mediante la derogación del artículo tercero transitorio de la ley 151 publicada en el Boletín Oficial de Sonora el 15 de marzo del 2004, el cual designaba a los magistrados.

Por cuanto es razonable asumir que la nueva órbita competencial que se le asigne a este organismo colegiado pudiese requerir titulares con perfiles distintos a los de quienes hasta ahora sólo han sido considerados para desarrollar una función de derecho electoral, resulta en ese tenor, enteramente procedente y conveniente derogar el artículo tercero transitorio de la ley 151 publicada en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado el 15 de marzo del año en curso, de tal forma que esta Soberanía, y por su conducto el pueblo sonorense, recobre la atribución de designar a los tres magistrados propietarios y los dos suplentes que integrarán el nuevo Tribunal Estatal Electoral y de Transparencia Informativa. (Ley 79 2004, 8).

El 25 de febrero del 2005, nació Instituto de Transparencia Informativa (ITI), segunda entidad tomadora de decisiones en el campo de la transparencia gubernamental. Este segundo hito marca el día de la publicación de la ley 156, de Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora. El ITI fue el órgano asignado con la tarea diseñar los lineamientos sobre los procesos de acceso a información e implementar la socialización del conocimiento del campo organizacional a los ciudadanos sonorenses.

La ley 156, encumbra “el derecho del hombre [...] de acceder y contar con información adecuada para regular su conducta y relaciones en todos los aspectos de su vida social” (Ley 156 2005, 3). Encumbra también el “ejercicio permanente y sistemático de participación de

la sociedad en la definición, ejecución, promoción y evaluación de las políticas públicas [...], una vigilancia social permanente de las acciones gubernamentales” (ley 156 2005, 4). Se manifiesta que toda información que se genere, procese o esté en poder de los entes públicos, es de carácter público y por lo tanto está a disposición de las personas. Poco ha podido incidir el ciudadano común en la política pública como consecuencia del encumbramiento del DAIP en la constitución sonoreense.

De origen la ley 156, tuvo como objetivo legitimar la acción de la administración pública, permitiendo un control al ciudadano únicamente sobre “la eficiencia y la legalidad del gobierno” (Ley 156 2005, 4); hizo patente la utilidad de la información bien archivada para la administración pública afirmando “En la medida en que la información se encuentre clasificada y ordenada, en esa medida podrá ser consultada con rapidez por el gobierno, para atender con oportunidad los problemas que a diario se presentan en el Estado, tanto en lo público, como lo social” (Ley 156 2005, 4), pero no explicitó el rol del ciudadano común, en la conformación de agenda. Por el contrario, señala explícitamente que la clasificación y el orden en la información pública se pensó como un recurso de la administración pública, pero con la vieja visión de que la administración pública es propiedad de quienes ocupan la función pública. Los gobernados no participarían en la identificación de la información reservada y confidencial, y su única vía para incidir en la catalogación de información sería la controversia, alimentando la generación de criterios jurisdiccionales.

La ley 156 estableció quienes serían los sujetos obligados, las obligaciones de difusión de información de oficio, los procedimientos para ejercitar el DAIP, los medios de impugnación, las sanciones a los sujetos obligados incumplidos y los casos de información de acceso

restringido, confidencial o reservada. De igual forma, en sus transitorios estableció obligaciones a los sujetos obligados, para que nombraran a las personas que habrían de participar en la implementación del sistema operativo de solicitud de información. Estableció fecha para iniciar a recibir solicitudes, la cual sería aplazada, y ordenó mandar hacer comisiones en el Congreso del Estado para que se ocuparan de designar a los vocales del nuevo Instituto creado. La designación de los entonces vocales no incluía en su proceso deliberativo la participación ciudadana.

El artículo sexto transitorio de la ley 156, relata cómo surgió el ITI en el mapa de la administración pública tomando los recursos y la forma administrativa de otro ente dentro del Congreso de Sonora que desapareció. El Instituto de Investigaciones Legislativas, un órgano del Congreso del Estado, se convirtió por decreto en el Instituto de Transparencia Informativa. La sujeción política y financiera que experimentaba el extinto Instituto de Investigaciones al H. Congreso del Estado, permaneció igual con el nuevo ITI. En su origen, el Instituto de Transparencia nace como una dirección interna del H. Congreso del Estado del cual dependía financieramente y administrativamente.

El reclamo civil de aquel entonces subrayaba la necesidad de un organismo autónomo, ciudadano y especializado para lidiar con los asuntos de transparencia gubernamental fue un reclamo ignorado. Con el acomodo de arranque del campo de la transparencia gubernamental, una vez más la dinámica entre ciudadano y gobierno, estuvo envuelta en decisiones unilaterales de la red de actores en la función pública, donde la participación del ciudadano fue meramente anecdótica. Se deja manifiesta una relación vincular asimétrica entre el ciudadano y su administración pública. La oportunidad de colaboración entre los

ciudadanos y su administración pública fue cooptada por la incongruencia de una administración que pidió opinión, pero no admitió participación en la decisión. Era necesario crear un organismo garante de la transparencia gubernamental, integrado por ciudadanos en posición de autonomía frente a la estructura que habría de vigilar y sancionar. El funcionamiento del órgano garante, como participante activo en la reconfiguración del vínculo entre ciudadano y su administración pública para la progresión hacia un efectivo Estado de Derecho se vio limitado al quedar supeditado a la estructura que tenía que ayudar a transformar. El vínculo relacional del Instituto de Transparencia con el Congreso del Estado dio impidió tres características que la ciudadanía había exigido para su órgano garante de transparencia: autonomía, ciudadanización y especialización. La decisión de la administración pública de establecer la estructura del campo organizacional de la transparencia gubernamental como lo hizo, refleja un modo de gobierno tradicional (Cano Ordiano 2017), derivado de procesos decisorios sin participación ciudadana. La red de actores que ocupa la administración pública mantuvo el dominio de la organización formal del campo organizacional de la transparencia gubernamental en Sonora, la cual además, fue fraccionada en dos partes. Es valioso advertir que la decisión pública que se tomó limita colectivamente a los ciudadanos sonorenses, pues la integración del campo de la transparencia gubernamental no fomentó ni registró experiencias de aprendizaje y experimentación entre el ciudadano y su administración pública en su desarrollo.

Si en la implementación de la política pública de transparencia gubernamental en México, la creación de un órgano garante, no fue un asunto ampliamente discutido, en Sonora, tampoco lo fue. Si bien las características de un organismo ideal se ofrecieron por parte de la ciudadanía, no fue tema a discutir la utilidad de un órgano garante. Peña Mancillas (2009)

considera que no hay evidencia que sugiera que los órganos garantes se vinculen de alguna forma con los objetivos esperados de la transparencia, si se consideran como objetivos de transparencia los emanados de reconocimientos internacionales en materia de corrupción asumidos por México como Estado-nación parte en las Naciones Unidas. Los objetivos que se desprenden de esos acuerdos en las Naciones Unidas acuden a la transparencia como un rasgo estratégico a desarrollar en el desempeño de la administración pública. Vinculan a la transparencia con el combate a la corrupción. Cuando México rindió informe a las Naciones Unidas acerca de sus recursos, instancias y normas, para combatir la corrupción, los órganos garantes de la transparencia no fueron incluidos en esa lista (Peña Mancillas 2009).

Desarrollar una estrategia para avanzar en la agenda de transparencia implica tener claridad respecto a los objetivos que se persiguen (Arellano Gault 2008, Peña Mancillas 2009). ¿Qué objetivos se plantearon para la agenda de la transparencia en Sonora en un inicio? La norma indicaba que la nueva ley en materia de transparencia tenía como finalidad garantizar el acceso de toda persona a la información pública que estuviera en poder de los sujetos obligados. El Instituto de transparencia fue concebido como “un órgano del Congreso del Estado con autonomía técnica, de gestión y de organización” para desarrollar el flujo de la información pública. El enfoque era en desarrollar los lineamientos de los procesos y categorías respecto a la información, una tarea que quedó, en última instancia, bajo la responsabilidad del poder legislativo.

Autores como Bejarano y Noriega (2006) señalan en Sonora el arreglo institucional fue un proceso cerrado, ajeno a la participación social. Se conformó una estrategia de implementación que de origen contaba con una fisonomía que incluía la participación de dos



organismos. Uno para dirimir controversias y otro para crear lineamientos de procesos de flujo de información pública entre ciudadano y gobierno. Ninguno de los dos era ciudadano o especializado, y solo uno gozaba de autonomía constitucional. Algunos cambios a la norma jurídica, junto con algunos decretos ejecutivos tuvieron que suceder, para que se logrará el objetivo de comenzar a recibir solicitudes de información que la ley 156 había planteado.

El 16 de marzo del 2005, mediante acuerdo #112 en el Congreso del Estado, se integró la comisión para dar trámite a la convocatoria de elección de vocales, la cual se publicó el 28 de marzo del 2005 y venció el término para registro de aspirantes el 26 de abril del 2005. Por medio del decreto #245, publicado el 22 de diciembre del 2005, se designaron vocales para el Instituto de Transparencia, además de que se re – agendó la fecha para empezar a recibir solicitudes de información por partes de los ciudadanos. Quedó como nueva fecha para comenzar a recibir solicitudes de información el primero de agosto del 2006. Se nombran como vocales a Alfredo López Moreno por dos años, a Francisco Cuevas por cuatro años y a Ricardo Hurtado Ibarra por seis años. Ese mismo día se establece la meta de iniciar a recibir solicitudes el primero de agosto del 2006. El 13 de enero del año 2006, el vocal López Moreno renuncia argumentando que no encontró condiciones para trabajar (Dossier Político 2006). Se tomaron diez meses en nombrar a los tres vocales, menos de un mes después, viene esta renuncia. El 9 de febrero del 2006 se publica en el Boletín Oficial del Estado de Sonora el nombramiento de Conrado Samaniego Villasana como vocal del Instituto de Transparencia Informativa. Escapa de los alcances de la presente investigación, corroborar de fuentes directas, es decir, de personas que intervinieron directamente en la situación narrada, las dificultades del período de diez meses para nombrar a los vocales elegidos en un primer momento. Tampoco se pudo localizar a Alfredo López Moreno para profundizar en la

narración de las condiciones que encontró él para trabajar. Sin embargo, del proceso decisorio acerca de la asignación de vocales, se infiere una férrea negociación política.

En abril del 2006, Guillermo Noriega de Sonora Ciudadana A.C., asociación para la investigación del desarrollo de la democracia, señaló que, de inició, el campo de la transparencia encontró limitantes, comenzando por la económica, sin embargo apuntó que era necesario conocer el gasto en imagen pública del gobernador, para contrastar gastos y advertir las prioridades del gobierno. Declaró que debido a las limitantes económicas, el campo de la transparencia tuvo un comienzo titubeante. Señaló también que la tardanza para implementar la transparencia en Sonora se debió a la intención del gobierno del Estado de dejar la fiscalización del proceso electoral del 2006 fuera de los alcances de la ley.

Ya hubo un vocal que renunció por la dependencia del Congreso y la resistencia que hay de invertirle al sistema, por eso quisiéramos que este instituto de transparencia fuese un órgano garante[...] El hecho de que nuestros legisladores se hayan tardado diez meses para nombrar a los vocales del ITI por obvias razones: para que el desarrollo del proceso electoral quedase fuera de fiscalización y de esta ley, dejó muy mal sabor de boca entre la ciudadanía; y luego, esta ocurrencia de nuestros diputados de cobrar fuertemente las copias y reproducción de documentos [...] 5 pesos la copia simple[...] esta es una limitante para que los ciudadanos preguntemos[...] simulamos ser transparentes por un lado pero por el otro te ponen todos los traspies posibles para que no preguntes (Dossier Político 2006).

En septiembre del 2006, Ricardo Ibarra Hurtado, vocal del ITI, anunció a la prensa que el Instituto había sufrido un recorte de un millón trescientos mil pesos, pero que esto no afectaría los asuntos prioritarios (Dossier Político 2006). Para octubre del año 2006, los vocales se reunieron con el Diputado de la fracción parlamentaria del PAN de Carlos Amaya. El diputado les expresó la necesidad de “analizar el presupuesto para el año siguiente para continuar con su plan de trabajo en lo que sería lo adecuado para el Instituto: es importante que plasmen sus necesidades y las presenten al Congreso para considerarlas en el ejercicio

del próximo año” (Termómetro en Línea 2006). De este suceso hay que advertir diversos aspectos que fueron relevantes para el órgano garante.

En primer lugar, la responsabilidad de desarrollar y diseñar una estrategia del plan de trabajo de un Instituto que en aquel entonces tenía la encomienda de auxiliar en la garantía del derecho humano fundamental de acceso a la información pública para los ciudadanos del estado de Sonora, así como los lineamientos para clasificar la información recayó en tres personas inexpertas en el tema asignadas por el Congreso del Estado, sin participación ciudadana. Segunda, la viabilidad para realizar la estrategia planteada por los vocales del Instituto, dependía de la obtención de una parte del erario público para llevarla a cabo. Dado que el Instituto estaba, administrativamente, a cargo del Congreso del Estado, compitió con el resto de las actividades del sistema parlamentario para obtener recurso.

¿Se convierte entonces el reparto del erario público en una negociación política entre quienes son los encargados de repartirlo? Se advierte un mecanismo de incidencia profunda que relaciona a la cámara del poder legislativo con las entidades tomadoras de decisiones de la administración pública. Se exhibe un modo de vinculación asimétrico entre quienes tienen la potestad de asignar presupuesto y quienes lo reciben. En el tablero político las personas ocupan diversos roles y se adhieren a diversas redes de actores. El Congreso dota de recursos al funcionario en la administración pública, por lo que se crea un vínculo de dependencia entre el que otorga y recibe. Existe una falla sistémica que da al traste con la noción de una separación de poderes dirigida a evitar la arbitrariedad. La misma obligación que impone la constitución sonoreense de un órgano constitucional autónomo se debilita al fomentar este modo de vinculación entre la cámara y el órgano garante de transparencia.

La apertura de un campo organizacional dentro de la estructura de la administración pública representa un nuevo espacio sujeto a ser ocupado. Este nuevo espacio, va acompañado de una entidad tomadora de decisiones, que se concibe como una plataforma de ejercicio de poder en tanto cuenta con recursos financieros, institucionales, organizacionales y en general, todos los recursos que envuelven la función pública y la decisión final sobre el gasto de la parte asignada del erario para el organismo y otros aspectos relevantes al dominio de su tema, en este caso la transparencia. La asignación de la alta dirección quedó en manos de los curules locales. Los partidos políticos negocian y acuerdan con recursos públicos a conveniencia. La permanencia en el poder es el asunto primordial, relegando el bienestar colectivo.

Mientras en el plano estatal, el campo de la transparencia *se acomodaba*, en el plano Federal se buscaba homogeneizar la práctica mediante reforma al artículo sexto constitucional del 20 de julio del 2007. Pasaron casi cinco años, para que Sonora acatara el mandato constitucional, a pesar de que la reforma otorgó un año a las legislaciones estatales para armonizarse a la política federal. Por ello, no fue hasta el 26 de marzo del 2012 que el Instituto de Transparencia Informativa del Estado de Sonora comenzó a garantizar el derecho de acceso a la información pública, una vez que se hicieron los cambios requeridos en las instituciones formales.

Por fin, seis meses después de que Guillermo Padrés asumiera la gubernatura, el 23 de marzo del 2010 se presentó en el Congreso del Estado de Sonora la iniciativa de la Ley #79 la cual considero importante hacer modificaciones institucionales que alinearan las disposiciones

normativas de Sonora al marco nacional. Se destaca que el Instituto de Transparencia Informativa convocó a la ciudadanía a participar en una consulta social abierta para la reforma constitucional y avance de la legislación sonorense en la materia desde noviembre del 2009, culminando en abril del 2010. La iniciativa de reforma constitucional #79

plantea la separación de responsabilidades encomendadas al Tribunal Estatal Electoral y de Transparencia Informativa, a efecto de que únicamente se encargue de resolver controversias relacionadas a la materia electoral y que las relacionadas a garantizar el derecho de acceso a la información pública pasen al Instituto de Transparencia Informativa del Estado de Sonora [...], los organismos encargados de garantizar el acceso a la información pública, serán especializados e imparciales y con autonomía operativa de gestión y de decisión; razón por la cual no podrán tener otra especialidad ni depender de ninguno de los poderes; lo que significa que debe contar con autonomía operativa y de decisión. (Ley 79 2010, 12).

La característica de especialización para el órgano garante de la transparencia en Sonora que había sido demandada por los ciudadanos antes de que éste fuera abierto, finalmente era atendida por los legisladores, quienes tuvieron que ceder ante la autoridad federal. Para entonces, los legisladores daban cuenta sobre el hecho de que “el derecho a la información pública ha atravesado por una evolución histórica plagada de dificultades” (Ley 79 2010, 6), aunque omitieron declarar que dichas dificultades se debían (y se deben) principalmente a la propia renuencia de los funcionarios públicos que ejercen la administración pública a transformar el viejo modelo tradicional de gobernar. Además de la especialización del ITIES, la ley 79 estableció como obligatorio que el Congreso integrara los vocales del Instituto con personas de ambos sexos. De igual manera se estableció que era necesario garantizar la rotación de la Presidencia del Instituto entre sus tres integrantes, situación que a la postre no se logró.

Los dos primeros artículos transitorios de la ley 79 establecieron que dicha ley entraría en vigor el primero de enero del 2011, así como un plazo de 180 días para que el Congreso del Estado legislará la ley reglamentaria para hacerla congruente con el resto de la normatividad. Por su parte el artículo tercero transitorio ordenó el trabajo en conjunto del Congreso del Estado, el Tribunal Estatal Electoral y el Instituto de Transparencia informativa para realizar “previsiones presupuestarias, la reasignación de personas, recursos materiales y financieros, así como los activos patrimoniales que resulten necesarios para que la entrada en vigor de esta Ley, el Instituto pueda contar con elementos suficientes para ejercer sus funciones” (Ley 79 2010, 18). Para ello se estableció que se haría un análisis por parte del Congreso de los recursos entregados al TEETI para el cumplimiento de sus funciones y en relación a ello asignar el presupuesto al ITIES. El cuarto estableció que una vez hechos los cambios ordenados, el ITIES recibiría los asuntos de la materia que estuvieran en trámite para su substanciación. Por último estableció que todas las leyes que hicieran referencia al TEETI, se entenderían hacen referencia el TEE en tanto se hicieran los cambios normativos correspondientes.

Atendiendo a los transitorio de la ley #79 del 2010 aprobada por los diputados el 1 de junio del 2010, el 2 de diciembre del 2010 se presentó iniciativa de reforma para adicionar y derogar diversas disposiciones de la ley de acceso a la información pública de Sonora, la cual tenía como objeto

“la creación de una nueva ley secundaria en materia de acceso a la información pública, que contemple los principios establecidos en las últimas modificaciones que en dicha materia se han realizado al artículo 6to de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que a su vez, consagrará disposiciones relativas a las nuevas facultades que deberá ejercer el Instituto de Transparencia Informativa del

Estado de Sonora, con base en las disposiciones contenidas en la referida ley 79.” (Decreto 153 2011, 14).

Finalmente, poco más de un año después, el 12 de diciembre del 2011, se publicó el Decreto 153, el cual estableció noventa días naturales para entrar en vigor. Así, el ITIES, finalmente el día 26 de marzo del 2012 tomó la responsabilidad de dirimir controversias entre los ciudadanos que solicitan información y los sujetos obligados que no atiendan o lo hagan de manera irregular. Además de la función de órgano garante y promotor de la cultura de transparencia a través de la organización de seminarios, cursos, talleres y demás actividades, el Decreto 153 estableció que el Instituto contaría con Secretario Técnico, designado por el presidente del pleno del Instituto. También se estableció la obligación de implementar un “sistema interno de rendición de cuentas claras, transparentes y oportunas”, que estaría auditado por la figura de un contralor interno. En este mismo decreto se adicionó la obligación de rendir un informe anual sobre actividades y resultados ante el congreso del Estado, por eso, el primer informe de éste tipo del Instituto es del 2012.

La información que tenía que ser difundida de oficio también aumentó en relación a la ley anterior, destacando “montos, criterios, convocatorias y listado de personas a quienes por cualquier motivo, se le entregue o permita usar recursos públicos[...] informes de dichas personas les entreguen sobre el uso y destino de dichos recursos y respecto de las concesiones, licencias, permisos y autorizaciones, se deberá publicar su objeto, el nombre o la razón social del titular...” (Decreto 153, 7).

Aún con múltiples adiciones al marco normativo de transparencia, para el 2013, en Sonora la baja incidencia de la transparencia gubernamental era ya preocupante para los diputados locales,

“la apatía representa un estancamiento en los tiempos actuales[...]La participación es de vital importancia dentro del proceso de apertura de las instituciones gubernamentales, pues en la medida en que la ciudadanía demande acceso a la información, los gobiernos en distintos niveles se verán obligados a dar mejores respuestas, argumentaciones y justificaciones sobre su actividad, donde uno de los principales puntos a cuestionar y analizar es que tanto se trabaja a favor del interés colectivo.” (Decreto 39, 2013).

El 13 de agosto del 2013, buscando abatir dicha apatía y con la intención de fortalecer la transparencia en la entidad se publicó el decreto número 39 en el Boletín Oficial de Sonora, el cual reformó, derogó, adicionó y cambio la denominación a la Ley de Acceso a la Información Pública para quedar como Ley de Acceso a la Información Pública y de Protección de Datos Personales del Estado de Sonora. Una vez más, se ignoró una petición de la ciudadana, solo para tiempo después acatarla, en este caso, lo que refiere a una ley exclusiva de la protección de datos. El decreto #39 recalcó que

la transparencia y el acceso a la información[...] representan elementos indispensables para combatir la corrupción, evaluar el desempeño gubernamental, mejorar el manejo de datos y mantener un contacto cercano entre servidores públicos y ciudadanos sobre la búsqueda del esclarecimiento de las políticas públicas implementadas, el proceso de toma de decisiones, el uso de los recursos y los resultados obtenidos (Decreto 39, 2).

Uno de los múltiples cambios que se integraron a la norma, fueron respecto a las facultades y obligaciones de la presidencia del órgano garante. En éste decreto, se adicionó el artículo 13 bis que constó de diez fracciones, destacando la facultad del presidente de ejercer el presupuesto de egresos del Instituto, presentar el informe anual ante el Congreso, el voto de calidad en caso de empate y otorgar, sustituir y revocar poderes para actos de administración.



Además, el decreto número 39 contó con múltiples adiciones a la ley que reglamentaban de forma más específica el funcionamiento del ITIES. Se reglamentó la elección de los presidentes vocales, el patrimonio del Instituto, cuestiones de las sesiones del pleno del Instituto, contempló la recusación de los vocales por conflicto de intereses. También otorgó treinta y cinco atribuciones al Instituto entre las que destacaron emitir su reglamento interno, manuales y demás normas que faciliten su organización y funcionamiento, elaborar su programa operativo anual, nombrar a los servidores públicos que forman parte del Instituto, diseñar y aprobar los formatos de solicitud de información, establecer y revisar los criterios de información reservada y confidencial; promover capacitación y actualización de sujetos obligados, celebrar sesiones públicas y conocer denuncias de la materia.

Así mismo, en el decreto 39 se establecieron los requisitos mínimos que habría de contener el informe anual que el presidente vocal del ITIES tendría que ofrecer al Congreso del Estado. Se estableció que antes del 15 de marzo de cada año, se informaría sobre actividades y resultados, específicamente el número de solicitudes recibidas de cada Ente Público, el tiempo de respuesta de solicitud, el estado de los asuntos en trámite y las dificultades observadas, el uso de los recursos públicos, las acciones desarrolladas, los indicadores de gestión y el impacto de su actuación. Se mantuvo que el Instituto tuviera una secretaría técnica y una contraloría interna. Por otro lado, también se introdujeron en la renombrada ley las actividades que el Instituto podía realizar para promover la cultura de la transparencia: convenios con otros entes públicos, planes y programas educativos para niveles básicos de educación, cursos, talleres y cualquier metodología pedagógica para crear cultura alrededor del DAIP entre los ciudadanos sonorenses.

Si bien, las obligaciones de transparencia para los sujetos obligados también aumentaron considerablemente, así como las obligaciones específicas para diversos entes, de igual forma aumentó la lista de información reservada. El funcionamiento de las unidades de enlace también fue más ampliamente reglamentado. El recurso de revisión también fue especificado en su reglamentación; se introdujeron sanciones para los sujetos obligados que incurrieran en responsabilidad. Todas las adecuaciones normativas, representaban para el Instituto una mayor carga de trabajo y un mayor gasto de recurso. Los supuestos que señalaba la ley parecían deseables pero a la hora del cumplimiento, algunas atribuciones no podían ser ejercidas, por falta de presupuesto, personal o ambas.

En entrevista realizada para esta investigación, el comisionado Andrés Miranda indicó que para el 2013 antes del decreto 39 ya se tenía un déficit presupuestario para cumplir con la imposición de la norma jurídica, situación que se agudizó con la nueva reforma. El poder político coloca un grillete financiero-operativo sobre un órgano autónomo: impone mayor carga normativa y el flujo financiero permanece igual. Al respecto, Guillermo Noriega se pregunta “¿Cómo hacemos que los organismos autónomos, sean verdaderamente autónomos y cómo hacemos que la autonomía sea una autonomía funcional y sea una autonomía política, operativa y financiera? Primero pues cuando haya un órgano de control, el que controla es controlado por el que debe ser controlado, no sirve. O sirve a medias, y el control se da con base en el nombramiento o en base en los recursos” (Noriega 2017).

Con motivo de las reformas impuestas por el decreto 39, el ITIES se avocó a cumplir con el establecimiento de reglas formales que ayudarían a clarificar roles organizacionales, procesos operativos y administrativos. Para tal efecto, en Noviembre del 2013, se publicaron

el manual de procedimientos y el manual de organización. Del manual de organización del Instituto destacan de la lista de atribuciones del pleno la fracción VIII, la cual a su letra dice “Contribuir a la mejora de la gestión pública y la toma de decisiones en las políticas gubernamentales, mediante mecanismos que alientan la participación ciudadana en el acceso a la información y, en general, promover la transparencia y la rendición de cuentas” (Manual de Organización 2013, sin número); la fracción XXIX, que ordena se establezca una política salarial bajo los principios de austeridad, racionalidad, disciplina presupuestal, certeza, equidad, motivación y proporcionalidad, y con esa base fijar los salarios y estímulos; la fracción XXXIV, “investigar, elaborar y publicar estudios e investigaciones para ampliar el conocimiento sobre la materia” (Manual de organización 2013, sin número); y fracción XL, “Implementar mecanismo de participación ciudadana, que permitan a la población utilizar la transparencia y rendición de cuentas para vigilar y evaluar el desempeño de los sujetos obligados” (Manual de organización 2013, sin número). Cómo se recalca en la sección de funcionamiento, ninguna de éstas atribuciones se ha ejercido o se han ejercido cuestionablemente. Mientras en Sonora, el órgano garante de la transparencia invertía sus recursos en establecer sus manuales de organización y operación, publicados en Noviembre del 2013 también en el Boletín Oficial de Sonora, en el plano federal, el 7 de febrero del 2014 se publicó otra reforma federal en el artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Seis días después de la reforma constitucional, el jueves 13 de febrero del 2014 se publicó en el Boletín Oficial del Estado de Sonora lineamientos generales para el acceso a la información pública, lineamientos generales para la custodia y el manejo de la información restringida y la protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, lineamientos

generales para la administración documental y el reglamento interior del Instituto. Tuvo por objeto

constituir directrices para la difusión de información pública, la forma de atención a las solicitudes de acceso a la información y su entrega a solicitantes, asegurando calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad[...]que la información pública básica de la Ley se presente de manera uniforme por los sujetos obligados, con un alcance y definición específico por cada supuesto, debidamente actualizada, a fin de que pueda ser consultada de manera sencilla y gratuita, en forma impresa, en medios electrónicos automáticos, en internet y los demás medios por los que opte el sujeto obligado, dando aviso de ello al Instituto [y] establecer certeza en las actuaciones y notificaciones del Recurso de Revisión. (Boletín Oficial del Estado de Sonora 2014, 2).

Por los cambios que ofreció la ley general que se publicaría máximo un año después, mucho del trabajo y recursos utilizados para implementar los lineamientos publicados en Sonora, habrían sido en vano, pues una vez más se tendrían que ejercer recursos para capacitar a funcionarios, en atención a la ley general. Las dudas se disiparon el 4 de mayo del 2015 con la publicación de la LGTAIP, la cual dio un año a las legislaciones locales para armonizar regímenes jurídicos.

Por ello, la iniciativa para transformar el marco normativo sonorenses se presentó el 15 de diciembre de 2015 y se publicó el 29 de febrero del 2016. La iniciativa, bautizada como ley 85, tenía como objeto realizar diversas reformas a la constitución sonorenses para sentar las bases para la nueva ley de transparencia que alinearía la operación del campo organizacional en sonora a los mandatos federales.

La ley 85 transformó el Instituto de Transparencia Informativa del Estado de Sonora (ITIES) en Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (ISTAI).

Tabla 9.

Instituto de Transparencia Informativa del Estado de Sonora (Art. 2 Constitución de Sonora antes de ley 85)

Características	Principios	Competencia
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Autónomo</li> <li>2. Personalidad jurídica</li> <li>3. Patrimonio propio</li> <li>4. Especializado</li> <li>5. Imparcial</li> <li>6. Autonomía presupuestal, operativa, de gestión y decisión</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Máxima publicidad</li> <li>2. Celeridad</li> </ol>	Vigilar el cumplimiento de del deber público concomitante de autoridades obligadas de garantizar el derecho de acceso a la información pública.

Fuente: elaboración propia a partir de la norma jurídica. En la figura se muestra el contenido del artículo dos de la constitución de Sonora antes de la reforma del 2016.

Tabla 10.

Instituto de Transparencia Informativa del Estado de Sonora (Art. 2 Constitución de Sonora antes de ley 85)

Características de resoluciones	Conformación, cargo de vocal y vocal presidente
Ausentes	<p>Tres vocales nombrados por dos terceras partes de los integrantes del Congreso del Estado. Obligatoria presencia de ambos géneros.</p> <p>Durarán 6 años en cargo con posibilidad de reelección por un período similar.</p> <p>Vocal presidente ejecutará decisiones del organismo garante y será representante legal.</p> <p>Será designado entre y por ellos.</p> <p>Durará dos años en el cargo y será rotativa entre vocales.</p>

Fuente: elaboración propia a partir de la norma jurídica. En la figura se muestra el contenido del artículo dos de la constitución de Sonora antes de la reforma del 2016.

Esta ley reformó los artículos segundo, 64, fracción XLIII BIS-A, 143, párrafo primero y 144 fracción I, párrafo segundo de la constitución sonorense para armonizar en materia de transparencia con la normatividad constitucional y federal vigente. El artículo segundo, tras

invocar el principio de legalidad en su primer párrafo, se introduce en la materia de información pública mediante dos apartados. En las primeras cuatro fracciones del apartado A reconoce el derecho humano al libre acceso a la información pública (IP). Define quienes son los responsables de producir y facilitar a los ciudadanos la IP, protege datos personales. Establece: las bases y los principios que regirán a los sujetos obligados (SO); la obligatoriedad de la documentación que avale el funcionamiento de los SO; que el DAIP es de todos; que el acceso al DAIP será por medio de mecanismos y procedimientos que se sustanciarán ante un organismo autónomo, que procurará siempre la máxima publicidad. Apercibe sobre las sanciones que causará la inobservancia de las disposiciones. La fracción quinta ofrece la nueva denominación del órgano garante, sus características, principios, competencia, características de sus resoluciones, su conformación, la descripción del cargo de comisionado y las facultades del comisionado presidente.

Tabla 11.

Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ISTAI) (Art. 2 Constitución de Sonora después de ley 85)

Características	Principios	Competencia
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Autónomo</li> <li>2. especializado</li> <li>3. imparcial</li> <li>4. colegiado e independiente en sus decisiones y funcionamiento</li> <li>5. personalidad jurídica</li> <li>6. patrimonio propio</li> <li>7. plena autonomía técnica, de gestión</li> <li>8. capacidad para decidir sobre ejercicio de su presupuesto</li> <li>9. determinar organización interna</li> <li>10. Facultad para imponer medios de apremio para asegurar el cumplimiento de sus decisiones.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>a) Certeza</li> <li>b) legalidad</li> <li>c) independencia</li> <li>d) imparcialidad</li> <li>e) eficacia</li> <li>f) objetividad</li> <li>g) profesionalismo</li> <li>h) transparencia</li> <li>i) máxima publicidad</li> </ol>	<p>Asuntos relacionados con el acceso a la información pública y protección de datos personales en el ámbito de cualquier sujeto obligado, es decir todo aquel que reciba, administre y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito estatal y municipal; así como los recursos respecto a actos de autoridad que determinen reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de información.</p>

Fuente: elaboración propia a partir de la norma jurídica. En la figura se muestra el contenido del artículo dos de la constitución de Sonora después de la reforma del 2016.

Tabla 12.

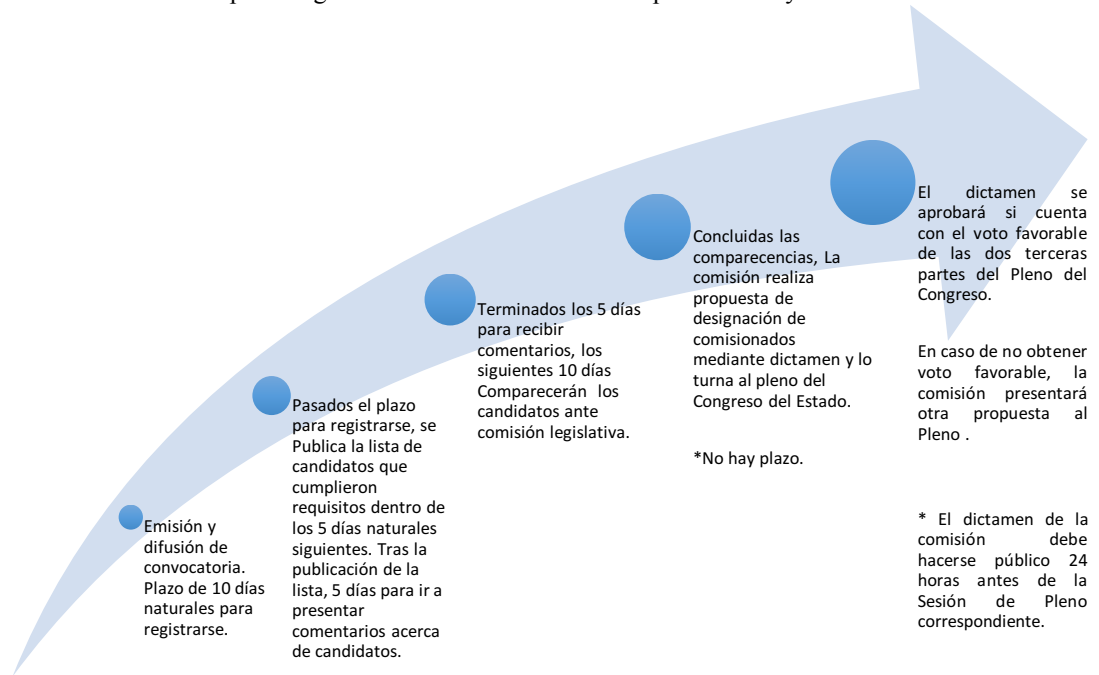
Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ISTAI) (Art. 2 Constitución de Sonora después de ley 85)

Características de resoluciones	Conformación, cargo de comisionado y comisionado presidente
a) vinculatoria b) definitiva c) inatacable*  *Salvo amparos ante Poder Judicial y Recurso de Inconformidad ante Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).	Tres comisionados nombrados por dos terceras partes de los integrantes del Congreso del Estado.  Durarán 7 años en cargo. Sustituídos de manera escalonada. No podrán tener otro empleo. Solo podrán ser removidos en los términos de la propia constitución y serán sujetos a juicio político.  Comisionado presidente ejecutará decisiones del organismo garante y será representante legal. Será designado por mayoría de voto de comisionados. Durará dos años en el cargo sin ser renovable.

Fuente: elaboración propia a partir de la norma jurídica. En la figura se muestra el contenido del artículo dos de la constitución de Sonora después de la reforma del 2016.

Figura 2.

Proceso para elegir comisionados del ISTAI después de la ley 85



Fuente: elaboración propia a partir de la norma jurídica.

El apartado B, del mismo artículo segundo constitucional sonoreense describe el procedimiento para la designación de los comisionados del órgano garante en cinco fracciones. Viene a esclarecer el procedimiento formal mediante el cual se escogerán a los integrantes de la alta dirección del organismo. Hasta antes de la reforma que plantea la Ley 85, la designación de los vocales estaba fundada en el segundo párrafo del artículo segundo constitucional y los artículos 10 y 11 de la Ley de acceso a la información pública y protección de datos personales del estado de Sonora, los cuales no explicitaban el proceso con plazos. La reforma representa un avance en este sentido, pero aún queda por determinar un plazo específico para que la comisión legislativa, una vez concluidas las comparecencias de los candidatos realicen la propuesta de designación al pleno del Congreso del Estado. El ejercicio de designar a la alta dirección implica la coincidencia en intención de las fuerzas políticas representativas de Sonora. Quizás por este motivo, los legisladores optan por eliminar la cláusula de tiempo, para que la premura no termine por influir la decisión. En Sonora, el primer pleno del Instituto se instaló en el 2006, se tenía previsto que el primer cambio de vocal sería en el 2008. Sin embargo, del 2008, al 2012, no hubo nombramientos.

El procedimiento para escoger a los comisionados permite emitir opinión de cualquier persona al Congreso del Estado. Abre el espacio para recibir opiniones durante un periodo de 5 días después de que se anuncian los candidatos que cumplen con los requisitos, atendiendo así la necesidad de la sociedad civil de participar en el funcionamiento de la administración pública. Esto resulta especialmente relevante, dado que cuando se eligieron los vocales en el 2012, una de las mayores preocupaciones de la sociedad civil organizada,



fue la falta de experiencia en la materia de dos de las personas que fueron designadas para el cargo.

La Ley 85 de Sonora incluye también la reforma a la facultad del Congreso del estado en la materia de transparencia, la cual descansa en la fracción XLIII BIS-A. La fracción anterior a la reforma de manera vaga dotaba al Congreso de la facultad de promover y difundir la cultura en la materia. Conservó la facultad de establecer criterios para la catalogación y conservación de documentos. Ahora la fracción explícitamente faculta al Congreso para designar comisionados y los miembros consultivos del ISTAI, legislar en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales en Sonora bajo el principio de convencionalidad, además de promover la cultura en la materia y establecer criterios para la catalogación y conservación de documentos.

La reforma al artículo 143 otorga la calidad de servidores públicos a los comisionados del ISTAI para efectos de sancionarlos por actos u omisiones que generen responsabilidad. Por su parte la reforma al 144 establece que los comisionados pueden ser sujetos a juicios políticos.

En cuanto a los artículos transitorios: el primero establece la entrada en vigor de la Ley 85; el segundo impone la carga al Congreso del Estado de legislar en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales bajo el principio de convencionalidad en un plazo de 90 días después de su publicación; el tercero estableció que los recursos humanos, financieros y materiales del ITIES se transferirían al nuevo organismo mediante el mismo decreto. No menciona que se podrá obviar el acta administrativa al

respecto, sin embargo esta no existe; el cuarto establece que la ley secundaria determinará sobre la posible permanencia de los vocales que conforman el ITIES, integrado el ISTAI, los asuntos en trámite en fecha de posesión de los comisionados serán resueltos conforme a las nuevas disposiciones; y por último, el quinto establece que mientras no sea expedida la nueva ley en la materia se seguirá aplicando la existente.

Del segundo artículo transitorio de la Ley 85, además de quinto transitorio de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se desprende la obligación del Congreso del Estado de Sonora de legislar en la materia.

Para dar cumplimiento a dicha obligación en tiempo y forma, el 28 de abril del 2016 se publicó en el Boletín Oficial del Estado la llamada Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora. Hubo varios cambios en la nueva ley de transparencia, como por ejemplo la configuración de estructuras nuevas: los comités de transparencia, el consejo consultivo y el sistema estatal de transparencia. La pasada ley no contaba con ninguna de las mencionadas estructuras, las cuales auxilian de diversas formas al órgano garante de la transparencia. A partir de la nueva ley, todos los sujetos obligados se les obligo a constituir un comité de transparencia, que hará las veces del Instituto para su propia estructura. Entre las funciones que la normatividad les asigna destacan: a) la clasificación de la información. Si bien su actuación debe ser apegada a la ley y a los lineamientos correspondientes, la primera instancia en decidir sobre la información y el acceso a ella, será el propio sujeto obligado, convirtiéndose en el primer garante del DAIP de los ciudadanos; b) analizar las declaratorias de inexistencia o de incompetencia de las áreas de los sujetos obligados y, en su caso, ordenar la generación de información cuando

estas declaratorias resulten infundadas; y c) recabar y enviar al Instituto los datos necesarios para que éste elabore su informe anual. Esto es especialmente importante para el funcionamiento del Instituto, ya que en caso de incumplimiento, se pueden deslindar responsabilidades y en su caso establecer sanciones.

El consejo consultivo, es una figura completamente ciudadana. Se integrará de forma colegiada por tres ciudadanos, quienes ostentarán el cargo de forma honorífica durante tres años. Los integrantes del consejo consultivo serán designados por el Congreso del Estado. En lo que toca a sus atribuciones éstas se limitan a la emisión de opiniones. Si bien el Instituto no será quien integre el consejo consultivo, el hecho de que la participación del consejo sea limitada a opinar, parece más una estrategia para dotar de legitimidad al órgano garante ante la sociedad que una estructura que abone a la garantía del DAIP. En este sentido, se puede decir que el consejo consultivo auxilia al Instituto en la tarea de fortalecer la cultura de la transparencia dentro de la actuación de la administración pública, así como la participación de la ciudadanía. Hasta el fin del año 2017 este consejo no había sido conformado.

En cuanto al Sistema Estatal de Transparencia, es una figura creada para fortalecer la cultura de la transparencia entre los sujetos obligados. Se busca que este sistema estatal ayude a fortalecer la comunicación, la vinculación, así como la coordinación entre ellos con el fin de promover y difundir la cultura en la materia. Si bien está integrado por seis instancias, el Instituto es el único que cuenta con voto para decidir acerca de las resoluciones que el Sistema Estatal de Transparencia emita, las cuales son inatacables. Entonces el Sistema Estatal se convierte en una arena que el Instituto puede aprovechar para comunicarse efectivamente

con los sujetos obligados. En este sentido, se convierte en una herramienta con la cual no contaba antes de la publicación de la nueva ley.

La nueva ley hace referencia al sistema nacional de transparencia, a la plataforma nacional de transparencia y al Instituto Nacional de Acceso a la información. La ley abrogada, en ningún momento hacía referencia a ninguna instancia nacional. Es en este rasgo de la ley vigente donde podemos percibir los esfuerzos del legislador por armonizar la normatividad del estado con la normatividad federal. El Sistema Nacional de Transparencia tiene asignadas diversas funciones, entre las que destaca la de establecer lineamientos para que los sujetos obligados cumplan con las disposiciones de la normatividad federal. La información que generan los sujetos obligados se organiza y se sube a la plataforma nacional siguiendo los lineamientos que el Sistema Nacional establece. Se observa como la armonización significa centralización. La plataforma nacional aglutina las solicitudes de información, la gestión de los medios de impugnación, así como las obligaciones de transparencia de los sujetos obligados las cuales siguen lineamientos idénticos para todos los sujetos obligados del país. La plataforma además de constituirse como un medio de comunicación entre organismos garantes y sujetos obligados, es la primera receptora de toda la información que generan los sujetos obligados de todo el país.

Tabla 13.

Diferencia modulares entre ITIES e ISTAI

Incluye:	Comités de Transparencia	Consejo Consultivo	Sistema Estatal de Transparencia	Sistema Nacional	Plataforma Nacional	Instituto Nacional
ITIES	NO	NO	NO	NO	NO	NO
ISTAI	SI	SI	SI	SI	SI	Si

Fuente: elaboración propia a partir de la norma jurídica. El cuadro muestra la comparación de figuras que existían antes y después del ISTAI.

El ISTAI tiene la facultad de emitir políticas de transparencia proactiva, siguiendo los lineamientos que para ello establezca el Sistema Nacional de transparencia. Los lineamientos buscan incentivar la publicación de información por parte de los sujetos obligados reutilizando la información que anteriormente ha sido solicitada por otros ciudadanos. El anterior organismo garante no consideraba la transparencia proactiva. Una vez más, en este renglón, la forma y los procedimientos se centralizan con el fin de homologar la práctica del DAIP en todo el país. Para que esto suceda, se debe cambiar sustancialmente la cultura de la administración pública.

Al respecto Edgardo Carrillo mencionó “por ejemplo, el municipio que tu quieras. Hablan y dicen, oiga quiero bajar toda la información y dejar limpio el servidor. Lo puedes hacer si tu quieres, el servicio es con un proveedor externo, pero no debes de, si lo haces te van a multar y todo esto. Y dicen, “no es que la información es de nosotros”. Entonces te digo está el concepto ese”(Carrillo 2017). Al respecto Leticia Cuesta, de Sonora Ciudadana expresa

“que lo que se refiere a transparencia no se ha asimilado como tal de lo público, sino todavía sigue siendo sujeto al criterio basado en esa estructura que todavía en los gobierno es unidireccional, de que si en este momento coyuntural político, me sirve o no dar a conocer esta información, mejor me reservo. O en este momento si me conviene, la saco[...] No hay criterio de razonamiento[...]De la competición por el poder, es a ese criterio el que para mí esta sujeta la transparencia y no al otro criterio que debe ser del uso de la información pública” (Cuesta 2017).

Son múltiples los cambios normativos en Sonora (Anexo 7), pero son más las barreras culturales que son un obstáculo para que el tema de transparencia gubernamental avance como es debido. Aún cuando la norma mexicana es la mejor del mundo (Global Right to Information Rating 2016), el tránsito hacia un país más democrático involucra un permanente

proceso de aprendizaje social en su práctica, el cual, cómo se verá en la siguiente sección del capítulo no se registra, se evalúa, se controla o se alimenta de alguna manera.

#### 4.5 Primeros años de funcionamiento: 2005 - 2011

Se solicitó al Congreso del Estado de Sonora, a través de la plataforma nacional de transparencia, los presupuestos anuales del ITIES del año 2005 al 2011 desglosados. Del año 2005 al 2007, no se entregó dicha información, lo cual sugiere que dicha información no se tiene documentada de manera accesible y utilizable. También a través de solicitudes de información se solicitaron programas de operación anuales, metas y objetivos para saber y conocer el funcionamiento y la documentación del Instituto del 2005 al 2011. No se obtuvo información del año 2005, tampoco del 2006, etapa de inicio del Instituto. Las metas y objetivos comenzaron a contabilizarse en el año 2007 y el Programa de Operación Anual, sólo se entregó el del año 2011. Se desconoce si existió para los años previos. En cuanto al número de solicitudes recibidas y número de recursos de revisión, se comenzaron a contabilizar de agosto del 2006 en adelante.

Tabla 13.

Solicitudes, # de Recursos y % de Recurrencia 2006-2011.

Año	# de Solicitudes	# de Recursos	% de Recurrencia
2006	2,407	26	1.10 %
2007	3,657	87	2.38 %
2008	3,930	73	1.86 %
2009	4,046	81	2.00 %
2010	3,142	224	7.13 %
2011	4,082	136	3.33 %

Fuente: elaboración propia a partir del de solicitud de información 00380817.

Fueron once metas las que se planteó el Instituto en el 2007, entre las que destaca la “elaboración, discusión, aprobación y publicación de lineamientos generales y actualizar los ya existentes” (Cuenta Pública 2007, 148). Dicha meta se cumplió al 0 % “En virtud de las reformas al artículo 6to constitucional en el mes de julio del 2007, es necesario retomar la meta específica en el ejercicio 2008, una vez que se realicen las reformas a la ley de acceso

a la información pública en el Estado de Sonora a través del Congreso Local.” (Cuenta Pública 2007, 148).

Llamó la atención de esta investigación que todas las metas estaban alineadas a la línea de acción 001, la cual era explícitamente “Definir lineamientos complementarios a los existentes y actualización de los ya emitidos” (Cuenta Pública 2007, 148) y aunque la meta de emitir lineamientos que se alinearan a la reforma constitucional no fue lograda, otras metas correlacionadas, como la meta 2, “reuniones de capacitaciones obligatorias a sujetos obligados en conformidad con lineamientos generales”, y la meta 3, “reuniones de capacitación complementarias a solicitud de sujetos obligados”, fueron cumplidas con un 133% y 300 % respectivamente. Se advierte del análisis de estos documentos que no obra en registro una narración de cómo se implementaron los procesos de capacitación ni los resultados obtenidos. No se desprende de la lectura de este documento en qué se capacitaron a las personas ni los resultados de dicha capacitación, es decir si el conocimiento compartido fue adquirido por los participantes. Tampoco obra en el documento ningún elemento de participación por parte de los gobernados, salvo como meros receptores en asistencia a tres eventos, meta 4, que no especifican cuales fueron los puntos a tratar, ni si se logró el objetivo de difundir la transparencia adecuadamente, es decir logrando un aprendizaje social. En general, no hay forma de relacionar gasto monetario, con resultados, avances programáticos, ni el impacto logrado. No se tiene tampoco una caracterización de los asistentes a las capacitaciones, no hay perfiles disponibles que nos permita saber a quiénes se está capacitando para utilizar la transparencia. Por ello, a partir de los resultados que se muestran,



es imposible establecer como fue la transformación que se dice se logró, ni en que sector de la población se llevó a cabo.

Tabla 14.

Gastos registrados del Instituto de Transparencia Informativa del Estado de Sonora 2008 - 2011.

<b>Servicios Personales</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Sueldos	0	\$3,037,614	\$3,111,096	\$3,150,163
Honorarios	\$659,609	\$493,065	\$537,954	\$569,196
Prima Vacacional y dominical	\$58,503	\$41,563	\$34,663	\$43,597
Gratificación de fin de año	\$83,496	\$83,126	\$97,784	\$71,118
Estímulos al personal de confianza	\$954,345	\$948,618	\$935,292	\$791,192
Compensación por ajuste	\$10,556	\$10,390	\$9,555	\$8,889
Compensación por bono navideño	\$10,556	\$10,390	\$9,555	\$16,389
<b>Servicios Generales</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Pasajes	\$103,150	\$45,525	\$54,193	0
Pasajes Aéreos	0	0	0	\$11,940
Viáticos	\$305,250	\$381,000	\$450,500	\$354,500
Gastos de Difusión y/o Imagen Institucional	\$378,802	\$760,206	\$972,375	\$1,007,860
<b>Materiales y suministros</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Combustibles	\$59,413	\$92,582	\$117,554	\$95,275

Fuente: elaboración propia a partir del de solicitud de información 00380817.

En los informes de la cuenta pública 2008, una vez más se hace alusión de que no se pudo concretar la meta denominada “Mesas de trabajo con sujetos obligados y sociedad para discusión y actualización de lineamientos” (Cuenta Pública 2008, sin número), ya que en lo “relativo a mesas de trabajo, no fue factible celebrar las citadas actividades por motivo de que el Congreso del Estado de Sonora aún no ha aprobado reformas a la ley de acceso a la información pública local en base a las reformas del 6to constitucional” (Cuenta Pública 2008, sin número). Una vez mas, en las metas relacionadas con la capacitación se advierte lo mismo que un año anterior. No hay registro que permita desmenuzar conocimiento a partir de las experiencias obtenidas, lo que limita el aprendizaje social que se pueda generar hacia adentro del Instituto. Tampoco hay instrumentos para medir el aprendizaje obtenido por los

participantes. Hay diversas metas con el 100%, como “posicionar al Instituto de Transparencia Informativa ante organismos y sociedad organizada”, meta 6, y “fortalecer la página de transparencia-sonora.org.mx del Instituto de Transparencia”, meta 5, sin un solo comentario para saber como fue que se posicionó el Instituto o como fue que se fortaleció la página de internet. Paradójicamente, en febrero del 2008, Francisco Cuevas, vocal del ITI declaró que era difícil crear y difundir transparencia respecto a la función pública por que

“en la tarea uno se encuentra a una ciudadanía incrédula, apática, sobre los beneficios que va a generar la ley. Por ello instrumentamos “trabajo hormiga” con grupos reducidos de ciudadanos[...] La idea de los talleres de capacitación que organizamos, es ir dejando sentadas las bases para que los sujetos obligados asuman su responsabilidad para rendir cuentas y ser transparentes[...] En los términos presupuestarios no contamos con lo óptimo para trabajar, pero con lo que contamos, podemos avanzar...” (Dossier Político 2008).

Sin embargo, durante el año 2008, de junio a octubre, no hubo reunión plenaria del ITI. En la reunión plenaria del 24 de junio del 2008, los vocales del Instituto hicieron notar que había una disparidad entre los números que el Congreso del Estado señala asignó al Instituto y lo que el Instituto ejerció. El Congreso del Estado apuntó que esto se debió a un error de cómputo.

En febrero del 2008, el Congreso lanzó una convocatoria, que no sería cubierta hasta el año 2012. Sonora Ciudadana, A.C., realizó una evaluación de la lista de los 19 candidatos que en aquel momento se registraron para ocupar el cargo. De este ejercicio realizado por la asociación civil, el ahora comisionado del órgano garante, Andrés Miranda fue evaluado con 6/10 en escala de 10. “Su plan de trabajo es muy general, sin coherencia ni concreción en las propuestas de cómo mejorar la Institución y todo el proceso de apertura informativa en la entidad[...] El aspirante tiene capacidad jurídica y amplios conocimientos en la

administración pública, pero no se ha especializado en la transparencia, acceso a la información o rendición de cuentas” (Sonora Ciudadana A.C. 2008, 24). De cualquier modo la nominación no se llevaría a cabo ese año, ni el siguiente, sino hasta el 2012. Al respecto, Guillermo Noriega expresó en entrevista que para Sonora Ciudadana A.C.,

“era fundamental que estos nombramientos no fueran capturados por el poder público. Nuestra revisión, nuestra intervención hizo que se pusieran en *hold* los nombramientos. Duraron un rato sin ser nombrados, mucho tiempo, por que [...] había un actor social señalando lo que iban a hacer, que era capturar el órgano garante. Y entonces no se animaban a dar el paso, hasta que el gobierno de Guillermo Padrés termina poniendo a una, la actual presidenta, el PRI, termina poniendo a otro, Andrés Miranda y el tercero, no era ni de uno de otro, que venía desde un principio, que era Francisco Cuevas Sáenz. Este reparto de cuotas partidistas, que son tradicionales en nuestro país, pues yo lo denuncie amplia y formalmente. Incluso a Andrés Miranda lo impugne en la elección, por que había ostentado cargos de dirección en el partido revolucionario institucional...”. (Guillermo Noriega 2017)

Con parálisis en lo que toca al nombramiento de los vocales y estancamiento en la alineación de la legislación local con los lineamientos federales, el Instituto siguió adelante con sus actividades. En el informe contenido en la cuenta pública del año 2009, se relata una lista de metas cumplidas, pero sin ofrecer la descripción ni el conocimiento obtenido a partir de las experiencias. Se comienza a advertir un patrón de ofrecer información pública que deja sin posibilidades a los gobernados de saber si los recursos que se están invirtiendo, los cuales ascendieron a poco menos de nueve millones de pesos en ese año, tienen relación con las metas alcanzadas y si dichas metas tienen un impacto colectivo tangible. Para el gobernado es difícil relacionar, mucho menos participar y colaborar, en la creación de estrategias que ayuden a elevar la incidencia de la transparencia gubernamental entre los gobernados.

Para el año 2009 se realizaron mesas de trabajo para discutir y actualizar lineamientos, esta vez se consideró al 125 % cumplida “en virtud de que por recomendación de la comisión de

transparencia, comunicación y enlace social del Congreso del Estado se realizaron y organizaron cinco foros regionales de consulta ciudadana”(Cuenta Pública 2009, sin número). De estos foros, y otros realizados en el 2010, se desprendió un documento de cinco cuartillas, donde se documenta la participación del número de personas, la ciudad y la fecha de realización. De esa consulta, destacaron ocho temas: la creación de un órgano garante autónomo, la ampliación de sanciones a los sujetos obligados, publicidad de los documentos clasificados por los sujetos obligados, la eliminación de la información reservada por sujetos obligados, una ley exclusiva para protección de datos personales, ampliación de información básica de los sujetos obligados como obligación, incluir el tema de transparencia y el DAIP en la educación formal y contemplar en los municipios las comisiones de transparencia y rendición de cuentas. De esta lista petitoria, tuvieron eco la creación de un órgano garante autónomo y especializado, el punto central de la reforma, el aumento del catálogo de información básica de los sujetos obligados y la ley exclusiva de protección de datos personales, aunque fue publicada años después, 13 de octubre del año 2017.

Las metas contenidas para el Instituto de Transparencia Informativa del año 2010, siguen el mismo patrón que los años anteriores. En cuanto a la meta de elaborar, discutir, aprobar y publicar lineamientos generales y actualización de los existentes, se expresa “Esta meta no fue cumplida en razón de que no se han efectuado las reformas a la ley de acceso a la información pública del Estado en el presente ejercicio, por parte del congreso del Estado” (Cuenta Pública 2010, sin número). Quizás por ello, en mayo del 2010, Sonora recibió una calificación reprobatoria en el Índice de Derecho de Acceso a la Información en México (IDAIM). El vocal presidente del ITIES, Ricardo Hurtado defendió que esta calificación no

reflejaba en realidad el estatus de la transparencia en Sonora. Puntualizó que el estudio de IDAIM analizó las leyes, y dado que la ley de Sonora no reflejaba el mandato de la constitución federal impuesto en el 2007, por eso la calificación era reprobatoria. El vocal presidente apuntó, “De ahí, de esa falta de reformas, surge esa baja calificación para Sonora; pero no es adecuado interpretarla como que aquí no se han registrado avances en transparencia [...] actualmente no establece sanciones [la ley] directas para los que no cumplen con su obligación de capacitarse” (Dossier Político 2010). El avance en transparencia sólo se reflejan en aumento de solicitudes, lo que es en sí mismo una limitante para la transparencia endógena (Arellano y Lepore 2009), la que se internaliza por el gobernado dado que representa una utilidad para él.

En cuanto a la capacitación se expresa “La capacitación sobre transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información pública se impartió a 2,194 personas durante el 2010 en un total de 54 eventos, 14 de ellos programados dentro de las jornadas obligatorias y a la capacitación complementaria que solicitan tanto grupos de sujetos obligados como de la sociedad civil” (Cuenta Pública 2010, sin número). Sin embargo, una vez más no hay indicadores precisos, o no se muestran en los informes, que muestren que fue lo que aprendieron los asistentes que no sabían previo a la capacitación. En cuanto a la difusión se establece que la meta se logro al 100%, “Dentro de esta meta se consideran spots promocionales y diversos eventos o programas de comunicación que sirven para difundir la Cultura de la transparencia de las actividades realizadas y de la información relevante para la sociedad en general” (Cuenta Pública 2010, sin número). El informe no establece en que medida estos spots promocionales y los diversos programas tienen un impacto positivo para

difundir la cultura, ni de que modo esto es relevante para la sociedad, pues no se advierte el ni el contenido o un estudio pertinente para relacionar ambos elementos. Así mismo, el informe indica que se fortaleció la página de internet del Instituto y ésta meta se cumple al 100% dado que “Se cumple satisfactoriamente esta meta con el monitoreo de los contenidos, actualizaciones de noticias y publicaciones recientes, así como toda aquella información relevante para la sociedad”(Cuenta Pública 2010, sin número). La información contenida en este informe no funciona para realizar un ejercicio de aprendizaje social dentro de la organización, pues no hay una narración específica de las actividades y estrategias desplegadas ni como éstas funcionaron o no, ni como se relacionan con impactos que representen un crecimiento de la transparencia en el Estado. Tampoco hay un registro de la percepción de los sujetos receptores de dicha difusión, es decir los gobernados.

Para el año 2011, el Instituto de Transparencia Informativa del Estado de Sonora adquiere autonomía, pero aún no tiene la obligación de rendir un documento de informa anual al congreso, obligación que se contemplaría en una posterior ley, por lo que sus resultados aparecen en la cuenta pública del mencionado año. Aunque las metas son justificadas, tienen los mismos vicios de los anteriores años en tanto es imposible establecer una vinculación entre metas alcanzadas e impactos obtenidos. Por ejemplo, se dice que se reunieron 25 veces con la sociedad organizada, pero no dicen con quienes, ni que temas se trataron, o si se desencadenó alguna colaboración más allá de la reunión. La meta que refiere a los convenios con los sujetos obligados tampoco contiene información que permita al gobernado conocer los resultados y los impactos que tienen estos resultados en el crecimiento de la incidencia del campo de la transparencia en el Estado. Se habla de concursos, pero no sabemos quién

gano, ni por qué ganó y qué representa esto para el campo de la transparencia sonoreense. En cuanto al “fortalecimiento de la página” sucede lo mismo que los años anteriores. Se habla de 113% de metas cumplidas en cuanto a “actividades tendientes a fomentar la cultura de la transparencia” pero sin información alguna que permita conocer al respecto. Por último, había una meta relacionada con la investigación que pedía 1 investigación a fin de analizar el balance y la perspectiva de la transparencia y acceso a la información en Sonora, pero se logró al 0 % sin anotar por qué razón. En general, sucedió lo mismo que los años anteriores, no hay relato de los retos en la cumplimentación de la metas, o aspectos a mejorar para las próximas implementaciones. No hay posibilidad de construcción de una memoria social hacia dentro de la organización que permita tomar mejores decisiones hacia el futuro, o una adecuada rendición de cuentas que permita al gobernado participar y colaborar con su Instituto. No se puede proponer sobre lo que no se conoce.

En cuanto a las capacitaciones impartidas, para agosto del 2011, Francisco Cuevas, vocal del ITIES, expreso que del 2006 al 2011, 3,800 servidores públicos y más de 7,500 personas de la sociedad civil, organizaciones ciudadanas y medios de comunicación habían recibido capacitación en tema de transparencia. Cómo ya se mencionó, dichas capacitaciones carecen de un registro útil. No se tienen registros del nivel de aprendizaje o conocimiento adquirido por parte de los participantes u oportunidades o retos respecto al despliegue de la capacitación. Entonces, para agosto del 2011, poco más de 10 mil personas habían sido capacitadas y se habían recibido aproximadamente 17 mil 500 solicitudes de información, a lo que el vocal Francisco Cuevas expreso “dicha cifra es mínima ante el segmento poblacional susceptible de ejercer este derecho” (Dossier Político 2011).

En el período 2007 al 2011, sin contar 2005 y 2006 que fueron años de arranque, se advierte un modo de desplegar la implementación de una política pública que carece de registro, monitoreo y control de las experiencias que permitan la participación ciudadana, pues es difícil participar cuando no se tienen elementos para ello. Si existen, no están accesibles en portales de transparencia ni fueron presentadas después de una solicitud de información. Durante los primeros años de funcionamiento del Instituto, la implementación se desarrolló bajo un modo tradicional de gobernar, que de manera unilateral y sin ofrecer procesos de deliberación públicos decidió respecto a la estrategia y acciones a desplegar en el campo. Dicha situación, limitó las posibilidades de generar conocimiento hacia delante, una memoria social que permitiera a los gobernados, y para quienes a la postre, ocuparían sus lugares como vocales de un nuevo pleno, tomar mejores decisiones. No se afirma que las acciones tomadas fueron negativas o implementadas de manera incorrecta, lo que se afirma es que se desconoce como se tomó la decisión de implementarlas y que no se tomó en cuenta a los gobernados, quienes son a final de cuentas receptores de dichas decisiones.

Desde luego, los foros realizados con la sociedad representan un avance significativo. Es una práctica que tendría que permanecer y mejorarse para incentivar la participación de los gobernados. La rendición de cuentas debe de abarcar mucho más que porcentajes cuantitativos, debe contener calidad en la información; utilizable para mejorar acciones y estrategias hacia adelante. Debe de incluir procesos de interacción, que a su vez registren acuerdos e inquietudes, entre gobernantes y gobernados para la discusión de las experiencias,



deliberación sobre el diseño y la implementación sobre las próximas estrategias y acciones a seguir.

En los primeros años de funcionamiento, se comienza a formar un patrón: metas cumplidas que no pueden atribuirse a un gasto específico y que su impacto, si lo hay, no puede ser relacionado con los indicadores de manera que podamos medir progreso o ajustar acciones. La información que se ofrece para una posible rendición de cuentas, para el ejercicio de otro derecho o para la participación y colaboración del ciudadano con su administración pública es poco útil. La poca usabilidad de la información acumulada ha trascendido hasta el presente, cómo se verá más adelante en la redacción. Respecto a la usabilidad de la información, Leticia Cuesta, de Sonora Ciudadana A.C. comentó “es esa información a la que tenemos que buscar que este de manera visible, pero sobre todo [que] la gente la pueda usar, esa información que para la gente si representa una usabilidad [...]el ciudadano puede de alguna manera plantear una discusión sobre si esto y esto no se debe de gastar, o esto me afecta o ¿por qué gastaste aquí?” (Cuesta 2017).

#### **4.6 El Instituto, órgano garante y nuevo pleno: 2012-2017**

En marzo del 2012, María González, magistrada del Tribunal Estatal Electoral, hizo entrega de doce asuntos en trámite y los finiquitados. Según María González, durante los cinco años y medio que fungieron como órgano garante se recibieron 661 asuntos. De esos, el 95 por ciento recibió la información solicitada (Dossier Político 2012). A la entrega asistieron el presidente vocal del ITIES, Ricardo Hurtado Ibarra, acompañado de los otros dos vocales Francisco Cuevas Sáenz y Conrado Samaniego Villasana. De esta forma, Sonora por fin se puso al corriente con la legislación nacional. El informe del 2012 relata algunos aspectos de esta transición organizacional.

El informe anual del 2012, primero realizado por el ITIES, menciona que dada sus nuevas funciones de órgano garante, era necesario contratar a nuevo personal para su operación, pero que dada la reconducción presupuestal que se experimentó ese año, decidieron posponer. Se señala que experimentan una saturación de trabajo, por lo que se tendrá que contratar lo más pronto posible, “nos correspondió iniciar las nuevas responsabilidades con una plantilla reducida” (ITIES 2012, 3). En este informe el Instituto señala que debe blindar sus decisiones judiciales de intervenciones externas y “entre los muchos blindajes que deben aplicarse, la satisfacción laboral de los empleados es quizá uno de los principales”(ITIES 2012, 4).

El Instituto declara que ahora que son órgano garante no quieren ser vistos únicamente como entes judiciales, sino que “queremos que se nos siga reconociendo como la instancia que fomenta la cultura de la transparencia” (ITIES 2012, 4). Se establece que ese año se alcanzó cifra record con 7,126 solicitudes de las cuáles 1,210 solicitudes que se hicieron en el

concurso “preguntando y ganando” entre las cuales se hizo un sondeo, dando como resultado que el 75 % nunca había utilizado el DAIP. Este concurso es uno de los más exitosos realizados por el Instituto. De igual forma hubo un concurso “portadas transparentes en Facebook” donde se lograron 353 mil impactos. En este concurso se regalaron cinco tabletas electrónicas entre los que compartieron el banner del concurso. Este es un ejemplo de una buena experiencia que fue narrada y explicitada en cuanto a su uso. Llama la atención que estas experiencias no fueron replicadas, pues tuvieron gran éxito y un costo relativamente bajo, comparado con los gastos de difusión inconmensurables que a la fecha se realizan.

Se señala que en el 2012 se hicieron 112 acciones de capacitación, 81 obligatorias y 31 extraordinarias de las cuáles 29 fueron solicitadas por sujetos obligados. No hay mayor registro de la capacitación. Habla de que se organizaron eventos y espectáculos para jóvenes y niños, veinte presentaciones que llegaron a 6,686 personas. Las presentaciones son llamadas “diverconferencias” y son consideradas de introducción al derecho de acceso a la información. No hay registro ni manera de saber el grado de funcionamiento ni de las capacitaciones ni de los espectáculos. Se implementó un formato llamado “rr-Fácil” que es un formato electrónico con campos que se llenan con información para generar el recurso de revisión. Al final se imprime, se firma y se presenta el Instituto. La idea fue facilitar el recurso a los ciudadanos.

En diciembre del 2012, cuatro años y ocho meses después del vencimiento de la vocalía de Conrado Samaniego Villasana, dos años después del vencimiento de Francisco Cuevas Sáenz y once meses vencido el último nombramiento, el del vocal Ricardo Hurtado Ibarra, el

Congreso del Estado designó de un jalón a los tres vocales del ITIES mediante la expedición de acuerdos consecutivos publicados el 13 de diciembre del 2012 en el Boletín Oficial. El acuerdo 154, resolvió el nombramiento de vocal pendiente del 2008, nombrando a Andrés Miranda Guerrero. El acuerdo 41, resolvió reelegir al vocal Francisco Cuevas Sáenz, quien venció su primer término en el 2010 y el acuerdo 221, en la designación correspondiente al 2012, se designó como vocal a Martha Arely López Navarro para reemplazar a Ricardo Hurtado Ibarra.

Seis días pasaron entre la designación de los vocales y la sesión solemne donde se decidió la presidencia del primer pleno del ITIES, ya como órgano garante. Durante esos seis días entre la designación y la sesión solemne, Martha López y Andrés Miranda externaron su deseo de ocupar la presidencia del órgano garante. Durante la sesión llevada a cabo el 19 de diciembre del 2012, los vocales se manifestaron.

La primera en participar durante la sesión fue Martha López, quien manifestó que tenía interés en ocupar la presidencia. En la Acta Solemne celebrada el 19 de diciembre del 2012, quedó asentado que la mencionada vocal, consideró que nombrar a una mujer para ser presidenta vocal se vería bien ante la sociedad, lo cual, en su perspectiva era razón de peso para hacerlo. Por su parte, Andrés Miranda Guerrero, externó que según su parecer, de acuerdo al principio de rotación establecido en la Constitución de Sonora, así como la Ley de Acceso a la Información Pública, a él le correspondía ocupar la presidencia. Andrés Miranda subrayó que dado que su nombre nombramiento fue el primero en tiempo, a él le correspondía el primer derecho de ocupar la presidencia. Sin embargo, ambos declinaron a favor de Francisco Cuevas para mostrar unidad hacia fuera. De este modo, Francisco Cuevas

Sáenz, fue designado vocal presidente por decisión unánime. Convocó al consenso, y externó que la presidencia no era un órgano de decisión. El hecho de que la Presidencia no era un órgano de decisión, como lo destacó el vocal Francisco Cuevas durante la sesión solemne de su designación, duró poco, pues cambios en la norma lo dotaron de nuevas facultades y atribuciones derivadas del manual de organización del Instituto publicado en noviembre del 2013.

La fracción VIII, la cual a su letra dice “Contribuir a la mejora de la gestión pública y la toma de decisiones en las políticas gubernamentales, mediante mecanismos que alientan la participación ciudadana en el acceso a la información y, en general, promover la transparencia y la rendición de cuentas” (Manual de Organización 2013, sin número); la fracción XXIX, que ordena se establezca una política salarial bajo los principios de austeridad, racionalidad, disciplina presupuestal, certeza, equidad, motivación y proporcionalidad, y con esa base fijar los salarios y estímulos; la fracción XXXIV, “investigar, elaborar y publicar estudios e investigaciones para ampliar el conocimiento sobre la materia” (Manual de organización 2013, sin número), a la fecha no han sido ejercidas o han sido ejercidas de modo cuestionable.

A marzo del 2018, 5 años después, la página oficial del órgano garante de transparencia de Sonora reza en su sitio web oficial “El ISTAI a la fecha no ha realizado acciones donde implemente mecanismos de participación ciudadana”. ([www.transparenciasonora.org](http://www.transparenciasonora.org) 2018). En cuanto a la política salarial implementada por la alta dirección del órgano garante, solo hubo austeridad, racionalidad, equidad y proporcionalidad para el resto de la organización, quienes del 2013 al 2016, recibieron un aumento del 4 %. Sin embargo, los integrantes del

pleno, en el mismo período de tiempo, han recibido un aumento del 61 % en su ingreso. La presidencia paso de percibir \$65,000 (son: sesenta y cinco mil pesos 00/100 m.n.) en el 2013, a recibir \$105,000.00 (son: ciento cinco mil pesos 00/100 m.n.) en el 2016. De igual forma, al 2018, no ha habido una sola investigación auspiciada por el órgano garante de transparencia en Sonora. En cuanto a facilitar, propiciar, incentivar, o apoyar la participación ciudadana, se destaca que dentro del manual de procedimientos expedido en noviembre del 2013, no hay ningún solo resultado o proceso que refiera a esta acción.

El informe anual del 2013 del Instituto reportó que se pasó de las tres áreas que había en el 2012 (1. Planeación, administración y finanzas, 2. Investigación, asuntos jurídicos y capacitación, 3. Vinculación y difusión) a cuatro: 1. Administración, 2. Asuntos Jurídicos, 3. Vinculación y Capacitación y 4. Difusión. Durante el período 2013, se continuó con el “rr-Fácil” recibándose 62 recursos de revisión por esta vía. Se señala que no se descarta “la posibilidad de que ciertos sujetos obligados estén optando por no entregar la información de manera inmediata en los plazos que marca la ley, y lo hagan sólo hasta que les sea interpuesto el recurso de revisión” (ITIES 2013, 5).

En el informe del 2013 se destaca que existe un rezago en la resolución de recursos de revisión, por lo que para el año 2014 se incorporarán elementos al área jurídica para que apoyen en el trámite, resolución y ejecución de los asuntos. El informe expresa que cuando tomaron la función de órgano garante lo hicieron con una estructura organizacional precaria, por lo que en el 2013 se integraron 11 nuevos puestos: 3 para vinculación y capacitación, uno en difusión, uno en administración, dos para la dirección jurídica, los titulares de la

contraloría y el secretariado técnico, y dos de apoyo para el Pleno del Instituto en área de tecnologías de la información.

En lo que hace a la capacitación se informa que en el 2013 se logró instruir a 898 servidores públicos de 117 sujetos obligados en dos jornadas obligatorias desarrolladas en el año en 10 sedes regionales. Se añade al respecto “Con base en otro de nuestros indicadores de gestión[...]entre el primer y segundo semestre del año se incrementó en ocho puntos porcentuales la cantidad de sujetos obligados que atendieron la convocatoria a ser capacitados” (ITIES 2013, 16). Los indicadores son cuantitativos y de ninguna manera refieren a ningún otro aspecto. Se establece que se lograron 27 convenios, pero no se informan los modos específicos en qué estos se desplegaron. En este ejercicio se realizaron 13 eventos de difusión cultural de la transparencia que generaron una asistencia de 1, 417 personas, sin poder establecer el impacto que ello significó para el campo de la transparencia.

En el año 2014, continuó la pugna por la presidencia del pleno del Instituto entre Arely López y Andrés Miranda. El mensaje de unión que se había querido dar con el nombramiento de Francisco Cuevas durante el primer período de la presidencia del Instituto como órgano garante había quedado atrás. El 17 de diciembre del 2014, se llevó a cabo sesión solemne del pleno del Instituto para nombrar a la nueva presidencia. En dicha sesión Francisco Cuevas destacó que la presidencia es rotativa y que esto beneficia al instituto. Destacó también que el artículo dos de la constitución de Sonora establece género, por lo que le gustaría que los vocales consideraran esta situación para la ocasión. Arely López señala que sumará al Instituto tener una presidenta mujer.

Por su parte, Andrés Miranda destacó que “en la métrica nacional el instituto salió reprobado como órgano garante estatal” (Acta Administrativa 43, 2014 2). Subraya que si bien hay aspectos positivos, como sujetos obligados, calidad de respuesta y portales de transparencia, la parte administrativa y jurisdiccional necesitan trabajo. La propuesta de mejora incluyó seis puntos más, entre lo que destaca “que a la fecha no se ha sancionado a nadie, en contraloría no se ha iniciado ningún juicio de responsabilidades sobre servidores públicos que violan la ley de transparencia...” (Acta Administrativa 43, 2014, 2). Además también subraya que el ITIES no ha trabajado con la sociedad civil. Francisco Cuevas reviró expresando que “en la métrica de transparencia 2014, el presupuesto del instituto afectó el resultado final” (Acta Administrativa 43, 2014, 3).

Andrés Miranda preparó un documento en el que razona su voto y sostiene que es él quien debe ocupar la presidencia del ITIES. Señala que se debe respetar la legalidad del acto que los ocupa, observando el principio de rotación que establece el artículo segundo de la constitución de Sonora que a la letra dice “la presidencia del Instituto será rotativa entre sus tres miembros”. En ese sentido, atendiendo a los nombramientos del Congreso, considera que en el orden de prelación, él es el primero en derecho, pues su designación resolvió acuerdo aprobado el 3 de abril del 2008, fecha anterior a los acuerdos que resuelven el nombramiento de sus dos compañeros.

Al hacer uso de la voz, Francisco Cuevas y posteriormente Arely López sostienen que los nombramientos no se hicieron escalonadamente y que los tres nombramientos emanan de un mismo acto, por lo que es necesario votar la presidencia. El presidente aún presidente agrega, que existen instancias jurisdiccionales para atender los señalamientos de Andrés Miranda,



por lo que se procede a continuar con el proceso de selección. La votación, como era de esperarse, no es unánime y favorece a Arely López. La presidencia duraría del 19 de diciembre del 2014 y culminaría el 19 de diciembre de 2016, situación que no se desarrollaría así. En el mismo acto, Arely López señala que hay diferentes visiones dentro del Instituto pero que confía en que podrán unir fuerzas para que en Sonora avance la transparencia. El 19 de diciembre del 2014, Arely López protesta que cumplirá leal y patrióticamente la Constitución Política y es nombra como nueva presidenta, con la notable ausencia de Andrés Miranda.

Mientras las pugnas internas por la presidencia del órgano garante continuaban en el 2014, ese mismo año, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora, recibió el premio nacional de innovación en transparencia 2014. Guillermo Noriega expresó a través de una columna periodística publicada el 3 de octubre del 2014 en El Imparcial “Gobiernos e instituciones poco transparentes y con nula probidad han invertido cuantiosos recursos para lograr el premio y una vez obtenido, utilizarlo mediáticamente para insistir hasta el cansancio (y a la fuerza de millones de pesos derrochados en publicidad oficial) que su gobierno es transparente”. En la misma columna, Guillermo Noriega remató señalando que el premio “contrasta en exceso con las observaciones de la Cuenta Pública por malos manejos. La misma auditoría superior de Sonora por primera vez en su historia presentó demandas penales contra su directora por daño patrimonial por alrededor de 40 millones de pesos.”

Durante entrevista, Guillermo Noriega señaló al respecto, “El gobierno de Padrés recibió premios de innovación a la transparencia que yo critique ampliamente[...] lo he criticado por

que se usa como una acreditación en materia de transparencia por las instituciones que otorgan el premio, y así lo uso el gobierno de Guillermo Padrés,...”(Noriega 2017). Se advierte la importancia del mito y la ceremonia. El protocolo es importante para acaparar planas publicitarias que por lo menos den la impresión. Mientras en cuanto a publicidad de la transparencia, estos premios representaban verdaderos logros, en la cuestión operativa el asunto era diferente.

Durante el primer informe rendido por Arely López, el informe anual del 2014, puntualizó que lo que más preocupante de la operación del ITIES era “el rezago que se había venido acumulando en la resolución de recursos de revisión, el cual a principios del año 2014 llegó a acumular 150 expedientes con retraso del término que debieron haberse desahogado” (Informe Anual de ITIES, 2014, 5), por lo que se implementó un sistema de ponencias que incluía secretarios proyectistas para cada uno de los vocales. Además, los vocales ya llegaban preparados al pleno, donde exponían y votaban los asuntos con mayor rapidez y conocimiento de causa, situación se desarrollaba de modo diferente, pues en el mismo pleno conocían del asunto, haciendo lento el trámite. Según los números de la presidenta el 93 % del rezago se superó.

La presidencia destaca asuntos como el hecho de que “al parecer estamos ante una tendencia de los Sujetos Obligados a no entregar la información sino hasta que se ven precisamente obligados a hacerlo debido a la queja interpuesta por el ciudadano ante ITIES” (Informe Anual ITIES 2014, 8), sin embargo no se ofrece ninguna solución para ello, solo se puntualiza que se está trabajando para elaborar un plan que ayude. También se señala que las solicitudes del 2013 al 2014 disminuyeron, pero que Sonora aun es referente nacional pues el 0.29 por

ciento de la población solicita información, muy por encima del .09 en el ámbito federal. La presidenta también destaca que

La medición del CIDE consideró que el presupuesto con el que trabaja el ITIES no es el suficiente requerido para atender a la población susceptible de ejercer su derecho de acceso y ser sensibilizada sobre la cultura de transparencia y la protección de datos personales; es decir, un bajo presupuesto de operación, comparado con el de otros Estados, es lo que nos restó puntos en la calificación final... (Informe Anual ITIES 2014, 15).

En cuanto al cumplimiento de metas se señala que todas se cumplieron, salvo las que de plano no son atribuibles al Instituto, como la meta nombra “atención a denuncias ciudadanas por violaciones a información pública básica” que solo fue cumplida en un 2.78 %, ya que depende de acciones de terceros. En el Informe Anual de ITIES 2014 están ausentes las metas relacionadas con la participación y colaboración ciudadana, o un vínculo específico y medible de las solicitudes de acceso a la información pública con una mejora sustantiva de la calidad de vida de los sonorenses. No se tiene ninguna información, medición, control o estimación de cómo el ejercicio del DAIP mejora la vida de los sonorenses. No se visualiza, ni se construye en la práctica un archivo de información pública de los entes gubernamentales sustancial que sirva para crear políticas públicas participativas y colaborativas en conjunto con la ciudadanía. No se lleva un registro evaluable de las experiencias de aprendizaje del Instituto en relación con sus actividades de capacitación. No hay una valoración cualitativa de la información solicitada por los ciudadanos. Además, nada se habla de las sanciones impuestas a funcionarios públicos que incumplen con la ley. Se crea un acervo bibliográfico, que a la fecha no está disponible en un espacio público donde pueda ser consultado libremente; el acervo se encuentra en la oficina de uno de los trabajadores del Instituto.

En el tema de vinculación con sociedad e instituciones, una vez más, no se indica cómo es que los convenios que se realizan con las instituciones mencionadas en el informe operan y otorgan beneficio a los ciudadanos. Esta práctica se ha extendido hasta marzo 2018, donde la página del Instituto ofrece un archivo Excel que contiene “información” acerca de los convenios que han logrado. Solo hay datos que no tienen ningún sentido ni hacen referencia a ninguna acción concreta que pueda ser evaluada, controlada o monitoreada. La tabla de Excel establece que los convenios son para “establecer las bases y lineamientos generales de coordinación y cooperación en relaciones de carácter educativo”, sin especificar acciones, evaluación y control. Qué significan estos convenios y como se materializan en la práctica permanece opaco.

En cuanto a la capacitación de sujetos obligados, no se cuenta con un registro, al menos no público, de las personas que son capacitadas, por lo que no se sabe si la inversión que se hace en la capacitación de ciertos funcionarios es redituable, en el sentido de profesionalización. ¿Están en constante rotación los encargados de las unidades de transparencia de los entes gubernamentales o son los mismos los encargados de las unidades de enlace? Con la información que ofrece el portal de transparencia del Instituto es imposible establecerlo. Tampoco se cuenta con una evaluación de los capacitados para saber si las capacitaciones son efectivas y cumplen su objetivo. En general, tampoco se tiene un registro, público por lo menos, de evaluaciones, control y medición del avance de las capacitaciones ni a nivel personal ni de los entes gubernamentales. Solo se dice cuántas personas asistieron a capacitación de qué entes, pero esa información es insuficiente para hacer una evaluación del trabajo implementado.

En cuanto a las finanzas se subraya que en el informe 2014, “al ITIES se le asignó un presupuesto 54 % mayor a los anteriormente ejercidos, el cual fue ejercido en los principios de disciplina, austeridad y aprovechamiento.” (Informe Anual ITIES 2014, 22). De recibir casi trece millones y medio en el 2013, durante el 2014, el Instituto recibió veinticuatro millones setecientos noventa mil pesos. Como se mencionó anteriormente, destaca en el aspecto financiero el hecho de que en diciembre del 2014, los vocales recibían un sueldo de \$60,000. Para diciembre del 2015, los vocales habían recibido un aumento de salario del 61%, contrastando con el aumento salarial del 4% del resto de la plantilla del Instituto, para quedar en \$100,000.00. Cabe mencionar que dicho aumento fue propuesto, aprobado y sancionado por quienes lo recibieron. Mientras los aumentos de los vocales aumentaron exponencialmente, el Instituto reportó pocos beneficios palpables y directos para la ciudadanía.

Una información muy similar se plasma en informe anual 2015 del Instituto. Se comienza por expresar que se cuenta con un nuevo marco normativo de transparencia a nivel federal en México, por lo que una vez más existe la necesidad de armonizar la normatividad estatal con la federal; dado a el surgimiento de esta nueva ley general y del sistema nacional de transparencia que se creó a partir de ella, se tuvieron que posponer programas y acciones en espera de contar con el nuevo marco normativo. En el informe anual 2015, otra vez se hace entrega de un informe cuantitativo que ofrece números alegres sobre la expansión del ejercicio del DAIP en Sonora. Se relaciona “elevar la cultura de la transparencia” (Informe Anual ITIES 2015, s/n) y el ejercicio del DAIP con “una evidencia clara de los grados de cultura cívica y participación ciudadana” (Informe Anual ITIES 2015, s/n). Al día de hoy como se mide, se evalúa, se controla y monitorea dicha relación es desconocido.

Que la gente se interese y pregunte sobre lo que se hace con los recursos en el gobierno, se ha convertido en un propósito superior para todos, puesto que ello además, redundaría en una relación de mayor confianza entre el gobierno y su ciudadanía. Esta función legitimadora y la disposición de autoridades y ciudadanía para compartir esfuerzos constituyen, sin duda, el mayor beneficio que puede reportar la transparencia. (Informe Anual ITIES 2015, s/n).

Desde nuestra perspectiva, el propósito de la transparencia no es, ni debe ser que la gente se interese y pregunte, pues eso redundaría en una participación meramente anecdótica de los ciudadanos y poco sirve para legitimar una práctica gubernamental. Lo que ayudaría a legitimar a la administración pública es la creación de plataformas de información, conocimiento, aprendizaje y experiencias que permitan al ciudadano primero comprender a fondo el modo de operar de la administración pública, esto es decir, su justificación en su decisión, las respectivas cuentas entregadas en relación a las decisiones y una evaluación de resultados entregados, para en un segundo momento, involucrarse en la mejora de políticas públicas en todo el ámbito de la administración. La administración pública sigue desarrollándose al auspicio de una caja negra que no permite la participación y colaboración activa de la ciudadanía, en tanto no hay espacio para ésta en la planeación, decisión y evaluación, control y monitoreo de la implementación de la actividad pública.

En el Informe Anual ITIES 2015 se plantea “una reorganización de los procesos internos de estadística y archivo de este Instituto, de tal manera que se eficiente la disposición de los materiales necesarios para cumplir con nuestras responsabilidades de transparencia” (Informe Anual ITIES 2015, s/n). Hasta marzo del 2018, el portal de transparencia del Instituto cuenta con un portal impráctico que no permite conocer los procesos de decisión, de operación, y mucho menos permite una rendición de cuentas al ciudadano común. Por el

contrario, la mayoría de las “obligaciones cumplidas” al ojo de un ciudadano común no significan nada. No son entendibles, no se insertan en un contexto más amplio que le permita al ciudadano advertir un buen o mal trabajo del Instituto según el caso. Aún para quien está interesado en el tema y busca la manera de relacionar el cúmulo de documentos disponibles en la página, es engorroso y difícil, pues muchos documentos están incompletos, no cuentan con información clara y están llenos de nomenclaturas y abreviaciones que no tienen ningún significado para quien no está en la operación cotidiana del Instituto.

El informe anual 2015 del Instituto anunciaba que pronto el ITIES se convertiría en un Instituto con una nueva denominación, “por ordenamiento Constitucional, habrá de ostentar nueva denominación y mayores facultades y responsabilidades para sus efectos de garantizar en esta tierra el acceso a la información, la rendición de cuentas, la protección de datos personales, y en general, la más cierta política pública de transparencia” (Informe Anual ITIES 2015, s/n). Fue durante esta transformación, que se suscitó otro momento de tensión hacia dentro del pleno. Una vez ejecutadas las reformas normativas que se describieron anteriormente en el texto, el pleno convocaría para elegir a una “nueva” presidencia.

El 30 de mayo del 2016, Martha López, asumiendo una doble calidad, como vocal presidente del ITIES, así como de comisionada del ISTAI, convocó a sesión solemne del pleno, a la cual se adhirió el Francisco Cuevas, a realizarse el 31 de mayo del 2016. En dicha reunión, la licenciada pidió al pleno nombrar un presidente específicamente para presidir el debate entornó a la presidencia, dado que ella no se encontraba en su calidad de presidenta de lo que llamo “nuevo Organismo Instituto Sonorense de Transparencia”. Para tal efecto, propuso a Francisco Cuevas, quien fue aprobado por unanimidad. Tras leer el orden del día, Andrés

Miranda pregunta a Francisco Cuevas si la sesión es solemne, a lo que éste responde que ahí dice en la convocatoria. Andrés Miranda señala que por ser solemne, no deben verse asuntos generales, como lo señala la fracción quinta del artículo 12 del Reglamento Interior del ITIES. De igual manera, aludiendo al artículo 16 fracción sexta del mismo reglamento, menciona que “no están los acuerdos tomados en la anterior sesión solemne, relacionada al cambio de presidente, uno que se quitará y otro que se agregará” (Miranda, 2016, 2). La anterior sesión solemne a la que se refería Miranda, y de la cual señaló no se encontraban los acuerdos tomados era la efectuada el 17 de diciembre de 2014, en la que se había nombrado a Martha López presidente vocal por dos años, terminando el período el 19 de diciembre del 2016.

Acto seguido, Francisco Cuevas considera que se está citando al amparo de la ley, y no de un reglamento, que considera, no está vigente. Por tal motiva propone quitar la connotación de solemne a la sesión, dejar asuntos generales y nombrar nueva presidencia, dado que la nueva ley, publicada el 28 de abril del 2016 no exige un tipo de sesión para tal nombramiento. Martha López considera que es conveniente dejar los asuntos generales, ya que se tratarán asuntos “para que se den continuidad a los trabajos del nuevo instituto, con el objetivo de dar fluidez a lo que venga en la nueva Institución” (López, 2016, 2).

Andrés Miranda replica que la convocatoria fue hecha para una sesión solemne, y que el pleno no tiene facultades para corregir de la manera propuesta, por lo que propone citar ahí mismo a una sesión extraordinaria para los siguientes días para ver los asuntos generales. En cuanto a la designación del nuevo presidente del ente nuevo, el considera “no es ente nuevo en realidad, es un cambio de nombre en el Instituto, está en la Constitución, ya estaba en la



Constitución nombrada de otra manera” (Miranda, 2016, 3). En cuanto al término de la designación, no le queda claro tampoco. Insiste en respetar la convocatoria de la sesión solemne, pues se le hace “muy a las rodillas” que el pleno decida durante sesión eliminar ahí mismo la característica de solemne, además de desconocer los asuntos generales, ya que el fue citado para una sesión solemne.

Después de intercambio de ideas y afirmaciones, al final Francisco Cuevas, quien preside el debate, expresa que para él, la convocatoria si tiene las especificaciones necesarias para llevar a cabo la elección de la nueva presidencia. Invita a quien no esté de acuerdo, que utilice las vías legales correspondientes. Por último, Andrés Miranda, lanza una pregunta a quien preside “Usted está diciendo que el reglamento no está vigente verdad?”; sin embargo, esta vez, el Francisco Cuevas cambia el sentido de su primera postura, y esta vez contesta que si, que para el si está vigente, pero sin alterar el sentido de su decisión. Intenta pasar al registro, exposición de plan de trabajo y votación de quien será el presidente de lo que considera el un nuevo instituto. Andrés Miranda insiste en que ellos, no se rigen por los artículos 42 y 45 de la nueva Ley de Transparencia, sino que su gobernabilidad está basada en el artículo segundo constitucional antes de la reforma del 29 de febrero 2016, por lo que la presidencia debe ser rotativa y por dos años, lo cual no podría cumplimentarse con esta nueva designación de presidencia. Afirma que ni la ley, ni la constitución, ni ningún artículo transitorio señala que se deba elegir de nuevo presidente, y que sólo transitan de ser vocales a comisionados pero con las reglas con las que ellos fueron elegidos.

En esta ocasión, Martha López si interviene para decir que lo que la ley señala es que el Instituto Sonorense, es un nuevo órgano y se permite dar lectura a un documento que junto

con el departamento jurídico del órgano garante preparó para fundamentar la convocatoria de la sesión que los ocupa. En dicho documento invoca cuatro instrumentos jurídicos, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado de Sonora, la Ley General y la Ley Estatal de la materia. El argumento para afirmar que ISTAI es un nuevo organismo lo sustenta en el transitorio tercero de la reforma del 29 de febrero de 2016, donde los legisladores utilizaron la expresión “nuevo organismo público autónomo garante” para aducir que los recursos humanos, financieros y materiales del ITIES pasarían a ser de ISTAI. En cuanto a la expresión “nuevos comisionados”, ésta se encuentra en el transitorio cuatro de la misma reforma, donde se señala que los nuevos comisionados resolverán utilizando la norma anterior para los asuntos en trámite. Entonces Martha López afirma, “de lo anterior se tiene que con tal decreto, se crea un nuevo ente público y nuevos integrantes del mismo, aunque prevalezcan las personas.” (López, 2016, 6). En ese sentido, y para cumplir con las nuevas exigencias impuestas al Instituto, se necesita nombrar un nuevo representante legal, es decir un presidente, en los términos del artículo 42 y 45 de la Ley de Transparencia publicada el 28 de abril del 2016. Señala que es un nuevo mandato legal de un nuevo organismo por lo que los tres comisionados son elegibles para un período de dos años y finaliza proponiendo un esquema para hacerlo. Finalmente, Francisco Cuevas invita a presentar propuestas a los otros dos comisionados. Andrés Miranda establece que no tiene propuesta. Por su parte Arely López declara que es de su interés ser Presidenta del nuevo Instituto Sonorense de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, ISTAI. Arely López es elegida con la abstención de Andrés Miranda. Tras su re – elección como presidenta, Arely López presenta un programa de trabajo que menciona es dar continuidad a lo que se ha venido haciendo, haciendo una reestructura tomando en cuenta las nuevas atribuciones. Se acuerda que sigan en vigencia reglamentos y lineamientos

de operación que no contravengan la nueva ley general, además de establecer un listado provisional de Unidades de Transparencia y la vigencia del procedimiento de verificación de portal web y trámite de denuncia. A marzo del 2018, la presidenta del ISTAI lleva en el cargo tres años y tres meses, mientras que otro comisionado, Andrés Miranda, no ha ocupado la presidencia.

En el informe anual del 2016, es el primer informe que se ofrece ya con las normatividades estatal y federal armonizadas. Se insiste en que se ha avanzado con bases firmes “para garantizar la fundamental prerrogativa de saber lo que se hace y como con los recursos públicos.” (Informe Anual ITIES 2016, 2). En este informe, el concepto de participación ciudadana no es utilizado y en cambio se recurre al concepto de gobierno abierto.

Se destaca en el informe anual 2016 que las obligaciones de los partidos políticos y sindicatos fueron ampliadas, se redujo el tiempo de la información reservada de diez a cinco años, la aparición de los comités de transparencia como instancia colegiada en cada ente gubernamental. También se señala que la ley ha hecho grandes avances en aspectos de inclusión para personas que utilicen lenguas indígenas, así como para personas con capacidades diferentes. Se destaca que quedó establecida la culminación del este segundo pleno del Instituto para el 12 de diciembre del 2018. Está por verse si el Congreso del Sonora tiene la capacidad de acordar para no alargar los nombramientos. En cuanto a la capacitación de la participación ciudadana, se desprende del Anexo 3, que sólo se mide de manera cuantitativa con el “número de cursos de capacitación realizados”. La parte cualitativa se deja en blanco, aunque ello no evita que el semáforo del indicador este en verde. El documento no permite saber si existe aprendizaje social sucediendo durante esas capacitaciones.

El informe destacó la creación del Sistema Estatal de Transparencia y el Secretariado Técnico Tripartita de Gobierno abierto. El Sistema Estatal de Transparencia fue “instalado” por la gobernadora de Sonora Claudia Pavlovich el 8 de junio del 2016 en un acto protocolario que acaparó la atención de los medios del estado. Empresarios y titulares de órganos de control y fiscalización asistieron a dicho evento. Por su parte Arely López, presidenta del ISTAI mencionó que de este sistema saldrían los lineamientos y bases en que operará la nueva ley en la materia. En efecto, para el jueves 4 de mayo del 2017 se publicaron en el Boletín Oficial del Estado los lineamientos generales para el acceso a la información Pública del Estado de Sonora que por fin contemplan la armonización de las dos legislaciones, federal y estatal. Una nueva etapa de capacitación respecto a estos nuevos lineamientos se está desarrollando. Se buscó información acerca de las debilidades planteadas anteriormente respecto a las capacitaciones y de igual forma no se pudo encontrar una base de datos pública que mostrara el estado que guardan las capacitaciones del personal y de los entes. No hay monitoreo, control y evaluación que permita acumular conocimiento sobre las experiencias de capacitación implementadas, al menos no en el acervo público.

En cuanto a las solicitudes de información, hubo un repunte denominado atípico por el Instituto, el cual se debió a que en tanto se gestionaban algunas dificultades con la Plataforma Nacional de Transparencia se reactivó el Sistema Infomex. “En el inter que se aplicó esta medida correctiva, sucedió que las solicitudes de acceso realizadas a través de la Plataforma Nacional empezaron a presentarse duplicadas, debido a una simple acción repetitiva de oprimir varias veces el botón de “enviar” cuando el usuario veía que el sistema no validaba su solicitud” (Informe Anual ISTAI 2016, 8).

Además de esta pequeña falla en la Plataforma Nacional de Transparencia, hay otro aspecto que es importante destacar. Al preguntarle a Edgardo Carrillo ¿Qué ha sido difícil de implementar de la ley general en el ISTAI? Respondió “Registrar toda la información, subirla pues a la plataforma nacional de la transparencia[...]un reto si. Por dos cosas, primero por que ya no se sube. Igual ahora se utilizan formatos específicos para cada concepto informativo” (Carrillo 2017). Se preguntó ¿Esos formatos están centralizados, el INAI los proporcionó para todos los estados? A lo que respondió

“Si. Aquí[en Sonora] se esta dividiendo de dos maneras. Hay 48 conceptos de la ley general. O sea el sujeto obligado dice la ley estatal: estás obligado a cumplir los 48 conceptos que dice la ley general, más estos 27 que yo te digo[...]los formatos están puestos por INAI en lo que corresponde a los 48, y los tienen que llenar. Y los 27 son formatos que desarrolló el Instituto aquí localmente. ¿Por qué se desarrollaron los formatos? Pues para estar en concordancia. Si ya la gente va a ver la información de cierta manera, se le va a presentar, y luego que se los cambies en lo local, mejor todos mas o menos igualito ¿no? Es el mismo formato por lo menos...” (Carrillo 2017).

La centralización tiene un efecto que se considera positivo en cuanto a la homogeneización de la presentación de la información para el gobierno de la información de nivel estatal y federal. En cuanto a la unificación de lineamientos, Leticia Cuesta, de Sonora Ciudadana A.C., en entrevista señaló

“si lo vemos positivo uno por que creo que ayude mucho más a la comprensión sobre la información, esto si podría generar que más personas conozcan el formato, tienes de alguna manera, adquieres conocimiento de ese formato pero ya lo haces manejable, y ya puedes comprender la información. En cambio, cuando tu tienes que ver un presupuesto de salud, en diferentes formatos, o cada año cambia, o igual la federación, según el nivel de gobierno, cada año cambian es más difícil el análisis y por lo tanto la socialización de la información. Entonces si lo vemos positivo...”(Leticia Cuesta 2017).

Para los funcionarios públicos, también representa una ventaja, aunque hay una curva de aprendizaje, “muchos tienen la bronca ahorita de las cuestiones técnicas. Entro a la plataforma, ¿cómo le hago? ¿cómo subo la información? ¿qué pasa si el sistema me

reboto?[...]¿Es una bronca subir a una plataforma digital la información? No, la bronca es que estamos utilizando formatos que no conocíamos. Lo que es la curva de aprendizaje natural...” (Carrillo 2017).

En el informe anual del 2016, por primera vez, en todos los informes del Instituto se habla de que se superó la concepción sobre para qué sirve el DAIP. Ya no solo es para inhibir el actuar corrupto del funcionario público, sino que

Más allá de la disposición de las autoridades hacia el escrutinio público, el gobierno abierto debe llegar hasta el punto en el que la población aproveche los datos, archivos, documentos de los entes de gobierno, para cuestiones más productivas en cualquier ámbito, ya sea social, empresarial o académico: se trata de aprovechar la enorme y diversa información del gobierno, para ofrecer mejores servicios, para crear productos y solucionar problemas de la comunidad (Informe Anual ISTAI 2016, 11).

Finalmente el Instituto, por primera vez supera la concepción del DAIP de preguntar y conocer por parte del ciudadano. Apunta que para que “el concepto de gobierno abierto y hacer efectivamente sus bondades se reflejen en el bienestar ciudadano [...] nos proponemos desarrollar por lo menos tres grandes proyectos de beneficio social, educativa y económico-productivo.” (Informe Anual ISTAI 2016, 33). En el informe anual 2017 del ISTAI nada se encontró de estos tres grandes proyectos que se anunciaron en el 2016. Así mismo el Instituto declaró “asumimos la meta de crear y conservar los datos públicos en formatos y tipos de archivos más sencillos, amigables y reutilizables...” (Informe Anual ISTAI 2016, 33), situación que a marzo del 2018, no se ha podido cumplir. Los comisionados en el informe establecen que el presupuesto que reciben no es suficiente, pero que con ingenio e innovación podrán hacer de Sonora una de las regiones más transparentes del país. Al respecto del presupuesto, Andrés Miranda al ser entrevistado mencionó “Se requiere más presupuesto, si. El presupuesto que pedíamos era para integrar ponencias, para cumplir con la Plataforma

Nacional de Transparencia[...]Oficinas. No cabemos. No hay sala de plenos” (Miranda 2017). Es un reto importante de implementación lo relacionado con la estructura operativa de las ponencias.

“En uno de sus artículos viene, cada ponencia debe tener esto, esto y esto. Ahora, ¿por qué ha sido lo más difícil?[...]Presupuesto. Presupuesto, si recibes el presupuesto que manejamos al principio[...] fueron alrededor de 60 millones de pesos. Creo que tuvimos 29 o 30. Eso es normal y lo sabemos. La cosa en este punto es que dentro de ese presupuesto de sesenta y todo estaba considerada la estructura completa como la maneja la ley, más las demás cosas” (Carrillo 2017).

Tabla 15.

Campo Organizacional de la Transparencia en Sonora 2006-2017

Año	Solicitudes de Información	Recursos de Revisión	Presupuesto
2006	2,407	26	SIN DATOS
2007	3,657	87	SIN DATOS
2008	3,930	73	\$2,622,684.54
2009	4,046	81	\$8,973,622.15
2010	3,142	224	\$9'062,147.91
2011	4,082	136	\$13'343,588.00
2012	7,545	63	\$13'343,588.00
2013	8,791	302	\$13'315,148.00
2014	8,592	243	\$24'790,215.00
2015	8,454	226	\$24'826,295.00
2016	17,236	298	\$24'850,562.87
2017	17,032	584	\$30,364,011.00
Total	88,914	2,343	\$165,491,862

Fuente: elaboración propia a partir de datos oficiales. El cuadro muestra la inversión anual en el campo organizacional de la transparencia en Sonora.

Tabla 16.

Presupuesto Capítulo 1000 desglosado

Concepto	2012	2013	2014	2015	2016
Presupuesto Capítulo 1000	6,636,923	10,683,052	15,413,009	16,282,823	17,979,709

Ejercido Viáticos	567,250	814,250	896,000	669,750	1,028,156
Ejercido Boletos Avión	78,662	96,028	219,517	182,136	317,819
Viáticos Comisionados	242,000	545,000	565,000	465,000	518,500
Avión Comisionados	78,662	96,028	186,930	156,149	271,923
Ejercido Gasolina	124,985	139,247	166,714	247,177	276,812
Ejercido en Comunicación Social	378,783	789,223	1,275,182	1,506,803	1,574,224

Fuente: Elaborado a partir de información recibida en la solicitud 00108617

Es difícil palpar como el gasto ejercido en boletos de avión, viáticos o de comunicación social fortalece o genera un mejor funcionamiento del campo organizacional de la transparencia. Una adecuada rendición de cuentas respecto al gasto de comunicación social, habría de motivar las razones por las cuales se adjudica directamente éste gasto a los proveedores que se les asigna, no simplemente publicitar la fundamentación. El gasto para comunicación social del 2017 fue de \$1,373,600.00 y no obra en el portal de transparencia documento que motive dichas adjudicaciones. No hay forma de relacionar ese gasto con alguna meta, lo que más se acerca se muestra en los avances programáticos. El cuarto avance programático del 2017, visible en la sección de anexos, en el nombre del indicador “Ejercicio del derecho de acceso” contiene una leyenda en la sección de “evaluación cualitativa” que reza “Se recibieron un total 1299 solicitudes en el cuarto trimestre 2017, esto en virtud de que la ciudadanía ejerce su derecho de acceso a la información pública, él cual este Instituto promueve a través de medios de comunicación”. Desde luego esto de ninguna manera ofrece un razonamiento del por qué se escogen los medios que se escogen, ni cómo la promoción en esos medios se puede relacionar a las solicitudes recibidas.



En el documento del Anexo 4, Avance programático 2017 segundo trimestre, se muestra el indicador “resolución de recursos de revisión” cumplida a un 181.57 %. En el renglón de “evaluación cualitativa” para ese mismo indicador se puede leer “Se resolvieron mayor número de expedientes en virtud de que con la difusión de la cultura de la transparencia, la ciudadanía ejerce mayor su derecho de acceso y se reciben mayor número de recursos de revisión”. Se establece una premisa entre el gasto de difusión y el aumento de recursos de revisión que no es en ningún modo adjudicable a tal motivo. Podríamos del mismo modo, arbitrariamente decir que el aumento de recursos de revisión se debe a un aumento en la cultura de la opacidad. El asunto es que no hay registros de experiencias que nos lleven a construir conocimiento y aprendizaje social, por lo que las oportunidades de construir una estrategia sólida para avanzar en la incidencia de la transparencia en la comunidad sonorenses son reducidas. Sucede lo mismo con el indicador de “ejercicio del derecho de acceso”.

En el informe anual del ISTAI 2016 se habla de que las áreas sustantivas que conforman el ISTAI, Administración, Asuntos Jurídicos, Vinculación y Capacitación, Difusión, Secretaría Técnica y la Contraloría Interna, desplegó un plan de trabajo para dar cumplimiento a las atribuciones y responsabilidades que la ley establece. La presente investigación se propuso enterarse cómo se elaboraba dichos planes de trabajo. A través de entrevistas a directores de área del Instituto, se tuvo conocimiento participan los directores de cada área, presentando ante el pleno las propuestas. Edgardo Carrillo, director de difusión señaló, en entrevista 7 de abril del 2017

El presupuesto se hace al principio de año. Es la cartita. Se presenta, lo ve el pleno de tres comisionados y aprueba los programas, los proyectos, las propuestas que traes. Administración empieza a sumar [...] Administración y pleno empiezan a trabajar juntos y empiezan a sumar los proyectos de uno y de otro, se van desechando unos, acomodando otros, de esa manera. Se maneja como en todas partes, el presupuesto.

Por su parte, Lizbeth González, directora administrativa, en entrevista con fecha el 4 de abril del 2017 nos externó que “El plan de trabajo se hace en junta con los directores de las seis áreas, no hay registro documental de dichas juntas”, por lo que no queda asentado el razonamiento de las decisiones que se toman en ningún documento. Esto es una violación a la normatividad en cuanto el artículo 2, apartado A, fracción II de la Constitución de Sonora dice a la letra que “los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones.” Pero lo lamentable es que no se construye un archivo que permita conocer la toma de decisiones del pleno, su razonamiento y estrategia. Se complica documentar las experiencias de aprendizaje, situación que será más importante considerando que el 2018 se renovará el pleno.

El informe anual 2017 del ISTAI señala que el Instituto está en una etapa donde se busca llevar a la práctica las disposiciones y los ordenamientos que se legislaron en el 2016. Esto se debe a que la Plataforma Nacional de Transparencia “todavía está sujeta a ajustes técnicos y redefiniciones en sus formatos, lo cual ha implicado un esfuerzo extra tanto por parte del Instituto como de los entes públicos que participan con decisión en esta etapa, sabedores de que un proceso de mejora no sólo es necesario sino indispensable” (Informe anual ISTAI 2017, 2). Con todo y que la PTN aún necesita ajustes, Sonora es el segundo estado que más información ha subido a la plataforma. Faltan dos criterios más por evaluar, que a la fecha del Informe Anual del 2017 del Instituto aún no se hacía que son la actualización de datos contenidos y la calidad de la información presentada. Se señala durante el informe 2017 que los Comités de Transparencia de todos los entes públicos de Sonora ya han sido integrados, siendo la única entidad federativa con cumplir con esta disposición.

En relación a la calidad de la investigación, ésta investigación se dio a la tarea de comprobar un poco acerca de la calidad de la información subida por el mismo ISTAI, quien en una evaluación al 7 de mayo del 2017, Anexo 5, obtuvo el 100 % de información subida al Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia, SIPOT. Fue muy sencillo comprobar, a través de la Plataforma Nacional de Transparencia que dicho 100% es engañoso. Por ejemplo, se intentó acceder a las actas de las sesiones celebradas por el pleno del Instituto; si bien están registradas 16 entradas, que abarcan los años 2016 y 2017, ninguna tiene un hipervínculo que te lleve directamente al documento, ni el apartado de “temas tratados en la sesión” contiene información relevante o de plano información de cualquier tipo. Es imposible saber que se decidió en dichas sesiones, mucho menos apreciar el proceso deliberativo sobre la decisión. Se intentó acceder también a las verificaciones realizadas por el ISTAI, donde se apreció que de las 42 registradas, sólo una ha sido hecha por oficio, 41 por denuncia. Intentamos acceder a la verificación hecha de oficio pero el apartado que reza “detalle” no contiene ninguna información, ningún hipervínculo que te traslade a algún otro documento. Ninguna información utilizable.

En cuanto al número de solicitudes recibidas, se mantuvo el mismo interés por parte de los sonorenses con relación al año anterior, recibiendo 17,032 solicitudes. La incidencia del ejercicio de los ciudadanos en Sonora se mantuvo en relación con el año anterior para quedar registrada en .56 %, muy por encima del .16% que arroja el ámbito nacional. Sobresale en el informe anual 2017 que la recurrencia al recurso de revisión aumentó al 3.42% de las solicitudes de información hechas, es decir 584 recursos de revisión del total de 17,032 de

solicitudes. Del último informe anual se advierte que el Instituto señala que sufren rezagos en aspectos de notificación al no contar con personal suficiente.

En el informe anual del 2017 los comisionados subrayan que el 2018 será un año de retos, debido a que es un año electoral. Más allá de la información que se pueda generar para realizar campaña sucia entre los candidatos, el campo organizacional de la transparencia sigue siendo desaprovechado en su principal tarea, la participación y la colaboración ciudadana con su administración pública. Esto se debe a que nunca los ciudadanos son tomados en cuenta ni para diseñar, controlar, monitorear o evaluar cualquier decisión pública. La decisión pública sigue sin ser registrada, por lo que no es posible establecer un vínculo directo de rendición de cuentas en relación a ellas, más allá de parámetros cuantitativos que no alcanzan a satisfacer las necesidades de una ciudadanía participativa. No hay registro de la experiencia, por lo que ni hay aprendizaje ni conocimiento en relación a ella. El campo organizacional de la transparencia en Sonora se utiliza como un escenario donde se anuncian más obligaciones para los sujetos obligados, convenios entre diferentes entes públicos para colaborar y coordinarse, instalación de Secretarías y Consejos, pero nunca redundan en aspectos que el ciudadano común pueda palpar en su cotidiano. El campo organizacional de la transparencia surgió para equilibrar la decisión arbitraria, circunscrita al interés particular del funcionario público, pero se convirtió en un elemento más de legitimación del mismo sistema autoritario de siempre.

En aspectos cuantitativos, el proceder del Instituto suele ofrecer números que cumplen o rebasan las medias nacionales. Sin embargo, como se ha venido mencionando a lo largo de la narración del caso, existen grandes áreas de oportunidad en el funcionamiento de la

transparencia en el estado de Sonora para que dicho campo organizacional sea debidamente aprovechado por sus ciudadanos. Se necesita un mejor control y evaluación de las experiencias. Lo más importante es registrar aspectos en los que existan áreas de oportunidad que puedan ser resueltas.

## 4.7 Gobierno Abierto

El concepto de gobierno abierto fue incluido en la Ley General publicada el 4 de mayo del 2015. En esta ley, se utiliza en dos ocasiones el concepto de gobierno abierto. Uno, en la fracción XX del artículo 42, para decir que los órganos garantes en el ejercicio de sus atribuciones fomentarán los principios de gobierno abierto y en el artículo 59, que a la letra dice “Los organismos garantes, en el ámbito de sus atribuciones coadyuvarán, con los sujetos obligados y representantes de la sociedad civil en la implementación de mecanismos de colaboración para la promoción e implementación de políticas y mecanismo de apertura gubernamental” (DOF 2015, 19).

Por su parte, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora, expedida el 28 de abril del 2016, en la sección tres, del capítulo quinto, llamado “De la cultura de la transparencia”, en los artículos del 67 al 72, habla de promover e implementar políticas y mecanismos de gobierno abierto. Se busca que dichas políticas y mecanismos “I. Mejoren el desempeño gubernamental; II. Atiendan demandas específicas de la sociedad y aporten solución; III. Mejoren la calidad de información y promuevan la difusión de conocimiento público que permita la participación informada de la sociedad.” (LTAIPES 2016, 41). También se establece que los sujetos obligados, “procurarán” establecer servicios públicos y realización de trámites a través de tecnologías de la información. El vocabulario utilizado ofrece a los sujetos obligados la discrecionalidad de hacer o no hacer, dado que puedo procurar hacer algo sin hacerlo, sin que la ley establezca mecanismo para corroborar el modo o el grado de procuración que en un momento dado pueda ser sujeto por parte de los gobernados a un ejercicio de rendición de cuentas. Lo mismo

sucede en el artículo setenta, donde se reza “Los sujetos obligados procurarán establecer canales de comunicación de los ciudadanos, a través de las redes sociales y plataformas digitales que les permiten participar en la toma de decisiones” (LTAIPES 2016, 41).

Por su parte el artículo setenta y uno habla de una comisión de gobierno abierto con participantes de la sociedad civil, para proponer mejores prácticas en la interacción entre gobierno y gobernados que involucren datos abiertos, uso de tecnologías de la información y colaboración en la implementación y evaluación de políticas públicas de Sonora. Esta investigación encontró que el 20 de Junio del 2016 se instaló el secretariado técnico local de gobierno abierto del estado de Sonora. Aún no cuenta con plan anual de trabajo, por lo que no se han tomado acciones en concreto.

Por último el artículo setenta y dos habla de que “El Instituto expedirá una certificación a las personas físicas o morales que cumplan con las obligaciones de la presente ley, de acuerdo a las bases y los requisitos de las reglas de operación que se expidan para la certificación” (LTAIPES 2016, 42). Sin embargo los lineamientos generales para el acceso a la información pública en el Estado de Sonora, publicados en el Boletín Oficial del Estado de Sonora el 4 de mayo del 2017, en nada refieren a la certificación de la que habla la ley sonoreense, por lo que queda una laguna en lo relacionado con el tema de gobierno abierto, el cual se asienta más a modo de recomendación que obligación, dejando en un estado imposibilidad al gobernado para realizar ejercicios de rendición de cuentas.

Los lineamientos definen gobierno abierto en la fracción quinta de su artículo como un “modelo de gestión que incorpora principios, políticas o acciones de transparencia, acceso a

la información, rendición de cuentas y participación ciudadana, orientadas a impulsar la co-creación de soluciones conjuntas a problemas colectivos”. Para llevar a implementar este modelo de gestión, se habla de buscar las mejores prácticas en el marco del Sistema Estatal de Transparencia. Sin embargo, a pesar de que el ISTAI en su informe anual del 2017 destaca que ha convocado a nueve sesiones ordinarias del secretariado de Gobierno Abierto, aún no se cuenta con un plan de acción estatal en gobierno abierto. Se destaca también que dichas actas de las sesiones ordinarias no se encontraron en el portal de rendición de cuentas del Instituto.

En Julio del 2017, se presentó en Hermosillo el “Proyecto de Gobierno Abierto desde lo Local para el Desarrollo Sostenible”, donde el comisionado del INAI, Joel Salas Suárez, destacó “Uno de los temas fundamentales de gobierno abierto [...] construir capacidades para poder atender la demanda de la ciudadanía y que las autoridades renuncien en la definición de problemas públicos y sus soluciones” (Radio Sonora 2017). El INAI dispuso de un millón y medio de dólares para financiar el programa de gobierno abierto desde lo local. De este programa aún no se ven los frutos, pero ya se advierte, por lo menos en la narrativa, una función de la transparencia que se había ido decolorando en la narrativa estatal: la transparencia más allá de la rendición de cuentas, insertada en un marco de gobierno abierto que amplíe la participación de los gobernados con su administración pública.



## Capítulo 5. Hallazgos y Conclusiones

### 5.1 Hallazgos

El campo organizacional de la transparencia en Sonora ha experimentado en su institucionalización diversos atributos relacionados con los dos modos de gobierno expuestos en el marco teórico. Siendo esto así, la evidencia sugiere que en una mayor parte, el campo organizacional de la transparencia en Sonora ha sido institucionalizado bajo un modo tradicional de gobernar, el cual ha limitado el aprendizaje social de los gobernados alrededor del campo.

El nacimiento del campo de la transparencia en México devino de un esfuerzo por parte del grupo gobernante que “orientó las reformas hacia el plano político, para evitar un colapso en la estructura social con implicaciones radicales, que en el período histórico, no eran vistas como lejanas o descabelladas” (Rodríguez Díaz 2011, 83). Tras una elección presidencial no competitiva, la estructura democrática del país tambaleaba. Con miras a oxigenar el sistema político mexicano, se reformó el artículo sexto constitucional en 1977. Este hecho representa un evento disruptivo que a la postre florecería en la creación del campo de la transparencia en México. Según la teoría del institucionalismo los “eventos disruptivos, como cambios regulatorios, crean condiciones contradictorias dentro del ambiente y fuerzan a las organizaciones a re-analizar su entorno” (Wooten y Hoffmann 2017, 65).

La condición contradictoria en este caso, se da entre un Estado acostumbrado a practicar un modo de gobierno tradicional, centralizado, cerrado y vertical, que no admite ni requiere de la participación del gobernado para funcionar, y un nuevo campo organizacional de la

administración pública, que, en sentido contrario, posibilita al gobernado tener acceso a la información pública, una interacción nunca antes vista. Un Estado que se autodenominaba democrático, ante la nula participación de oposición en la elección presidencial de 1976, cedió, sin conceder del todo, acceso a un recurso trascendental en el mantenimiento de su dominación (O'Donnell 1978), el recurso de información. Con ello la organización política moderna en México planteaba una posibilidad de interacción en la esfera pública antes inadvertida entre la sociedad racionalizada y el Estado.

Aunque la reforma al artículo sexto fue reglamentado veinticinco años después a nivel federal hasta el año 2002, después de la llegada del candidato de la oposición Vicente Fox a la presidencia e interpretaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esta significó el inicio de la transformación de la interacción entre gobernantes y gobernados. La reglamentación y la creación de procedimientos para que los gobernados pudieran acceder a la información pública, representó un paso trascendental en la vida democrática de México. Por primera vez, los archivos del Estado se ponían a disposición de los gobernados. En papel, el modo tradicional cerrado de gobernar dio un giro significativo. Paradójicamente, la reforma al artículo 6to constitucional en 1977, es un suceso generado bajo la lógica de un modo de gobierno tradicional, donde no hubo ninguna participación del gobernado. Por el contrario, fue una reacción del mismo sistema regido por el principio de autoridad para legitimarse así mismo.

En Sonora, la evidencia muestra que a pesar de que hubo intentos por tomar en cuenta a los gobernados para desplegar el campo organizacional de la transparencia en el Estado, la tradición que representa un modo discrecional de decidir y practicar el gobierno, de modo

vertical, cerrado y centralizado predominó en el nacimiento del campo. Una de las primeras encomiendas del gobierno de Eduardo Bours fue implementar la transparencia en Sonora. La transparencia fue parte del discurso político que había utilizado en campaña. Para ello, en diciembre del 2003, año en que tomó posesión, organizó una jornada de participación ciudadana que incluyó la participación de gobernados, con más de 94 ponencias. Sin embargo, esta participación resultó ser anecdótica, en tanto la expectativa de los ciudadanos de la creación de un órgano garante autónomo y especializado no se vio reflejada en la realidad.

En octubre del 2004, el gobierno del Estado publicó la ley 79. Dicha ley, tras un análisis económico, optó por sumar funciones a un organismo autónomo dedicado a la materia electoral. Los magistrados del Tribunal Estatal Electoral, neófitos en el asunto de transparencia, serían los encargados de dirimir las controversias suscitadas en el nuevo campo. Dicha decisión se hizo tomando en cuenta que el tribunal en cuestión contaba con el tiempo disponible para lograr una especialización más. Bejarano y Noriega (2006) señalan que todo el proceso legislativo que dio origen a estas decisiones se llevó de modo hermético, sin que los ciudadanos tuvieran la posibilidad de realizar escrutinio alguno. El modo en que se gestó y el contenido de la ley 79 del 2004 no incluía participación ciudadana.

En febrero del 2005, se publicó la ley 156 que dismanteló una oficina de investigación legislativa dentro de la estructura burocrática del Congreso del Estado, para convertirla en el Instituto de Transparencia Informativa, permaneciendo el nuevo Instituto bajo su autoridad. De inicio, el Instituto de Transparencia Informativa estaba regido por la autoridad del Congreso, aumentando las funciones de este mismo poder, con la apertura del campo

organizacional de la transparencia. El Congreso vio extendida su autoridad burocrática en temas de trascendental importancia, como la clasificación de la información y el fomento de la práctica ciudadana alrededor del tema de la transparencia, procesos que incluían a los gobernados sólo como entes receptores de una información generada unilateralmente por el poder en turno. El presupuesto del Instituto era controlado por el congreso sonorense, coartando la autonomía de este en relación al Congreso. No hubo en este proceso tampoco, una acta de entrega-recepción del desaparecido ente de investigación al ITI. Este proceso, al igual que él lo precedió, se dio a puerta cerrada, no tuvo participación ciudadana. Aun cuando la ley señalaba la necesidad de una participación sistemática de la sociedad para definir, ejecutar, promocionar y evaluar políticas públicas, así como una vigilancia permanente sobre la acción gubernamental, doce años después esto no se ha concretado en la realidad.

Contrastando el nacimiento del campo organizacional de la transparencia con la teoría elegida, se advierte, que tal y como lo señalaron Meyer y Rowan (1977), las organizaciones suelen introducir elementos que circulan en el ambiente. Tras el permanente proceso de agudización de las condiciones económicas en el país, la transparencia fue introducida a la narrativa de los actores políticos como una solución a las malas gestiones gubernamentales. Con ello, buscaron atemperar a una clase gobernada cada vez más inconforme con el modo en el que país era gobernado. Se advierte que tal y como Jepperson y Meyer (1991) mencionan que los centros de organización política construyen objetivos, tecnologías medios-fines, recursos estandarizados, principios de soberanía colectiva y sistemas de control racionalizado. Lo hacen a través de portadores. Se crea un conjunto de reglas que fundamentan y legalizan la acción de organizaciones formales que apuntan a inducir la práctica cotidiana de toda una sociedad. Las organizaciones formales permanecen por que

comparten valores relevantes con su sociedad, lo que les permite legitimarse (Jepperson 1991).

Una organización que parece legítima aumenta sus posibilidades de supervivencia [...] no se cuestiona el propósito y la intención de la organización. En la medida en que aumenta el número de organizaciones que incorporan elementos institucionales comunes, la mayoría de las organizaciones del campo se vuelven homogéneas en la estructura, cultura y resultados. (Wooten y Hoffmann 2017, 57; DiMaggio y Powell 1991).

Si el Estado, como señala O'Donnell (1978) es un instrumento de dominación política, que auxilia en el mantenimiento de control sobre recursos determinados y faculta a un pequeño grupo para que impongan regularmente su voluntad sobre la de otros, no tiene sentido que este mismo grupo disminuya su dominación ofreciendo alternativas a aquellos sobre quienes impone su voluntad. DiMaggio y Powell (1991) señalan que por esta razón “administradores y políticos defienden programas que se establecen, pero no se implementan...” (DiMaggio y Powell 1991, 3). Además, es necesario advertir que el modelaje de dos posturas contrarias, la de dominación de un estado y la de emancipación de los gobernados, es solo una metáfora que desde luego no contiene la basta diversidad de visiones que los ciudadanos integran para interactuar en la esfera política de una organización política moderna, algunos dentro de la estructura del Estado y otros como parte de la sociedad racionalizada.

El Estado cuenta con objetivos en permanente conflicto. Por un lado defender y aumentar las libertades civiles, políticas, culturales y económicas de sus ciudadanos, y por otro, sus decisiones son comprometidas al poder económico. La operación del Estado “ocurre dentro de profundas contradicciones sistémicas e inherentes al capitalismo contemporáneo, donde la violencia estatal que producen los gobiernos neoliberales y la violencia no estatal por parte

de la empresa nacional y multinacional, el capital financiero y el crimen organizado se encuentran en franca oposición a las exigencias sociales y a las aspiraciones que los mismos DH suponen” (Celorio 2015, 354).

Son estas contradicciones las que permiten por un lado, la implementación de nuevas herramientas para que el gobernado interactúe con los gobernantes. Pero dado que el cambio se da dentro de un contexto, que en este caso, atiende a un modo tradicional de gobernar, incluso los cambios que van enfocados a cambiar determinadas dinámicas, como las del campo organizacional de la transparencia, se dan al auspicio de viejas prácticas autoritarias, que en su inicio no encuentran espacio para la participación ciudadana, pero que paradójicamente van enfocadas a, en un momento dado, y bajo las reglas que el poder del Estado elija para ello, permitirla. La inercia del modo de gobernar practicado por el Estado posrevolucionario del país, entre presiones sociales, ambientales y económicos, encuentra canales para despresurizar demandas de una sociedad que pide tomar parte del proceso de toma de decisiones que los afectan cotidianamente.

Celorio (2015) señala que el Estado ha encontrado en la institucionalización, herramientas para la disminuir las capacidades de movilización social para la exigencia y demanda de garantía de derechos humanos. En su origen, en el caso de la garantía del DAIP en Sonora, ocurrieron procesos que la autora señala reducen la capacidad ciudadana para hacer valer la garantía de un derecho. En Sonora la institucionalización de la transparencia de inicio fue deliberada y decidida por la élite política, Congreso y poder ejecutivo del Estado. La operación y la gestión del DAIP fue puesta en manos de la estructura burocrática ya existente y no dejó espacio para la participación y colaboración de los gobernados. La interposición de

recursos de revisión era un aspecto reservado a aquellos con el conocimiento técnico jurídico de los procesos establecidos para ello. Inclusive, las solicitudes de acceso a la información, encontraron antes que un obstáculo político, un obstáculo económico en cuanto al costo que representaba para un ciudadano la reproducción de la información, cinco pesos por copia.

Del año 2006 al 2011, la evidencia sugiere que aproximadamente diez mil quinientas personas recibieron capacitación por parte del Instituto de Transparencia Informativa, ITI. Sin embargo, de esto no hay evidencia de que la capacitación haya sido exitosa en términos de aprendizaje o conocimiento adquirido por los individuos capacitados, pues el Instituto no tiene como práctica evaluar el aprendizaje generado a partir de sus intervenciones. Las capacitaciones fueron enfocadas a compartir a quienes las atendían las reglas establecidas en la norma jurídica. El ejercicio consistía en transmitir lo establecido en la ley, convirtiendo a los capacitados en meros recipientes de la información anteriormente establecida por las élites políticas. Además, muchas de las capacitaciones ofrecidas, quedarían con el tiempo, sin efecto útil, pues el sistema cambiaría en su operación con las reformas, sobre todo las que tenían que ver con el resguardo de la información pública.

En el informe del Instituto del 2012, se establece que la difusión y la vinculación con diversos sectores de la sociedad se hace a través de eventos y espectáculos amenos y divertidos, sobre todo con jóvenes y niños. Se señala que jóvenes y niños, aproximadamente seis mil setecientos, conocieron en sus respectivos niveles lo que es la transparencia y el DAIP, sin embargo, no se cuenta con un medidor que permita conocer el alcance de esta inversión del erario público. No hay una vinculación entre las acciones que se realizan por parte del Instituto y su incidencia efectiva. Tampoco hay un seguimiento o una evaluación para

conocer el nivel de conocimiento adquirido. Es muy importante difundir cultura entre jóvenes y niños, como es importante también el efecto que tienen las estrategias elegidas para tomar decisiones futuras al respecto. Un elemento esencial de la gobernanza adaptativa es la memoria social, la que se base en utilizar las experiencias pasadas para realizar cambios que ayuden, en este caso, a generar incidencias palpables de los gobernados en el campo de la transparencia.

El período que Peña (2015) señala es de innovación (2002-2007) en los campo de la transparencia de los estados, se tradujo en espacio abierto para la experimentación del gobierno de Sonora. Ello resultó en un campo que se diseñó y se implementó bajo un modo tradicional de gobierno, atendiendo a las necesidades del gobernante y no del gobernado. La institucionalización de la transparencia en este período de innovación sirvió para alargar este período de innovación y evitar que la estandarización, que Peña señala comienza en el 2007, llegara a Sonora. Fue hasta el año 2012, que Sonora contó con un órgano garante autónomo y especializado, dando paso así a la llamada etapa de estandarización.

En junio del año 2010 la ley 79 fue aprobada por el Congreso del Estado, pero entró en vigor a principios del año 2011. Esta reforma promovió cambios a la Constitución de Sonora que establecían al Instituto como órgano autónomo, sin embargo eran requeridos cambios a la ley para que el Instituto pudiera asumir funciones de órgano garante. Dicha reforma se concretó en diciembre del 2011 a través del Decreto 153 y previó que para marzo del 2012, el Instituto asumiera funciones de órgano garante. Durante este tiempo de reformas, los nombramientos de la alta dirección del Instituto fueron pospuestos. En este período destaca la consulta realizada por el Instituto de Transparencia Informativa que convocó a los gobernados a



participar en una consulta social abierta para la reforma constitucional y avance de la legislación sonoreense en la materia desde noviembre del 2009, culminando en abril del 2010. El esfuerzo por facilitar la participación y la colaboración ciudadana se llevó a cabo con éxito en ocho municipios del estado de Sonora.

Conviene señalar que para llevar el análisis de la iniciativa en resolución, esta Comisión conformó un grupo técnico integrado por representantes jurídicos de cada grupo parlamentario de este Poder Legislativo, personal del Poder Ejecutivo del Estado, de las áreas técnicas del Congreso y del Instituto de Transparencia Informativa, en la que se concluyó en un proyecto resolutivo que nos permite adecuar nuestro ordenamiento en materia de acceso a la información pública a las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos... (Decreto 153, 2011).

Sin embargo, la deliberación y la toma de decisión respecto a las reglas que habrían de regir el campo organizacional de la transparencia en Sonora, una vez más no incluyeron a los gobernados. De los ocho aspectos que habían señalado eran importantes incluir en la normatividad, se tomaron en cuenta dos, la creación de un órgano garante con autonomía constitucional, aspecto que además de ser un mandato constitucional estaba vinculado a una decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y se ampliaron algunas obligaciones de los sujetos obligados.

El control que el Congreso del Estado ejerce sobre el campo organizacional de la transparencia quedó una vez más en evidencia, cuando en la organización formal encargada de la cultura en el campo del período del 2006 al 2012, el Instituto de Transparencia Informativa, quedó sin nombramientos de su alta dirección por aproximadamente cuatro años con ocho meses. El acuerdo de las fuerzas políticas resultó un impedimento. Al no haber responsabilidades asignadas por la falta de nombramientos de organismos autónomos, los

diputados tienen la posibilidad de no realizar nombramientos sin ninguna responsabilidad personal. El Congreso del Estado cuenta con la facultad discrecional de hacer nombramientos en la alta dirección de la organización formal del campo organizacional de la transparencia.

Los nombramientos para el período del 2012 al 2018, incluyeron la re elección de Francisco Cuevas y la designación de Andrés Miranda y Arely López. Llama la atención el hecho de que las dos nuevas designaciones han sido identificados en diversas ocasiones con las dos fuerzas políticas y contrarias que predominan en el Estado. Por su parte, Arely López ha sido cuestionada en diversos eventos públicos sobre su relación con Roberto Romero, Sergio Gutiérrez Luna y Ernesto Muñoz Quintal, funcionarios de la administración panista de Guillermo Padrés. Por su parte Andrés Miranda ha trabajado con Abel Murrieta y Ricardo Mazón, ambos vinculados con el Partido Revolucionario Institucional. Dichas vinculaciones no fueron valoradas al momento de su designación. Las nuevas designaciones fueron cuestionadas en cuanto a su conocimiento de temas de transparencia por Sonora Ciudadana A.C., quien destacó que no contaban con experiencia en el tema de transparencia. “No queremos que los vocales lleguen a aprender, como si fuera una beca” (Portal de Sonora Ciudadana 2012) compartió en conferencia de prensa el 12 de diciembre del 2012 Guillermo Noriega, presidente de la asociación civil. En este sentido, es preciso apuntar que actualmente, la deliberación para designar a los comisionados que integrarán la alta comisión del Instituto en el próximo período se hace a puerta cerrada. El Congreso del Estado no cuenta con mecanismos que permitan vincular la participación ciudadana con la toma de decisión. La participación de los gobernados es inconmensurable y por lo tanto su incidencia es discrecional. Inclusive la deliberación para decidir acerca de las decisiones que toma el Congreso del Estado respecto a estas designaciones no son públicas.

Seis días después de la ratificación de Francisco Cuevas y la designación de Andrés Miranda y Arely López comenzó la pugna por la presidencia del Instituto, que se extendería hasta el final de los nombramientos de los ahora comisionados. En que en aquel momento, la evidencia sugiere que ninguno de los dos que se auto denominaron para ocupar la presidencia, presentó un plan de trabajo o al menos no quedó asentado en las actas administrativas. Una, aludió al aspecto de equidad de género, y consideró que ello era razón de peso para que se diera su nombramiento como presidenta; el otro, señaló que era su turno de ocupar la presidencia, debido a que su nombramiento era el primero en tiempo. Al final, los dos declinaron por la persona que ya había ocupado la presidencia y que había sido reelegido, Francisco Cuevas, quien en sus propias palabras, se vio forzado a aceptarla. Esta pugna entre Andrés Miranda y Arely López volvería a resurgir en dos ocasiones. La primera en el 2014, ante la necesidad de nombrar nueva presidencia en el Instituto, y otra en el 2015, cuando se dio el cambio de denominación del mismo Instituto, y una vez más se nombró presidencia. En ambas ocasiones prevaleció Arely López. Sin entrar a analizar si las designaciones fueron adecuadas, lo que se puede advertir, es que esta situación no devino en la creación de un protocolo para realizar las designaciones de la presidencia y evitar futuros enfrentamientos entre los miembros de la alta dirección. Lo que se advierte es que para esta situación no se utilizó la experiencias para fortalecer la operación del Instituto.

Para marzo del 2012, el Instituto estaba convertido en la única organización formal, adquiriendo funciones de órgano garante y conservando las que tenía en relación a la generación de cultura. Finalmente, Sonora entraba a la etapa de estandarización. En teoría, es decir en términos de gobernanza adaptativa, unir y asignar todas las responsabilidades a

una sola organización formal puede ser visto como un aspecto positivo. La especialización y la profesionalización del campo se concentra, lo que da oportunidad para construir una base de conocimiento sólida basada en la experimentación y su registro de aprendizaje. En la realidad, el Instituto no cuenta con archivo público, completo, accesible, actualizado y comprensible que permita a los ciudadanos conocer cómo se gestiona la transparencia en Sonora. Actualmente, el portal de rendición de cuentas del ISTAI está en condiciones muy mejorables.

En Sonora, el poder legislativo operaba a todo vapor para institucionalizar el funcionamiento del campo organizacional de la transparencia ampliando su régimen atendiendo a los estándares de diseño institucional que exigía la constitución del país. En agosto del 2013, el decreto 39 robusteció el campo de la transparencia de manera significativa. Se optó por ampliar y especificar atribuciones, funciones y procesos del Instituto, ampliar el catálogo de sujetos obligados, así como sus obligaciones básicas, delimitar la información reservada y reglamentar su manejo, delimitar los recursos de inconformidad y esclarecer los procesos de administración del archivo de la información pública. Para noviembre de ese mismo año, se publicaron en el Boletín Oficial del Estado de Sonora los manuales de procedimiento y organización que contenían reglas formales que ayudarían a clarificar roles organizacionales, procesos operativos y administrativos. Una densa oleada tecnócrata determinada por medios, fines y situaciones reglamentadas irrumpía el campo organizacional de la transparencia desde el frente estatal.

Mientras tanto, la victoria de Enrique Peña Nieto regresaba al Partido Revolucionario Institucional al poder. El proyecto de centralización del campo de la transparencia comenzaba

su curso. El 7 de febrero del 2014 se publicó la quinta reforma al artículo sexto constitucional que ordenó la emisión de una ley general. Las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio del DAIP serían emitidos por el Congreso de la Unión. A nivel federal, el campo organizacional de la transparencia se institucionalizaba anclado al poder decisonal del ejecutivo y a la cámara de senadores. El campo permitía una discreta participación ciudadana que incluía una consulta a la sociedad para que se expresara respecto al nombramiento de los comisionados del órgano federal. También se previó por primera vez la figura del consejo consultivo, que era un consejo formado por la sociedad racionalizada previamente aprobada por el senado que sería encargado de ofrecer opiniones al órgano federal.

Por estas reformas federales, la etapa de estandarización en Sonora duró poco. Los lineamientos publicados el 13 de febrero del 2014, a la postre tendrían que alinearse a las bases que la ley general ofrecería a partir de mayo del 2015. La centralización de la información en el Sistema Nacional de Transparencia, uniformar el ejercicio del DAIP en todo el país a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, la facultad del órgano garante nacional de ejercer atracción sobre asuntos que considerase conveniente son rasgos importantes de la centralización del campo de la transparencia. Los procesos de transformación para centralizar el campo a nivel federal y estatal se dieron de manera vertical, con poca participación ciudadana, la cual es limitada a la opinión y constreñida a un pequeño sector de la sociedad racionalizada avalado por el mismo Estado en forma de consejo consultivo.

En Sonora, los ajustes en las instituciones formales para alinearse al proceso de centralización del campo organizacional de la transparencia, comenzaron con la ley 85, publicada en el

Boletín Oficial del Estado de Sonora en febrero del 2016. Llamó la atención de esta investigación que en los considerandos de la ley, la narrativa menciona el control y la vigilancia de los ciudadanos como un aspecto central de la transparencia, sin embargo, la participación en el diseño, la decisión, implementación y evaluación de políticas públicas que afectan su vida cotidiana no es si quiera mencionada. Por primera vez, el DAIP es reconocido como un derecho humano en Sonora, aunque su conceptualización pudo haber sido más explícita si hubiera contemplado que el DAIP comprende la facultad del ciudadano para utilizar la información pública para participar en la co-creación de políticas públicas con la administración pública.

A partir de la publicación de la ley general de transparencia y la ley 85, recayó sobre el Congreso del Estado de Sonora la obligación de legislar una nueva ley en la materia. La ley 90, de Transparencia y acceso a la información pública, contiene reglas que pueden ser relacionadas con factores de la gobernanza adaptativa. Por primera vez, se reglamentaron espacios policéntricos, que por su naturaleza permiten a los participantes tener un conocimiento más amplio de las necesidades, expectativas, retos y dificultades que se enfrentan en el campo de la transparencia. Se prevé una variedad de actores que permiten cosechar perspectivas diversas que enriquecen al campo. En estos espacios, la mezcla de jerarquías es evidente y la convivencia circula alrededor de la transparencia, aunque en última instancia es la figura del Instituto de Transparencia la que tiene facultades para tomar o no tomar en cuenta observaciones, recomendaciones y consideraciones.

Se abrió el espacio para “fortalecer la comunicación, el diálogo, la vinculación” (Ley 90 2016, 23), pero el espacio de deliberación y de decisión respecto al campo, es reservado

exclusivamente al órgano garante. La sociedad racionalizada, solo puede atender a las juntas del Sistema Estatal de Transparencia a invitación del Instituto. Todos los participantes tienen voz, pero solo el ISTAI cuenta con voto. El objetivo del Sistema Estatal de Transparencia redactado en la ley es ambiguo, poco específico y además no incluye acciones concretas para llevarse a cabo, por lo que es imposible medir de algún modo su incidencia. Por otro lado, su conformación en junio del 2016, resultó en un acto protocolario que incluyó a funcionarios de altas jerarquías de la administración pública, incluida la gobernadora. La cobertura mediática fue amplia.

El gasto de recursos financieros y humanos para llevar a cabo estos eventos y el hecho de que su impacto sea principalmente mediático es un indicio del orden de jerarquías que dominan la visión de los gobernantes; el interés parece estar centrado en incidir más sobre la opinión pública que en concretar acciones que de verdad favorezcan a un ejercicio del DAIP por el colectivo. Desafortunadamente, las instituciones policéntricas en la realidad no han funcionado a su máximo potencial. El consejo consultivo, la institución policéntrica ciudadana que prevé la ley 90, no ha sido instalado aún. Aunque su función se puede reducir a dos verbos, opinar y proponer, el Congreso del Estado, que tiene la obligación de nombrar a los tres ciudadanos que habrán de integrar el consejo, no han podido acordar o no han tenido el tiempo o el interés de instalarlo.

Quizás, los comités de transparencia son la instancia policéntrica más funcional y trascendente en la ley, que en un momento dado pudiera generar conocimiento y antecedentes que pudieran fortalecer el campo organizacional de la transparencia. Sus atribuciones y facultades son mayores, su funcionamiento es democrático y su oportunidad de incidencia es

mayor, en tanto son los encargados de ordenar la generación de documentación, declarar inexistencias, clasificar información, establecer políticas de adecuado funcionamiento, establecer programas de capacitación, declarar incompetencias, todo dentro de la jurisdicción de la dependencia a la que pertenezcan. La investigación sugiere que es en esta instancia existen oportunidades de aprendizaje, experimentación e inclusión de diversos conocimientos.

Algunos hallazgos de esta investigación coinciden con los años encontrados por Rubio y Peña (2015) en su estudio de “Implementación de políticas públicas de transparencia. El caso de las unidades de enlace en Coahuila, México”. Al igual que los autores encontraron en Coahuila, en Sonora también existe diversos asuntos que atender. Los autores señalaron que “No se cuenta con un documento oficial por parte del gobierno que rescate de manera sistemática la experiencia hasta ahora acumulada ni un diagnóstico formal que identifique las áreas de oportunidad o los problemas que se enfrentan día con día...” (Rubio y Peña 2015, 627). Aunque los actores se refieren específicamente a las unidades de enlace de Coahuila, en Sonora, esto es real para todo el campo organizacional de la transparencia. Los autores también señalan que es preciso capacitar y concientizar para cambiar la actitud de los servidores públicos. Se coincide con ese planteamiento, agregando que es preciso documentar las experiencias de capacitación de modo que permitan advertir cómo ésta influye en la modificación de comportamientos, tanto en los operadores como en los usuarios de un sistema de acceso a la información pública. Por un lado que los operadores abandonen la idea de que la información que generan en su gestión pública es de ellos, y por otro que el ciudadano pueda encontrarle utilidad para la información. Leticia Cuesta señaló que para que los ciudadanos puedan encontrarle utilidad a la transparencia es necesario encontrar



información palanca, “tendríamos que desmenuzar bien todos los campos que conforman la información pública. Todos los campos de los ejes, secretarías, por áreas. Ver que información puede ser de mayor impacto, beneficio y cercanía y empatía con el ciudadano”(Cuesta 2017).

Los autores Rubio y Peña (2015) destacan que es necesario asegurar los recursos humanos, materiales y financieros para ejecutar la implementación de una política pública. En Sonora, éste no ha sido el caso. Por el contrario se suman obligaciones, pero “nos dan lo mismo quieren que hagamos mucho” (González 2017) mencionó la directora administrativa del Instituto. Los presupuestos se tienen que ir a cabildear, “. Al respecto, Edgardo Carrillo del ISTAI mencionó

“Se maneja como en todas partes, el presupuesto. Se manda a Hacienda, hay que estar cuidando, que Hacienda mande lo que pediste, por que de repente Hacienda dice “pues quieren diez, tan locos, ponle cinco”. Y al congreso llega con que pedimos cinco nosotros cuando no. Entonces se empieza a dar el proceso de cabildeo. Los comisionados empiezan a ir con los diputados. “Oye recuerdas aquel proyecto que te comente que muy suave? Ahí te lo mande.” El diputado si le interesa lo ve y dice “oye pues Hacienda no me lo dio”. Y empiezas de esa manera. Al final el Congreso del Estado dice tanto. O te deja lo que pediste o te dice tu necesitas menos, o no podemos darte más, o como se ha dado en algunos casos que suben.”(Carrillo 2017).

El problema de la insuficiencia económica es uno de los aspectos más complicados de atender. Requerirá de mucho ingenio y labor crear una forma de integrar, documentar, monitorear y controlar el presupuesto que permita establecer qué obtiene el gobernado por el gasto del erario público y cómo éste baja a través de cada dependencia, a través del Instituto en el caso de transparencia. Relacionar insumos monetarios, con metas e impactos que contengan indicadores tanto cualitativos como cuantitativos. Esto requerirá lo que Rubio y Peña (2015) llaman implementación híbrida de política pública, la cual se asemeja a lo que en esta investigación se le conceptualiza como un modo de gobernanza adaptativa, “el

gobierno, la iniciativa privada y la sociedad civil puedan trabajar conjuntamente; incentivos fuertes para la cooperación, flexibilidad y aprendizaje dinámico” (Rubio y Peña 2015).

Otra factor restrictivo que Rubio y Peña (2015) encontraron para los titulares de las unidades de enlace fueron la falta de cumplimiento de los términos para entregar la información y la entrega de información no utilizable, sea por incompleta o por imprecisa o por que el formato no es abierto. Durante el transcurso de esta investigación, el 20 % de las solicitudes de información realizadas no fueron entregadas a tiempo, lo que desembocó en un recurso de revisión. En cuanto a la calidad de la información, la mayoría se presento en formatos no abiertos que permitieran una fácil manipulación por el usuario.

Al respecto de la parte de la sociedad racionalizada, proveniente de las organizaciones civiles, esta investigación encontró que en Sonora, ésta fue financiada por fuentes norteamericanas, lo que permitió voz completa para el reclamo y la consigna a nivel local, “no se puede entender este tema si no s que las ONGs teníamos independencia para levantar la voz, gracias a que nuestros salarios no provenían de empresarios locales, si no de una fundación o de varias fundaciones foráneas. Esa fórmula fue fundamental y había muchos colegas que nos criticaban mucho por recibir dinero gringo”(Guillermo Noriega 2017). Cómo señala Celorio (2015) con la institucionalización de los derechos humanos, las clases más desprotegidas quedan fuera de posibilidad de exigir un derecho. Por ello Guillermo Noriega considera que las asociaciones deben de actuar como gestores sociales que auxilien a los sectores más vulnerables, pero quizás el Instituto, cómo órgano garante, también tendría que visualizar ofrecer a los ciudadanos proyectos útiles de transparencia.

## 5.2 Conclusión

La transparencia en Sonora se ha institucionalizado de modo tradicional por las diversas fuerzas políticas que interactúan en el campo. Las fuerzas políticas que ocupan la burocracia toman decisiones sin un proceso de aprendizaje social que involucre a los gobernados. En un inicio las decisiones fueron tomadas por los altos mandos del Poder Ejecutivo, junto con los diputados del Congreso del Estado. El binomio de los poderes ejecutivo y legislativo estatales fueron los encargados de iniciar la discusión, aprobación, sanción, publicación e implementación de las normas jurídicas que devendrían en la creación de más burocracia. De inicio, en Sonora, los lineamientos del funcionamiento del campo, la clasificación y difusión de información, las formas de atender solicitudes, darle trámite y entregar la información, el método de archivo así como la creación, promoción y consolidación de la cultura cívica alrededor del tema de arranque estuvieron, en última instancia, a cargo del Congreso del Estado. La integración de la alta dirección del Instituto de transparencia también recayó sobre el Congreso del Estado. Durante la época de la innovación de transparencia en Sonora (2003 al 2012), los poderes estatales centralizaron y conservaron su influencia dentro del campo organizacional.

Tuvieron que pasar cinco años, del 2007 al 2012, para que los poderes de Sonora obedecieran el mandato federal de estandarización. Si bien las siete fracciones que fueron adicionadas al artículo sexto constitucional alteraría el campo organizacional de la transparencia en Sonora, dos sobresalen por sus implicaciones. Por una parte, la fracción cuarta ordenó la creación de “órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión”(6to constitucional 2007). En Sonora, esto desembocaría en “un órgano

autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, especializado e imparcial en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales, dotado de autonomía presupuestal, operativa, de gestión y decisión...” (2do de la constitución de Sonora 2010). Si bien, la elección y la sanción del trabajo de la alta dirección se reservó para el Congreso del Estado, los supuestos hipotéticos redujeron su participación en las decisiones del Instituto.

Así, mientras el Congreso del Estado veía diezmada su participación en el Instituto, por otro lado la adición de la fracción séptima al artículo sexto del 2007 preveía que la inobservancia de la ley en la materia sería sancionada en los términos en que así lo establecería. Ahora, los sujetos obligados tenían mayor incentivo para cooperar y hacer su parte en el funcionamiento del sistema. Otro aspecto relevante de esa reforma lo contenía su artículo transitorio segundo que imponía a las entidades federativas la obligación de contar con un sistema electrónico para prestar el servicio de acceso a la información a los ciudadanos. Con estas medidas de estandarización se preparaba a las entidades federativas para la centralización de la transparencia que en el ámbito federal comenzó en el 2013 (Peña 2015) con la discusión de la ley general.

En Sonora, la estandarización duró poco, 2012-2014, lo que provocó que muchos esfuerzos de capacitación tuvieran que ser repetidos en espacios de tiempo relativamente cortos. Las capacitaciones ofrecidas para utilizar formatos de llenado de información, procedimientos para dar trámite a las solicitudes y algunas otras pautas, se transformaron gracias a la reforma constitucional en el 2014 y la ley general expedida en el 2015. Dichos lineamientos que devendrían de la centralización y con ello se forzó a que las capacitaciones obedecieran a las

pautas marcadas en instancias federales. Actualmente, los formatos para archivar e integrar los sistemas de información son idénticos para el estado y para el Sistema Nacional de Transparencia. La centralización de la información pública y la homogenización de procesos de archivo, de trámite a las solicitudes, así como de los recursos puede ser considerado un avance, siempre y cuando se mantenga abierto un espacio que facilite la participación local de operadores y usuarios en experimentos que permitan introducir y acumular diversos tipos de conocimientos al sistema.

La evidencia sugiere que las reglas, las organizaciones formales y la cultura de un colectivo alrededor de una nueva práctica de derechos humanos desplegada al auspicio de un modo de gobernar regido por un principio autoritario deviene en una baja incidencia del mismo. La vieja tradición de la autoridad que impone y decide por el colectivo está de origen conflictuada con un marco que enaltece la libertad de elegir de una persona. La tensión ideológica y fáctica que se da entre gobernados y gobernantes se agudiza, mientras el plano económico ofrece condiciones cada vez más amplias de escasez y competencia. Ante ello, se necesita de una estrategia que integre tanto a gobernado como gobernantes y ofrezca un marco de interacción que permita generar e implementar acciones concretas legitimadas por su origen de co-creación como la que propone la gobernanza adaptativa. Una co-creación que para ser legítima y contar con apoyo de gobernados necesita involucrarlos en el proceso decisional. La diversidad de conocimientos y experiencias, enriquece una deliberación colectiva y ofrece una variedad de alternativas que pueden fortalecer la capacidad de un colectivo para dar respuestas a tiempos de incertidumbre e inestabilidad como los que se viven y se avizoran en futuros próximos.

Mientras los gobernados sean relegados en los procesos decisionales de la administración pública, la institucionalización seguirá interactuando en un marco conflictivo, que por un lado sirve a intereses de dominación y por otro a intereses de emancipación. Los elementos que la teoría señala sirven para desmovilizar a los ciudadanos en su exigencia de un derecho humano podrían reducirse si las reglas no fueran producto de una negociación de élites. La forma de controlar el impulso de conservación de poder de quien ocupa la función pública es involucrar en la forma más amplia posible a los gobernados. En el campo de la transparencia es importantísimo relacionar la materia con aspectos que sean de uso cotidiano para los ciudadanos. Se necesitan proyectos que vayan más allá del control y la vigilancia del gobernado. Se necesitan proyectos que redunden en bienes públicos tangibles para los gobernados. Se necesitan proyectos de transparencia que expliquen al gobernado el uso de recursos públicos y como ese uso impacta su vida, para que éste en retroalimentación ofrezca visiones y perspectivas que hasta el día de hoy permanecen desconocidas y fuera del ámbito institucional.

Por otro lado, se necesita que los salarios de la alta dirección se reduzcan para adecuarse a la realidad que viven la mayoría de los gobernados del país. Si un funcionario necesita de un estímulo financiero para permanecer imparcial y ejercer su función dignamente, debería de ser cuestionada su capacidad moral para ocupar su función pública. A manera de ejemplo, si los salarios de los comisionados, el cual se asignaron unilateralmente, se redujera en un cincuenta por ciento, ese remanente de un millón ochocientos mil pesos anuales podría ser destinado a financiar proyectos de gobernados de utilidad pública que estimularan su participación accediendo a la información pública.

Otro problema a resolver del campo de la transparencia en Sonora es la dependencia que tiene ante el Congreso del Estado. Las fuerzas políticas deciden el presupuesto, la integración de la alta dirección del órgano garante y reglas que habrán de incidir en el campo con una participación de gobernados leve o nula. En todo caso, la participación de los gobernados siempre es tomada en cuenta de modo discrecional. No hay forma de medir qué tanto o qué tan poco se consideran sus opiniones. Una forma de disminuir la negociación política en cuanto al presupuesto del órgano garante, es asignar un porcentaje del presupuesto estatal que sea estable. De esta forma, se reduce la incidencia del Congreso sobre el órgano garante. En cuanto a la designación de la alta dirección, se necesitan parámetros conmensurables que permitan disminuir la discrecionalidad de los diputados sobre las designaciones. Por último, respecto a las reglas, nacerían con un mayor grado de legitimidad si la deliberación de éstas se incluye a los gobernados, se realizan públicamente y se va desarrollando un ejercicio de aprendizaje, respecto al funcionamiento, o no, de las reglas implementadas. Necesita conectarse el proceso de reglamentar con el funcionamiento de modo que se pueda advertir y conocer claramente la incidencia de una regla sobre la concreción material del campo. Además, el conocimiento que pueda generarse, no debe quedar en manos de una élite tecnócrata, sino que debe de hacerse el esfuerzo por socializar y hacer comprensible el aprendizaje para toda la sociedad racionalizada interesada en el tema tenga la posibilidad de interactuar con el conocimiento. Además se va generando una especie de memoria social que permite no realizar los mismos errores una y otra vez.

En Sonora están dadas las condiciones para que la transparencia se convierta en un elemento que ayude a fortalecer el funcionamiento y la legitimación de la administración pública. El régimen robusto, que por un lado contempla una participación de los gobernados, y una

plataforma de solicitud de información accesible, conjugada con un amplio sector de la población sonoreense que utiliza el internet, puede ser un campo fértil para cosechar productos de transparencia útiles a los gobernados y a la administración pública.



## **Bibliografía**

Ackerman, John e Irma Sandoval. 2008. *Leyes de Acceso a la Información en el Mundo*. México: IFAI.

Ackerman, John. 2010. Organismos autónomos y la nueva división de poderes en México y América Latina. En Carpizo, Jorge y Carol Arriaga. 2010. *Homenaje al Dr. Emilio O. Rabasa*. México: UNAM.

Aguilar Villanueva, 2004. *Apuntes sobre la publicidad del Estado y transparencia*. México: Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Aguilera, Rina. 2012. *Naturaleza de lo Público en la Administración Pública Moderna*. México: Instituto Nacional en Administración Pública, A.C.

Ander Egg, Ezequiel. 1998. *Introducción a las técnicas de investigación social*. México: El Ateneo.

Arellano Gault, David. 2008. Transparencia desde un análisis organizativo: los límites del Nuevo institucionalismo económico y las “fallas de transparencia. *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*, Vol. 40.

Arellano, David y Walter Lepore. 2009. Reformas de transparencia: hacer endógena la transparencia organizacional: el caso de México. Foro Internacional No. 196, 312-341.

Arias, Xosé Carlos y Gonzalo Caballero. 2013. Nuevo Institucionalismo: gobernanza, economía y políticas públicas. Madrid: Centro de investigaciones sociológicas.

Baena, Paloma y Juan Cruz Vieyra. 2011. Acceso a la información y políticas de transparencia focalizada. Notas Técnicas, No. IDB-TN-321. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo. Sector de Capacidad Institucional y Finanzas.

Barzelay, Michael y Juan Cortázar. 2004. Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social. Washington, D.C.: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).

Bejarano, Margarita y Guillermo Noriega. 2006. Sonora en la era de Transparencia. Seminario en el Colegio de Sonora, Marzo 2006, Hermosillo, Sonora.

Berger, Peter y Thomas Luckmann, 1967. The Social Construction of Reality. Nueva York: Doubleday.

Berger, Peter, Brigitte Berger y Hansfried Kellner. 1973. The homeless mind: Modernization and Consciousness. Nueva York: Random House.

Brett, Edward. 2001. Understanding organizations and institutions. The logic of pluralistic systems. México: El colegio mexiquense.

Biggs, Reinnette, Maja Schluter, Duan Biggs, Erin Bohensky, Shauna Burnsilver, Goergina Cundill, Vasilis Dakos, Tim Daw, Louisa Evans, Karen Kotschy, Anne Leitch, Chanda Meek, Allyson Quinlan, Ciara Raudsepp, Martin Robards, Michael Schoon, Lisen Schultz y Paul West. 2012. Toward principles for Enhancing the Resilience of Ecosystem Services. *Annual Review of Environmental Resources*, vol. 37, 421-448.

Canales Cerón, Manuel. 2006. Metodologías de la Investigación Social. Santiago: LOM Ediciones.

Cano Ordiano, Abel. 2017. Paradojas entre la función y el desempeño del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) Durante el Periodo Comprendido entre los años 2012 y 2015. México: UNAM.

Carpizo, Jorge y Carol Arriaga. 2010. Homenaje al Dr. Emilio O. Rabasa. México: UNAM.

Cejudo, Guillermo. 2015. Gobierno abierto en México: ¿etiqueta, principio o práctica? En *Gobierno Abierto el valor social de la información pública*, coordinado por Issa Luna Pla y José Antonio Bojórquez Pereznieto, 97-112. Tabasco: Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Universidad Autónoma de México.

Celorio, Mariana. 2015. Ambivalencia de los derechos humanos: movilización y desmovilización social. En *Derechos humanos y transformación política en contextos de violencia* compilado por Ariadna Estévez y Daniel Vázquez, 353-380. México: Universidad Autónoma de México, Centro de Investigaciones sobre América del Norte, FLACSO.

Cortés, Ontiveros, Ricardo. 2005. La transparencia en México: razón, origen y consecuencias. *Revista de la Facultad de Derecho* Num. 245, 11-32.

Cortés Rojas, Guillermo y Silvia García Santiago. 2003. *Investigación Documental, Guía de Autoaprendizaje, apuntes y ejercicios*. México: Secretaría de Educación Pública, Dirección General de Educación Superior, Escuela Nacional de Biblioteconomía y Archivonomía.

Díaz Bravo, Laura, Uri Torruco García, Mildred Martínez Hernández y Margarita Varela Ruiz. 2013. La entrevista, recurso flexible y dinámico. *Investigación en Educación Médica*, vol. 2, número 7, 162-167.

DiMaggio, Paul y Walter Powell. 1991. Retorno a la jaula de hierro: el isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales. En *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional* compilado por Walter Powell y Paul Dimaggio, 103-125. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma del Estado de México, Fondo de Cultura Económica.

Dossier Político. 2006. Renunció vocal del ITI; en riesgo la entrada en vigor de la ley de transparencia: Patricia Patiño

<http://www.dossierpolitico.com/vernoticiasanteriores.php?artid=5937&relacion=&tipo=Noticias&categoria=1>

Dossier Político. 2006. Transparencia, no simulación: Sonora Ciudadana, A.C.

<http://www.dossierpolitico.com/vernoticiasanteriores.php?artid=8023&relacion=&tipo=Noticias&categoria=1>

Dossier Político. 2006. Mochan 1 millón 300 mil pesos al presupuesto del ITI.

<http://www.dossierpolitico.com/vernoticiasanteriores.php?artid=13219&relacion=&tipo=Noticias&categoria=1>

Dossier Político. 2008. Transparencia interesa poco a la sociedad: Cuevas

<http://www.dossierpolitico.com/vernoticiasanteriores.php?artid=33306&relacion=&tipo=Noticias&categoria=1>

Dossier Político. 2010. La reprobación de Sonora no refleja la realidad en transparencia:

Ricardo Hurtado

<http://www.dossierpolitico.com/vernoticiasanteriores.php?artid=77794&relacion=&tipo=Noticias&categoria=1>

Dossier Político. 2011. Hay en Sonora grandes avances en transparencia... pero también grandes pendientes: Francisco Cuevas

<http://www.dossierpolitico.com/vernoticiasanteriores.php?artid=98492&relacion=&tipo=Noticias&categoria=1>

Dossier Político. 2012. ITIES, órgano garante de transparencia

<http://www.dossierpolitico.com/vernoticiasanteriores.php?artid=77794&relacion=&tipo=Noticias&categoria=1>

Dossier Político. 2012. Reconoce diputado deuda del Congreso por caso ITIES; renovaremos consejeros antes de septiembre

<http://www.dossierpolitico.com/vernoticiasanteriores.php?artid=114322&relacion=&tipo=Noticias&categoria=1>

Doyle, Kate. 2003. Comentarios sobre la ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental. *Derecho comparado de la información*, núm. 2, 161-170.

Emmerich, Gustavo. 2005. Democracia, ciudadanía y transparencia. En *Democracia y Transparencia* de Carlos Elizondo, Gustavo Ernesto Emmerich, Luis Eduardo Garzón et al. 13-40. México: Instituto Electoral del Distrito Federal.

Fararo, Thomas y John Skovertz. 1986. Action and Institution, Network and Function: The Cybernetic Concept of Social Structure. *Sociological Forum*, Vol. 1: 219-250.

Fernandez, Maria Teresa. 2008. Los retos de la organización y transparencia en el Archivo Histórico de Jalisco. *Revista de Antropología Social*, Vol. 26, 43-56.

Folke C, Hahn T, Olsson P, Norberg J. 2005. Adaptive governance of social-ecological systems. *Annual Review of Environmental Resources*, Vol 30. 441–73.

Foucault, Michel. 1988. El sujeto y el poder. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 50/Número 3: 3-20.

Fox, Jonathan. 2008. Transparencia y rendición de cuentas. En *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, coordinado por John M. Ackerman, 174-198. México: Siglo XXI Editores.

García Jurado, Roberto. 2003. La teoría democrática de Huntington. *Política y Cultura*, número 19, pp. 7-24.

García Ramírez, Sergio y Mauricio Toro Huerta. 2000. México y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Veinticinco años de Jurisprudencia. *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*.

Garmestani, A., C. Allen y H. Cabezas. 2008. Panachy, adaptive management y governance: policy options for building resilience. *Nebraska Law Review* vol. 87, 1036-1054.

Ginsberg, Wendy. 2004. *The Freedom of Information Act. (FOIA): Background, Legislation and Policy Issues*. Congressional Research Service.

Goffman, Erving. 1961. *Asylums: Essays on the Social Situation of Mental Patients and Other Inmates*. Nueva York: Doubleday.

Guastini, Riccardo. 2003. *Estudios de Teoría Constitucional*. México: Doctrina Jurídica Contemporánea.

Gunderson, Lance y C.S. Holling. 2002. *Panarchy: Understanding transformations in Human Natural Systems*. Washington D:C. Island Press.

Hayek, Friedrich. 2006. *Derecho, Legislación y Libertad*. Madrid: Unión Editorial S.A.

Hirsch, Joachim. 1996. *Globalización, capital y estado*. México: UAM-X.

Hirsch, Joachim. 2001. *El Estado nacional de competencia: Estado, democracia y política en el capitalismo global*. México: Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco (UAM-X).

Huerta Ochoa, Carla. 2010. *Mecanismos Constitucionales para el control del poder político*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Huntington, Samuel. *The third wave: democratization in the late twentieth century*. EUA: University of Oklahoma Press.



Islas López, Jorge. 2016. Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Comentada. México: INAI.

Ison, R., N. Roling, and D. Watson. 2007. Challenges to science and society in the sustainable management and use of water: investigating the role of social learning. *Environmental Science & Policy* 10:499-511.

Jepperson, Ronald. 1991. Instituciones, Efectos Institucionales e Institucionalismo. En *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional* compilado por Walter Powell y Paul Dimaggio, 193-215. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma del Estado de México, Fondo de Cultura Económica.

Jepperson, Ronald y John Meyer. 1991. El orden público y la construcción de organizaciones formales. En *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional* compilado por Walter Powell y Paul Dimaggio, 193-215. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma del Estado de México, Fondo de Cultura Económica.

Kent Serna, Rollin. 2007. La transparencia en las universidades, el derecho a la información, la modernización irreflexiva y a claudicación de la pedagogía crítica. CPU-e, Revista de Investigación Educativa 4.

Koontz, Tomas, Divya Gupta, Pranietha Mudliar y Pranay Ranjan. 2015. Ranjan. 2015. Ranjan. 2015. Adaptive institutions in social-ecological systems governance: a synthesis framework. *Environmental Science and Policy*.

López Montiel, Gustavo. 2009. *Transparencia: nueva palanca de la democracia electoral*. Toluca México: Instituto Electoral del Estado de México.

Lounsbury, Michael y Mary Glynn. 2001. "Cultural Entrepreneurship: Stories, Legitimacy and the Acquisitions of Resources". *Strategic Management Journal*, Vol. 22, 545-564.

March, James y Johan Olsen. 1984. "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life". *American Political Science Review*, Vol. 78: 734-749.

Mariñez Navarro, Freddy. 2017. *La política como política pública: una mirada desde la acción pública*. <http://freddy-marinez.com/docs/PoliticaComo.pdf> (24 de agosto 2017).

Mariñez Navarro, Freddy. 2015. "La dimensión relacional del gobierno abierto y el liderazgo colaborativo". *Espiral*, vol. 23, número 65, pp. 47-87.

Martínez Robledo, Marybel. 2015. "Órganos y organismos constitucionales autónomos: una reforma pendiente. ¿Fortaleza o debilidad del Estado?". *El cotidiano*, marzo-abril 2015, 123-143.

Merino, Mauricio. 2005. El desafío de la transparencia. Una revisión de las normas de acceso a la información pública en las entidades federativas de México. En *Democracia y Transparencia* de Carlos Elizondo, Gustavo Ernesto Emmerich, Luis Eduardo Garzón et al. 73-136. México: Instituto Electoral del Distrito Federal.

Merino, Mauricio. 2008. La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 41, 5-32.

Meyer, John y Brian Rowan. 1977. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, Vol. 83: 340-363.

Meyer, John y Brian Rowan, 1991. Organizaciones Institucionalizadas: La estructura formal como mito y ceremonia. En *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional* compilado por Walter Powell y Paul Dimaggio, 79-103. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma del Estado de México, Fondo de Cultura Económica.

Munaretto, Stefania, Giuseppina Siciliano y Margaretha Turvani. 2014. Integrating adaptive governance and participatory multicriteria methods: a framework for climate adaptation governance. *Ecology and Society* 19(2): 74 <http://dx.doi.org/10.5751/ES-06381-190274>

Moore, Mark. 1998. *Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público*: Buenos Aires: Piados.

Nacif Mina, Jorge. 2008. El archivo general de la nación en la era de la apertura de la información pública en México. *Desacatos* Vol. 26, 11-24.

North, Douglas. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Nueva York: Cambridge University Press.

O'Donnell, Guillermo. 1978. Apuntes para una teoría del Estado. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. XL/Número 4: 1-30.

Olsson P, Folke C, Berkes F. 2004. Adaptive co-management for building social-ecological resilience. *Environ. Manag.* 34:75–90

Ostrom E. 2007. A diagnostic approach for going beyond panaceas. *Proc. Natl. Acad. Sci. USA* 104:15181– 87

Pahl-Wostl, C., M. Craps, A. Dewulf, E. Mostert, D. Tàbara, and T. Taillieu. 2007. Social learning and water resources management. *Ecology and Society* 12(2): 5. [online] URL: <http://www.ecologyandsociety.org/vol12/iss2/art5/>.

Pahl-Wostl, C. 2009. A conceptual framework for analysing adaptive capacity and multi-level learning processes in resource governance regimes. *Global Environmental Change*, vol. 19, 354-365.

Peña, Víctor. 2015. Decisión pública en órganos colegiados: Estudio sobre organizaciones, actores y arreglos institucionales en la implementación de políticas públicas a través del caso de la transparencia en las entidades federativas, 2002-2014. Convocatoria de Investigación Científica Básica 2015.

Peña, Víctor. 2008. Fortalecer desde la experiencia: Apuntes para mejorar el diseño institucional que involucre organismos estatales de acceso a la información pública. México: Instituto de Acceso a la Información del Estado de México.

Reed, Mark, Anna Evely, Georgina Cundill, Ioan Fazey, Jayne Glass, Adele Laing, Jens Newig, Brad Parrish, Christina Prell, Chriss Raymond y Linday Stringer. 2010. What is social learning? *Ecology and Society* 15 (4): r1. [online] URL: <http://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss4/resp1/>

Robles, Bernardo. 2011. La entrevista en profundidad: una técnica útil dentro del campo antropofísico. *Cuicuilco*, vol. 18, número 52, 39-49.

Rodríguez Díaz, Erwin. 2011. Por la voluntad o por la fuerza. El escenario para la apertura democrática y la reforma política. *Estudios Políticos* número 22, novena época, 81-106.

Rojas Crotte, Ignacio Roberto. 2011. Elementos para el diseño de técnicas de investigación: una propuesta de definiciones y procedimientos de investigación científica. *Tiempo Educar*, vol. 12, número 24, 277-297.

Rubio Campos, Jesús. 2017. Instrumentos, fallas y aprendizaje en las políticas públicas. El caso del Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública (ICAI) en México. Sin publicar.

Rubio Campos, Jesús. 2017. Instrumentos de Política Pública para el Gobierno Abierto en México. En *Gobiernos Abiertos, Elementos para una política pública: del concepto a su implementación* coordinado por Víctor Peña Mancillas, pp. 153-182. México: El Colegio de Sonora.

Rubio Campos, Jesús y Víctor Peña Mancillas. 2015. Implementación de Políticas Públicas de Transparencia. El caso de las unidades de enlace en Coahuila, México. *Revista Venezolana de Gerencia*, Año 20, No. 72, pp. 612-629.

Scott, Richard. 1991. Retomando los argumentos institucionales. En *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional* compilado por Walter Powell y Paul Dimaggio, 216-236. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma del Estado de México, Fondo de Cultura Económica.

Scott, Richard. 1995. *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks California: SAGE.

Stammer, Neil. 2005. La aparición de los derechos humanos en el norte: hacia una revaloración histórica. En *Ciudadanía Incluyente: significados y expresiones* compilado por

Naila Kabeer, 57-74. México: Programa Universitario de Estudios de Género (PUEG), UNAM.

Tesis Aislada número P.LXXXIX/96 1996 de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación en Pleno. 1 de junio de 1996. 9ª. Época.

Tilly, Charles. 1984. *Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons*. EUA: The Russell Sage Foundation.

Uvalle Berrones, Ricardo. 2014. *Gobernanza, transparencia, buen gobierno y gestión pública facetas del poder contemporáneo*. En *Administración pública y gobernanza en la segunda década del siglo XXI* coordinado por Roberto Moreno Espinosa México, 57-78. UNAM.

Uvalle Berrones, Ricardo. 2015. *Fundamentos de la transparencia en la sociedad contemporánea*. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Nueva Época, Año LXI, número 226, 199-220.

Weber, Max. 1964. *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

Weber, Max. 2004. *¿Qué es la Burocracia?*. México: Fondo de Cultura Económica.

Wilson, Woodrow. 1887. *The Study of Administration*. *Political Science Quarterly*, Vol. 2 No.2, 197-222.

Wooten, Melissa y Andrew Hoffmann. 2017. Campos Organizacionales, Pasado, Presente y Futuro. *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism. Electronic Journal*. 10.2139/ssrn.2767550.

Zucker, Lynne. 1983. Organizations as Institutions. En *Research in the Sociology of Organizations* compilado por Samuel Bacharach, 1-42. Connecticut: IAI Press.

Zucker, Lynne. 1991. El papel de la institucionalización en la persistencia cultural. En *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional* compilado por Walter Powell y Paul Dimaggio, 126-153. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma del Estado de México, Fondo de Cultura Económica.

Leyes Federales y Diario Oficial de la Federación.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Diario Oficial de la Federación. 6 de diciembre de 1977.

Diario Oficial de la Federación. 20 de junio del 2007.

Diario Oficial de la Federación. 11 de junio del 2013.

Diario Oficial de la Federación. 7 de febrero del 2014.

Diario Oficial de la Federación. 29 de enero del 2016.

Reformas, Leyes, Decretos, Lineamientos y Manuales estatales de Sonora.

Ley 79. 10 de junio del 2004.



Ley 156. De acceso a la Información Pública del Estado de Sonora. 22 de febrero del 2005.

Decreto 245. 22 de diciembre del 2005.

Ley 79. 1 de junio del 2010.

Decreto 153. 13 de diciembre 2011.

Decreto 39. 27 de junio del 2013.

Ley 85. 15 de diciembre del 2015.

Ley 90. 14 de abril del 2016.

Lineamientos Generales para el Acceso a la Información Pública en el Estado de Sonora del Instituto de Transparencia Informativa del Estado de Sonora.

Manual de Organización del Instituto de Transparencia Informativa del Estado de Sonora.

Manual de Procedimientos del Instituto de Transparencia Informativa del Estado de Sonora.

## Anexos

### Anexo 1. Cuestionario Aplicado

1. ¿Cuáles son los cambios en las funciones del organismo garante asignadas en la ley general y la ley 90 que representaron un mayor reto de implementación? O sea de la ley que sale, entiendo que existen nuevas funciones, nuevas atribuciones, nuevas facultades.
2. ¿Entonces consideras tu que no hubo mayor problema en implementar? Tengo entendido que la ley impone la carga de imponer las ponencias de determinada manera....
3. Entonces la dirección jurídica se encarga de dar tramite y los comisionados juntos con sus proyectistas resuelven de fondo, proyectan la resolución.
4. ¿Qué ha sido lo más difícil de implementar?
5. ¿Ha sido un problema o un reto registrar la información en la Plataforma Nacional de Transparencia?
6. ¿Son formatos están centralizados, el INAI los proporciono para todos los estados?
7. ¿Quién capacita a los capacitadores?
8. ¿Queda documentada toda la capacitación que ofrecen?
9. ¿Es suficiente el presupuesto asignado para cubrir las responsabilidades al órgano garante?
10. ¿Cómo se toman las decisiones de asignación de metas y presupuestos?
11. ¿Si tengo un presupuesto determinado, quién decide en que metas se va a asignar ese presupuesto? ¿Cómo se reparte?
12. ¿Cómo se decide la prioridad de las atribuciones, funciones y obligaciones asignadas? Si el presupuesto no me alcanza para todo ¿Cuáles voy a cumplir primero?
13. ¿El INAI vigila que el Instituto cumpla sus obligaciones?
14. ¿La transformación de ITIES a ISTAI represento o no una mayor carga de trabajo para las personas que trabajan en este organismo?
15. ¿Se necesita una estructura más grande?
16. ¿Están comprometidos con el Instituto sus trabajadores?
17. ¿Consideras que las sanciones que se establecen en la nueva normatividad para los sujetos obligados en caso de incumplimiento incentivan el aumento a la cobertura del derecho a acceso a la información pública de la ciudadanía?
18. ¿Desde su perspectiva se acerca la estructura organizacional y el funcionamiento del nuevo órgano garante a cumplir mejor las promesas de garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública?
19. ¿El funcionamiento del ISTAI ayuda directamente a que se reduzca la corrupción?
20. ¿La cultura de transparencia y el hecho de que exista el organismo ayuda a una mejor función de la administración pública?

## Anexo 2. Informe de Avance programático del cuatro trimestre 2017



Gobierno del  
Estado de Sonora

GOBIERNO DEL ESTADO DE SONORA

TRIMESTRE: CUARTO


### INFORME DE AVANCE PROGRAMÁTICO 2017 POR INDICADOR

DEPENDENCIA / ENTIDAD	INSTITUTO SONorenSE DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES														
UNIDAD ADMINISTRATIVA	INSTITUTO SONorenSE DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES														
CLAVE PROGRAMÁTICA	41901001001804501E05295A										ACUMULABLE		SI		
NOMBRE DEL INDICADOR	EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO										TIPO DE INDICADOR		GESTIÓN		
DESCRIPCIÓN	NUMERO DE SOLICITUDES DE ACCESO RECIBIDAS										DIMENSIÓN DEL INDICADOR		EFICIENCIA		
MÉTODO DE CÁLCULO	NUMERO DE SOLICITUDES DE ACCESO RECIBIDAS ENTRE NUMERO DE SOLICITUDES DE ACCESO										DESCRIPCIÓN DEL NUMERADOR		NUMERO DE SOLICITUDES DE ACCESO RECIBIDAS		
TIPO DE CÁLCULO	PORCENTUAL										UNIDAD DE MEDIDA DEL NUMERADOR		SOLICITUD		
FUENTE DE VERIFICACIÓN	INFORME Y FÍSICO										DESCRIPCIÓN DEL DENOMINADOR		NUMERO DE SOLICITUDES DE ACCESO PROGRAMADAS		
SENTIDO DEL INDICADOR	CONSTANTE										UNIDAD DE MEDIDA DEL DENOMINADOR		SOLICITUD		
DATOS	PROGRAMADO ORIGINAL					MODIFICADO					REALIZADO				% DE AVANCE TRIMESTRAL
	PRIMERO	SEGUNDO	TERCERO	CUARTO	ANUAL	PRIMERO	SEGUNDO	TERCERO	CUARTO	ANUAL	PRIMERO	SEGUNDO	TERCERO	CUARTO	
META	25%	25%	25%	25%	25.00%	25%	25%	25%	25%	25.00%	8.99%	36.43%	27.06%	56.97%	227.89%
NUMERADOR	570.00	570.00	570.00	570.00	2280.00	570.00	570.00	570.00	570.00	2280.00	205.00	899.00	617.00	1299.00	
DENOMINADOR	2280.00	2280.00	2280.00	2280.00	9120.00	2280.00	2280.00	2280.00	2280.00	9120.00	2280.00	2280.00	2280.00	2280.00	
EVALUACIÓN CUALITATIVA															
SE RECIBIERON UN TOTAL 1299 SOLICITUDES EN EL CUARTO TRIMESTRE 2017, ESTO EN VIRTUD DE QUE LA CIUDADANÍA EJERCE SU DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, EL CUAL ESTE INSTITUTO PROMOCIONA A TRAVÉS DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN.															

### Anexo 3. Ficha Técnica para Seguimiento y Evaluación de Indicadores de Proyectos y Procesos, cuarto trimestre del 2016.

Trimestre 4 de 2016

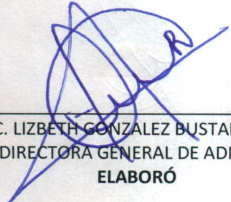
ETCA-III-15

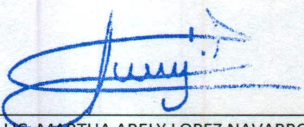
 <p>ESTADO DE SONORA</p>	<p><b>GOBIERNO DEL ESTADO DE SONORA FICHA TECNICA PARA SEGUIMIENTO Y EVALUACION DE INDICADORES DE PROYECTOS Y PROCESOS</b></p>
---	--

<b>NUMERO Y NOMBRE DEL PROGRAMA:</b>		08 - PARTICIPACIÓN CIUDADANA	
<b>NOMBRE DEL PROCESO:</b>		PROMOCIÓN DE LA CULTURA DE LA TRANSPARENCIA	
<b>CLAVE PROGRAMATICA:</b>		21114G84N0011818406U	
<b>UNIDAD RESPONSABLE:</b>	INSTITUTO DE TRANSPARENCIA INFORMATIVA DEL ESTADO DE SONORA	<b>UNIDAD EJECUTORA:</b>	INSTITUTO DE TRANSPARENCIA INFORMATIVA DEL ESTADO DE SONORA
<b>OBJETIVO DEL PROCESO:</b>		EL ITIES EN COLABORACIÓN CON LOS SUJETOS OBLIGADOS PROMOVERÁ EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES Y LA CULTURA DE LA TRANSPARENCIA.	

<b>DATOS DEL INDICADOR</b>			
<b>NOMBRE INDICADOR:</b>		CURSO DE CAPACITACIÓN A SUJETOS OBLIGADOS	
<b>UNIDAD DE MEDIDA:</b>	CURSO	<b>TIPO:</b>	DE GESTIÓN
<b>RESULTADO ESPERADO:</b>		CONTAR CON EL MAYOR NUMERO DE SUJETOS OBLIGADOS CAPACITADOS.	
<b>FORMULA CALCULO:</b>		NO DE CURSOS DE CAPACITACIÓN REALIZADOS/NO. DE CURSOS DE CAPACITACIÓN PROGRAMADO	
<b>INTERPRETACION:</b>		CONOCER EL PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO DE CAPACITACIONES CONVOCADAS.	
<b>DIMENSION DEL INDICADOR:</b>	EFICIENCIA	<b>SENTIDO:</b>	ASCENDENTE
<b>VALOR:</b>	NO ACUMULABLE	<b>FRECUENCIA MEDICION:</b>	ANUAL

AVANCE DEL INDICADOR:				TRIMESTRE			TRIMESTRE 4	SEMAFORO
META ANUAL	AVANCE DEL TRIMESTRE			AVANCE ACUMULADO			AVANCE RESPECTO DE LA META ANUAL	
	PROGRAMADO	ALCANZADO	%	PROGRAMADO	ALCANZADO	%		
20	20	17	85	20	17	85	85	VERDE
<b>EVALUACIÓN CUALITATIVA</b>								
<b>PROSPECTIVA</b>								
<b>FACTOR DE COMPARACIÓN</b>								

  
 LIC. LIZBETH GONZALEZ BUSTAMANTE  
 DIRECTORA GENERAL DE ADMON  
**ELABORÓ**

  
 LIC. MARTHA ARELY LOPEZ NAVARRO  
 COMISIONADA PRESIDENTA ISTAI  
**AUTORIZÓ**



# Anexo 4. Avance programático 2017 segundo trimestre



Gobierno del Estado de Sonora

GOBIERNO DEL ESTADO DE SONORA

INFORME DE AVANCE PROGRAMATICO 2017

ETCA-III-04

TRIMESTRE:  
SEGUNDO

CLAVE	NOMBRE DEL INDICADOR	UN. MEDIDA	TIPO META	VALORES OBJETOS	PROGRAMADO ORIGINAL					MODIFICADO					REALIZADO				% DE AVANCE TRIMESTRAL	
					PRIMERO	SEGUNDO	TERCERO	CUARTO	ANUAL	PRIMERO	SEGUNDO	TERCERO	CUARTO	ANUAL	PRIMERO	SEGUNDO	TERCERO	CUARTO		
<b>DEPENDENCIA / ENTIDAD 01 INSTITUTO SONorenSE DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES</b>																				
<b>UNIDAD ADMINISTRATIVA 001 INSTITUTO SONorenSE DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES</b>																				
<b>ES01805 TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA</b>																				
<b>255 GARANTIZAR EL CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES POR PARTE DE LOS SUJETOS OBLIGADOS</b>																				
CAPACITACIÓN OBLIGATORIA SUJETOS OBLIGADOS		TALLER	P	SI	MET	50%	0.00%	0.00%	50%	50.00%	50%	0.00%	0.00%	50%	50.00%	66.15%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
					NUM	13.00	0.00	0.00	13.00	26.00	13.00	0.00	0.00	13.00	26.00	25.00	0.00	0.00	0.00	
					DEN	26.00	0.00	0.00	26.00	52.00	26.00	0.00	0.00	26.00	52.00	26.00	0.00	0.00	0.00	
<b>EVALUACIÓN CUALITATIVA</b>																				
<b>ESTA ACTIVIDAD ESTÁ PROGRAMADA HASTA EL CUARTO TRIMESTRE</b>																				
RESOLUCIÓN DE RECURSOS DE REVISIÓN		RESOLUCIO N	P	SI	MET	24.81%	28.15%	22.22%	24.81%	25.00%	24.81%	28.15%	22.22%	24.81%	25.00%	32.96%	54.11%	0.00%	0.00%	181.57%
					NUM	67.00	76.00	60.00	67.00	270.00	67.00	76.00	60.00	67.00	270.00	89.00	158.00	0.00	0.00	
					DEN	270.00	270.00	270.00	270.00	1080.00	270.00	270.00	270.00	270.00	1080.00	270.00	270.00	0.00	0.00	
<b>EVALUACIÓN CUALITATIVA</b>																				
<b>SE RESOLVIERON MAYOR NUMERO DE EXPEDIENTES EN VIRTUD DE QUE CON LA DIFUSIÓN DE LA CULTURA DE LA TRANSPARENCIA, LA CIUDADANÍA EJERCE MAYOR SU DERECHO DE ACCESO Y SE RECIBEN MAYOR NUMERO DE RECURSOS DE REVISIÓN.</b>																				
EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO		SOLICITUD	P	SI	MET	25%	25%	25%	25%	25.00%	25%	25%	25%	25%	25.00%	8.33%	39.47%	0.00%	0.00%	197.71%
					NUM	570.00	870.00	570.00	570.00	2280.00	570.00	870.00	570.00	570.00	2280.00	205.00	699.00	0.00	0.00	
					DEN	2280.00	2280.00	2280.00	2280.00	9120.00	2280.00	2280.00	2280.00	2280.00	9120.00	2280.00	2280.00	0.00	0.00	
<b>EVALUACIÓN CUALITATIVA</b>																				
<b>SE RECIBIERON MAYOR NUMERO DE SOLICITUDES EN VIRTUD DE QUE CON LA DIFUSIÓN DE LA CULTURA DE LA TRANSPARENCIA, LA CIUDADANÍA EJERCE MAYOR SU DERECHO DE ACCESO.</b>																				

## Anexo 5. Carátula de Evaluación SIPOT



### PRIMERA EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO EN EL SISTEMA DE PORTALES DE OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA

## **SIPOT** PLATAFORMA NACIONAL DE TRANSPARENCIA

REPORTE AL 07 DE MAYO DE 2017

#### **MAYOR CUMPLIMIENTO**

Ejecutivo = **100.0 %**  
Judicial = **100.0 %**  
ISTAI = **100.0 %**  
Hermosillo = **97.33 %**  
Tribunal Estatal Electoral = **97.33 %**  
San Javier = **77.33 %**  
PRI = **72.38 %**  
Agua Prieta = **70.66 %**

#### **MENOR CUMPLIMIENTO**

Sindicatos (todos) = **0.00 %**  
Partidos políticos (varios) = **0.00 %**  
Arivechi = **1.33 %**  
ITSON = **12.0 %**  
Congreso Sonora = **32.0 %**

## Anexo 6. Transformaciones Nacionales en transparencia con incidencia en Sonora

Fecha	Ley	Comentario
6 de diciembre 1977	Reforma al artículo 6to de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Después de una elección sin contrincante, el Presidente de la República, José López Portillo implementa una reforma política que incluye la adición de la leyenda “el derecho será garantizado por el Estado”, abriendo nuevas posibilidades a los gobernados.
11 de junio 2002	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	Esta norma es la primer ley federal en la materia de transparencia. Se publica en el segundo año de gobierno del primer presidente de oposición en México, Vicente Fox Quesada. Se proclamó la integración del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).
7 de julio 2007	Reforma al artículo 6to de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Las siete fracciones servirían como criterios unificadores. Se buscó homogeneizar la práctica del campo organizacional de la transparencia en todo el país. Destacó de esta reforma la fracción cuarta, que ordena la sustanciación de controversias por órganos especializados, imparciales con autonomía operativa, de gestión y decisión. “Esta reforma no sirvió para maldita la cosa[...]al momento que llega a los legisladores locales[...]empiezan a surgir una serie de ocurrencia...” (Noriega 2017).
21 de noviembre 2008	Publicación de sentencia de la Acción de Inconstitucionalidad 76/2008	La acción de inconstitucionalidad sostiene que los órganos garantes del DAIP deben de ser especializados, sin tener especializaciones diversas.
7 de febrero del 2014	Reforma al artículo 6to de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Reforma a las fracciones I, IV y V del apartado A y se adicionó la fracción VIII: -se amplió el catálogo de sujetos obligados; - se creó la obligación de publicar indicadores en relación con la rendición de cuentas, es decir, objetivos y resultados; -se creó un nuevo órgano garante a nivel federal con mayor rango de competencia, incluyó facultad de atracción; -las resoluciones del órgano garante federal son inatacables, salvo en casos de excepción por motivos de seguridad nacional; -se adicionó la facultad a los órganos garantes para interponer acciones de inconstitucionalidad en la materia; -se ordenó expedir ley general a mas tardar en un año, y; -se ordenó alinear todas las leyes reglamentarias en la materia a más tardar en un año a partir del día de su publicación.
4 de mayo del 2015	Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública	-Ampliación de sujetos obligados, sindicatos, partidos políticos, fideicomisos; -sindicatos obligados a hacer públicos los contratos y convenios que establezcan con otras autoridades; -integración del Sistema Nacional de Transparencia; -el INAI adquirió facultades de atracción; -se creó la Plataforma Nacional de Transparencia: trámite de las solicitudes de información, los recursos de revisión, así como las obligaciones de los sujetos obligados; -órganos garantes serán quienes sancionen cualquier acción tendiente a obstaculizar el ejercicio del DAIP, y; -establecida la sanción, los órganos garantes dan vista a la autoridad competente para aplicación de sanción.

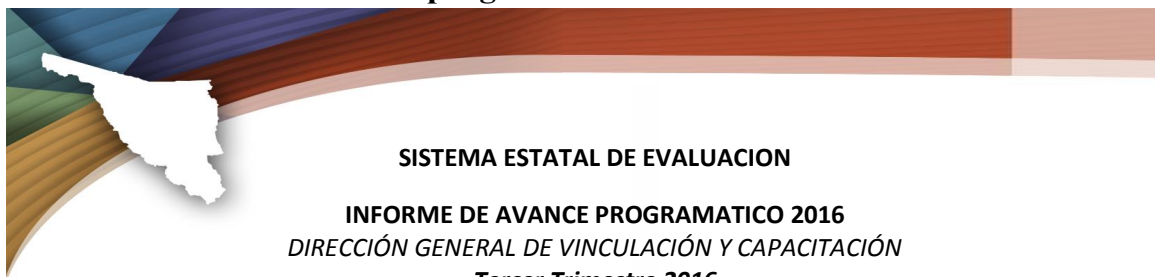
## Anexo 7. Transformaciones normativas en Sonora en materia de Transparencia

Fecha	Ley	Comentario
8 de octubre 2004	Se publica en el Boletín Oficial de Sonora la Ley #79, reforma a la Constitución sonorense en su artículo 2.	La ley #79 es la primera reforma a la constitución política de Sonora en materia de transparencia. Marca tres pautas principales. 1. Las propias autoridades darán respuesta a las solicitudes, con procedimientos que se definirán en una ley secundaria. 2. Órgano garante para garantizar el DAIP al ciudadano. 3. Órgano de cultura para promocionar y difundir la transparencia, así como capacitar y emitir criterios de catalogación y conservación de archivos. Proceso cerrado, sin participación social (Bejarano y Noriega 2006).
25 de febrero 2005	Se publica en el Boletín Oficial de Sonora la Ley #156, de Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora.	Nace el Instituto de Transparencia Informativa como órgano de cultura y capacitación; desaparece el Instituto de Investigaciones Legislativas. Nace con dependencia financiera ante el Congreso del Estado de Sonora. Catalogación de Información exclusiva de la autoridad. Nombramiento de vocales sin participación ciudadana. Remoción de vocales por dos terceras partes del Congreso del Estado. Proceso cerrado, sin participación social (Bejarano y Noriega 2006).
22 de diciembre 2005	Se publica en el Boletín Oficial de Sonora el Decreto #245	Se designan vocales para el Instituto de Transparencia, además de que se re – agendó la fecha para empezar a recibir solicitudes de información por partes de los ciudadanos. Nueva fecha: 1 de agosto 2006.
16 de diciembre 2010	Se publica en el Boletín Oficial de Sonora la Ley #79, reforma a su artículo 2.	Dicha reforma establece la autonomía del Instituto de Transparencia Informativa del Estado de Sonora. Se establece que el pleno deberá estar conformado con personas de ambos sexos. Se estableció que en un plazo de 180 días se expidiera ley reglamentaria para hacerla congruente con el resto de la normatividad. Se ordenó que el Congreso del Estado hiciera una previsión presupuestaria y un análisis de los recursos entregados al TEETI y en relación a ello se entregará presupuesto al ITIES. La reforma ordenó que una vez hechos todos los cambios establecidos en la reforma, se entregaran los asuntos en materia de transparencia al ITIES para su substanciación.
12 de diciembre 2011	Se aprueba en la Cámara de Diputados el Decreto #153, Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora.	-Nuevas facultades para el ITIES, órgano garante. -Conserva facultades para promover cultura en materia. -Se establece Contraloría Interna y Secretariado Técnico. -Sistema Interno de rendición de cuentas. -Obligación de rendir informe anual ante el congreso. -Sujetos obligados a proveer más información de oficio.
24 de junio 2013	Se aprueba en la Cámara de Diputados el Decreto #39, pasa de ser Ley de acceso a	-Los ciudadanos piden una ley exclusiva de protección de datos, pero la materia se agrega a la ley de acceso a la información pública.



	la información Pública del Estado de Sonora a Ley de acceso a la información Pública y Protección de datos personales del Estado de Sonora.	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Se otorgaron 35 atribuciones al pleno del Instituto (emitir reglas, manuales, elaborar POA, lineamientos para procesar solicitudes, establecer criterios de catalogación de información, promover capacitación, celebrar sesiones públicas, conocer denuncias, etc.)</li> <li>-Elementos que deberá contener el informe anual.</li> <li>Transitorios: <ul style="list-style-type: none"> <li>-Seis meses para emitir reglamentos y lineamientos. (Noviembre 2013: manual de procedimientos y manual de organización. Febrero 2012: lineamientos).</li> <li>-Las necesidades presupuestales deberán solventarse con egresos del ejercicio fiscal 2014. (Se aumenta drásticamente el presupuesto para Instituto)</li> </ul> </li> </ul>
29 de febrero 2016	Se publica en el Boletín Oficial de Sonora la Ley #85	<ul style="list-style-type: none"> <li>-De ITIES a ISTAI.</li> <li>-Facultad para imponer medios de apremio al ISTAI.</li> <li>-Se caracterizan resoluciones de recursos (vinculatoria, definitiva, inatacable).</li> <li>-7 años en el cargo para comisionados.</li> <li>-Opinión de ciudadanos en la elección de comisionados. (Deliberación cerrada: sin plazo)</li> <li>-Recursos materiales, financieros y humanos se traspasan a ISTAI por decreto (no hay acta entrega-recepción).</li> <li>-90 días para legislación secundaria en la materia.</li> </ul>
28 de abril 2016	Se publica en el Boletín Oficial de Sonora la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Nuevas figuras: comités de transparencia (primer instancia de catalogación de información, integrada por burócratas del sujeto obligado, declaraciones de inexistencia, enviar datos al Instituto para su informe anual), el consejo consultivo(opinión) y el sistema estatal de transparencia(comunicación, vinculación, coordinación. Instituto único con voto).</li> <li>-Se hace referencia a la Plataforma Nacional de Transparencia encargada de aglutinar solicitudes de información, recursos de revisión, así como la centralización de la información que deberán subir sujetos obligados. También es medio de comunicación entre órganos garante y sujetos obligados.</li> <li>-Transparencia proactiva con lineamientos del Sistema Nacional de Transparencia.</li> </ul>

## Anexo 8. Informe de avance programático 2016



### SISTEMA ESTATAL DE EVALUACION

#### INFORME DE AVANCE PROGRAMATICO 2016 DIRECCIÓN GENERAL DE VINCULACIÓN Y CAPACITACIÓN Tercer Trimestre 2016

#### **ACTIVIDADES DE LA DIRECCION GENERAL DE VINCULACIÓN Y CAPACITACION, REALIZADAS EN EL PERIODO COMPRENDIDO DE JULIO A SEPTIEMBRE DE 2016.**

#### **META 27.- Celebración y refrendo de convenios con sujetos obligados y sociedad civil que generen aprovechamiento para el objetivo específico a fin de fortalecer el derecho de acceso a la información pública.**

1. El día Lunes 04 de Julio se firmó un acuerdo con Radio Sonora para difundir el tema “Acceso a la Información, Rendición de Cuentas y Protección de Datos Personales”, en un periodo de 6 meses.
2. El día Martes 30 de Agosto, el ISTAI firmó un convenio de colaboración con el H. Ayuntamiento de San Luis Rio Colorado.

#### **META 26.- REALIZAR VISITAS CON SUJETOS OBLIGADOS.**

1. El día 09 de Agosto se llevó a cabo la visita al H. Ayuntamiento de Guaymas para recabar las firmas del Presidente y Secretario Municipal en las actas de Conformación del Consejo del Sistema Estatal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
2. El día 09 de Agosto se llevó a cabo la visita al H. Ayuntamiento de Empalme para recabar las firmas del Presidente y Secretario Municipal en las actas de Conformación del Consejo del Sistema Estatal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
3. El día 09 de Agosto se llevó a cabo la visita al H. Ayuntamiento de San Ignacio Rio Muerto para recabar las firmas del Presidente y Secretario Municipal en las actas de Conformación del Consejo del Sistema Estatal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
4. El día 10 de Agosto se llevó a cabo la visita al H. Ayuntamiento de Etchojoa, para recabar las firmas del Presidente y Secretario Municipal en las actas de Conformación del Consejo del Sistema Estatal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

## Anexo 9. Factores restrictivos en la legislación del régimen de transparencia en Sonora.

<p>Falta de interés de legisladores de transparentar proceso legislativo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sin audiencias públicas, salvo ley #90.</li> <li>• Sin participación de los gobernados en debate.</li> <li>• Decretos de designación de alta dirección sujetos a negociación política, sin controles de mérito (discrecional).</li> <li>• Designaciones deliberadas a puerta cerrada, sin escrutinio público. Motivación débil en nombramientos.</li> <li>• Sin penalización a diputados por retrasos legislativos (armonización de reformas federales).</li> <li>• Sin registro de horas debate/discusión invertidas en el proceso deliberativo.</li> <li>• Poco o nulo registro de contenido de proceso deliberativo.</li> <li>• Sin registro de cambios de propuestas en relación al producto final.</li> <li>• No hay acceso a los legajos si no es a través de solicitud de información. La biblioteca del congreso es inaccesible a los gobernados.</li> <li>• Se imponen cargas normativas sin respaldar con presupuesto.</li> </ul>	<p>La opinión de los gobernados vertida en la Jornada Estatal de Consulta Ciudadana sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública en el Estado de Sonora (2004) de crear un órgano autónomo, especializado y ciudadano es ignorada. Cultura de gobierno tradicional se hace patente.</p> <p>Ley #79 (2004):</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Proceso de deliberación cerrado, sin escrutinio público.</li> <li>b) Contiene razonamiento de fragmentación (unilateral sin participación del gobernado).</li> <li>c) De inicio se busca evitar “un crecimiento burocrático que pueda impactar las finanzas públicas” (Ley 79 2004, 4). Se escatima en el gasto.</li> </ol> <p>Ley #156:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Proceso de deliberación cerrado, sin escrutinio público.</li> </ol> <p>Decreto #245:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Se nombran vocales 10 meses después de que ordena la encomienda. Tardanza atribuida a evitar la fiscalización del período electoral (Noriega 2006).</li> <li>b) Simulación (Noriega 2006).</li> </ol> <p>Ley #79 (2010):</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Sin audiencias públicas en el congreso. Consultas realizadas en 8 municipios, 38 propuestas, sin registro de ellas en la ley referida.</li> <li>b) “previsiones presupuestarias, la reasignación de personas, recursos materiales y financieros, así como los activos patrimoniales que resulten necesarios para que la entrada en vigor de esta Ley, el Instituto pueda contar con elementos suficientes para ejercer sus funciones” (Ley 79 2010, 18). No se logró.</li> </ol> <p>Decreto #153:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) No obra en el legajo de la ley registro de participación ciudadana ni audiencia pública.</li> </ol> <p>Decreto #39:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) No obra en el legajo de la ley registro de participación ciudadana ni audiencia pública.</li> </ol> <p>Ley #85:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) No obra en el legajo de la ley registro de participación ciudadana ni audiencia pública.</li> </ol> <p>Ley #90:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Están registradas dentro de la iniciativa de ley dos audiencias públicas una en Hermosillo y otra en Obregón a donde atendieron representantes de la academia, expertos y de organizaciones civiles.</li> </ol> <p>Pasaron casi 5 años para armonizar con reforma del artículo sexto constitucional del 20 de julio del 2007. Sin disposición de acatar mandato.</p>
--	---

## Anexo 10. Factores restrictivos en la práctica de la organización formal de la transparencia en Sonora

Factores restrictivos en la práctica de la organización formal de la transparencia en Sonora	
1. Siempre hay restricciones económicas, además el presupuesto cada año es incierto; está sujeto a negociaciones políticas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) 13 de enero 2006, Alfredo López Moreno renuncia, al no encontrar condiciones para trabajar. Renunció por la dependencia al congreso y la resistencia a invertir económicamente (Noriega 2006).</li> <li>b) Septiembre 2006: Ricardo Ibarra Hurtado informa recorte de 1,300,000.00 (un millón trescientos mil pesos 00/100 m.n.) para Instituto.</li> <li>c) Francisco Cuevas Sáenz (2008) “En los términos presupuestarios no contamos con lo óptimo para trabajar, pero con lo que contamos, podemos avanzar...”.</li> <li>d) Andrés Miranda, vocal, comentó que para el 2013 se tenía un déficit presupuestario para cumplir con la imposición normativa.</li> <li>e) El instituto contará con recursos humanos, financieros y materiales para sus funciones (art. 39). Según un comisionado entrevistado y dos directores de área, esto en la práctica no se cumple.</li> </ul>
2. Manual de procedimientos no contiene procesos para documentar el aprendizaje social en las capacitaciones.	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Solamente en el manual de organización las fracciones XIX, XX y XXI de las atribuciones de los encargados de capacitación relatan aspectos de la capacitación.</li> <li>b) Se reduce a promover, difundir y coordinar capacitación.</li> <li>c) La documentación del proceso de capacitación se reduce a asistir a las sesiones y levantar acta respectiva, la cual no se especifica qué debe contener.</li> <li>d) Se registran únicamente aspectos cuantitativos de “eficiencia” (Anexo 2 y 3).</li> <li>e) Imposibilita un ejercicio adecuado rendición de cuentas con los gobernados.</li> <li>f) Imposibilita participación y colaboración ciudadana.</li> </ul>
3. Registro de experiencias en obtención de metas no permite la construcción de una memoria social hacia adentro, con su personal, y hacia fuera con los gobernados, basada en conocimientos útiles para construir estrategias futuras.	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Ej. “Meta 27.- Celebración y refrendo de convenios con sujetos obligados y sociedad civil que generen aprovechamiento para el objetivo específico a fin de fortalecer el derecho de acceso a la información pública. <ul style="list-style-type: none"> <li>1. El día lunes 04 de Julio se firmó un acuerdo con Radio Sonora para difundir el tema “Acceso a la información, rendición de cuentas y protección de datos personales” en un período de 6 meses.” (Anexo 8).</li> </ul> </li> <li>b) Imposibilita un ejercicio adecuado rendición de cuentas con los gobernados.</li> <li>c) Imposibilita participación y colaboración ciudadana con propuestas de experimentación.</li> </ul>
4. Las metas que se plantean se cumplen con objetivos que no queda claro como se relacionan con impactos (ej. Fortalecer, difundir, capacitar), ni con la inversión económica erogada para cumplirla.	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Imposibilita un ejercicio adecuado rendición de cuentas con los gobernados.</li> </ul>
5. En general no hay un relato comprensible y subsecuente de las estrategias pasadas (experiencia) ni de las estrategias a futuro del Instituto.	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) La realización de los planes de trabajo no incluyen la participación y colaboración de los ciudadanos.</li> <li>b) No se realizan procesos de interacción, que a su vez registren acuerdos e inquietudes, entre gobernantes y gobernados para la discusión de las experiencias, deliberación sobre el diseño y la implementación sobre las próximas estrategias y acciones a seguir.</li> </ul>
6. Cultura	<ul style="list-style-type: none"> <li>c) “al parecer estamos ante una tendencia de los Sujetos Obligados a no entregar la información sino hasta que se ven precisamente obligados a hacerlo debido a la queja interpuesta por el ciudadano ante ITIES” (Informe Anual ITIES 2014, 8)</li> </ul>