

TRANSPARENTAR PARA CREER.
RENDICIÓN DE CUENTAS Y EJERCICIO DE LA CIUDADANÍA
EN EL QUINTANA ROO DE HOY

Carlos Macías Richard¹

La creación del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo (ITAIPQROO) obliga a las instituciones públicas locales, en el plano formal, a conducirse en sintonía con los avances que se han dado en otras regiones del país y en otros países. Esto es, a procurar y promover la nítida exposición de los pormenores de la gestión gubernativa que llevan a cabo los actores estatales y municipales y, por extensión, a convivir con la mirada cada día más vigilante de la ciudadanía en el campo anchuroso de los asuntos públicos.

La ampliación de los derechos de la ciudadanía en nuestro país y en nuestro estado, particularmente el destinado a revertir la opacidad en la gestión pública, es un proceso que ha tenido lugar de manera gradual en el mundo. Al garantizar el acceso libre del ciudadano a la información pública (sin que se requiera *fundar* o *motivar* la solicitud), las leyes de transparencia representan la culminación de un conjunto maduro de ideas renovadas, un nuevo *paradigma*. Este conjunto de ideas ha impulsado una fórmula innovadora (una visión actualizada) de conducir las acciones que afectan directamente la vida de los individuos, de los ciudadanos.

¹ Texto publicado como: Carlos Macías Richard, *Transparentar para creer. Rendición de cuentas y ejercicio de la ciudadanía*, Chetumal, Quintana Roo, México, ITAIP, 2005, vol. 1. Colección "Idearios de Transparencia".

Transparencia, ¿para qué?

Hoy podemos afirmar que la sociedad contemporánea, a pesar de todos sus problemas y desafíos (políticos, ambientales, económicos), y a pesar de la desigual distribución de sus recursos, ha transitado de manera casi homogénea hacia un pacto general, basado cada vez más firmemente en la idea de una *sociedad abierta*, libre, en el sentido de aquella certidumbre planteada hace ya algunas décadas por el filósofo Karl Popper.

La *sociedad abierta* ha decidido erigir los derechos individuales ciudadanos (en particular, el derecho de libre acceso al conocimiento, a la información pública) en condición *sine qua non*, en parte insustituible de la civilización humana. De hecho, el ambiente natural de la *sociedad abierta* es el ambiente democrático, donde las organizaciones públicas y privadas se han comprometido a garantizar y a ensanchar los derechos y las libertades individuales, compatibles con el ejercicio pleno de la ciudadanía.

Los atributos de la *sociedad abierta* a la que Popper hizo alusión en 1945, encontraron tres años más tarde uno de sus cauces definitivos en el consenso internacional, al emitirse la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, misma que agregó a la *libertad* de expresión el *derecho* para investigar, recibir y difundir informaciones y opiniones, sin cortapisas y sin limitaciones geográficas.

Finalmente, esa misma *sociedad abierta*, la que hoy ha consagrado el libre acceso de los ciudadanos a la información y al pluralismo, ha sido redefinida como

parte integrante, verdadero *código genético* de nuestra civilización, por distinguidos autores contemporáneos, como Giovanni Sartori.²

La *sociedad abierta* ha convertido a la transparencia de la información pública en un derecho ciudadano que abona la convivencia democrática y asume un lugar privilegiado en el vínculo entre gobernantes y gobernados. En un entorno de alta calidad democrática, el compromiso del gobierno hacia la transparencia y la rendición de cuentas debe ser proporcional a la responsabilidad del ciudadano para con el respeto a las leyes, la participación informada y el ejercicio pleno de sus derechos. En esa condición, la transparencia de la gestión de gobierno promueve una sana relación entre ciudadanos y gobierno, fundada en los valores de *corresponsabilidad y rendición de cuentas*.

El hecho de subrayar el derecho al libre acceso de información pública como un paso adelante hacia la consolidación de la *sociedad abierta*, a la vez que un hecho positivo en el fortalecimiento de los derechos individuales de los ciudadanos, supone la superación del esquema de representaciones tradicionales y del paternalismo, propio de etapas previas al ejercicio pleno de la ciudadanía. Esto es, supone la liquidación de instancias intermediarias (que acostumbraron suplir la opinión y participación informada de los individuos) y el debilitamiento de las añejas estructuras corporativas y/o paternalistas de representación.

Rendición obligatoria de cuentas y corresponsabilidad

² Giovanni Sartori, *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*, Madrid, Taurus, pp. 13-15.

La lengua franca de la ciencia política comparada y de las ciencias de políticas (ahora llamadas *Políticas públicas*) es el inglés. Numerosos conceptos han encontrado al castellano una traducción parcial; o dicho de otro modo, numerosas realidades latinoamericanas han resistido al principio la aplicación cabal de conceptos creados para definir aquellos procesos que tienen lugar en los países altamente industrializados.

Por ejemplo, la idea y la práctica de planificación estatal, con cobertura nacional, que perduró por décadas en nuestros países y al final resistió casi heroicamente hasta años muy recientes, terminó por ceder su lugar a otra práctica y conceptualización que resultaba común desde hace mucho tiempo en los países democráticos: las *Políticas públicas*. Debido a que el pluralismo político implica *pluralidad de políticas* (no un solo plan nacional, concebido desde el aparato estatal centralizado), la práctica e implementación de las *Políticas públicas* empezaron a proliferar en nuestros países en la medida en que crecían los entornos democráticos y descentralizados.

Incluso aquella célebre matriz metodológica de la administración pública estadounidense creada en la década de 1960 que, en países con un Estado altamente centralizado como en México, llegó a alimentar a los planes nacionales aún décadas más tarde (nos referimos al Sistema de Planeación y Presupuestación por Programa, PPBS, y a los programas dirigidos a la educación y anti pobreza como *Great Society* y *War on Poverty*, que se experimentaron bajo las administraciones de los presidentes Kennedy y Johnson), incorporaba ya la noción de *accountability*.

Los programas que sucedieron al PPBS que también tuvieron eco en la administración pública de México (como el de Presupuesto por Programa y el Presupuesto Base-cero), incorporan ya como objetivos centrales las prácticas de *accountability*, eficacia y eficiencia, desde los albores de la década de 1970.

La aplicación del difícil concepto de *rendición de cuentas* a nuestras democracias es simultánea a la aplicación de la terminología que acompaña a la pluralidad de políticas, a la incorporación del ciudadano en el diseño de Políticas públicas, a la evaluación de las mismas, a la elección democrática de los gobernantes y, en una palabra, a la propia *sociedad abierta*.

Rendición de cuentas es quizá la traducción castellana menos desafortunada de *accountability*, aunque no es del todo fiel. Literalmente, también se ha traducido en un sentido de *control* o *fiscalización*. Según su aplicación, existen de hecho diferencias sustantivas entre los conceptos de *rendición de cuentas* y *accountability*.

Para la ciencia política comparada, *accountability* conlleva la idea de *obligación*, en tanto que en sus orígenes la noción de *rendir cuentas* en nuestros países estuvo marcada por la *voluntad* o, cuando más, por el *compromiso*, no por la *obligación* y mucho menos por el *derecho*. Es decir, *accountability* implica la exigencia de cuentas (*por derecho*). En ello radica la diferencia mayor con la aplicación inicial de *rendición de cuentas*.

En sus orígenes, la noción de *rendir cuentas* en nuestros países se acompañó de una alta dosis *volitiva* (no de *obligación*, no de *derecho*, decíamos); esto es, de una *generosa* disposición para mostrar a los gobernados cuán transparente se puede llegar a ser. Por ello, el concepto de *rendición de cuentas*

pudo verse con mayor frecuencia en los discursos de los políticos y los gobernantes (funcionarios públicos de nivel diverso), más que en las legislaciones nacionales y locales.

Nos parece que reviste mayor fidelidad la traducción de *accountability* que aplica el politólogo austriaco Andreas Schedler, al definirla como una práctica de *rendición obligatoria de cuentas*. Y es que para la ciencia política comparada, *accountability* contiene desde sus orígenes dos dimensiones que sólo en fecha reciente la *rendición de cuentas* ha incorporado. Estas dimensiones son: la primera, implica la *obligación* de los gobernantes de informar y justificar ante el público sus decisiones (*answerability*); la segunda, implica la habilitación legal para *sancionar* a los gobernantes que hayan faltado a sus deberes públicos (*enforcement*).

Entre las obras que en los más recientes años han analizado con mayor detenimiento las implicaciones del concepto de *rendición de cuentas* (*accountability*), destaca el libro colectivo editado por el propio Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner, titulado *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies* (Boulder and London: Lynne Rienner, 1999). En este libro, Schedler escribe un capítulo que se perfila como un clásico: “Conceptualizing Accountability”, mismo que ha sido traducido al castellano por el Instituto Federal de Acceso a la Información en el fascículo titulado *¿Qué es la rendición de cuentas?* (México, IFAI, 2004).³

3 Otro trabajo a destacar lo escribieron Anne Marie Goetz y Rob Jenkins, *Reinventing Accountability: Making Democracy Work for the Poor* (London: Macmillan/Palgrave, 2004). Es importante señalar que la sección que ellos dedicaron al tema central que tratamos, lo presentaron también como capítulo, titulado “Accountability”,

La ciencia política comparada también ha reconfigurado, en años recientes, su análisis y definición acerca de la verdadera naturaleza de los procesos de *rendición de cuentas* en los países democráticos, en especial en países como México, que asumieron compromisos de ajuste estructural, una vez que se incorporaron a organismos internacionales que mantienen algunas premisas para tratar de mejorar el desempeño democrático y la competitividad económica (léase la OCDE). Uno de los politólogos más prolíficos al respecto es el argentino Guillermo O'Donnell, formado en la Universidad de Yale y quien ha sido director del Instituto Kellogg de Estudios Internacionales de la Universidad de Notre Dame. Para O'Donnell, los tipos de rendición de cuentas pueden distinguirse, por su naturaleza, en *rendición horizontal* y en *rendición vertical*.

En la *rendición horizontal de cuentas* actúan instituciones simétricas, equiparables. Las agencias que exigen y sancionan la rendición de cuentas son parte del mismo aparato estatal. Nos referimos al entorno de la división de poderes, que en teoría se controlan mutuamente, donde los agentes de rendición de cuentas que tienen la última palabra son las cortes judiciales. Aquí no interviene directamente la ciudadanía.

La *rendición vertical de cuentas*, en cambio, parte de la naturaleza histórica del poder y el pueblo, de la dicotomía entre gobernantes y gobernados. Se asume que el ejercicio del poder implica una relación piramidal, donde los ciudadanos conforman la base de una figura que remata en la elite que administra, en los

en *The Social Science Encyclopedia* (New York: Routledge, 2004), editada por Adam Kuper and Jessica Kuper.

funcionarios que gobiernan. Pues bien, la relación *vertical* o *piramidal* otorga a las personas dos géneros de control: el *electoral* y el *societal*.

El control *electoral* reviste la forma de premio o castigo, en la medida del buen o mal desempeño del gobernante en cuestión. El control *societal*, por su parte, consiste en un recurso basado en la influencia y acción de las organizaciones civiles, la opinión pública, los medios de comunicación y el resto de las respuestas cívicas.⁴ El primer control requiere de elecciones libres y respeto a la voluntad general; el segundo, requiere no sólo una ciudadanía formada, informada y participativa, sino también de medios de información que sean profesionales e independientes.

El plano internacional: entre la opacidad y la transparencia

Entre 65 y 70 países cuentan hoy con una ley de transparencia; año con año se incorporan a la lista otros más. La mayoría de estas leyes han sido promulgadas en la más reciente década. Debido a que el propósito de la legislación sobre transparencia es propiciar el flujo abierto de la información acerca de la administración pública entre los ciudadanos, es cada vez más frecuente ver que los estatutos obliguen, como ya ocurre en México a nivel federal y en Quintana Roo, a que la difusión de la información gubernamental se canalice por completo por Internet y por otras vías electrónicas que garanticen una cobertura a más de extendida, actualizable.

⁴ Guillermo O'Donnell, *Further thoughts on horizontal accountability*, Ponencia presentada en el Encuentro: "Political Institutions, Accountability, and Democratic Governance in Latin America", University of Notre Dame, Kellogg Institute, Mayo 8-9, 2000.

Los esfuerzos ciudadanos por profundizar la relación entre democracia y transparencia, encuentran y encontrarán numerosos obstáculos incluso en aquellos países que cuentan con arraigadas instituciones de representación. Por ello, la tenacidad para promover las nuevas prácticas de acceso libre de información pública y corporativa, a nivel internacional, es cada día más patente en los medios de comunicación, en las instituciones públicas, en las agencias de cooperación, en las universidades y en los organismos de la sociedad civil. Al respecto resultan muy ilustrativos tres casos recientes, que nos revelan hasta dónde la demanda de transparencia en la democracia ha tenido que sobreponerse a un entorno adverso, en apariencia más cercano a las etapas de predominio del autoritarismo.

El primer caso transcurrió en la Gran Bretaña, donde luego de una lucha de más de dos décadas que inició bajo el gobierno conservador encabezado por la primera ministra Margaret Thatcher (cuyo partido opuso una férrea resistencia a la ley de libertad de información), finalmente en años recientes fue posible promulgar una ley de transparencia. El partido conservador acostumbró argumentar –para restringir el acceso libre a la información pública- que cualquier resolución de última instancia del poder judicial frente a los ministros del gobierno (dependientes del Parlamento), terminaría por invadir la esfera del poder legislativo. Finalmente, la promulgación de la ley de transparencia británica, apenas en enero del 2005, ha resultado algo más que significativa, en especial debido a que los laboristas afrontan hoy por hoy un contexto complejo en el terreno de la seguridad nacional, a resultas de su papel como aliado de la intervención militar en Irak.

Las paradojas más elocuentes se presentan en China. Resulta indudable que su creciente participación en el mercado mundial y en los asuntos internacionales contrasta con el restrictivo ambiente interno en cuanto a libertades y derechos individuales.

El gobierno de China ha hecho lo posible por incorporar nuevas prácticas de gestión en el trabajo; ha mostrado una inusitada apertura a la inversión privada y a las nuevas tecnologías para aplicarlas en beneficio del sistema productivo interno; ha resuelto liberar con mayor puntualidad sus informes periódicos acerca de la marcha de su economía, de sus instituciones de salud y de sus instituciones educativas. Incluso, en meses recientes, ha atendido la demanda de ajustar gradualmente su moneda (el yuan) en el mercado cambiario global, para permitir que productores de otros países participen bajo condiciones menos adversas en cuanto a competitividad.

Pero el gobierno de China aún no ha dado los pasos suficientes para estar en la misma sintonía legislativa que la inmensa mayoría de sus socios comerciales o, más precisamente, sus mercados habituales. Por ejemplo, una fuerte presión internacional debió mediar, antes de que el gobierno de China decidiera revelar información relativa al avance del virus del SARS en la primera mitad del 2003, cuando la opinión pública internacional contaba con indicios significativos de la expansión en ese país.

Del mismo modo, China, cuya producción de bienes cubre cada vez más una mayor porción del consumo mundial, mantiene aún bajo llave temas sensibles a la opinión pública global, como las ejecuciones de ciudadanos y la naturaleza de

las plantas de energía (por ejemplo, si las sustancias que manejan causan cáncer o no).

Con todo, ante la peculiar flexibilidad que han mostrado las autoridades chinas, debido a la preponderancia de su posición como proveedor global, no sería de extrañar que primero se vieran precisados a incorporar códigos sobre nuevas prácticas de gobierno corporativo (empresarial), antes que contar con una ordenanza nacional que garantice el acceso libre a la información pública. Como quiera, son de reconocerse algunos avances parciales en cuanto a transparencia en las provincias chinas que registran el crecimiento económico más dinámico.

En un plano distinto, debiera aceptarse que una noticia que transmite relativo escepticismo sobre el carácter ascendente, ineluctable, de las prácticas de transparencia en la administración pública, proviene justo de uno de los países que se caracterizaron por garantizar de manera temprana el derecho a la información: los Estados Unidos.

Si bien es cierto que una de las cortapisas más comunes al derecho a la información en las leyes de transparencia de los países altamente industrializados radica en el tema de la seguridad nacional, en el caso de los Estados Unidos, bajo la administración del presidente George W. Bush, y especialmente después del 11 de septiembre del 2001, se ha intensificado la política de restricción a documentos oficiales.

Si durante los ocho años que duró la administración de Clinton se clasificaron cerca de 65.6 millones de registros –bajo el argumento de seguridad nacional-, su sucesor dispuso la clasificación de 58.7 millones en apenas sus tres primeros años. A la fecha, la política de restricción informativa de la administración

de Bush muestra una proporción adversa para él (comparado con Clinton) de dos a uno.⁵

La transparencia paga

Como ocurrió con la creación de la figura de los *ombudsman* (o procuradores del pueblo), las primeras leyes que tendieron a transparentar los actos de gobierno tuvieron lugar en los países escandinavos hace casi 200 años. Tal antecedente no es casual en la medida en que ambas iniciativas (la creación del *ombudsman* y la legislación relativa a la transparencia) están asociadas al mismo proceso activo donde el ciudadano toma lugar como contraparte vital del ejercicio del poder.

Hoy en día, es evidente que los países más industrializados, los de mayor nivel de bienestar (entre ellos, gran parte de las 30 naciones concentradas en la OCDE), son los que cuentan con mayor tradición en cuanto a acceso libre de información pública. En especial, la expedición de leyes de transparencia ha sido literalmente explosiva en los países de Europa oriental, Asia y en América Latina, en la más reciente década.

La historia moderna y contemporánea convalidan la idea de que se puede llegar a ser más transparente, como país, en la medida en que se dispone de instituciones democráticas arraigadas y vigentes, en la medida en que se cuenta con suficiente inversión pública y privada en la formación y educación de los ciudadanos, en la medida en que se tienen al alcance instituciones educativas de calidad.

⁵ Rebecca Carr, "Avanza acceso a la información", texto de la agencia Cox News, publicado por *Reforma*, México, D. F., febrero 13, 2005. Otros materiales de interés producidos por la misma agencia, son el reporte de Don Melvin, "Gana lucha de 20 años" y el de Julie Chao, "Suaviza gobierno restricciones".

Todo ello contribuye a fomentar el círculo virtuoso en el que, por un lado, predominan ciudadanos informados, maduros, corresponsables y participativos y, por otro, administradores públicos y actores políticos comprometidos con la rendición de cuentas y la transparencia, pero sobre todo familiarizados por completo con el escrutinio cotidiano de la ciudadanía y atentos a satisfacer las demandas de información legítimas.

Contrario a las visiones que tienden a minimizar el real significado del avance de la democracia en los países latinoamericanos en los más recientes 15 años (como si la democracia fuese causante del rezago social), creemos que el salto a favor de los derechos de las personas concretas (no de las corporaciones sociales, no de las masas sin rostro, no a favor de la retórica genérica de la redención), tarde o temprano, contribuirá a mejorar la calidad de la convivencia política y, ante todo, obligará a una mayor responsabilidad a quienes conducen la economía y al resto de la administración pública.

El derecho a la información (como fase precursora de la transparencia)

Tanto la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública como el organismo que se derivó de ella (Instituto Federal de Acceso a la Información, IFAI) tuvieron origen en el año 2003. El IFAI goza de autonomía operativa, presupuestal y, ante todo, de autonomía en cuanto a sus decisiones.

En más de un sentido, el IFAI ha retomado el viejo debate acerca de cómo *regular* (con frecuencia se empleó: *reglamentar*) el “derecho a la información”, el cual se inauguró en los medios de comunicación de nuestro país desde 1977, cuando la Constitución mexicana incorporó tal prerrogativa. En realidad, la

discusión nunca aportó conclusiones muy claras sobre la dirección que debiera imprimírsele a la *regulación*, en especial porque en las experiencias de otros países la idea de *regular* la información nunca encontró consenso: de los poco más de 80 países que habían incorporado el derecho a la información en sus constituciones hasta 1998, no más de 20 decidieron *regularlo*.⁶

Quienes han abogado, desde décadas atrás, por *regular* este derecho social dan por entendido el principio de que “la información *per se* no es causa de regulación, sino quien(es) la ejerce(n) y cómo lo hace(n)”.

Aún hoy, algunos exponentes de esta tesis insisten en que “es necesario regular los espacios informativos y los medios de comunicación masiva, pensando en la profesionalización de quienes en ellos ejercen su derecho de difundir información; ya que dichos medios constituyen un poder fáctico y si lo vemos hacia un futuro no muy lejano, será más fuerte en el momento en que se unan aquéllos y quizás sea más difícil de controlar, sobre todos por los intereses creados en ellos.”⁷

Este de punto de vista, que predominó y parece predominar aún en algunos medios y periodistas independientes, nos parece que en sus orígenes constituyó una reacción legítima y explicable ante lo que a todas luces aparecía ante nuestros ojos como una relación *opaca*, desde muchos años atrás, entre las

⁶ Para un panorama de este debate, véase Ernesto Villanueva, *Derecho comparado de la información*, México, UIA-Cámara de Diputados, 1998, pp. 23-244, cit. pos. Antonio Xavier López A., “La transparencia en México. Apuntes para su análisis”, en el libro *México entra en la era de la transparencia*, México, IFAI, 2004, p. 73.

⁷ Véase esta posición en Irma Julieta Rojas Castell, “El derecho y los medios públicos. Caminos para una radio y televisión alternativas de calidad”, en la revista *Derecho comparado de la información*, México, núm. 4, julio-dic., 2004, México, UNAM, p. 126.

grandes e influyentes cadenas de medios electrónicos e impresos nacionales y el gobierno federal.

No obstante, estimamos que el proceso de democratización del país y la garantía de alternancia, así como la creación de entidades que tienden a fomentar la transparencia como el IFAI, han venido dando respuesta a esta preocupación. Creemos que el entorno democrático está transformando a *quienes* (las empresas) difunden la información, los está obligando a ajustar sus contenidos y sus formas de trabajo para alcanzar una mayor credibilidad, sintonía, lectores y tele auditorio. Otra cosa, a la que no tiene caso referirnos aquí, es el contenido de aquellos programas televisivos no informativos.

Como sea, no queremos ser ambiguos al señalar como inviable y restrictiva, hoy por hoy, aquella idea central que planteaba la necesidad de *regular* el derecho a la información, bajo el argumento desnudo de que los medios pueden llegar a convertirse en “un poder fáctico...y quizás sea más difícil de controlar...”. Al contrario, nos parece, bienvenidos los poderes fácticos de la sociedad civil que compiten entre sí apoyados en su profesionalismo y en sus propios recursos, si estos están anclados en la credibilidad y en la búsqueda del equilibrio informativo, en la transparencia con su auditorio y con los poderes públicos, y no en sus vínculos *opacos* con los gobiernos y con los partidos de los gobiernos federal y estatales.

Pero nos gustaría no perder de vista el hecho de que aquella demanda de *regular* el derecho de información en México, vigente con insistencia de 1977 a 2003, no puede conciliarse del todo con el concepto de *transparencia y rendición de cuentas* que aquí nos convoca. Ello porque la preocupación más reiterada en

los sectores que pugnaron por algún género de *regulación*, a lo largo de 26 años, se concentraba en el vínculo *sano* o *insano* (según el punto de vista de cada lado) de los medios impresos y/o electrónicos con el poder. Evidentemente, las leyes de transparencia (tanto la federal, como las estatales) suelen desenvolverse en dimensiones múltiples, más allá de la óptica y el interés de algún sector localizado de la sociedad civil (léanse medios).

La transparencia en México

Podría decirse que, en la actualidad, prácticamente todas las entidades federales cuentan con su ley de transparencia respectiva y con el instituto correspondiente, el cual permite instrumentar sus disposiciones. Son excepcionales en el país las entidades que aún permanecen a la espera de aplicar a plenitud la nueva disposición, así como de resolver la integración de los consejos respectivos. El caso significativo sería, hasta a agosto del 2005, ni más ni menos la entidad que asienta a la capital del país.

Las ideas fundamentales en que se funda la Ley Federal de Transparencia son las siguientes: a) la información que posee el Estado es pública y debe ofrecerse libremente, salvo contadas excepciones que la propia ley establece; b) la interpretación, por parte del Estado, al serle solicitada la información, deberá favorecer siempre el principio de publicidad y transparencia; c) la información a proporcionar no puede estar condicionada a que se motive o justifique su uso, ni tampoco a que se requiera al ciudadano demostrar interés alguno; y d) las dependencias y entidades estarán obligadas a entregar sólo información de

documentos que se encuentren en sus archivos (no a investigar líneas temáticas solicitadas por los ciudadanos).⁸

Apenas fundado, el IFAI tuvo constancia de la necesidad de su trabajo al recibir casi 30 mil solicitudes de información ciudadana en sus primeros siete meses de existencia. El desafío del IFAI ahora radica en mantener un promedio de respuesta y tramitación a las demandas de información de los solicitantes entre un 97 o 98%.⁹

En un frente distinto, el gobierno federal ha establecido la llamada *Agenda del buen gobierno*, en consonancia con las tendencias mundiales de la administración pública y, en especial, derivado de sus compromisos con diversos instrumentos internacionales anticorrupción. Los principales acuerdos signados han sido: la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Convención Interamericana contra la Corrupción, de la Organización de Estados Americanos (OEA) y, en fecha más reciente, la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, que ya se conoce como Convención de Mérida.

La hora de Quintana Roo

El círculo virtuoso que genera el acceso libre a la información gubernamental fomenta una opinión pública ágil y propositiva, mejora la calidad de la

⁸ Benjamín Hill, “Leyes de transparencia, ¿para qué sirven?”, documento de la Unidad de Vinculación para la Transparencia, de la Secretaría de la Función Pública, México, D. F.

⁹ Una publicación recomendable, que reúne tanto el contenido de la ley como detalles ejemplificados de la guía de acceso a la información pública gubernamental en México, es *Transparencia, acceso a la información y datos personales. Marco normativo*, México, IFAI, 2004, 140 p.

participación ciudadana, promueve el debate actualizado e informado sobre los asuntos públicos, a la vez que otorga un mayor fundamento a las voces y a las representaciones ciudadanas. El acceso libre a la información puede representar, por todo ello, el más oportuno antídoto ante cualquier viso de corrupción en los intersticios de la administración pública.

La emisión de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo, el 31 de mayo del 2004, ocurre en el marco de un proceso intenso de renovación de los actores políticos en la entidad, como resultado indirecto de las nuevas condiciones de alternancia que tienen lugar en el país. Dicha ley dispone la creación, de manera casi inmediata, del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo (ITAIPQROO).

El Instituto de Transparencia Quintanarroense es un órgano público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Sus funciones esenciales son, literalmente:

- Promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información.
- Resolver cualquier negativa a las solicitudes de acceso a la información.
- Proteger los datos personales en poder de lo que la ley llama *sujetos obligados*.
- Coadyuvar en la formación de la cultura de la transparencia y el derecho a la información.

Los *sujetos obligados* que alude la ley estatal son aquellas entidades *generadoras de información*, mismas que deben cumplir con esta disposición. Se trata de todos los poderes públicos estatales, es decir: el Ejecutivo, el Legislativo,

el Judicial y los ayuntamientos, así como los organismos, dependencias o entidades estatales o municipales y cualquier órgano público autónomo.

El Instituto de Transparencia Quintanarroense

Como órgano autónomo, la conformación del consejo del ITAIPQROO siguió la misma fórmula aplicada en los casos del Instituto y el Tribunal Electoral y de la Comisión Estatal de Derechos Humanos. De acuerdo con la ley de transparencia quintanarroense, el ITAIPQROO cuenta con un órgano colegiado de dirección, que se define como Junta de Gobierno. Ésta la integran un Consejero Presidente y dos Consejeros Vocales. En la etapa previa a la integración de la Junta, los grupos parlamentarios presentaron dos candidatos para cada cargo a designar.

De modo que el Consejo Presidente y los Consejeros Vocales deben ser designados por una mayoría calificada en la Legislatura (o, en su defecto, por la Comisión Permanente, como ocurrió en el 2004), previo análisis y dictamen de la Comisión de Puntos Legislativos.

En consonancia con lo especificado por la ley respectiva, los consejeros de la Junta de Gobierno de Transparencia fueron seleccionados en el plazo no mayor a 60 días hábiles después de la emisión de aquélla. Para su designación, el grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional propuso, entre otros, a Carlos Alberto Bazán Castro, como Consejero Presidente, y a Enrique Norberto Mora Castillo, como Consejero Vocal. A su vez, el grupo parlamentario del Partido Convergencia propuso, entre otros, a Susana Verónica Ramírez Sandoval, como consejero vocal.

Finalmente, el 29 de julio del 2004, la diputación permanente de la X Legislatura designó a Carlos Alberto Bazan Castro, como Consejero Presidente, a Enrique Norberto Mora Castillo, como Consejero Vocal, y a Susana Verónica Ramírez Sandoval, como Consejero Vocal. En el primer caso, la ley le otorga un periodo de responsabilidad de seis años, incluso con la posibilidad de que se reelija tres años más; en los casos de los Consejeros Vocales, ellos completarán un periodo, respectivo, de cuatro y dos años.

Transparentar es subir a internet la información

En la actualidad, el Instituto de Transparencia posee las atribuciones para “ordenar” a los *sujetos obligados* (es decir, a los poderes públicos estatales) que proporcionen información a quienes lo soliciten. De acuerdo con la ley de transparencia estatal, la información que cada dependencia y organismo público estatal está obligado a *subir* a la red, actualizándola con la frecuencia necesaria, es la siguiente:

- Las leyes, reglamentos, decretos administrativos, circulares, manuales de organización y demás normas que les resulten aplicables.
- La estructura orgánica y las atribuciones por unidad de vinculación y la normatividad que las rige.
- El directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes hasta el nivel del funcionario de mayor jerarquía, incluyendo su domicilio postal, dirección electrónica y teléfonos.
- La remuneración mensual por puesto, incluyendo el sistema de compensación; el sistema de premios, estímulos y recompensas; los gastos de representación, costo de viajes, viáticos y otro tipo de gastos realizados por los servidores públicos en ejercicio o con motivo de sus funciones.
- El domicilio, número telefónico y la dirección electrónica de la unidad de vinculación donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información pública.
- Las metas y objetivos de sus programas, así como los montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio.

- Los servicios que ofrecen, los trámites, requisitos y formatos y, en su caso, el monto de los derechos para acceder a los mismos.
- El monto del presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución. En el caso del poder ejecutivo dicha información pública será proporcionada respecto de cada una de sus dependencias y entidades, además informará sobre la situación financiera de dicho Poder y su deuda pública.
- Los destinatarios y el uso autorizado de toda entrega de recursos públicos, cualquiera que sea su destino, así como los informes que dichas personas deben entregar sobre el uso y destino de éstos.
- Las enajenaciones de bienes que realicen por cualquier título o acto, indicando los motivos, beneficiarios o adquirentes y los montos de las operaciones;
- Las contrataciones, licitaciones y los procesos de toda adquisición de bienes o servicios.
- Los resultados finales de las auditorías que se practiquen a los *sujetos obligados*.
- Las reglas para otorgar concesiones, licencias, permisos o autorizaciones.
- El padrón de bienes muebles e inmuebles.
- Los contratos de obra pública, su monto, fecha de convocatoria y licitación, y a quien le fueron asignados, independientemente de si se trata de licitación o invitación restringida de acuerdo a la ley de la materia.
- Los informes o equivalentes que por disposición legal generen los *sujetos obligados*, incluyendo los documentos en que consten las cuentas públicas, empréstitos y deudas contraídas.
- Las iniciativas de ley que se presenten en el Congreso del estado, así como los acuerdos y decretos legislativos aprobados.
- Los balances generales y el estado financiero, respetando la autonomía de los *sujetos obligados*.
- El origen y monto de los ingresos mensuales de los fondos auxiliares especiales que tuviesen o llegasen a tener los *sujetos obligados*, así como la aplicación de los mismos.
- La relación de solicitudes de acceso a la información pública y las respuestas que se les den.

El artículo 16 establece que, cuando se trate de “concesiones, permisos o autorizaciones a particulares” (creemos que se refiere a servicio de transporte público o colectivo, expendios de licor y, quizá, notarías), la información deberá incluir el nombre o razón social del titular, el concepto de la concesión, autorización o permiso, así como su *vigencia*.

En el caso de obra pública que ejecute cualquier *sujeto obligado* por administración directa, el artículo 17 ordena que la información deberá precisar el desglose del monto total por concepto de lo ejercido en la misma, el lugar, el plazo de ejecución, la identificación del órgano público ordenador o responsable de la obra, así como los mecanismos de vigilancia y/o supervisión de la sociedad civil.

Información reservada, teléfono descompuesto

La ley de Transparencia Quintanarroense mantiene una lista de excepciones para otorgar información tal como lo hace su contraparte federal. En general, existe consenso entre quienes han diseñado las leyes de Transparencia de otros países, en cuanto a la información que puede otorgarse y la que *no* puede otorgarse.

Las leyes de transparencia han establecido la convención de llamar a esta información que es *no difundible* como información *reservada* e información *confidencial*. Obviamente, la información que se decide colocar en *reserva* tendrá un plazo *predefinido* para su desclasificación, mismo que será dispuesto por cada unidad de vinculación de la oficina pública en cuestión.

Los rubros de aquella información que se considera *confidencial* suelen ser escasos, pues tan sólo contemplan el límite explicable a la privacidad de los individuos: los datos personales (se evita así no sólo su comercialización, sino el riesgo a la integridad personal por el manejo público de los datos). En cambio, los rubros destinados a la información que se considera *reservada* engloban numerosas prevenciones, entre las cuales nos gustaría reflexionar brevemente sobre algunas ellas.

Entre las *excepciones* al acceso libre de información pública, incluidas bajo el término de información *reservada*, están las que puedan poner en riesgo la seguridad nacional o pública (obviamente, sólo esta última está contemplada en el caso de Quintana Roo). También se considera reservada la información que pueda dañar la estabilidad financiera o económica de las instituciones públicas; las averiguaciones previas; los expedientes judiciales o procedimientos administrativos que no hayan causado estado; y los concursos y licitaciones que se hallen en proceso; entre otros.

El total de los asuntos que el Congreso del estado en Quintana Roo decidió definir como información *reservada* en la ley estatal suman 21. Éstos parecen demasiados, si se contrastan con la ley federal, misma que sólo contempla 11. Nos explicamos: para ser una ley de transparencia, deja la impresión de que contiene demasiadas excepciones o *reservas* al acceso libre de información pública.

Desde nuestro punto de vista, es probable que en el futuro dos rubros de información *reservada* puedan prestarse a interpretaciones opuestas al espíritu de la transparencia, ya que ambas prevenciones resultan muy abstractas y, de querer, podría dárseles una desmedida cobertura.

El primer rubro coloca de antemano como información *reservada* aquella “que genere una ventaja personal indebida en perjuicio de alguien”. El segundo rubro reserva la información pública “que comprometa la seguridad del Estado o de los Municipios”. Vale subrayar que, en este último rubro, la ley de transparencia *no* tiene como objetivo *reservar* la información que comprometa “la seguridad pública” (pues la propia ley lo ha cubierto en otro apartado), sino que sólo se trata

-en abstracto- de impedir la difusión informativa que comprometa “la seguridad” del Estado y de los Municipios.

Primero comentaremos el caso que alude a la *reserva* de aquella información pública que pueda generar “ventaja personal indebida en perjuicio de alguien”. Es claro que aquí no podría argumentarse que tal restricción se ha incluido en la ley para prevenir alguna de las siguientes cuatro situaciones: a) ventajas económicas ilegítimas en licitaciones; b) desleal competencia comercial; c) mal uso de patentes o derechos; o d) expedientes judiciales o averiguaciones previas. Ello, porque estas cuatro prevenciones ya están puntualmente *reservadas* por la ley. Es evidente que por “ventaja personal indebida en perjuicio de alguien” la ley no refiere, pues, a ninguna de ellas.

Nos parece que resulta restrictivo haber incluido como información *reservada* toda aquella que pueda generar “ventaja personal indebida en perjuicio de alguien”. El punto habrá de merecer en fecha próxima alguna reflexión y quizá revisión, por parte de los legisladores y de la opinión pública local. Porque es indudable que, en el proceso de interacción entre gobernados y gobernantes, el ciudadano busca una “ventaja personal” con la obtención de información (por ejemplo, la transparencia en el manejo de *sus* impuestos), aunque ésta “ventaja personal” vaya en teoría “en perjuicio de alguien” (*alguien*: quien no hizo un correcto manejo de los impuestos del ciudadano).

En el segundo rubro citado (aquella información pública “que comprometa la *seguridad* del Estado o de los Municipios”), la observación sobre su carácter *abstracto* y *genérico* es similar. La ley de Transparencia federal previene la *reserva* de toda aquella información que “comprometa la seguridad nacional, la

seguridad pública o la defensa nacional”. También *reserva* la información que pueda comprometer nuestros convenios y nuestras relaciones internacionales. Muy bien. Pero hasta ahí. No hay otra alusión federal a la *reserva* informativa ante cualquier otro *concepto* territorial o sectorial. Por ejemplo, no hay ninguna *reserva* informativa para supuestamente proteger, en términos generales, la *seguridad* (así, a secas) de la Nación mexicana.

La ley de Transparencia estatal recupera la parte que le corresponde, no la de seguridad nacional, no la de defensa nacional (como en el caso de la federal): sólo *reserva* atinadamente aquella información “que ponga en riesgo la seguridad pública”. Correcto. Sin embargo, probablemente con el tiempo los ciudadanos quintanarroense se topen con una interpretación que no impulsa la transparencia, cuando algunas oficinas de los poderes públicos del estado decidan negar información bajo el argumento de que ésta podría comprometer “la *seguridad* [así, a secas] del Estado o de los Municipios”.

En sentido similar, estimamos que tanto el Congreso como la ciudadanía habrán de revisar y evaluar la conveniencia de mantener, o no, tan *universal* excepción a la transparencia estatal. El ejemplo de una interpretación demasiado extensiva de esta *reserva* informativa lo tenemos a la vista en el estado de México, donde el gobierno saliente procedió a *reservar* por nueve años algo tan *público*, tan *paladino*, como es el presupuesto destinado a la publicidad de su administración.

¿Qué fue primero en Quintana Roo, la transparencia o la ciudadanía?

Si hacemos abstracción de los grupos corporativos ligados a la elite gobernante, podría afirmarse que la condición que muestra la presencia civil organizada en Quintana Roo ha sido incipiente e inconstante en los más recientes 20 años.

Ello no es causal. El tejido social en las nuevas zonas urbanas de Quintana Roo es sumamente grueso, enmarañado, de naturaleza (procedencia) diversa y lo domina un estrecho horizonte de inmediatez, doble jornada, lucha por la estabilidad en el empleo y por la movilidad económica. Atendiendo la verdad censal sobre la oriundez mayoritaria del quintanarroense, se comprenderá por qué la gente aún tiene puesto un ojo al *gato* (los asuntos que ocurren en el lugar de donde es oriundo) y otro al *garabato* (su familia y su puesto de trabajo en Quintana Roo). El *plus* (el lujo que empieza a tocar a unos cuantos) será la movilidad social y sobre todo política, que como sabemos suele ser meteórica en la arena local.

El apurado perfil del nuevo y mayoritario ciudadano quintanarroense, encima de todo, carece de algún acicate que lo lleve a interesarse, como mínimo, en los asuntos públicos que se desenvuelven en ciudades y localidades quintanarroenses que no son las que habita. No es indiferencia, ni mucho menos certeza de que sólo en su ciudad trascurren los asuntos vitales del estado (*cancucentrismo*).

La causa verdadera es el historial personal, en gran parte, que no contiene asideros que tengan que ver con el resto del estado; la causa es la carencia de experiencias ciudadanas que ofrezcan la sensación de haber contribuido a crear o a transformar las instituciones públicas locales. Las encuestas insisten (en el 2000 y en el 2005) en que los jóvenes de Quintana Roo siguen confiando más en las instituciones *históricas* y *filiales* (la familia, la escuela y la iglesia) y menos en las

instituciones públicas, o mejor: *políticas* (congreso, partidos, sindicatos, organismos empresariales, etc.). Y al incorporar cierta lección derivada de los años recientes en el municipio de Benito Juárez, resultará aún peor la percepción imaginable de la nueva ciudadanía: si el resultado de mi voto es la inestabilidad, la inmovilidad y la opacidad en las instituciones públicas de mi municipio, mejor me abstengo de participar.

Con dificultad, han sobrevivido con trabajo constante algunas organizaciones civiles, concentradas en propósitos de defensa ambiental y en defensa de derechos de la mujer y de la niñez. Su trabajo ha sido loable y cuentan con reconocimiento local (a veces, incluso, con resonancia nacional). Pero el radio de su acción es sumamente localizado; carecen de cobertura o al menos de vínculos de cooperación a nivel estatal.

Siendo Quintana Roo una entidad relativamente *deshabitada* (por ello la Constitución local sólo ha autorizado la erección de ocho municipios), llama nuestra atención que las organizaciones de origen civil no hayan podido establecer y mantener redes estatales o regionales, a pesar de abanderar sensibles causas que preocupan cada vez más al conjunto de los habitantes. Su espacio de trabajo, no por esporádico menos meritorio, se ha limitado a las zonas urbanas del norte y en los núcleos de producción forestal en el centro y en el sur.

A la luz de la nueva competencia electoral en nuestro país, de la alternancia y de la vigencia de la competencia política; a la luz de la influencia de los organismos privados -periodísticos- en el debate de los asuntos públicos, es legítimo preguntarnos cuál es el estado de avance que muestra en Quintana Roo

la llamada sociedad de información, la organización cívica, la opinión independiente.

Para ello, nos parece oportuno plantear los siguientes cuestionamientos.

- ¿Fue la ciudadanía quintanarroense la que apuró, demandó centralmente, una ley de transparencia?
 - ¿Estaba la ley de transparencia en la agenda de las organizaciones civiles y de los partidos políticos antes del 2003?
 - ¿En qué etapa se encuentra la sociedad quintanarroense en el proceso que alguna vez conducirá al ejercicio informado de sus derechos ciudadanos?
 - ¿Con cuántas figuras cívicas, respetadas y ejemplares, cuenta Quintana Roo?
 - ¿Cuántas instituciones periodísticas independientes (autosuficientes en lo financiero, autónomas y profesionales en lo editorial) y cuántos organismos empresariales de alta credibilidad son conocidos y, al mismo tiempo, valorados por los ciudadanos de Quintana Roo?
 - ¿Cuántas instituciones periodísticas locales tienen claro que su condición independiente, profesional y estable no sólo les aporta legitimidad ante los lectores, sino que los ubica como aliados imprescindibles de una ciudadanía informada y participativa?
 - ¿Cuántas organizaciones cívicas duraderas, así como militantes partidistas históricos y fieles –no volátiles- podemos contar en el ámbito quintanarroense?
- Y, finalmente, ¿hasta dónde la dramática realidad cotidiana (dominada por la dispersión familiar, la inestabilidad en el empleo, la migración laboral y la falta de cohesión social en las mayores ciudades quintanarroenses), inhibe u obstaculiza el fomento de una ciudadanía informada, organizada, demandante, participativa?

Demasiadas preguntas que inciden en un solo horizonte deseable para todos los habitantes de Quintana Roo: el camino hacia el mejoramiento y consolidación de la vida democrática en el estado.

El horizonte deseable (Conclusión)

La sociedad quintanarroense ha sido conducida de manera vertiginosa por el efecto combinado de la migración y la urbanización de los más recientes 30 años. Se trata de una sociedad revolucionada, que ha debido madurar de modo apresurado: ha improvisado redes de solidaridad, en un contexto de aislamiento familiar y de relativo estancamiento comunitario. Aunque el ciudadano en Quintana Roo no es del todo un ser indefenso, parece actuar “socialmente como un ser indefenso”, para decirlo con las mismas palabras con las que hace 100 años Lyda Judson Hanifan daba vida al concepto (ahora clásico) de *capital social*. El reto de Hanifan no carecía de trascendencia: buscaba explicar “aquellos elementos intangibles que cuentan en la vida diaria de las personas”.¹⁰

En cuanto a su relación con las instituciones políticas locales, quizá la sociedad quintanarroense no sea tan diferente a la que recibió la *estadidad* en 1974, por parte del Poder Ejecutivo Federal. Habría que examinar, en toda su complejidad, el tema de la experiencia democrática de Quintana Roo con una perspectiva de largo aliento. Seguro que, por ejemplo, habrían de emerger algunas influencias determinantes que, en última instancia, escamotearon a la entidad modelos inapreciables de convivencia democrática municipal entre 1928 y 1974. Nos referimos, por ejemplo, a la cancelación de las instituciones municipales (o mejor: al sacrificio de la práctica trianual de elección democrática de los miembros de los ayuntamientos) por efecto de la legislación federal hacia las entidades territoriales del país.

Bien puede verse a la ley de transparencia y al Instituto de Transparencia de Quintana Roo (el ITAIPQROO) como aquellos estímulos decisivos que la ciudadanía requiere para empezar a tomar su lugar en el círculo virtuoso que

¹⁰ Véase Robert D. Putnam (ed.), *El declive del capital social. Un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario*, Barcelona, Galaxia Gutenberg/Bertelsmann Stiftung, 2003, pp. 10-11.

genera el acceso libre a la información gubernamental. Tal vez no estemos lejos de apreciar cómo una opinión pública independiente y propositiva mejora la calidad de la participación ciudadana y promueve el debate informado sobre los asuntos públicos.

Pero si después de todo ese horizonte deseable no estuviera tan cerca, nadie negará las virtudes que posee el acceso libre a la información gubernamental, porque al menos se tendrá a la mano un pequeño antídoto ante las formas ostensibles o veladas de corrupción en los intersticios de la administración pública.

Bibliografía

- Carr, Rebecca
2005 "Avanza acceso a la información", texto de la agencia Cox News, publicado por *Reforma*, México, D. F., febrero 13, 2005. (Secretaría de la Función Pública, *Para leer en transparencia*, núm. 25).
- Chao, Julie
2005 "Suaviza gobierno restricciones", texto de la agencia Cox News, publicado por *Reforma*, México, D. F., febrero 13, 2005. (Secretaría de la Función Pública, *Para leer en transparencia*, núm. 25).
- Goetz, Anne Marie y Rob Jenkins
2004 *Reinventing Accountability: Making Democracy Work for the Poor*, London, Macmillan/Palgrave.
- 2004 "Accountability", en Adam Kuper and Jessica Kuper (eds.), *The Social Science Encyclopedia*, New York, Routledge.
- Hill, Benjamín
2003 "Leyes de transparencia, ¿para qué sirven?", documento de la Unidad de Vinculación para la Transparencia, de la Secretaría de la Función Pública, México, D. F.
- IFAI
2004 *Transparencia, acceso a la información y datos personales. Marco normativo*, México, IFAI.
- López A., Antonio Xavier
2004 "La transparencia en México. Apuntes para su análisis", en el libro *México entra en la era de la transparencia*, México, IFAI, pp. 69-86.
- Melvin, Don

- 2005 "Gana lucha de 20 años", texto de la agencia Cox News, publicado por *Reforma*, México, D. F., febrero 13, 2005. (Secretaría de la Función Pública, *Para leer en transparencia*, núm. 25).
- O'Donnell, Guillermo
2000 *Further thoughts on horizontal accountability*, Ponencia presentada en el Encuentro: "Political Institutions, Accountability, and Democratic Governance in Latin America", University of Notre Dame, Kellogg Institute, Mayo 8-9, 2000.
- Putman, Robert (ed.)
2003 *El declive del capital social. Un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario*, Barcelona, Galaxia Gutemberg/Bertelsmann Stiftung.
- Rojas Castell, Irma Julieta
2004 "El derecho y los medios públicos. Caminos para una radio y televisión alternativas de calidad", en la revista *Derecho comparado de la información*, México, núm. 4, julio-dic., 2004, México, UNAM, pp. 121-140.
- Sartori, Giovanni
2001 *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*, Madrid, Taurus.