

Idearios de la Transparencia

03

octubre 2006

Transparencia y Gobernanza Democrática en Quintana Roo

Lic. Alfredo Fernández de Lara Gaitán



itaip
QUINTANA ROO



Alfredo Edmundo Fernández de Lara Gaitán

Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad de Quintana Roo, egresado en la octava generación, en 2003. Fue becario (tesis de licenciatura) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), con la tesina: "Cancún. Las contradicciones socio-ambientales de un desarrollo turístico integralmente planeado, 1970-2000", aprobada con Mención Honorífica, en el propio año de 2003.

Cuenta con una Especialización en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca, España (2006).

Profesor-Investigador del Ex-Departamento de Estudios Internacionales (DEI), de la Universidad de Quintana Roo, en el periodo otoño-2003 a verano-2004, impartiendo los cursos de: *Caribe; Historia de México Independiente; Historia de Estados Unidos; Historia de las Relaciones Internacionales I (1815-1945); Historia de las Relaciones Internacionales II (1945-1989); Relaciones*

Internacionales Contemporáneas, y; Sociedad y Cultura en el Caribe.

Obtuvo la "Medalla al Mérito Universitario", por la Universidad de Quintana Roo, el 24 de mayo de 2004.

Premio Estatal de la Juventud 2004, en el área de "Actividades Académicas".

Se desempeña, actualmente, como profesor por asignatura del Departamento de Estudios Políticos e Internacionales (DEPEI), de la Universidad de Quintana Roo desde el periodo primavera 2005 impartiendo los cursos de: *Civilización Contemporánea; Gobierno y Procesos Políticos en México; Estados Unidos; y Relaciones Internacionales Contemporáneas.*

**TRANSPARENCIA Y GOBERNANZA DEMOCRÁTICA
EN QUINTANA ROO**

Lic. Alfredo Fernández de Lara Gaitán



- © Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública (ITAIP)
Av. Othón P. Blanco No. 66, Col. Barrio Bravo,
entre Cozumel y Josefa Ortiz de Domínguez,
C.P. 77098 Chetumal, Q.R. México.
Tel/Fax: (983) 832 3561 y (983) 129 1901

- © Idearios de la Transparencia, No. 03
Colección: Poder Ciudadano, del Concepto a la Cultura
Tercera Edición: Octubre 2006
Registro en trámite
Coordinador de la Colección: Lic. Enrique Norberto Mora Castillo

Indice

03

octubre 2006

Idearios de la Transparencia

	PAG:
A manera de Introducción	4
1. El Acceso a la Información Pública y la Transparencia como Elementos de la Gobernanza Global y Local	7
2. Leyes de Acceso a la Información Pública y su evolución en el Mundo	15
3. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo: ¿Iniciativa Ciudadana o Gubernamental?	24
4. Transparencia y Acceso a la Información Pública: Ingredientes de la Gobernabilidad Democrática en Quintana Roo	29
5. Transparencia Frente a Ciudadanos de Baja Intensidad	32
6. Medios de Comunicación como Impulsores de una Sociedad Crítica y Reflexiva: Una Asignatura Pendiente en Quintana Roo	40
7. Algunas Consideraciones Finales sobre la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo	43
A manera de conclusiones: Los Desafíos para el Futuro Inmediato	46
Bibliografía	47

A MANERA DE INTRODUCCIÓN

¿Que son y para que sirven las Leyes de Acceso a la Información?



Idearios de la Transparencia

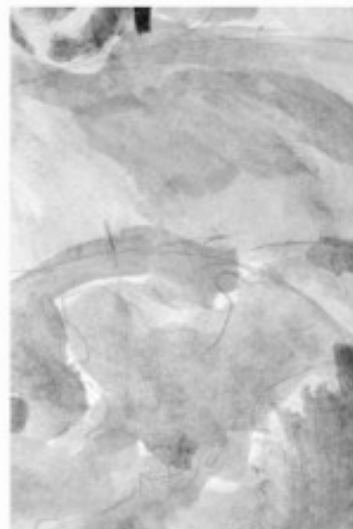
Puesto que el Dr. Carlos Macías Richard ya abordó, en el primer cuaderno de los *"Idearios de la Transparencia"*, el origen y significado de conceptos como *rendición de cuentas*, *responsabilidad* y *derecho a la información*, no profundizaré en el marco conceptual en torno de lo que entendemos por *transparencia*, término que es, por demás, amplio, variado y con múltiples enfoques.

Ciertamente, como suele acontecer en las ciencias sociales, no hay definición única o universal sobre lo que debemos entender por *transparencia*, *rendición de cuentas*, *responsabilidad* y *derecho a la información*. Pero, esto no constituye una desventaja, pues, por el contrario, su enriquecimiento permanente está así garantizada por aportaciones metodológicas. Me permitiré repasar, por tanto, aunque sea brevemente, algunas consideraciones sobre qué son y qué persiguen dichos conceptos, con el único fin de tener un punto de partida que nos facilite esta labor de reflexión, a la que nos ha convidado

el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información de Quintana Roo (ITAIP).

En términos simples, las leyes de acceso a la información conceden a los ciudadanos un *"derecho legal a saber"*. En la práctica, las disposiciones específicas en la legislación son las que determinan el grado de acceso que los ciudadanos pueden tener a los registros de las actividades del gobierno. La intención es brindar el acceso, siempre que la divulgación de la información sea de interés público.

Como cualquiera otra herramienta que apoya el acceso a la información, una legislación moderna y efectiva sobre este tema podría mejorar, considerablemente, la rendición de cuentas de los funcionarios públicos y construir una sociedad informada. También debe contribuir a desarrollar la confianza entre las entidades públicas y los actores, aumentando la transparencia y mejorando la gobernanza en su conjunto. Los



"...las leyes de acceso a la información conceden a los ciudadanos un "derecho legal a saber"."

*Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad de Quintana Roo. Es profesor de las áreas técnicas e históricas en la propia licenciatura. Se desempeña, además, como analista parlamentario en la XI Legislatura de la Cámara de Diputados del Estado.

rasgos esenciales de las leyes de acceso a la información son:

- Confieren a los ciudadanos derechos legales que pueden ser aplicados;
- Tratan de cambiar la cultura del secretismo dentro del servicio civil¹;
- Drindan acceso a registros, no sólo a información;
- Definen exenciones; y
- Definen derechos de apelación².

De acuerdo al Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), en México, la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental tiene por *misión*: impulsar una verdadera transformación cultural en la concepción y práctica del servicio público en el largo plazo; someter la gestión gubernamental y el desempeño de los servidores públicos al escrutinio cotidiano de la

sociedad; exigir, divulgar y arraigar en toda la población el derecho de acceso a la información y promover efectivamente su ejercicio, así como el derecho a la intimidad y la vida privada de las personas, por medio de la protección de sus datos personales.

Por su parte, Eduardo Guerrero establece que si bien la transparencia y la rendición de cuentas son parte de una misma ecuación que tiene por objeto el logro de un gobierno democrático, estos conceptos no son sinónimos. Y señala que *la transparencia de la gestión pública y la rendición de cuentas están aliadas, pero no deben confundirse*.

El gobierno democrático deber rendir cuentas para soportar o explicar sus acciones. Y debe transparentarse para mostrar su funcionamiento y ser sujeto de escrutinio público. Con la rendición de cuentas nos aseguramos que las autoridades se responsabilicen ante alguien de sus actos. Con la transparencia exigimos a los

“...la transparencia de la gestión pública y la rendición de cuentas están aliadas, pero no deben confundirse.”



¹ Entendido ésta como el sistema que, mediante evaluación y/o en consideración de la idoneidad, las capacidades, experiencia y desempeño laboral, establece y regula la selección imparcial (en lugar de la discrecional) el ascenso, retribución y condiciones de empleo de los funcionarios públicos, con el objetivo de dar a los funcionarios la

seguridad de una carrera dentro de la administración pública y profesionalizar a los encargados de ésta.

² Avances para promover la Transparencia en la Gobernanza Local. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos y Transparencia Internacional. Nairobi, 2004 pp. 60-61.

funcionarios que actúen según principios admitidos por todos, pues, frecuentemente, *"la necesidad de transparentar"* no es otra cosa que la necesidad de contar con el concurso y la aprobación del público.

Asimismo, señala que con la transparencia los gobernantes se comprometen a la discusión abierta. Con la rendición de cuenta nuestros gobernantes se comprometen a comunicarnos por qué sí o por qué no cumplieron sus promesas o atendieron nuestras demandas. La transparencia ataca la discrecionalidad y la corrupción. La rendición de cuentas es una herramienta útil para castigar gobernantes ineficaces o deshonestos y premiar a quienes muestran pericia para atender los intereses de sus electores dentro del marco de la ley. Por estas razones -la transparencia y la rendición de cuentas-, la ciudadanía

recupera su potestad sobre los actos de gobierno³, ya que ambas se convierten en un instrumento de control de la función pública.

Algo que nos queda claro, desde el plano normativo, es que las leyes de acceso a la información tienen por objeto mejorar los valores de la transparencia y la rendición de cuentas de la esfera pública y, de este modo, a) reducir la corrupción (en sus distintas formas como: soborno, malversación, extorsión, discrecionalidad, favoritismo, nepotismo o clientelismo) y; b) la opacidad, con el objetivo supremo de coadyuvar a la mejora de la vida democrática.

A manera de síntesis, se puede decir que las leyes de acceso a la información buscan contribuir en el fomento de los valores democráticos y de la mejoraría de la gobernanza local e internacional.

Chetumal, Q. R., 19 de octubre de 2006

³ Cuerners, Eduardo. "La luz en busca del orbe" *Hacia la transparencia y la rendición de cuentas en México*. Citado en: Marco Testino Matadajóvic. Instituto Federal de Acceso a la Información. México, 2003 p. 11

"...frecuentemente, 'la necesidad de transparentar' no es otra cosa que la necesidad de contar con el concurso y la aprobación del público."

1. El Acceso a la Información Pública y la Transparencia como Elementos de la Gobernanza Global y Local



Idearios de la Transparencia

Definido por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) como el ejercicio de la autoridad –legal y legítima- económica, política y administrativa para manejar los asuntos de un país a todo nivel, *el concepto de gobernanza comprende los mecanismos, procesos e instituciones, por cuya mediación, los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen sus obligaciones y resuelven sus diferencias.*

Dos aspectos de esta definición merecen mayor atención:

1) *El concepto de gobernanza es más amplio que el del gobierno.* Normalmente, la gobernanza se describe en el sentido de que incluye al gobierno, a la sociedad civil y al sector privado. En el contexto urbano, esto significa que la responsabilidad de manejar los asuntos de una ciudad no se limita al gobierno local, sino que incluye a una amplia variedad de actores, como los gobiernos nacionales, estatales y municipales; el sector

privado; organizaciones no gubernamentales; los medios de comunicación; los gremios de profesionales y otros miembros de la sociedad civil.

2) *La gobernanza se centra en las instituciones y los procesos.* En un contexto donde los recursos son escasos, las prioridades opuestas –pero, igualmente legítimas-, deben conciliarse por medio de procesos que involucren a todos los actores en la toma de decisiones. Esto tiene importantes consecuencias en el desarrollo de un sistema que promueva la transparencia en el ámbito local.

La transparencia en los procesos de toma de decisiones y en las instituciones puede convertirse en una estrategia fundamental para comprometer a los actores, combatir la corrupción y mejorar la calidad de la gobernanza en general⁴.

La relación entre transparencia y gobernanza es que la primera es un principio fundamental para la consecución de la segunda.

“El concepto de gobernanza es más amplio que el del gobierno”.

“La gobernanza se centra en las instituciones y los procesos.”



⁴ Herramientas para promover la Transparencia en la Gobernanza Local. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos y Transparencia Internacional. Nairobi, 2004. pp. 7-8.

Hoy, cuando en todos los ámbitos de la esfera pública y privada escuchamos el término *globalización*, se crea la impresión de que ya se hace un uso indiscriminado de éste. Su uso es ambiguo, vago, retórico, incluso con un fuerte contenido ideológico, y no hay una definición acabada o aceptada plenamente en los ámbitos académico y político. Sin embargo, es necesario desmitificar y desideologizar, en la medida de lo posible, el fenómeno de la globalización con la finalidad de analizar sus principales tendencias y las transformaciones, positivas y negativas, que ésta produce en distintos ámbitos, que van desde lo económico, lo social y lo político, hasta lo cultural y lo ambiental.

La *globalización*, dicho llanamente, designa la escala ampliada, la magnitud creciente, la aceleración y la profundización del impacto de los flujos y patrones transcontinentales de interacción social. *La globalización remite a un cambio o transformación, en la escala de la organización humana, que enlaza comunidades distantes y expande el alcance de las relaciones de poder a*

*través de regiones y continentes de todo el mundo. Pero, no debemos pensar que la globalización prefigura el surgimiento de una sociedad global armoniosa o que es un proceso universal de integración global en el que emerge una corriente de convergencia*⁵.

Es menester señalar que la globalización no es un proceso nuevo, homogéneo, lineal o acabado y, por tanto, sus impactos pueden ser positivos o negativos, en mayor o menor medida, en función de las condiciones del espacio y tiempo donde ésta tiene lugar.

Independientemente de la postura que cada individuo asuma frente al controversial y complejo proceso de globalización, hay ciertos elementos y/o tendencias que no se pueden negar. Dos de estos elementos de la globalización son a) el desarrollo de la política en múltiples dimensiones y; b) un incremento en las interacciones políticas, económicas y sociales entre distintos actores que hacen que las concepciones clásicas de *Estado, soberanía, ciudadanía, relaciones sociales de*

“La relación entre transparencia y gobernanza es que la primera es un principio fundamental para la consecución de la segunda.”



⁵ Hall, David y McGree, Anthony. "Globalización/Antiglobalización sobre la reconstrucción del Orden Mundial". Madrid, España, 2003, p. 14

producción y política se enfrenten a diversos cambios -por demás complejos-, que inducen a un replanteamiento de sus concepciones hasta adaptarlas a la realidad actual.

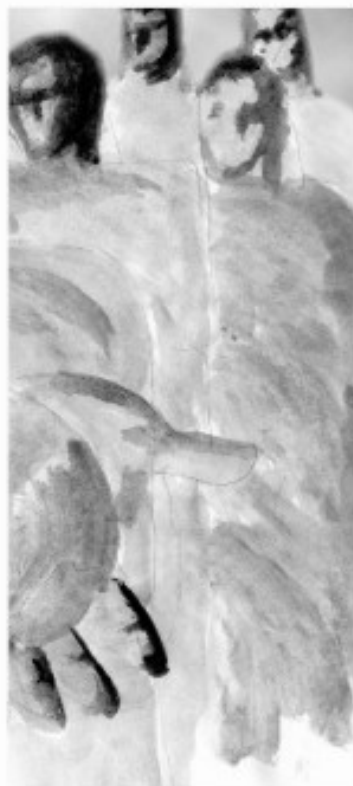
En plena era de la información, en la que el acceso a ésta se presenta como un elemento clave en el desarrollo económico, político, social y cultural de todas las sociedades alrededor del mundo, no podemos mantenernos ajenos, ni rezagarnos a las tendencias globales. Sin embargo, hay que ser cuidadosos en no caer en generalizaciones cuando hablamos de la importancia de la información, pues, si bien alrededor de nosotros hay un mar de información, ésta no siempre es información crítica ni necesariamente se traduce en la generación de una *sociedad del conocimiento*.

La llamada sociedad del conocimiento puede ser entendida como aquella que emplea el uso intensivo del conocimiento para promover cambios sociales y económicos en beneficio de toda la

población, a partir del compromiso con la innovación, la utilización, la protección, el acceso y la difusión del conocimiento.

La motivación de esta reflexión, por la que se relaciona *globalización y acceso a la información*, se origina a la paulatina conformación de lo que se ha dado por llamar una sociedad del conocimiento, en la que conceptos como *transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas* aparecen como elementos clave para el desarrollo de los sistemas democráticos, en una escala multidimensional que trasciende las fronteras nacionales, para volverse un conjunto de concepciones y prácticas globales, que tienen por objeto una ampliación y extensión de la *democracia* -independientemente de sus distintas versiones- como sistema político.

Hay quienes consideran que para reestructurar la globalización es preciso concebirla como un proceso de *doble faz* o proceso de *doble democratización*-, entendiendo éste



no sólo como la profundización de la reforma política y social dentro de una comunidad nacional, que implique la democratización de los Estados y de las sociedades civiles a lo largo del tiempo, sino también la creación de mayores niveles de transparencia, control y democracia a través de las fronteras territoriales⁶.

La desterritorialización del Estado, los múltiples canales de comunicación, la construcción de redes globales, los avances tecnológicos, la multiplicación de actores, entre otros factores, suponen un cambio o redefinición en la concepción de una política centrada en el Estado, a una visión más compleja y multidimensional, en la que se tiene que asumir una *visión global de la política*.

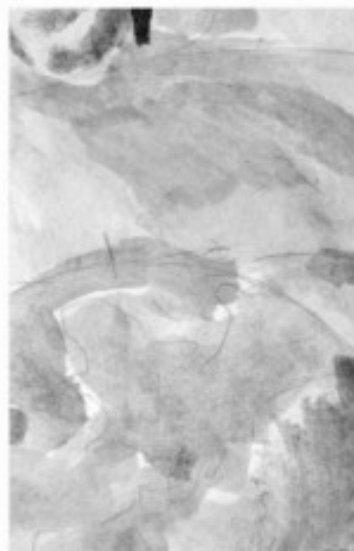
Esto hace que temas como la justicia, la democracia, los derechos humanos, el medio ambiente, el acceso a la información, la transparencia, la rendición de cuentas, entre otros, empiecen a ser asumidos como *políticas públicas globales* y no exclusivamente de

carácter local. Esta visión multidimensional de la política ha devenido una *"glocalización"*, en lo que lo local se enlaza y relaciona con la dinámica global y viceversa. Así, lo global reafirma lo local.

Ahora bien, en esta redefinición de la concepción y el papel del Estado, *la sociedad civil organizada* ha jugado un papel importante. Se entiende por sociedad civil una serie de *grupos o asociaciones ciudadanas de diversa naturaleza, con múltiples intereses y demandas compartidas, que actúan de manera colectiva para expresar sus puntos de vista y canalizar o alcanzar intereses comunes en determinada área de la vida pública, con lo cual enriquecen la pluralidad y vida democrática de un país*.

Conceptos como *transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas* no son del todo nuevos, como tampoco *modas academicistas*. De hecho, han estado presentes en la teoría política y, como práctica, ha sido adoptada en algunos países desde el siglo XVIII. La cuestión es que, en las

“Se entiende por sociedad civil una serie de grupos o asociaciones ciudadanas de diversa naturaleza, con múltiples intereses y demandas compartidas,...”



⁶ *Ibid.*, p. 124

últimas décadas, estos conceptos han sido replanteados e incorporados como elementos clave para la *gobernanza democrática global*.

La gobernanza democrática global puede ser entendida como la *internacionalización de la autoridad política a través de la autoridad de instituciones y políticas públicas globales legítimas y con incidencia, en distintos actores, en distintas formas, en la esfera local, nacional y regional*.

Si bien el sistema internacional contemporáneo se sigue caracterizando por la predominancia del Estado como el principal actor -por su anárquico "estado de naturaleza", así como por basarse en relaciones de poder a través de las *high-politics*-, también es cierto, que el aumento de la *soft-politics* que resulta de los intercambios económicos, sociales y culturales, hacen que otros actores cobren relevancia y que la política cobre múltiples dimensiones -local, nacional, regional y global- lo cual genera la aparición de determinados

regímenes internacionales que contribuyen a la gobernanza global.

La gobernanza global no implica un *gobierno mundial* ni un *federalismo mundial* -por tanto, no es una visión utópica ni improcedente-. Por el contrario, entiende la gobernanza global como un *conjunto de disposiciones pluralistas mediante las cuales los Estados, las organizaciones internacionales, los regímenes internacionales, las organizaciones no gubernamentales, los movimientos ciudadanos y los mercados se combinan para regular o gobernar diversos aspectos de los asuntos globales*⁷.

Si en el ámbito de la política interna se habla de un despertar de la sociedad civil, este despertar también ocurre en la dimensión global de la política, como resultado del entrecruzamiento de los destinos nacionales.

Como parte de este sistema de gobernanza global encontramos una serie de organismos, gubernamentales y no

“La gobernanza democrática global puede ser entendida como la internacionalización de la autoridad política,...”

“La gobernanza global no implica un gobierno mundial, ni un federalismo mundial - por tanto, no es una visión utópica ni improcedente-.”

⁷ *Ibid.*, pp. 115-120

gubernamentales, tendientes a la establecer un conjunto de normas y acuerdos tendientes a mejorar la multiplicidad de interacciones de la sociedad internacional. Un ejemplo de un esto es la organización *Transparencia Internacional*⁸, que surge del esfuerzo de la sociedad civil para combatir la corrupción a nivel nacional e internacional, y que contribuye a infundir al sistema global los valores la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción, como normas públicas y universalmente reconocidas.

Como ya se mencionó previamente, las tendencias y transformaciones propias de la globalización surgen, de manera heterogénea, en todos los lugares. Ello influye para que la globalización se caracterice por las particularidades del desarrollo histórico de cada comunidad nacional.

En el caso de América Latina, la denominada ola *democratizadora*, gestada y desarrollada en las últimas dos décadas, no puede reducirse al simple hecho de que se realicen elecciones libres y competitivas. Esto, porque la fortaleza de un sistema

verdaderamente democrático no se puede reducir únicamente al ámbito electoral, ya que las elecciones representan sólo uno de los elementos necesarios para la vida democrática, es decir, no son el fin del proceso sino el principio.

Si bien es cierto que la democracia liberal se ha extendido a lo largo de América Latina, sus arraigo aún no es profundo, pues enfrenta fuertes encrucijadas como resultado de problemas estructurales como la pobreza, la desigualdad, bajos niveles educativos, la corrupción, el autoritarismo, el clientelismo, entre otras prácticas *des-mocratizadoras*⁹.

La diferencia primordial radica en que, actualmente, los gobiernos son electos de manera popular. Sin embargo, algunas prácticas como la *corrupción* se han mantenido como una de las más graves amenazas para la democracia, a lo largo y ancho de Latinoamérica. Distintas encuestas de opinión y ejercicios de medición muestran a la corrupción como una de las principales causas de una peligrosa desilusión que enfrenta la mayor parte de la región.

“Transparencia Internacional, que surge del esfuerzo de la sociedad civil para combatir la corrupción a nivel nacional e internacional,...”

“...algunas prácticas como la corrupción se han mantenido como una de las más graves amenazas para la democracia, a lo largo y ancho de Latinoamérica.”

⁸ Transparencia Internacional (TI) es una organización internacional, no gubernamental, no partidista, y sin fines de lucro, dedicada a combatir la corrupción a nivel nacional e internacional. Desde su fundación en 1993, TI ha sido reconocida ampliamente por colocar la lucha anticorrupción en la agenda global. El desafío de mantener el tema de la corrupción, como un tema prioritario en la conciencia global, es uno de los elementos principales de la misión continua de TI. La organización está comprometida a crear

amplias coaliciones de individuos y organizaciones, para trabajar con ellas en la disminución de la corrupción y la introducción de reformas. En vez de orientarse a ‘nombrar nombres’, y a denunciar a individuos, gobiernos o empresas corruptas, TI lucha en contra de la corrupción, a nivel nacional e internacional, a través de la construcción y el fortalecimiento de sistemas de integridad. En: <http://www.transparenciamexicana.org/mx/historia/> Consultada el 5 de enero de 2006.

⁹ Término acuñado por el PNUD, que puede entenderse como “infrademocráticas”. Cf. Ideas y aportes, “La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas”. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Colombia, 2004.

En el sentir común del ciudadano latinoamericano, incluyendo al ciudadano mexicano, se expresa un déficit democrático que ha contribuido al desánimo ciudadano por participar, activa o pasivamente, en la vida pública. Por tanto, las democracias se vuelven *delegativas* y no participativas.

Entre más facilita una democracia a los ciudadanos, no sólo a elegir a sus representantes, sino también a sancionarlos, vigilarlos, controlarlos y exigirles que tomen decisiones acordes a sus necesidades y demandas, dicha democracia será de mayor calidad, y viceversa –y, por tanto, contribuirá a que la gobernabilidad se vuelva una realidad-.

De acuerdo a Guillermo O'Donnell, existe varias democracias "delegativas" en el mundo, como las de América Latina, en las que los ciudadanos carecen de toda posibilidad, normativamente establecida, para influir en los asuntos públicos y no sólo limitarse a elegir a sus representantes, periódicamente. Por muchas

razones, en estas democracias no maduraron una serie de preceptos jurídicos que deberían asegurar que los ciudadanos sean siempre el origen y el fin de todas las decisiones políticas que les competen. Más allá de reglas e instituciones electorales, asuntos como el gobierno de la ley, transparencia y rendición de cuentas, han sido intermitentes o francamente inexistentes¹⁰.

Son democracias delegativas porque los ciudadanos no participan más allá de las elecciones, en el desarrollo de la vida pública y no ejercen control ciudadano alguno de los actos de sus representantes.

Para que la democracia no languidezca y, por el contrario, pueda fortalecerse, América Latina necesita trabajar para que, desde las legislaturas a las autoridades locales, las instituciones democráticas sean transparentes; den cuenta de sus acciones, y desarrollen las habilidades y capacidades necesarias para desempeñar funciones

“Son democracias delegativas porque los ciudadanos no participan más allá de las elecciones, en el desarrollo de la vida pública...”



¹⁰ Carolee, César. "Entre la democracia real y la democracia ideal. Consideraciones críticas". En: *Metapolítica*, Número 39, Volumen 8, Centro de Estudios de Política Comparada, Enero/Febrero 2005, México, p. 191.

fundamentales. Esto significa que hay que asegurar que, en todos los órdenes de gobierno, el poder se estructure y distribuya de tal forma, que dé voz y participación real a los excluidos, además de proveer los mecanismos necesarios para que los poderosos –sean líderes políticos, empresarios u otros actores de similar categorización– estén obligados a rendir cuentas de sus acciones¹¹.

Esto último resulta fundamental si partimos de la actual redefinición de la esfera de lo público, como parte de los replanteamientos en las facultades y atribuciones que el Estado-nación experimenta como consecuencia de la globalización económica, que hace que ciertos actores privados tengan, también, que ser obligados a transparentar sus acciones. Tales son los casos, por ejemplo, de los medios de comunicación y de las empresas privadas.

Para este último caso, Sudáfrica es un modelo a seguir. Pero, además, resulta muy conveniente ampliar el alcance de las leyes de acceso a la información por encima y más allá

del sector público. Por ejemplo, la aprobación de una modificación a la Ley de Acceso a la Información en el Senado mexicano, el 30 de marzo de 2005, que permite que los fideicomisos sean sujetos de escrutinio público, constituye un paso crucial en la dirección correcta¹².

Es ante este panorama, simultáneamente global y regional, que el acceso a la información pública, la transparencia y la rendición de cuentas públicas se presentan como *valores democráticos de carácter global*. Su instrumentación tiene por objeto el conocimiento y el control ciudadano de la cosa pública y, de este modo, puede generar un sentido de corresponsabilidad entre representantes y representados.

“...parte de los replanteamientos en las facultades y atribuciones que el Estado-nación experimenta, (...) hace que ciertos actores privados tengan (...) que ser obligados a transparentar sus acciones. Tales son los casos (...) de los medios de comunicación y de las empresas privadas.”



¹¹ Ideas y aportes. “La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas”. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, Colombia, 2004, p. 11.

¹² Ackerman, John y Sandoval, Irma. “Leyes de Acceso a la Información en el Mundo”. Instituto Federal de Acceso a la Información, México 2005, p. 47.

2. Leyes de Acceso a la Información Pública y su evolución en el Mundo



Idearios de la Transparencia

Históricamente, los regímenes absolutistas y autoritarios han tendido a limitar o censurar la libertad de expresión, o el acceso a la información de los asuntos de índole pública, como parte del poder ejercido sobre sus súbditos o gobernados. La información siempre ha sido un elemento fundamental del poder político, por lo que no nos debería sorprender frases como “saber es poder”. Ese saber entendido como el *arcana imperii* o como la *razón de Estado*.

El historiador latino Tácito fue el primero en denominar a estos misterios de la política como *arcana imperii*. “Arcana” (proveniente de una raíz indo-europea: *arek*) significa secreto, algo que se retiene o que se guarda. Pero *arcana imperii* no se refiere sólo a secretos del imperio o los del Estado, sino a verdades que poseen un sentido casi sagrado, ritual, es decir, a secretos insondables de la política. Porque los *arcana imperii* no se reducen a la condición de información llana sobre las cuestiones públicas, sino información selecta, privilegiada, que define como sujeto de poder a quien la posee o administra.

La posesión o el acceso a los *arcana imperii* invisten de poder a sus sujetos, pues no es sólo una *relación cognoscitiva* (saber más que otros), sino una *relación política* (dominar o gobernar a otros en razón de ese saber). Un poder cuyos intereses y motivaciones (y a veces a hasta sus reales poseedores) permanecen ocultos a los gobernados, y; por otra, de ese mismo modo, un poder que, de manera sistemática, sustrae su información y sus razones del escrutinio de los ciudadanos como forma de conservar el dominio de la sociedad¹³.

Sin embargo, no hay razón alguna para seguir manteniendo, en la actualidad, la información como una cuestión exclusiva de la política –tal como lo concebían el sistema platónico o el absolutista y por los que se justificaba que sólo los filósofos, los políticos o el rey, en su caso, merecieran y tuvieran acceso al poder de la información. En nuestra era global, en la que la revolución tecnológica ha incrementado la velocidad de los flujos de información, a una escala

“La información siempre ha sido un elemento fundamental del poder político, por lo que no nos debería sorprender frases como ‘saber es poder’.”

“...no hay razón alguna para seguir manteniendo, en la actualidad, la información como una cuestión exclusiva de la política...”

¹³ Rodríguez, Jesús. “Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política”. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, 2004, pp. 15-16.

mundial que supera incluso el control absoluto del Estado, aquella premisa se hace más evidente que nunca.

Es en respuesta a esta *secrecía* de Estado que encontramos parte del origen de las leyes de acceso a la información, lo que, por cierto, no es nada reciente, pues desde 1776, surge en Suecia el primer antecedente de acceso a la información gubernamental con la *Freedom of Press and the Right of Access to Public Records Act* [Ley para la Libertad de Prensa y del Derecho de Acceso a las Actas Públicas]. Aunque hay que señalar que es, hasta bien entrada nuestra era de la información, cuando ha cobrado auge mundial la proliferación de leyes concernientes a la transparencia y el acceso a la información pública.

Normalmente se le atribuye, con cierto exceso desde mi punto de vista, a países como Estados Unidos, Gran Bretaña o Francia, la génesis de valores democráticos como la transparencia, tal vez, por

ser las experiencias más conocidas. Sin embargo, estas experiencias se han gestado mucho antes en los países escandinavos, como en el caso de Suecia, guardando alguna relación cercana a la formación del concepto y práctica del *ombudsman* o “defensor del pueblo”.

Ciertamente, algunos investigadores consideran que uno de los documentos antecedentes de la transparencia es la “Declaración de Virginia”, pues reconoce la libertad de prensa. Pero este reconocimiento no se traduce, necesariamente, en sinónimo de importancia conceptual alguna al acceso a la información pública. Incluso, hay que recordar que hasta finales del siglo XIX no podríamos hablar, en Estados Unidos concretamente, de una igualdad efectiva o de una ciudadanía plena, sino de una ciudadanía por demás restringida. De hecho, fue hasta 1966 cuando en Estados Unidos apareció la *Freedom of Information Act* [Ley Federal de Información].

Sin embargo, en los últimos 50 años hemos vivido un renacimiento de

“Es en respuesta a esta secrecía de Estado que encontramos parte del origen de las leyes de acceso a la información...”



tales preocupaciones ciudadanas, que se ha reflejado en la adopción, en distintas latitudes y tiempos, de leyes de transparencia. Uno de los cómputos más sistemáticos -y actualizado permanentemente- de las leyes de acceso a la información, ha sido desarrollado por David Banisar, director de *Privacy International* Intimidación Internacional.

El proyecto estuvo originalmente diseñado por *freedominfo.org*, con financiamiento por parte del *Open Society Institute*. En 2002, Banisar comenzó su proyecto y los resultados más recientes corresponden a febrero de 2005. Para ese entonces, ya se habían contabilizado sesenta y dos diferentes naciones con leyes de acceso a la información, formalmente establecidas. Los países van desde Perú hasta Liechtenstein, Angola y Tailandia, e incluyen una gran variedad de naciones que en los cinco continentes interpretan, de forma muy diversa, el concepto de acceso a la información (...). Pero, debe

advertirse que hay una notoria concentración de leyes de acceso a la información en los países más industrializados.

De hecho, veinticuatro de las sesenta y dos leyes existentes (lo cual equivale al 39 por ciento de las mismas) se encuentran en Europa occidental, Estados Unidos, Canadá, Japón, Corea del Sur, Israel, Australia y Nueva Zelanda. Además, la reciente ola de nuevas leyes de acceso a la información en el mundo en desarrollo se ha concentrado en Europa central y oriental, con diecinueve de las treinta y ocho leyes restantes (50 por ciento).

De las otras diecinueve leyes en el mundo en desarrollo, nueve se encuentran en América Latina y el Caribe (México, Perú, Colombia, Panamá, Belice, Jamaica, Trinidad y Tobago, Ecuador, República Dominicana); seis corresponden a Asia (Tailandia, Filipinas, Paquistán, India, Tadjikistán, Uzbequistán); tres más se ubican en África (Sudáfrica, Zimbawe y Angola), y; sólo una se localiza en el Medio Oriente

[Hacia febrero de 2005] “...ya se habían contabilizado sesenta y dos diferentes naciones con leyes de acceso a la información, formalmente establecidas.”

“...si bien el impulso de leyes de acceso a la información es una tendencia global, los contenidos de éstas varían, ampliamente, entre los diferentes países que las han incorporado.”

(Turquía)¹⁴. De las leyes de acceso a la información existentes actualmente en el mundo, el 60 por ciento, aproximadamente, se ha venido aprobando desde 1999.

Lo anterior confirma, de manera empírica, que elementos democráticos como las leyes de acceso a la información son la expresión de políticas públicas multidimensionales que coadyuvan al buen gobierno local y que, al mismo tiempo, fortalecen la gobernanza democrática global del siglo XXI. Asimismo, hay que señalar que, si bien el impulso de leyes de acceso a la información es una tendencia global, los contenidos de éstas varían, ampliamente, entre los diferentes países que las han incorporado.

En el caso de México, encontramos un primer antecedente en el año de 1977 cuando se reformó el artículo 6, de la Constitución Política Mexicana, para incluir un último párrafo en el que se establece que *"el derecho a la información será garantizado por el Estado"*. Sin embargo, por obvias

razones de un régimen contrario al espíritu de esa reforma, durante las dos décadas siguientes poco o nada se hizo por hacer efectivo este derecho de los ciudadanos mexicanos. Si en el sistema político mexicano del siglo XX, hacer efectiva la libertad de expresión requería de bastante valentía, aspirar al acceso a la información pública, que por derecho universal nos corresponde, éste era un acto completamente impropio e inefectivo, y hasta riesgoso, en algunos casos.

Como señala Robert Dahl, para satisfacer las exigencias de la democracia, los derechos que le son inherentes deben estar efectivamente a disposición de sus ciudadanos.

No basta con prometer derechos democráticos en textos escritos, en la ley o, incluso, en un documento constitucional. Los derechos deben hacerse verdaderamente efectivos y estar efectivamente a disposición de los ciudadanos en la práctica. Si no lo están, entonces el sistema político no es, para estos efectos,



"Como señala Robert Dahl, para satisfacer las exigencias de la democracia, los derechos que le son inherentes deben estar efectivamente a disposición de sus ciudadanos."

¹⁴ *Ibid.*, pp. 22-23

democrático, independientemente de lo que el gobernante pretenda.

Los "adornos de la democracia" son una mera fachada para un gobierno no democrático¹⁵. Por eso, de poco o de nada sirvieron este tipo de "adornos" a la democracia mexicana del siglo XX, pues nunca pudieron hacer efectivos valores democráticos como la transparencia y la rendición de cuentas y, mucho menos, que se fomentara una verdadera cultura cívica, y no meramente de masas y corporativista.

La transparencia se ha convertido en un valor fundamental en las democracias de nuestra época. En efecto, hoy en día, no puede concebirse una democracia sin una ciudadanía efectiva y un imperio de la ley fuera de duda, si no se garantiza un mínimo control de los ciudadanos sobre la acción de sus gobernantes, sin dejar de lado las elecciones periódicas. Una clave para la efectividad de este control reside en el acceso ciudadano a la información que el poder político maneja. Una democracia opaca para los

ciudadanos es poco confiable e indigna de lealtad¹⁶.

Afortunadamente, nuestro país no ha sido ajeno a las tendencias de la gobernanza global, y desde el año 2003 contamos a nivel federal con una Ley de Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental¹⁷, y de su organismo ejecutor, que es el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI). Esta ley da fundamento jurídico a un derecho universal: el derecho a la información y el consecuente escrutinio de la cosa pública.

Y hay que decirlo sin cortapisas, en un país como el nuestro, con altos índices de corrupción, de impunidad y de secrecía por parte del gobierno, en sus distintos órdenes, impulsar leyes de transparencia se convierte en un paso fundamental en la reducción de la discrecionalidad y la opacidad de la esfera pública.

Esa opacidad, cabe recordar, caracterizó a un régimen político mexicano que tomaba decisiones de manera autoritaria, que no aceptaba

"Los 'adornos' de la democracia son una mera fachada para un gobierno no democrático. Por eso, de poco o de nada sirvieron este tipo de 'adornos' a la democracia mexicana del siglo XX,..."

"Una clave para la efectividad del control democrático reside en el acceso ciudadano a la información que el poder político maneja".

¹⁵ Dahl, Robert. "La democracia: una guía para los ciudadanos". Teoría, España, 1995, p. 80

¹⁶ Rodríguez, Jesús, op. cit., p. 9.

¹⁷ Luego de la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, se recibieron 148 mil 677 solicitudes de información, entre el 12 de junio de 2003 y el 17 de agosto de 2006, algo así como 128 diarias, en promedio. El 90 por ciento de las respuestas fueron para otorgar la información a los solicitantes y, en promedio, el tiempo de entrega fue de 11 días hábiles. El IFAI había

recibido 6 mil 874 recursos de revisión, porque el peticionario no obtuvo una respuesta satisfactoria (4.6 por ciento del total). El 74 por ciento de los recursos que proceden y resuelve el IFAI son a favor del solicitante. El acceso a la información pública no es sólo un buen deseo sino una realidad que se empieza a asentar. Estamos ante una rutina institucional que se abre paso -no sin problemas- pero cuya mecánica difícilmente puede ser frenada. Y ello porque las relaciones en la materia entre funcionarios y ciudadanos, entre obligación y discrecionalidad, entre opacidad y transparencia, ha sido trascende

de manera fundamental. Mientras antes del año 2003 la información pública era realmente privada y manejada discrecionalmente, a partir de ese año es pública y los funcionarios deben ofrecer buenas razones para que la información que manejan, generan, producen y/o administran, pueda considerarse reservada. Véase: Wolfenberg, José "Acceso a la información". Reforma en línea Nacional. Editoriales. En: <http://www.reforma.com/editoriales/nacional/002495/default.shtml> Consultado el 31 de agosto de 2006.

los cuestionamientos y que, por tanto, no se sentía políticamente, y mucho menos jurídicamente, obligado para rendir cuentas y ser transparente ante sus representados. Y entre tantas variables, esa falta de transparencia y rendición de cuentas causaron el desmoronamiento paulatino de dicho régimen que, si bien en un principio contaba con una amplia legitimidad, poco a poco la fue perdiendo por no entender las demandas de una ciudadanía que, a lo largo del siglo pasado, fue evolucionando y adquiriendo gradualmente conciencia de su carácter de ciudadano y no de súbdito.

La asociación de personas jurídicas libres e iguales se completa sólo con el modo democrático de legitimación del poder. Con el paso de la soberanía de los príncipes a la soberanía del pueblo, se transforman, también –todo esto considerando el proceso como un modelo ideal-, los derechos de los súbditos en derechos de los hombres y los ciudadanos, es decir, en derechos individuales de libertad y en derechos políticos. Estos garantizan no sólo los derechos individuales sino también igual autonomía política para todos.

El Estado constitucional democrático es, según su propia doctrina, un orden deseado por el pueblo mismo y legitimado a través de la formación de una opinión libre y voluntad pública, que permiten a los destinatarios del derecho entenderse al mismo tiempo como sus autores. Debe ser la política, por otro lado, la que se ocupe de que se cumplan suficientemente las condiciones para que crear una autonomía privada y pública. De lo contrario estaría amenazada una de las condiciones esenciales para la legitimidad de la democracia¹⁹.

Sin duda, una parte fundamental de la construcción de un sistema democrático lo constituye el deber de los ciudadanos de informarse y debatir sobre las cuestiones de carácter público que, de una u otra manera, inciden en nuestra esfera individual y colectiva. Y, tal como señala José Woldenberg, se trata de asentar rutinas que, en su despliegue, acaben por construir la conciencia de que *"lo público es público"*.

Desde la entrada en vigor de la Ley Federal de Acceso a la Información

¹⁹ Habermas, Jürgen. "La Constitución Postnacional: Ensayos Políticos". Ed. Paidós, España, 2006, p. 89

[En México], "...impulsar leyes de transparencia se convierte en un paso fundamental en la reducción de la discrecionalidad y la opacidad de la esfera pública."



Pública Gubernamental en México, se han creado alrededor de 27 leyes de carácter estatal en esta materia. Obviamente, no es suficiente con garantizar el marco jurídico a este respecto, aunque, sí es un primer paso que debe concretarse con el fomento de una cultura ciudadana que ejerza su derecho de acceso a la información.

En septiembre de 2005, la Asociación Civil *Libertad de Información-México*, A.C. (LIMAC), presidida por Ernesto Villanueva Villanueva, realizó un estudio por el que se analizaron todas las leyes aprobadas (publicadas o no en los respectivos diarios oficiales), con el objetivo de tener parámetros de referencia para reconocer si estas leyes pueden, efectivamente, satisfacer el objetivo de su creación, consistente en garantizar el derecho de acceso a la información pública¹⁵. Algunos de los resultados de este estudio los podemos encontrar en el siguiente cuadro:

LEYES DE TRANSPARENCIA SEGUN LA EFECTIVIDAD DE SU CUMPLIMIENTO			
INDICADORES UTILIZADOS	ENTIDAD	LUGAR	CALIFICACIÓN
1. SUJETOS OBLIGADOS;	Campeche	1	10
	Distrito Federal	2	9.61
2. DEFINICIONES;	Morelos	3	9.19
	Sinaloa	4	8.46
3. INTERPRETACIÓN;	Baja California	5	8.23
	Nayarit	6	8.22
4. INFORMACIÓN DE OFICIO;	Jalisco	7	8.22
	Colima	8	8.06
5. LÍMITES AL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN;	Sonora	9	7.94
	Zacatecas	10	7.54
6. VERSIONES PÚBLICAS;	Durango	11	7.42
	Estado de México	12	7.35
7. MÁXIMA PUBLICIDAD;	Quintana Roo	13	7.27
	LFT/INPG*	14	7.25
8. PRUEBA DE DAÑO;	Michoacán	15	6.98
	Cochila	16	6.98
9. GRATUIDAD DE LA INFORMACIÓN;	Querétaro	17	6.62
	Yucatán	18	6.58
10. PERÍODO DE RESERVA;	Guangjuato	19	6.58
	Baja California Sur	20	6.23
11. FORMAS DE SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN;	Tamaulipas	21	5.87
	San Luis Potosí	22	5.86
12. HÁBITAS DATA O PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES;	Tlaxcala	23	5.74
	Aguaascalientes	24	5.60
13. ÓRGANO GARANTE;	Puebla	25	5.26
	Nuevo León	26	3.44
14. ARBITRATIVA FICTA;	Vermont	27	3.02
15. VÍAS DE IMPUGNACIÓN;			
16. FORMAS DE CONTROL DE LA LEY, Y			
17. ÁMBITO TEMPORAL DE VALIDEZ.			

* Siglas de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

Cuadro elaborado con base a la información del LIMAC.

¹⁵ Véase: Villanueva, Ernesto. "Leyes de Transparencia" *El Universal Online*. Opinión: http://www2.eluniversal.com.mx/pjs/leproso/web_editoriales_nw/detalle_3774437038 Consultado el 5 de enero de 2006.

Es necesario mencionar que en este estudio realizado por LIMAC se hace la salvedad de que:

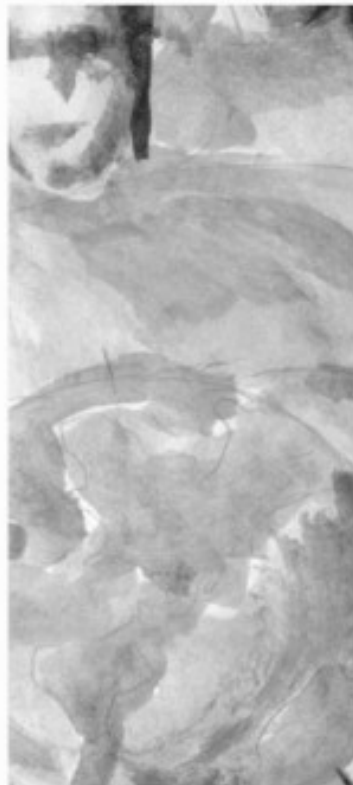
“La calificación de la ley, de acuerdo con estos indicadores, no está directamente vinculada a su eficacia normativa. Puede haber y, de hecho así sucede, que estados con una buena ley muestren un cumplimiento acotado del derecho a saber o, por el contrario, estados con una regular o mala ley manifiesten voluntad política para su cumplimiento. En particular, es de advertirse que más allá de la existencia de los órganos reguladores independientes de estas leyes que se antojan necesarios por su función especializada, gratuita y de promoción, igual de importante es el perfil de los comisionados o consejeros, quienes pueden y, también así sucede, hacer la diferencia entre tener o no garantías para que el derecho a saber pueda florecer”.

Como sea, lo que queda claro es que, paulatinamente, se ha venido generando un crecimiento en el número de leyes estatales sobre el

derecho de acceso a la información pública, ahora lo que falta es que esa mejora se traduzca en su aplicación efectiva por parte de los ciudadanos. Quintana Roo tampoco ha sido ajeno a esta tendencia global y nacional, pues desde 2004 cuenta con su propia Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo y con su Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo (ITAI PQROO).

Las funciones del ITAI PQROO están señaladas en el Capítulo Segundo, artículo 38, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo, donde se establece que el ITAI PQROO es un órgano público, autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado de:

- Promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información;
- Resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información;



- Promover los datos personales en poder de los sujetos obligados; y
- Coadyuvar en la formación de la cultura de la transparencia y el derecho de la información.

De ahí la importancia de esta serie de esfuerzos de reflexión impulsados por el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana

Roo, con lo cual coadyuva en el avance de dos elementos fundamentales para el fortalecimiento de las instituciones y la consolidación de un sistema democrático y representativo. Es decir, el derecho a la información pública y el impulso a una cultura de transparencia y rendición de cuentas vertical, de los gobernantes hacia los ciudadanos y personas en general.



3. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo: ¿Iniciativa Ciudadana o Gubernamental?



Idearios de la Transparencia

Aquí cabe hacer una pausa para retomar una de las tantas reflexiones a las que, sagazmente, nos invitó el Dr. Carlos Macías Richard en el primer cuaderno de *Idearios de la Transparencia*, cuando se hace preguntas relacionadas con el origen de la Ley de Transparencia y señaló. Acceso a la Información Pública en la entidad y señala: *¿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?*

Estas son dos preguntas fundamentales para analizar el papel desempeñado y grado de interés de la ciudadanía quintanarroense en el impulso de medidas tendientes a un gobierno eficiente, responsable y transparente. Es lo que, en términos teóricos, forma parte del debate entre estructura y agencia o, en términos más simples, la pregunta sobre si *¿es el Estado el que moldea al individuo o es el individuo el que moldea al Estado, y por ende a sus instituciones?*

Lo que podemos inferir es que no se puede tomar a la estructura y la agencia como elementos que actúan de manera aislada, o que uno predomina de manera constante sobre el otro, para moldear su actuación, tal y como plantean los estructuralistas o los intencionalistas. Como bien señala el realismo crítico, aunque estructura y agencia sean teóricamente separables, en la práctica se encuentran entremezcladas. No porque sean dos caras distintas de una misma moneda, sino porque forman parte de la misma aleación que conforma la moneda.

Es decir, tanto el *individuo/sociedad moldea a las instituciones del Estado, como las instituciones del Estado moldean la actuación del individuo/sociedad*. Este no es un proceso simétrico, es decir, dependiendo del caso, la estructura puede tener predominancia sobre la agencia, y viceversa. Tratando de brindar una respuesta aproximada a las preguntas del Dr. Carlos Macías, a continuación se

“...tanto el *individuo/sociedad* moldea a las instituciones del Estado, como las instituciones del Estado moldean la actuación del *individuo/sociedad*.”



brindará un breve contexto del cómo y cuándo podemos encontrar parte del origen de la instrumentación de la transparencia y el acceso a la información pública en Quintana Roo.

De acuerdo a la información investigada, la cual es accesible a cualquier ciudadano mexicano y/o habitante de Quintana Roo, en la página web del H. Congreso del Estado de Quintana Roo, podemos encontrar que la Agenda Legislativa 2002-2005, correspondiente a la X Legislatura, tenía contemplada en uno de sus principios rectores, titulado "*Transparencia democrática*", la creación de una Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

De hecho, se presentó dos iniciativas relacionadas con este tema. Una iniciativa fue presentada por el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, y se le dio lectura en la Sesión Ordinaria del 19 de julio de 2003. La segunda iniciativa fue presentada por los diputados integrantes de la

Comisión de Concertación y Prácticas Parlamentarias de la X Legislatura, y se le dio lectura en Sesión Ordinaria del 27 de abril de 2004.

Según la exposición de motivos de la segunda iniciativa, ésta tenía su origen en una propuesta enviada ante la Comisión de Concertación y Prácticas Parlamentarias por el Consejo Coordinador Empresarial de Quintana Roo; el Consejo Coordinador Empresarial del Caribe; la Sociedad Interamericana de Prensa; la Confederación Patronal Mexicana; la Asociación Parlamento Ciudadano; la Asociación de Mujeres Empresarias de la Riviera Maya; la Universidad de Quintana Roo, y; la Universidad Anáhuac de Cancún. Sin embargo, esto no necesariamente implica que fuera el común o la generalidad de la ciudadanía quintanarroense la que impulsara o demandara la creación de una ley de transparencia y acceso a la información.

En el Dictamen de Decreto presentado ante el Pleno del



Legislativo, en el Primer Período Ordinario, del tercer año de ejercicio constitucional, fechado el 11 de mayo de 2004, se hace patente que fueron dos las iniciativas de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, ingresadas para su análisis y discusión.

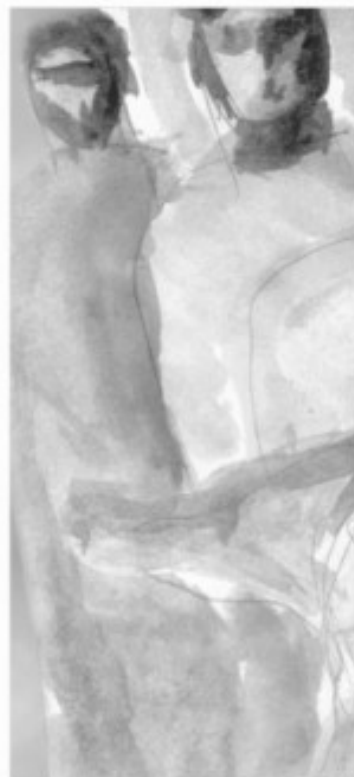
De acuerdo al Dictamen de Decreto, ambas iniciativas fueron analizadas de manera conjunta y, al tener puntos coincidentes entre sí, a la vez que tener, como una de sus principales propuestas, la creación de un ordenamiento jurídico que garantizara el acceso a la información pública, se acordó dictaminarlas en un solo documento legislativo que dio como resultado la aprobación, por unanimidad, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo.

Sin embargo, como se puede apreciar entre la lectura de la primera y la segunda iniciativa hay una diferencia de 9 meses, aproximadamente, y sería hasta el 31 de mayo del 2004, 10 meses

después de la lectura de la primera iniciativa que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo sería publicada en el Periódico Oficial.

Es importante mencionar también que la creación e implementación en las entidades federativas de leyes de acceso a la información fue una tendencia nacional que se originó, en gran medida, de la puesta en vigor de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental a nivel Federal –aunque no debemos perder la perspectiva histórica de que ésta tuvo como antecedente el correspondiente cuerpo jurídico de Jalisco–.

Asimismo, a diferencia de otros casos, como el de Sonora, no se realizó ninguna consulta ciudadana en torno a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo, lo cual, además de enriquecer la iniciativa hubiera brindado una mayor legitimidad a esta ley, sobre todo, al



ser una norma en donde la ciudadanía viene a ser un elemento prioritario y clave para su práctica cotidiana.

Por lo anterior, se puede inferir que la creación de una ley estatal en este sentido provino más de una tendencia nacional, es decir, desde la estructura, que como resultado de una demanda de la ciudadanía de Quintana Roo.

Sea como fuere, lo que no se puede negar es que con esta ley se dio un paso fundamental en el proceso de construcción de la transparencia y la rendición de cuentas de los actos públicos ante la ciudadanía en Quintana Roo. Sin embargo, no hay que ver este avance como una obra acabada, sino como el principio de la obra constante y perfectible que representa la construcción de una democracia representativa, que promueva el interés y la participación de la ciudadanía en los actos relacionados con la esfera pública.

Por tanto, no es trillado hacer énfasis

en que el desarrollo democrático requiere de información política, social y cultural que sea veraz, crítica, actual y valiosa para el común de los ciudadanos. Si bien el control de la información ha sido parte de la política del poder, en la actualidad, el acceso a la información pública no debe ser un poder exclusivo y centralizado por el Estado, o peor aún, por una élite gobernante, sino la expresión del poder que tienen los ciudadanos, siempre y cuando estén dispuestos a ejercerlo, para tener conocimiento de la esfera pública y exigir la transparencia y la rendición de cuentas en el ejercicio de la vida pública.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo se presenta como un elemento tendiente a la búsqueda de congruencia y de simetría entre gobernantes y gobernados, entre los que toman las decisiones políticas y los que se ven afectados por ellas de manera directa e indirecta.

Es claro que cuanto más arraigadas

“...se puede inferir que la creación de una ley estatal de transparencia provino más de una tendencia nacional, (...) que como resultado de una demanda de la ciudadanía de Quintana Roo.”

“La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo se presenta como un elemento tendiente a la búsqueda de congruencia y de simetría entre gobernantes y gobernados...”

se encuentran las instituciones democráticas en un país, tanto más lo están también las oportunidades, las libertades y los derechos políticos. Por tanto, el camino que debemos andar los quintanarroenses, y los mexicanos en general, para aproximarnos a un horizonte deseable, aún es largo.



4. Transparencia y Acceso a la Información Pública: Ingredientes de la Gobernabilidad Democrática en Quintana Roo



Idearios de la Transparencia

Sin duda, la creación de instituciones (como el Instituto Federal Electoral) que generen confianza y certidumbre, en una sociedad acostumbrada a la desconfianza por antonomasia, ha sido un gran avance, ya que el respeto al marco jurídico, la transparencia, la responsabilidad, la confiabilidad y la legitimidad de las instituciones públicas son fundamentales.

Los sociedad mexicana, en general, no se caracteriza por el asociacionismo y por la confianza en sus instituciones, sobre todo, en las relacionadas con el desempeño de la función pública, como lo demuestra un estudio de opinión sobre "Confianza en las Instituciones", realizado por Consulta Mitofsky, en julio de 2005. En este estudio de opinión se establece que las universidades, la iglesia (católica) y el ejército son las tres instituciones en las que más confían los mexicanos, mientras que en las que menos confían se encuentran los partidos políticos, los sindicatos y los legisladores.

La creación del Instituto Federal de Acceso a la Información, así como de los Institutos Electorales Estatales, se suma a este esfuerzo de generar marcos jurídicos e instituciones confiables tendientes a fortalecer los derechos políticos del ciudadano (en lo individual y en lo colectivo) frente al Estado, para lograr una democracia de calidad.

Una democracia de calidad es aquella que se presenta como una *estructura institucional estable que hace posible la libertad e igualdad de los ciudadanos, mediante el funcionamiento legítimo y correcto de sus instituciones y mecanismos*. Una buena democracia es, por tanto y ante todo, un régimen ampliamente legitimado que satisface completamente a los ciudadanos por sus resultados²⁹.

A lo largo de su historia, los distintos modelos de democracia se han enfrentado constantemente a un dilema que consiste en lo que debe ser en términos teóricos y lo que es en la praxis, o en términos más simples, entre ideal y realidad, sin

[Según la Consultora Mitofsky, 2005], "...las universidades, la iglesia (católica) y el ejército son las tres instituciones en las que más confían los mexicanos, mientras que en las que menos confían se encuentran los partidos políticos, los sindicatos y los legisladores."

"Una buena democracia es, por tanto y ante todo, un régimen ampliamente legitimado que satisface completamente a los ciudadanos por sus resultados."

²⁹ Morino, Leonardo. "Calidad de la democracia. Notas para su discusión". En: *Metapolítica*. Número 28. Volumen I. Centro de Estudios de Política Comparada. enero/febrero. México. 2005. p. 18

menoscabo de una u otra. Como señala Giovanni Sartori, en su obra *¿Qué es la Democracia?*, el problema de definirla se encuentra entre su definición *prescriptiva*, pero, sin ignorar su *definición descriptiva*.

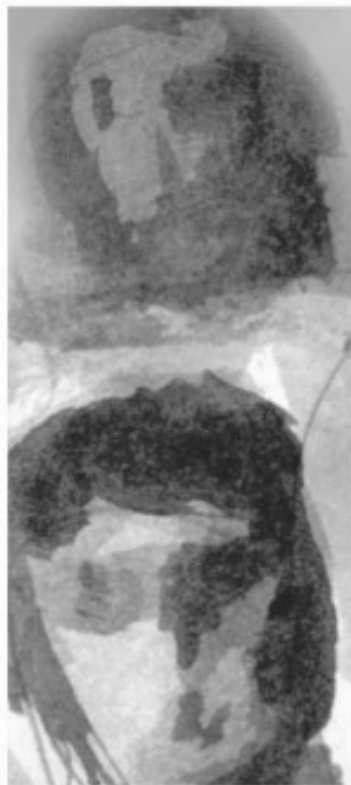
Sin la verificación, la prescripción es "irreal", pero sin el ideal, una democracia "no es tal". La democracia tiene, en primer lugar, una definición normativa, pero, de ello no se concluye que el deber ser de la democracia sea la democracia, y que el ideal democrático defina la realidad democrática. Es un grave error cambiar una prescripción por una verificación y, tanto más grave sea el error, tanto más las democracias quedan expuestas a malentendidos y trampas²¹.

De igual modo, es importante señalar que la democracia no puede, ni debe ser vista como un modelo homogéneo, o como una receta o fórmula mágica que puede ser "trasplantada" de igual modo en todas las sociedades. La

democracia puede ser una aspiración universal, pero no es única, ni uniforme. La democracia, al ser una construcción de la humanidad, no es una realidad acabada, y como todas las sociedades es perfectible y, así como puede evolucionar, también puede tener estancamientos o retrocesos.

En consecuencia, la democracia no puede ser reducida a su definición etimológica como una "forma de gobierno por el pueblo y para el pueblo". La democracia es más que una sola forma de gobierno, también es una forma de vida, que se construye a través de un conjunto de principios, valores, normas, derechos y obligaciones que dan forma a una sociedad.

Y, es precisamente, con la inclusión de principios como la transparencia, la responsabilidad y la rendición de cuentas que se avanza hacia una verdadera democracia, siempre y cuando éstos no sean solamente "adornos de la democracia", y se encuentren respaldados, entre



²¹ Bobbio, Norberto, "El futuro e la Democracia", Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 4

otros, a) por un entramado institucional fuerte y confiable que garantice la aplicación efectiva del marco jurídico; b) por un gobierno que garantice el respeto y ejercicio de los derechos fundamentales y que incida en la formación de una

cultura cívica, y; c) por un ingrediente indispensable, que es el de una una ciudadanía participativa y responsable, que sea consciente de que la vida democrática es constante y no se reduce al ejercicio pleno del voto.



5. Transparencia Frente a Ciudadanos de Baja Intensidad

Nos encontramos en una sociedad post-industrial que se enfrenta, de manera constante, a una incertidumbre social y económica y que, por tanto, se encuentra cada vez más desencantada frente a la injusticia social, la falta de alternativas políticas, el autoritarismo, la desigualdad social y económica, la corrupción, el aumento en la brecha del conocimiento, entre otras tantas problemáticas glocales.

Este desencanto no es un fenómeno particular de una sociedad determinada. De hecho, es un sentimiento que comparte gran parte de las sociedades del mundo, desarrolladas o subdesarrolladas, como resultado del incumplimiento de las promesas de la *ilustración* de avanzar de manera lineal hacia mejores estadios de bienestar, hasta constituir sociedades más justas e igualitarias. Este desencanto e incertidumbre también han sido parte del debate filosófico actual, con autores como Jean-Francois Lyotard, y su discusión sobre la *"condición posmoderna"*.

Etiquetas doctrinarias como la realizada por el politólogo

estadounidense, Francis Fukuyama, en su célebre obra del *"Fin de la Historia"*, han tratado de interpretar los cambios en las sociedades reduciéndolos al triunfo de la democracia liberal -entendida ésta como sinónimo del modelo estadounidense-, y augurando la generación, por antonomasia, de *paz y prosperidad para todos aquellos que se "occidentalicen"*.

Gran parte de este desencanto se hace evidente en la pérdida de confianza y legitimidad que ciertos actores sociales han enfrentado en los últimos tiempos, como en el caso del Estado y su entramado institucional, de los partidos políticos, de los sindicatos, de los legisladores, de los empresarios, de los encargados de la seguridad pública, entre otros.

Por tanto, la construcción de un sistema democrático, al ser un problema concreto que enfrenta nuestra sociedad hoy en día, no puede construirse sin promover la participación activa de los ciudadanos y de un Estado que



garantice el bienestar social, así como el ejercicio efectivo de los derechos políticos y sociales. Incluso, resulta necesario replantearse el modelo económico de corte neoliberal que se ha implantado México, que ha generado una mayor desigualdad y concentración de la riqueza, pues, una sociedad notoriamente desigual, difícilmente será una sociedad democrática.

El debate en torno al tipo de ciudadanos que somos los mexicanos y nuestra cultura cívica es, por demás, extenso y con distintas posturas. Va desde los autores que consideran que la *falta de una ciudadanía* es el resultado de la inexistencia del Estado, hasta aquellos que enfatizan la necesidad de que el ciudadano mexicano asuma su papel en la construcción de una democracia representativa –y que deje atrás los rezagos de un sistema autoritario, que poco se interesaba en generar verdaderos ciudadanos-.

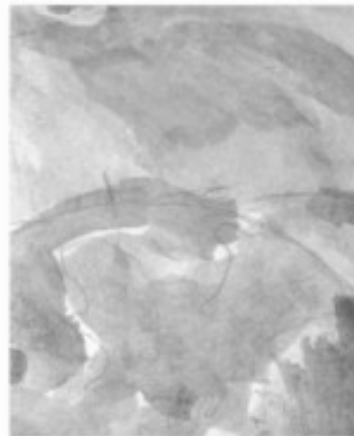
El ciudadano mexicano promedio se

caracteriza por las siguientes condiciones: *a) no cree en la ley ni en su obligación de cumplirla; b) no cree en la autoridad, ni la respalda, aunque la haya elegido libremente; c) no quiere al gobierno, pero espera todo de él; d) no paga impuestos pero exige cuentas y bienes públicos; e) no es tolerante ni respetuoso de la diferencia; f) no tiene el hábito de asociarse y reunirse para seguir causas comunes y, sobre todo; g) no es un ciudadano activo, atento a la cosa pública, solidario, informado, participativo.*

Es un ciudadano receloso, enclaustrado en sus intereses particulares y familiares, sin una clara orientación hacia lo público²².

Todas éstas son cuestiones de preocupación pero, para los fines de la presente reflexión, las más preocupantes son el poco asociacionismo y la *falta de interés en conocer y participar de la vida pública*.

México inició el siglo XXI con un



[El mexicano] “Es un ciudadano receloso, enclaustrado en sus intereses particulares y familiares, sin una clara orientación hacia lo público.”

²² “Ciudadanos de baja intensidad”, *En: Nuevos No. 298*, Octubre de 2002. México p. 26

déficit histórico de dos siglos: el *déficit cívico*. En la esfera política, transitamos del autoritarismo a la democracia, apelando a la *reinvención del ciudadano y al redescubrimiento de la sociedad civil* (...).

Tenemos más y mejores ciudadanos que hace un siglo, pero son ciudadanos más contradictorios, complejos y desconfiados. *Ciudadanos incívicos y demandantes coexisten con ciudadanos participativos, interesados y activistas de la vida política*. Son pálidas sombras del ciudadano virtuoso que imaginaron nuestros liberales decimonónicos. Ese conjunto opaco y complejo de conductas ciudadanas explica por qué transitamos de régimen político, pero, también muestra las debilidades de nuestra consolidación democrática²³.

Por su parte, el ciudadano habitante en Quintana Roo no escapa a esa visión general del ciudadano mexicano. Sin embargo, tiene sus propias particularidades y

complejidades. Se puede decir que, a partir de su origen, en función del espacio donde se desenvuelva y de su nivel educativo, el quintanarroense es sumamente heterogéneo, y más aún en lo que se refiere a cuestiones políticas.

En cuestiones de origen porque, históricamente, Quintana Roo ha sido un territorio que se ha conformado con personas provenientes de otras entidades, principalmente de Yucatán, Veracruz, Distrito Federal, Chiapas y Tabasco, que traen su propio sistema de valores e idiosincrasias, pero que, mediante un proceso sincrético, resultado de su interacción con los pobladores originarios, van aportando en la construcción de una identidad quintanarroense.

Es heterogéneo en funciones de espacio porque, dependiendo del espacio físico donde se desenvuelva las características del quintanarroense, en lo que respecta a cuestiones políticas y económicas, varían ampliamente. Y en lo que se refiere al nivel



²³ Acosta, Adrián. "El déficit cívico". En: *Neos* No. 298, Octubre de 2002. México, p. 36

educativo éste es importante en lo que respecta a tener un mayor o menor interés en la vida pública, aunque no es determinante.

Históricamente, Quintana Roo se ha caracterizado por una marcada polarización y desarticulación económica entre la *zona sur*, la *zona maya* y la *zona norte*, como parte del modelo económico implementado; polarización que, también, se refleja en el ámbito social. Por un lado, encontramos una *zona norte* con una sociedad muy diversa, como consecuencia de la fuerte migración que se ha registrado hacia Cancún, Cozumel y Playa del Carmen. La *zona norte*, en particular Cancún y Cozumel, se caracterizan por tener una sociedad civil más informada, activa y participativa en cuestiones políticas y culturales, a través de distintas organizaciones no gubernamentales y del sector empresarial. La mayoría de la población se encuentra empleada en la prestación de bienes y servicios.

En la llamada *zona maya* o *zona*

centro, nos encontramos con una población en su mayoría indígena. La sociedad de esta zona se caracteriza por ser una sociedad tradicional, apegada a sus costumbres, con rezago educativo, con una escasa participación política, y la que se pervive en base a cacicazgos y clientelismos políticos. Su principal ciudad es Felipe Carrillo Puerto. La mayoría de la población de esta zona se desempeña en labores agrícolas pero, además, es una *zona expulsora de mano de obra* hacia el norte de la entidad. Ello incide directamente en el abandono de las tierras en busca de mejores condiciones de vida, así como en la transformación o pérdida de valores tradicionales de las familias mayas que se enfrentan a un fuerte proceso de transculturación.

En lo que a la *zona sur* respecta, encontramos una sociedad tradicional con un nivel educativo medio. Sin embargo, a diferencia de la *zona norte*, hay escasa participación en materia política, social y cultural, pese a incluir la

“Quintana Roo se ha caracterizado por una marcada polarización y desarticulación económica entre la zona sur, la zona maya y la zona norte, como parte del modelo económico implementado...”



capital política de la entidad. La base de la economía es el aparato burocrático pues, en Chetumal, se encuentra la sede de los tres poderes del Estado. Sin duda, ésta es una generalización que puede ser nutrida con otras variables, sin embargo, por cuestiones de espacio no se profundizará a este respecto.

Fortalecer una ciudadanía democrática implica generar información y participación, fomentar el ejercicio de las libertades y procurar continuamente el respeto de las garantías básicas. Implica también la existencia de instituciones -como el IFAI, en el plano federal y, como el ITAIP, en el plano estatal- que estimulen la responsabilidad, la participación y los compromisos cívicos (...). La democracia significa no sólo el derecho de participar con base en el propio interés, o la obligación propia, sino también con base en el conocimiento -de la cosa pública-. *Formar mejores ciudadanos* es un punto pendiente de la agenda de nuestra consolidación democrática²⁴.

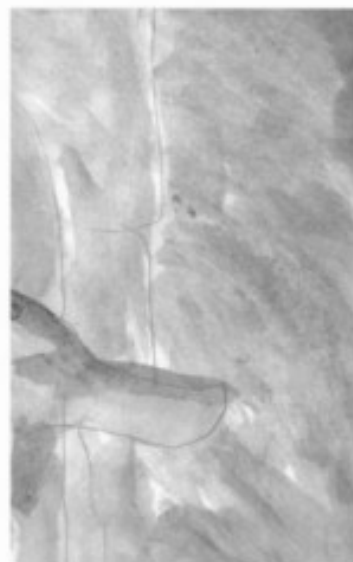
²⁴ *Ibid.*, p. 27

La transparencia y el acceso a la información pública se encuentran insertas dentro de la ciudadanía civil, la cual se compone de los derechos para la libertad individual, en un plano de igualdad con los demás y, a su vez, son derechos intrínsecos a la condición del ciudadano que no pueden ser limitados por el Estado.

Sin duda, la incorporación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública al marco normativo del Estado de Quintana Roo, es un paso importante para romper con la opacidad y disminuir la corrupción en el desempeño de la función pública. Sin embargo, de poco sirve un marco jurídico que no es empleado por los ciudadanos y que no es entendido como una dicotomía que genera derechos, pero también obligaciones, como parte de una relación interdependiente de corresponsabilidad desde la esfera pública hacia los ciudadanos quintanarroenses, y viceversa.

Una sociedad con pleno derecho a la información no puede construirse

“Formar mejores ciudadanos es un punto pendiente de la agenda de nuestra consolidación democrática.”



sólo sobre la base de la transparencia del gobierno. Esta exigencia liberal es necesaria, pero no suficiente. También es necesario pensar este derecho en términos de educación e ilustración de los ciudadanos, que son condiciones que permiten a estos actuar como sujetos autónomos, informados y con sentido crítico, es decir, como verdaderos sujetos de una sociedad democrática²⁵. Las bondades de la transparencia y la rendición de cuentas deben ser incorporadas como parte de las enseñanzas cívicas en todos los niveles educativos, algo que está contemplado en la ley estatal.

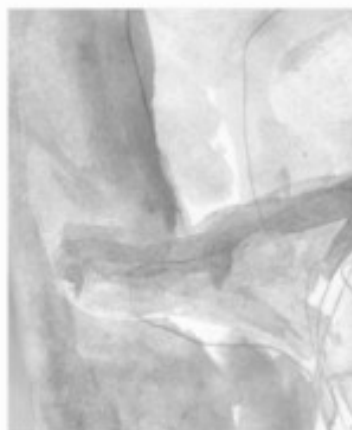
No basta con garantizar el acceso a la información. Hay que generar las condiciones necesarias para generar una ciudadanía activa. La base de toda sociedad realmente igualitaria la encontramos en una educación de calidad y accesible en los hechos, desde el nivel primario hasta el nivel superior, a todos los ciudadanos sin distinción alguna. Nunca estará de más insistir en que nuestro país, en general, se

caracteriza por la desigualdad, y una de las raíces de esa desigualdad la encontramos, precisamente, en el acceso a una educación de calidad, que permita una sociedad más igualitaria y, por ende, más interesada en la vida pública.

Sin las condiciones de bienestar mínimo, no es de extrañar que el ciudadano se muestre poco interesado o indiferente ante las cuestiones públicas. Sin embargo, la apatía no es una cuestión exclusiva del estatus socioeconómico, pues, muchas veces los sectores con cierto nivel educativo, incluso los intelectuales, son los que menor interés muestran por la esfera pública como resultado del desencanto con las autoridades en general, y de un Estado que poco hace para cambiar esta situación.

Es necesario que el gobierno de Quintana Roo, en la esfera de sus facultades, genere las condiciones necesarias de justicia social para desarrollar una ciudadanía integral, en la que se garantice el

“Las bondades de la transparencia y la rendición de cuentas deben ser incorporadas como parte de las enseñanzas cívicas en todos los niveles educativos, algo que está contemplado en la ley estatal.”



²⁵ Rodríguez, Jesús, op. cit., p. 12

conocimiento y el ejercicio pleno de derechos políticos, civiles y sociales.

El ciudadano no nace o se forma por generación espontánea, el ciudadano se hace y se forma mediante la enseñanza, sobre todo, por la práctica efectiva de los valores democráticos en la vida cotidiana, tanto en la esfera pública como en la privada. Es necesario pasar del concepto a la práctica.

En las sociedades realmente democráticas -como las escandinavas o las que integran la Unión Europea-, valores como la transparencia y la rendición de cuentas no son conceptos abstractos o exclusivamente normativos. En ellas han sido y son experiencias diarias que han ejercido durante siglos y que, al ser prácticas consuetudinarias, se volvieron ley. De ahí, una parte importante de su efectividad. En nuestro caso, la transparencia primero fue ley, tanto a nivel federal como estatal, ahora lo que falta es volverla una costumbre y práctica ciudadana.

Obviamente, la justicia social en estas sociedades dista mucho de la nuestra y es un ingrediente fundamental en su experiencia democrática. No se pretende tener una visión eurocentrista de la democracia, sin embargo, es importante mirar hacia las experiencias democráticas más avanzadas -que no se encuentra en Estados Unidos como muchos suelen creer-, para tener un paradigma del cual partir, obviamente, sin perder de vista nuestra realidad y reconociendo nuestros alcances y límites estructurales.

Sin la presión y movilización constantes de la sociedad civil, las leyes de acceso a la información corren el riesgo de convertirse en letra muerta, y los principios que las motivan pueden llegar a ser suplantados por intereses menos democráticos. No podemos esperar que los gobiernos cambien por sí mismos. Los vientos de la modernización y la globalización no convertirán de forma automática a los *burócratas cerrados* en

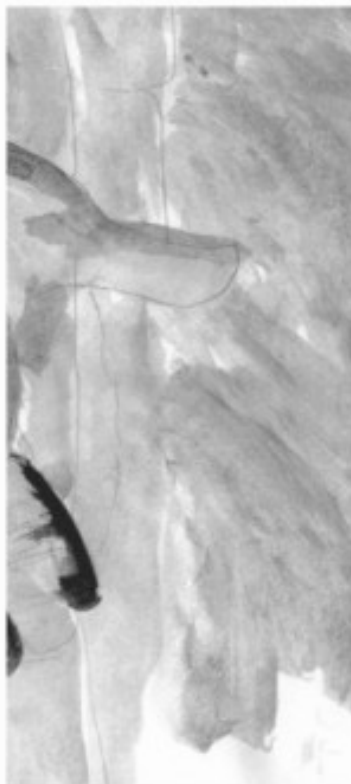
“...el ciudadano se hace y se forma mediante la enseñanza, sobre todo, por la práctica efectiva de los valores democráticos en la vida cotidiana,...”



servidores públicos abiertos y transparentes. El debate público y la acción política son elementos claves en la consolidación de la transparencia²⁸.

El México y el Quintana Roo del siglo XXI requieren el paso de una ciudadanía de baja intensidad a una caracterizada por la participación intensa, efectiva y responsable de los ciudadanos, a través de las distintas dimensiones de la vida pública. Ello como un instrumento de contrapeso al poder del Estado y como una fuerza, en lo individual y en lo colectivo, que influya y legitime la construcción de una democracia representativa y que, de este modo, coadyuve a impulsar la gobernanza local.

De ahí la importancia de que los ciudadanos de Quintana Roo entendamos las bondades que la transparencia y el acceso a la información pública nos presentan como un instrumento de participación ciudadana en los asuntos de la vida pública y, al mismo tiempo, nos permitan ejercer un mecanismo de control sobre los políticos en el desempeño de la función pública, pues, al saberse bajo la mirada y el escrutinio ciudadano serán menos proclives a actos de corrupción, de discrecionalidad o de irresponsabilidad en el desempeño de la función pública.



²⁸ Ackerman, John y Sardoviz, Irene, op. cit., p. 53

6. Medios de Comunicación como Impulsores de una Sociedad Crítica y Reflexiva: *Una Asignatura Pendiente en Quintana Roo*



Idearios de la Transparencia

A lo largo de la historia universal, el papel de la prensa ha sido fundamental en la construcción de la cultura democrática y, por tanto, de la opinión pública. Lo mismo puede encumbrar que derrocar gobiernos.

Podría pensarse que, en México, la prensa crítica ha cobrado mayor libertad en los últimos años. Sin embargo, el papel de una prensa crítica ha sido fundamental en distintos periodos del pasado histórico de México.

Contrario a lo que pudiera pensarse en México, podemos encontrar la existencia de cierta prensa crítica, que contribuyó a la formación de una opinión pública, desde los tiempos coloniales. También, vale la pena añadir que fue un elemento fundamental en el cuestionamiento del orden absoluto frente al orden liberal que se extendía por Europa y por América.

François-Xavier Guerra ya ha analizado, a profundidad, el papel que desempeñó la prensa y las

nuevas formas de sociabilidad en la mutación de las ideas y de los imaginarios de las élites hispánicas, entre 1808 y 1810, y señala:

"Con ellos nace verdaderamente la 'opinión pública' moderna y lo que se puede designar, con Habermas, como 'el espacio público literario' o Cochín 'la república de las letras', es decir, un medio social, una red de hombres agrupados en sociedades y tertulias –literarias, económicas, científicas–, en las que la libre discusión sobre toda clase de temas, entre ellos los políticos empieza a erigirse una instancia moral independiente del Estado que juzga en nombre de la 'razón', la validez no sólo de las medidas de gobierno, sino también de los principios generales que deben regir a la sociedad"²⁷.

Lo anterior es sólo un ejemplo de la importancia que, históricamente, ha tenido una prensa libre y crítica que fomenta el desarrollo de una opinión pública informada de manera veraz, profesional, independiente y crítica, sobre todo, si pensamos que una de las acepciones de la democracia

"...el papel de una prensa crítica ha sido fundamental en distintos periodos del pasado histórico de México."



²⁷ Guerra, François-Xavier. "Modernidad e Independencia". Fondo de Cultura Económica, México, 2001, p.p 227-228.

consiste en ser el gobierno de la opinión.

Si analizamos, en términos cuantitativos, cuántos periódicos hay en Quintana Roo, podríamos pensar que, por su número tenemos, realmente, una prensa libre y una opinión pública amplia e informada - pues a la fecha, la entidad cuenta con aproximadamente ocho periódicos de circulación estatal-. Sin embargo, cuando la analizamos, nos damos cuenta que dicha prensa pocas veces demuestra ser realmente independiente, profesional, crítica y con sentido social. Y una parte de ella carece, en muchos sentidos, del profesionalismo, imparcialidad y sentido ético que la importancia de su actividad reviste.

En muchos casos, la pluma funciona de manera mercenaria y servil. Es evidente que, en Quintana Roo, una parte de la prensa antepone los intereses políticos y económicos, al fomento de una ciudadanía informada con veracidad.

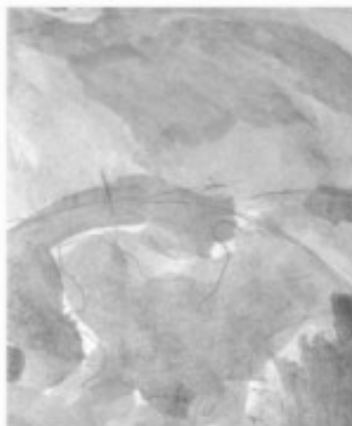
La prensa y otros medios de

comunicación muchas veces se transforman en un instrumento controlado, mediante prebendas, por algunos actores para desacreditar a sus adversarios. O, en caso contrario, ensalzar a otros y tratar de legitimarlos ante la ciudadanía, creando personajes mediáticos que, poco o nada, corresponden a la realidad.

No es mi intención hacer generalizaciones pues existe, también, esfuerzos individuales y colectivos -periodistas y sociedad civil-, que han hecho por romper este círculo vicioso y coadyuvar, mediante su participación en diarios, programas de radio o televisión, a la formación de una ciudadanía informada, reflexiva y crítica. Sin embargo, no podemos negar que, en lo general, los medios de comunicación en nuestro Estado tienen un déficit en su contribución a la generación de una opinión pública informada con contenidos críticos y propositivos.

La crítica es un elemento fundamental de la libertad de expresión, pero, tampoco debe confundirse esta libertad con una patente de corso para

“...en Quintana Roo, una parte de la prensa antepone los intereses políticos y económicos, al fomento de una ciudadanía informada con veracidad.”



denostar, o para la manipulación de la opinión pública en beneficio de intereses oscuros o facciosos. Si se ha criticado la opacidad y discrecionalidad de la política, no se puede hacer menos con la de los medios de comunicación.

Tampoco podemos negar el poder que tienen los medios en una sociedad mediatizada, lo cual ha hecho que se le denomine el "cuarto poder". Sin embargo, a este poder *factico* hay que imponerle siempre principios y controles democráticos como la responsabilidad, la transparencia de sus actos e, incluso, la rendición de cuentas ante los ciudadanos. Si no, basta ver el poder que el duopolio *Televisa / Televisión Azteca* ejerce sobre la política, la economía y la sociedad mexicanas.

La transparencia es un medio de control ciudadano y ese nuevo control, al mismo tiempo que tiende a reducir la arbitrariedad de los poderes públicos, debe servir también para dotar a los ciudadanos de los insumos informativos suficientes para, entre otras cosas: a) gestionar

sus propios intereses; b) elevar la calidad del debate público; c) que los medios de difusión recreen información cierta y (eventualmente) dejen en un segundo plano la especulación. En fin, para d) que en el espacio público los diagnósticos y las propuestas tengan bases serias y ciertas²⁸.

Aquí, también, cabe señalar la parte de responsabilidad que los ciudadanos tenemos al no exigir a los medios de comunicación información veraz, crítica, reflexiva y responsable. Basta preguntarnos *¿Cuántos programas culturales o de análisis serio hay en la televisión estatal? ¿Qué porcentaje de la ciudadanía los sintoniza? ¿Cuántos de estos medios son independientes en su economía y en sus contenidos?*, para reconocer que una sociedad democrática no sólo requiere del acceso a la información pública. También, requiere acceder, de manera cotidiana, a una información veraz, crítica e independiente que coadyuve a la generación de una opinión pública más crítica y participativa respecto de la vida pública.

[Al "Cuarto Poder"] "...hay que imponerle siempre principios y controles democráticos como la responsabilidad, la transparencia de sus actos e, incluso, la rendición de cuentas ante los ciudadanos".



²⁸ Woldenberg, José "Acceso a la información". Referencia en línea. Nacional. Editoriales.

En: <http://www.reforma.com/edicion/losnacionales/002695/default.htm>, Consultado el 31 de agosto de 2006.

7. Algunas Consideraciones Finales sobre la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo

Después de un análisis puntual de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo, se presentan las siguientes consideraciones:

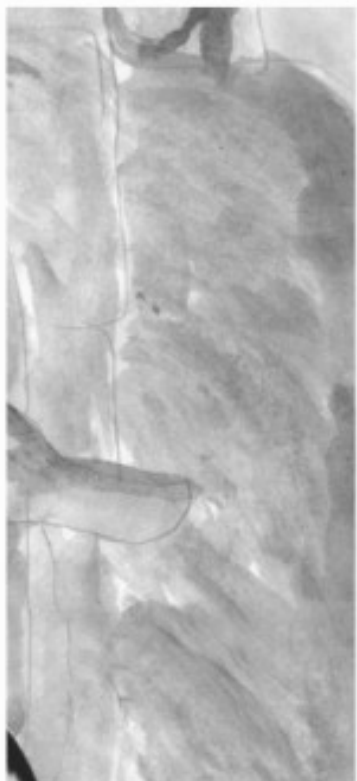
Por una parte, en el artículo 1 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se establece que ésta *“tiene por objeto garantizar el acceso de toda persona a la información pública”*. Sin embargo, hay una contradicción, pues, en el artículo 5, fracción VIII, se establece que el derecho a la información es *“facultad de los ciudadanos quintanarroenses y personas morales que tengan su domicilio fiscal en la entidad, de allegarse y tomar conocimiento de la información que generen, administren o resguarden los Sujetos Obligados”*.

Si ya hemos apuntado que el derecho de acceder a la información pública es un derecho fundamental, restringirlo a los ciudadanos quintanarroenses²⁹ y a las personas morales, que tengan su domicilio fiscal en Quintana Roo, se opone a la idea del derecho a la información como un derecho universal reconocido en distintos convenios

internacionales a los que México se ha suscrito.

Si concordáramos en la idea de que existe una *“ciudadanía quintanarroense”*, y nos basamos en lo que señala el artículo 37 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, respecto a las condicionantes para ser considerado quintanarroense, tendríamos como resultado que un ciudadano mexicano proveniente de otra entidad, sin padre o madre quintanarroense, con una residencia efectiva menor de dos años y casado con una persona no nacida en Quintana Roo, no podría ejercer su derecho de acceder a la información pública de la entidad.

Cabe preguntarse *¿No se contraponen este artículo 6 de la Constitución Federal? Una persona menor de 18 años, ¿No podría solicitar su acceso a la información pública?; Un ciudadano extranjero ¿No podría acceder a la información pública de Quintana Roo? Si somos parte de un pacto federal, ¿No somos acaso todos ciudadanos mexicanos en general, y, por ende, gozamos de la protección del artículo*



²⁹ Por otro lado, resulta del todo polémico usar el concepto *“ciudadano quintanarroense”*, cuando el derecho constitucional señala claramente que la ciudadanía en todo Estado nacional es única y, en nuestro caso, sólo nos pertenece la *“ciudadanía mexicana”*. Sin embargo, esto amerita un sistema de interpretación no

es particular de esta ley, ni tampoco de la legislación quintanarroense, ya que se repite en otros cuerpos legislativos y en varias entidades federativas, en las que aún prevalece una concepción federalista o de identidad nacional incompleta o fragmentada, al menos en ciertas figuras jurídicas, como la de *“ciudadanía”*.

6 constitucional? Una persona moral con un domicilio fiscal fuera de la entidad ¿No podría solicitar información relacionada con la función pública de la entidad? En una era de gobernanza democrática global en la que, incluso, se habla de la políticas públicas globales y de una ciudadanía de múltiples niveles –como en el caso del ciudadano europeo-, ¿No resulta acaso un anacronismo limitar el acceso a la información pública de Quintana Roo?

En lo referente a los requisitos para ser Consejero Presidente, Consejero Vocal y Secretario Ejecutivo del ITAIPQROO, su ley orgánica señala en su artículo 43, fracción IV, que para su elegibilidad se requiere “poseer título profesional de Licenciado en Derecho, expedido por la institución de educación superior legalmente facultada para ello, así como la Cédula Profesional y, de manera preferente, estudios de postgrado en Derecho a la Información”.

Podemos festejar la búsqueda de la profesionalización, la cual, sin duda, es un elemento fundamental en un Instituto de este tipo. Sin embargo,

limitar la elegibilidad del o la Consejero Presidente, Consejero Vocal y Secretario Ejecutivo del Instituto a la posesión de un título de Licenciado en Derecho, no sólo es, desde mi particular punto de vista, innecesario, sino excluyente y, por tanto, discriminatorio en un Instituto de carácter ciudadano.

¿Qué característica particular tienen los Licenciados en Derecho, que los hace los únicos profesionistas que pueden ser los integrantes de la Junta del Gobierno del Instituto? ¿No es esto una limitante que se contraponen a la pluralidad y diversidad con que se conforma nuestra sociedad? ¿No contribuyen este tipo de medidas excluyentes a generar gremios de carácter profesional?

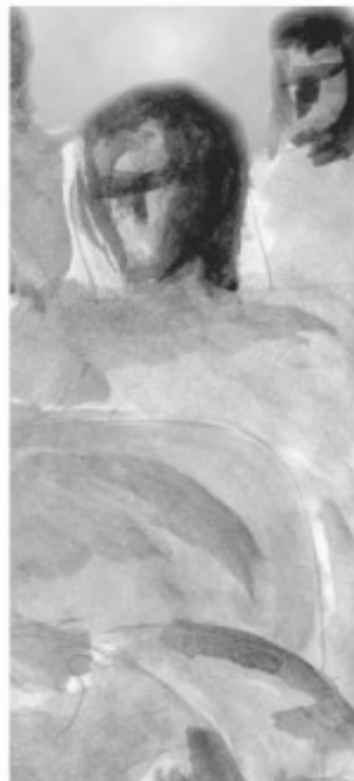
Asimismo, se considera pertinente retomar algunas de las consideraciones plasmadas en el primer cuaderno de esta serie, en torno a la información reservada, pues parecen demasiadas excepciones, o reservas para el ejercicio pleno del derecho de acceso a la información pública, en Quintana Roo.

Destaca entre éstas la ambigüedad con

“...limitar la elegibilidad del o la Consejero Presidente, Consejero Vocal y Secretario Ejecutivo del Instituto a la posesión de un título de Licenciado en Derecho, no sólo es (...) innecesario, sino excluyente y, por tanto, discriminatorio en un Instituto de carácter ciudadano.”

respecto al acceso de aquella información pública *“que comprometa la seguridad del Estado o de los Municipios”*, es decir, *¿Cómo se evitará que se emplee esta excepción de manera discrecional y para mantener la opacidad en cuestiones como el uso de recursos públicos y el ejercicio general de la función pública?*

En lo que respecta al artículo 27 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo, correspondiente al tiempo o período que tiene que pasar para desclasificar la información, resulta un tanto ambiguo, ya que es susceptible de ser interpretada en dos formas: 1) por la que la información puede ser reservada hasta por 20 años, y 2) por la que se puede mantener bajo reserva determinada información hasta por 27 años. Por tanto, se considera pertinente revisar la redacción de este artículo con el objeto de que éste sea más explícito en lo que se refiere al tiempo en que una información puede estar reservada.



A MANERA DE CONCLUSIONES: Los Desafíos para el Futuro Inmediato



Idearios de la Transparencia

Las leyes de transparencia y acceso a la información son parte fundamental de las políticas públicas multidimensionales, que van desde lo local hasta lo global, como elementos que coadyuvan a la gobernanza democrática.

El hecho de que Quintana Roo cuente con una ley en este sentido aparentemente nos sitúa dentro de las tendencias democratizadoras globales. Sin embargo, no basta con tener el marco jurídico que garantice el derecho a la información, pues, de poco o nada sirve esto, si no contamos con una ciudadanía que tenga las condiciones efectivas y la voluntad para ejercer su derecho de acceso a la información.

En el México y el Quintana Roo del siglo XXI, es necesario el protagonismo de la sociedad civil, que permita trascender de una *ciudadanía de baja intensidad* a una ciudadanía caracterizada por la participación intensa, efectiva y responsable, a través de las distintas dimensiones de la vida pública, como un instrumento de contrapeso al poder del Estado y como un elemento clave en la construcción de la gobernanza local.

Para ello, el gobierno, los ciudadanos y los medios de comunicación tienen que asumir el papel que les corresponde desempeñar, a fin de lograr un círculo virtuoso en el que la transparencia y la rendición de cuentas sean imprescindibles en una relación de corresponsabilidad entre gobernantes y gobernados.

Ninguna ley es infalible, por el contrario, éstas son perfectibles y como se ha venido comentando, desde los *Idearios* previos, es necesario revisar y evaluar algunas cuestiones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Tener esta ley es un paso importante para el ejercicio ciudadano, pero es sólo el principio. Para que esta ley no sea considerada un "adorno" de la democracia quintanarroense, es necesario que dicha ley sea socializada entre los quintanarroenses. Su uso debe volverse una práctica cotidiana, ya que de no hacerlo se corre el riesgo de seguir caracterizándonos por ser ciudadanos de baja intensidad, que fomentan una democracia delegativa pero, de ninguna manera, una democracia participativa.

En el México y el Quintana Roo del siglo XXI, es necesario el protagonismo de la sociedad civil, que permita trascender de una ciudadanía de baja intensidad a una ciudadanía caracterizada por la participación intensa, efectiva y responsable, a través de las distintas dimensiones de la vida pública, como un instrumento de contrapeso al poder del Estado y como un elemento clave en la construcción de la gobernanza local.

1. ACKERMAN, JOHN Y SANDOVAL, IRMA. *"Leyes de Acceso a la Información en el Mundo"*. Instituto Federal de Acceso a la Información. México, 2005.
2. ACOSTA, ADRIÁN. *"El déficit cívico"*. En: Nexos No. 298. Octubre de 2002. México.
3. BOBBIO, NORBERTO. *"El futuro de la Democracia"*. Fondo de Cultura Económica. México, 1996.
4. CANSINO, CÉSAR. *"Entre la democracia real y la democracia ideal. Consideraciones críticas"*. En: Metapolítica. Número 39. Volumen 8. Centro de Estudios de Política Comparada. enero/febrero. México, 2005.
5. DAHL, ROBERT. *"La democracia: una guía para los ciudadanos"*. Taurus. España, 1999.
6. GUERRA, FRANCOIS-XAVIER. *"Modernidad e Independencia"*. Fondo de Cultura Económica. México, 2001.
7. HABERMAS, JÜRGEN. *"La Constelación Posnacional: Ensayos Políticos"*. Ed. Paidós. España, 2000.
8. HELD, DAVID Y MCGREW, ANTHONY. *"Globalización/Antiglobalización: sobre la reconstrucción del Orden Mundial"*. Paidós. España, 2003.
9. *"Herramientas para promover la Transparencia en la Gobernanza Local"*. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos y Transparencia Internacional. Nairobi. 2004.
10. Ideas y aportes. *"La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas"*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. Colombia, 2004.
11. *"Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo"*. Publicada en el Periódico Oficial el 31 de mayo de 2004.
12. MACÍAS, CARLOS. *"Transparentar para creer. Rendición de cuentas y ejercicio de la ciudadanía en el Quintana Roo de hoy"*. En: Idearios de la Transparencia. No. 1. Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo. México, 2005.
13. *"Marco Teórico Metodológico"*. Instituto Federal de Acceso a la Información. México, 2003.
14. MORLINO, LEONARDO. *"Calidad de la democracia. Notas para su discusión"*. En: Metapolítica. Número 39. Volumen 8. Centro de Estudios de Política Comparada. enero/febrero. México, 2005.
15. RODRÍGUEZ, JESÚS. *"Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política"*. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México, 2004.



Idearios de la Transparencia se termino de imprimir
y encuadernar en el mes de Octubre de 2006,

en los talleres de **Concepto Creativo**,

Av. Álvaro Obregón No. 346, Chetumal, Quintana Roo, México

su tiraje consta de 2,000 ejemplares

el cuidado de la imagen y el diseño estuvo a cargo de Francisco Eduardo Díaz Inurreta y
Juan M. Salazar Felipe y la corrección de estilo y edición fue responsabilidad de Mario Edgardo Vargas Paredes





Av. Othón P. Blanco No. 66, Col. Barrio Bravo, entre Cozumel y Josefa Ortiz de Domínguez. Chetumal, Quintana Roo, C.P. 77098
Tel./Fax: (983) 832 3561 y (983) 129 1901