
¿EXISTE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO O ES SIMPLE DISCURSO POLÍTICO?

Citlalli Lucely Olvera Calderón

Resumen

La presente investigación tiene como objetivo describir, a través del análisis de frecuencias, la situación que guarda el acceso a la información pública en los municipios de Quintana Roo durante el 2015, para lo cual se revisaron las páginas de internet de los ayuntamientos y cotejó la información disponible respecto a lo que marca el Artículo 15 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo (LTAIP).

Como parte de los resultados obtenidos, se llegó a la conclusión de que a nivel municipal no se cumple con el cien por ciento de la información pública obligatoria que marca la LTAIP del Estado de Quintana Roo, lo cual implica que los sujetos obligados no aplican la normatividad vigente. Asimismo, se observó que la mayor parte de los datos publicados hacen referencia a elementos que no tienen relación con el uso de los recursos públicos. [**Palabras clave:** información pública, municipios, normatividad, Quintana Roo].

Abstract

This paper describes, through the analysis of frequencies, the issue of access to public information in the municipalities of Quintana Roo during 2015. For this one, the websites of the municipalities were reviewed and checked the information available regarding what is set forth in Article 15 of the Law on Transparency and Access to Public Information of Quintana Roo (LTAIP).

As part of the results obtained, this document concluded that at the municipal level 100 percent of the mandatory public information that marks the LTAIP of the State of Quintana Roo is not met. This implies that the obligated subjects do not

apply the normativity valid and most of the published data refer to elements that are unrelated to the use of public resources. **[Keyword:** public information, municipals, normativity, Quintana Roo].

Introducción

El acceso a la información pública forma parte de los pilares del modelo democratizador se ha convertido en una de las prioridades de los gobiernos a nivel internacional. Tal ha sido la importancia que, a septiembre de 2012 se habían promulgado 89 leyes alrededor del mundo relacionadas al tema (Vleugels, 2012). Para el caso México, de 2001 a 2006 se generaron las 32 leyes que han de garantizar el derecho a la información pública, incluyendo en estas como sujetos obligados a los municipios.

En México, a pesar de los esfuerzos legales e institucionales por lograr el cumplimiento del Artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las limitaciones respecto al acceso a la información pública han resultado un freno importante en la clarificación del actuar gubernamental. Ante esto, ha generado incertidumbre en los ciudadanos acerca del uso de los recursos públicos. Lo anterior, a pesar de que los titulares del ejecutivo establecen como prioridad en la agenda de gobierno la implementación de dicho derecho.

La brecha entre el discurso político y la realidad que impera, permite el análisis de la situación que se vive día con día. Generando interrogantes, tales como: ¿existe el derecho de acceso a la información?, ¿se aplican las leyes que garantizan el acceso a la información?, ¿los municipios son abiertos al tema de acceso a la información?, entre otras que pueden ser resueltas a través del análisis de información proporcionada en los portales de internet de los ayuntamientos.

La presente investigación, a partir del planteamiento del problema establecido líneas arriba, tiene como objetivo general describir la situación que guarda el acceso a la información pública en los municipios de Quintana Roo durante el 2015, para lo cual se revisarán las páginas de internet de los ayuntamientos y cotejará la información disponible respecto a lo que marca el Artículo 15 de la LTAIP de Quintana Roo.

El documento se divide en cinco apartados. El primero denominado "El acceso a la información y su aplicación en

México” donde se aborda el acceso a la información, así como la implementación en México. El segundo describe los entes de estudio. En el tercero se establece la metodología que se desarrollará a lo largo de la investigación. El cuarto incluye la descripción del acceso a la información pública municipal en el Estado de Quintana Roo durante el 2015. Finalmente se realiza la discusión de datos donde se confirma la hipótesis de que no se publica el cien por ciento de la información pública obligatoria, a la cual están sujetos los municipios del Estado.

1. **El acceso a la información y su aplicación en México.**

El acceso a la información, la transparencia y rendición de cuentas, temas con auge en la actualidad, responden a las demandas de las sociedades que exigen conocer la manera en la cual se están aplicando los recursos que aportan mediante los diversos mecanismos de recaudación del Estado, tales como los impuestos, derechos, productos y servicios.

Debido a que el acceso a la información se caracteriza por generar confianza en los ciudadanos, y a su vez, fortalecer la democracia, partiremos de la idea de que el acceso a la información es un derecho, tal y como lo establece el Artículo 19 la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

El derecho a la información *lato sensu* puede definirse como el conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones entre el Estado, los medios y la sociedad. Y, en *stricto sensu*, cuando se quiere referir a la prerrogativa de la persona para examinar datos, registros y todo tipo de informaciones en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público, cumplen funciones de autoridad o están previstas por las disposiciones legales como sujetos obligados por razones de interés público, con las excepciones taxativas que establezca la ley en una sociedad democrática (Villanueva, 2005, pp. 61-62).

En este mismo sentido, la información pública es “aquella que los órganos de Estado generan, obtienen, adquieren, transforman o conservan con motivo de su actuación y, de forma especial, la que documenta el ejercicio de sus facultades o su actividad” (Pulido, 2006, p. 9). Cabe resaltar que la obligación sobre el derecho a la información instruye a los administradores gubernamentales para ponerla a disposición de la sociedad, siendo la interacción entre el ciudadano y una institución, el vínculo que logra el acceso a la información. Para efectos de la presente investigación, se tomará como válida la definición de este autor.

Dicho término en función de lo descrito por el autor, a su vez debe cumplir con dos vertientes. “La primera que consiste en crear y garantizar condiciones para que los ciudadanos obtengan tanta información como deseen y no se impida el flujo de la misma” (Pulido, 2006, p. 9), es decir contar con sistemas de planeación y control de información dentro de la organización, así como leyes que la sustenten. Y la segunda, que se refiere al “conjunto de acciones positivas que los órganos de Estado deben poner en práctica, incluidos su procesamiento y producción, para poner a disposición de la ciudadanía la información y documentación relacionados con la gestión pública” (Pulido, 2006, p. 9), lo cual implica divulgar no solamente documentos formales que describan la estructura, planes o proyectos de la organización, sino que también se informe sobre la ejecución de sus tareas.

Aunque el tema del acceso a la información es amplio y tiene muchas connotaciones, diversos autores (Villanueva, 2005; Guerrero, 2005) señalan que la inclusión del acceso a la información en la agenda política mexicana atiende a dos causas: el proceso de democratización y la suscripción del Estado mexicano a diversos tratados internacionales.

El acceso a la información coadyuva a que exista transparencia en las actividades que ejecutan los servidores públicos, puesto que hace claro el uso de los recursos públicos provenientes de la sociedad (impuestos). Ante esto, Guerrero (2008) comenta que el concepto puede ser visto de tres formas:

Como cualidad de un objeto, es decir, cuando éste permite el paso de la luz y deja ver a través de él; como atributo de un sujeto o cuando se dice que una persona es franca o abierta; y finalmente como atributo de un grupo o colección de sujetos.

Este último hace referencia cuando una empresa, colectivo o grupo de individuos hace pública, o entrega a cualquier persona interesada, información sobre su funcionamiento y procedimientos internos, sobre la administración de sus recursos humanos, materiales y financieros, sobre los criterios con que toma decisiones para gastar o ahorrar, sobre la calidad de los bienes o servicios que ofrece, sobre las actividades y el desempeño de sus directivos y empleados, entre otras cosas (pp. 11-12).

Tales condiciones permiten al individuo obtener información sobre los temas que son de su interés, claro está, con-

siderando el respeto a la confidencialidad de datos personales. En pocas palabras, la transparencia es un atributo o cualidad que nos permite tener más información sobre algo o alguien, lo que aumenta el conocimiento, entendimiento, supervisión, y comunicación entre dos o más componentes (Ejemplo: Estado y ciudadanos).

En este mismo sentido, Schedler (2005) coincide con Guerrero (2008) al establecer a la transparencia como “cualidad de transparente”. Por ende, afirma que “lo transparente es lo que podemos ver de un lado a otro, lo que aparece viendo a través de algo” (p. 66). Entonces, lo transparente es lo que podemos ver a través de una barrera, es decir, organizacionalmente es poder ver a pesar de las fronteras físicas de las mismas.

Conjugando las definiciones anteriores, Hofbauer y Cepeda (2005) enuncian que existe el término transparencia en la información, el cual permite abatir la asimetría de la misma, y está “dada por una serie de atributos que van más allá del simple hecho de publicar documentos y datos existentes” (p.38). Por lo cual, significa que las instituciones gubernamentales no solo requieren conjuntar cantidad de datos, sino que éstos deben poseer atributos indispensables para ser publicados. Entonces, la información debe ser de “calidad (clara, veraz y oportuna); congruente; y de fácil acceso, comprensiva, relevante y confiable” (p. 38).

Por lo descrito antes, para Vergara (2008) el acceso a la información y la transparencia de forma conjunta tienen dos implicaciones, las positivas desde el punto de vista de la sociedad, y las negativas vistas por el ojo del funcionario público. Las positivas, ya que vuelven más eficaces a las instituciones ayudando a que no sean desviadas de sus objetivos públicos para servir a intereses privados, lo cual proporciona confianza en las acciones gubernamentales. Y las negativas, puesto que se realizan trámites administrativos extraordinarios que reducen la agilidad de una organización al sentirse vigilada, teniendo como consecuencia preocupación por documentar y justificar las decisiones realizadas

Entonces, la aplicación de las definiciones a las instituciones gubernamentales consistiría en observar las acciones que realizan, teniendo así más allá de la información que proporcionan; que a pesar de ser importante no garantiza tener completo conocimiento de su actuar sobre los recursos públicos. Por ende, para entender la transparencia es necesario

diferenciarla del acceso a la información, ya que implica algo más que este último.

La información es uno de los instrumentos más poderosos que existen y debe ser empleada al servicio del hombre y para el hombre (Robles, 2005), por ello el Estado Mexicano en el Artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece entre otras cosas, que “el derecho a la información será garantizado por el Estado”. Dicho mandato se efectúa con el posicionamiento de datos en diversas fuentes, sin embargo, la CPEUM no establece mecanismos reguladores a nivel estatal y municipal, otorgando a estos la facultad de generarlos.

Para el cumplimiento del derecho constitucional de acceso a la información pública, se publica el 11 de junio de 2002, en el Diario Oficial de la Federación (DOF), la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG). Ley que conjuga las dos propuestas que se presentaron en el Congreso durante 2001. La primera fue producto del Grupo Oaxaca y la segunda del Congreso el gobierno mexicano.

Con esto se observa, que México entiende que el derecho a la información tiene un titular colectivo, la comunidad; y, un titular particularizado, el sujeto individual que la recibe, siendo a cargo del órgano que la proporciona la obligación correlativa (Cortés, 2007, p.20). Por ende, es importante que la sociedad se involucre en el actuar gubernamental, informándose día a día con los datos inicialmente disponibles en los medios electrónicos, y secundariamente a través de solicitudes de información.

Atendiendo a las necesidades del contexto internacional, y ante la creciente demanda de los ciudadanos en cuanto al acceso a la información pública, el gobierno federal correspondiente al sexenio 2012-2018, se dio a la tarea de realizar diversas reformas al Artículo 6 constitucional, agregando elementos históricos que dan paso no solamente a la transparencia en el ejercicio gubernamental, sino hacia todos aquellos órganos que hacen uso de recursos públicos.

Dentro de las reformas se encuentra en 2013 la adición de diversos elementos tales como que toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión. Con dicho párrafo se garantiza el acceso a la información y sobre todo a la difusión de las ideas, denotando así la libertad de expresión.

Asimismo, en 2013 se agrega que el Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios. Lo cual significa coadyuva al acceso a la información, ya que muchas de las limitantes que existían en cuanto al acceso a la información, eran los costos de solicitud al acudir a las dependencias de gobierno de forma personal, o al tener que acudir a espacios de internet de cobro para hacer uso de medios electrónicos donde llenar los formatos de INFOMEX.

En este mismo sentido, como parte de las reformas de 2013 se hace la adición del apartado B del Artículo 6 Constitucional, en materia de radiodifusión y telecomunicaciones. Lo cual significa que a través de las VI fracciones listadas, el Estado garantiza la inclusión digital universal; que los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión sean otorgados eficientemente y en condiciones de competencia; la transmisión de información apegada al cumplimiento de la libertad de expresión y no sea disfrazada como información periodística; la creación de un organismo público descentralizado con autonomía para proveer el servicio de radiodifusión sin fines de lucro; y los derechos de los usuarios de telecomunicaciones, de las audiencias, así como los mecanismos para su protección.

Es importante señalar que en la fracción V del inciso B, el Artículo 6 marca la conformación del organismo público descentralizado, su razón de ser y hacia quién debe rendir cuentas.

Respecto a las reformas de 2014 se observa un elemento significativo en el inciso A, fracción I, la cual consiste en la inclusión de Sujetos obligados que hacen uso de recursos públicos. Es decir, tiene obligación de otorgar información cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal. Ante esto, el Estado busca garantizar el principio de máxima publicidad, obligando a los antes mencionados a documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones.

La fracción IV del presente Artículo fue reformada en 2014 y se hicieron modificaciones respecto a los mecanismos de

acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos, los cuales se sujetan a las disposiciones de los organismos autónomos especializados e imparciales que establece la Constitución. Esta situación aún sigue siendo problemática, ya que en el establecimiento de los dirigentes de los órganos garantes dependen del Estado y no de los ciudadanos.

Una de las últimas adiciones al apartado A durante el 2014 fue la fracción VIII, la cual consiste en la puntualización del órgano garante de la transparencia y acceso a la información pública. Es decir, se estipula la forma bajo la cual se constituye el organismo, la razón de ser del mismo, la ley bajo la cual se regirá, las facultades que posee, así como los elementos que lo integran.

Con base en lo anterior, y para evitar que la transparencia funcionara de forma aislada a lo largo y ancho del país, ya que la ley federal se limitaba a vigilar a las instancias federales y dejaba en plena libertad de ejecución a los entes estatales y municipales, se plantea la creación de un Sistema Nacional de Transparencia que responda a las necesidades de una sociedad cada vez más participativa y más exigente de información sobre los asuntos públicos. Por ende, se trasmuta de Ley Federal a Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP).

En el Título V.- Obligaciones de transparencia, Capítulo II.- De las obligaciones de transparencia comunes, Artículo 70, se detallan los datos básicos que se deben conocer sobre las operaciones del gobierno, tales como el marco normativo, la estructura orgánica, las facultades de cada área, las metas y objetivos de las áreas de conformidad con sus programas operativos, los indicadores, los directorios de funcionarios públicos, por mencionar algunos.

Para la aplicación de la LGTAIP, el Gobierno mexicano puso en funcionamiento el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), anteriormente conocido como el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI). El cual es un organismo especializado, con autonomía operativa, presupuestal y de decisión, responsable de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver negativas a las solicitudes de acceso a la información; y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.

Respecto a la solicitud de información, el INAI, en su momento implementó el Sistema de Solicitudes de Información

(SISI), el cual le permitía a un solicitante llenar con cierta facilidad una forma electrónica a través de internet a fin de solicitar información a una dependencia federal. La solicitud iba directamente a la dependencia, la cual le respondía al ciudadano por medio del mismo SISI (Fox & Haight, 2011, p. 37). Posteriormente se enlazó a la ciudadanía con el gobierno a través de la plataforma de Información del Gobierno Federal, denominada Infomex. Finalmente, hoy en día se atiende a los usuarios con la Plataforma Nacional de Transparencia (PTN).

Ackerman (2011, p. 360) menciona que el IFAI, ahora INAI se destacó en su momento en el escenario mundial por ser una entidad supervisora particularmente poderosa, ya que funcionaba simultáneamente como un tribunal administrativo, encargado de revisar las respuestas negativas emitidas por las dependencias federales, y como un *ombudsman*, responsable de fortalecer la “cultura de la transparencia” tanto en el Estado como en la sociedad. Aunado a esto, cuenta con una autonomía financiera y operativa considerable, sin embargo, forma parte del Poder Ejecutivo federal.

Debido a la no inclusión, en el año 2002, de los ámbitos estatales y municipales en la LFAIPG y como parte de las acciones encaminadas al cumplimiento de la política pública de transparencia en México propuesta durante el gobierno del C. Vicente Fox Quesada (2000-2006), el 31 de mayo de 2004 se expidió la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo, derivando de esta, la creación del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo (ITAI PQROO), hoy IDAIPQROO (Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales). Ley que a enero de 2016 no ha tenido modificaciones afines a las reformas.

La LTAIP del Estado de Quintana Roo en su Artículo 5 señala que se entenderán por sujetos obligados aquellos Poderes Públicos Estatales: Ejecutivo, Legislativo y Judicial; los Ayuntamientos; cualquier otro organismo, dependencia o entidad estatal o municipal; y los Órganos Autónomos (Gobierno del Estado de Quintana Roo, 2008). Lo cual implica que los municipios deberán acatar lo que esta legislación marca. En este aspecto, el Capítulo Tercero- De las Obligaciones de Información establece en su Artículo 15 la información pública obligatoria que deberán publicar a través de internet los sujetos obligados. Cabe resaltar que la ley señala que la información debe estar en forma permanente y actualizada, asimismo, debe

ser de acceso público y con procesos informáticos sencillos y de fácil comprensión.

En cuanto a lo señalado como información pública obligatoria, se encuentra lo establecido en el Artículo 15 de la LTAIP, donde entre otros elementos se enlistan la normatividad municipal; la estructura orgánica; el directorio de servidores públicos; la remuneración mensual; la ubicación de la Unidad de Vinculación; los servicios que ofrecen; los presupuestos asignados; los destinatarios del uso de los recursos públicos; las contrataciones, licitaciones y procesos de adquisición de bienes y servicios; los resultados de la auditorías; las reglas para otorgar concesiones, las iniciativas de ley o decreto que se presentan en la Legislatura del Estado; los resúmenes financieros; el origen y monto de los ingresos mensuales de los fondos auxiliares especiales; la relación de solicitudes de acceso a la información pública y las respuestas que se les den.

El cumplimiento de las actividades de transparencia se ejecuta a través del IDAIP Quintana Roo y las Unidades de Vinculación (UV) establecidas en las instituciones obligadas. El primero tiene como misión garantizar a la sociedad el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales, en apego a los principios establecidos por la misma (IDAIP Quintana Roo, 2015). Por su parte, las UV, según el Artículo 37 de la LTAIP del Estado de Quintana Roo, son el enlace entre los sujetos obligados y el solicitante, ya que son las responsables de entregar o negar la información. Además, realizarán todas las gestiones necesarias a fin de cumplir con su atribución. Aunado a esto, las UV son las encargadas de recabar y difundir la información pública a que se refiere el Artículo 15; recibir y despachar las solicitudes de acceso a la información pública; entregar o negar la información requerida fundando y motivando su resolución en los términos de esta Ley; entre otras atribuciones enlistadas en el Artículo 37 de la LTAIP del Estado de Quintana Roo.

Una vez comprendido el concepto de acceso a la información pública, así como los mecanismos que facilitan datos públicos a la ciudadanía, a continuación conoceremos un poco acerca del Estado de Quintana Roo y sus municipios. Cabe resaltar que para efectos de este trabajo, se tiene como objetivo general describir la situación que guarda el acceso a la información pública en los municipios de Quintana Roo durante el 2015, para lo cual se revisaron las páginas de internet de los ayuntamientos y se cotejó la información disponible respecto a la que marca el Artículo 15 de la LTAIP de Quintana Roo.

2. **Quintana Roo y sus municipios.**

Quintana Roo surge como Territorio Federal en 1902, y adquiere el carácter de Entidad Federativa el 8 de octubre de 1974. Como parte de la división política municipal, en enero de 1975 se crean 7 ayuntamientos: Othón P. Blanco, Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos, Cozumel, Isla Mujeres, Lázaro Cárdenas y Benito Juárez. Cabe resaltar que en el primero se concentran los tres poderes del Estado: el ejecutivo, el legislativo y el judicial. Poco menos de 20 años después a la fecha de creación, en 1993 y como parte de las necesidades socioeconómicas, se crea el octavo municipio denominado Solidaridad. Como noveno municipio, el 19 de mayo de 2008 se establece Tulum, y finalmente el 11 de febrero de 2011 se establecen los límites territoriales del décimo ayuntamiento de Quintana Roo, Bacalar (Instituto para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), 2010).

3. **Metodología.**

La información pública, tal y como se señaló en el Apartado 1.- El acceso a la información y su aplicación en México, es “aquella que los órganos de Estado generan, obtienen, adquieren, transforman o conservan con motivo de su actuación y, de forma especial, la que documenta el ejercicio de sus facultades o su actividad” (Pulido, 2006, p. 9). Por lo tanto, tener acceso a ella forma parte de los derechos que según el Artículo 6 Constitucional, garantiza el Estado Mexicano.

Partiendo de lo anterior y con base a la LTAIP del Estado de Quintana Roo, los municipios (sujetos obligados), a través de los representantes populares, deberán generar, obtener, adquirir, transformar o conservar información en cada uno de los períodos ejercidos. La cual colocarán en los sitios de internet oficiales y deberá ser de fácil acceso y entendimiento.

El presente documento tiene como objetivo general la recopilación de datos colocados en los sitios de internet de los ayuntamientos de Quintana Roo y contrastarlos con la información pública obligatoria que marca la ley. Esto, bajo el método descriptivo de frecuencias. Para el logro del mismo, identificaremos los entes de estudio, las variables a analizar y la periodicidad de publicación.

En cuanto a la hipótesis del trabajo, se parte del supuesto de que a nivel municipal no se cumple con el cien por ciento de la información pública obligatoria que marca la LTAIP del Estado de Quintana Roo, lo cual implica que los sujetos

obligados no cumplen con la normatividad vigente. Asimismo, el ITAIPQROO no está fungiendo el papel de supervisor del cumplimiento de la ley, a través del seguimiento a los portales de internet de los municipios. Para el logro del objetivo y la comprobación de la hipótesis, la población objetivo serán los 10 municipios del Estado de Quintana Roo que se describieron en el Apartado 2.- Quintana Roo y sus municipios.

Las variables a analizar están en función de las XXI fracciones marcadas en el Artículo 15 de la LTAIP del Estado de Quintana Roo, dentro de las cuáles podemos mencionar la estructura orgánica, las atribuciones por unidad administrativa, la normatividad que rige el municipio, el directorio de servidores públicos, la remuneración mensual por empleado, cargo o comisión, la ubicación de la Unidad de Vinculación, los servicios que ofrecen (trámites, requisitos, formatos, monto a pagar), las contrataciones, licitaciones y procesos de toda adquisición de bienes o servicios, los resultados de las auditorías públicas, el padrón de bienes muebles e inmuebles, los informes o equivalentes que generan los sujetos obligados, las iniciativas de ley o decretos que se presentan a la legislatura del Estado, el resumen financiero, el origen y monto de los ingresos mensuales de los fondos auxiliares especiales, los programas más relevantes, los presupuestos asignados, la enajenación de bienes, las concesiones, licencias, permisos o autorizaciones, las contrataciones de obra pública, y los elementos relacionados al acceso a la información pública. Dichas variables se analizarán en función de que se encuentre información sobre cada rubro en los portales de internet de los 10 municipios de Quintana Roo.

Cabe resaltar que la ley indica que la información debe ser actualizada permanentemente, no especificando la periodicidad para realizarlo, por lo cual se observó que de forma homogénea los municipios realizaban actualizaciones en la mayoría de la información de manera anual. Ante esto, se analizará si se tiene cuando menos una publicación durante el 2015 respecto a dichos apartados. En la **Tabla 1.-** Variables de estudio, se muestran a detalle cada uno de los elementos a analizar.

Por lo anterior, una de las limitantes de la investigación es que no se cuenta con información histórica en los portales de internet y los municipios, a través de las Unidades de Vinculación, no denotan interés en colocar información constante en las páginas oficiales. A pesar de lo señalado, este estudio

exploratorio permitirá tener un panorama general del acceso a la información en los municipios del Estado de Quintana Roo.

4. **El acceso a la información pública a nivel municipal en Quintana Roo 2015.**

El acceso a la información pública es un elemento democratizador que permite a los ciudadanos tener confianza en las acciones de los gobernantes, por tal motivo, el Estado mexicano lo enmarca en el Artículo 6 constitucional y lo especifica en la LFTAIPG.

En el Apartado 1.- El acceso a la información y su aplicación en México se definió a la información pública como “aquella que los órganos de Estado generan, obtienen, adquieren, transforman o conservan con motivo de su actuación y, de forma especial, la que documenta el ejercicio de sus facultades o su actividad” (Pulido, 2006,p.9). Lo cual implica, que los gobiernos municipales, como sujetos obligados de la LTAIP del Estado de Quintana Roo deben generar, adquirir, transformar o conservar información del período de gobierno que ejecuten, garantizando así el derecho constitucional. En este sentido, se realizó una revisión de los portales de internet de los diez municipios de Quintana Roo, con la finalidad de conocer si cumplen con la información pública obligatoria que la LTAIP marca, obteniendo un resultado negativo al respecto. Esto implica que los sujetos obligados no cumplen con la LTAIP del Estado de Quintana Roo y el IDAIPQROO tampoco está fungiendo su papel de organismo garante de la información a nivel estatal.

La **Figura 1.-** Información pública obligatoria a nivel municipal en el Estado de Quintana Roo (2015) denota el comportamiento de las variables con información constante en el tiempo. Ejemplo de esto es que el 70% publica en la página de internet la estructura orgánica; el 30% especifica las atribuciones por unidad administrativa; el 40% pone a disposición de la población el tabulador mensual de salarios; el 70% especifica la ubicación de la unidad de vinculación; y sólo en los casos del directorio de los funcionarios y la normatividad vigente, el 100% de los ayuntamientos proporciona esta información.

Tomando en consideración los resultados obtenidos, se puede concluir de manera preliminar, que los municipios no están cumpliendo con información básica como las estructuras orgánicas, las cuáles suelen únicamente ser sometidas a pequeños ajustes cuando cambian las administraciones locales. Asimismo, la omisión de los tabuladores de remuneración

mensual, denotan poca claridad en el uso de los recursos públicos, debido a que no hay un documento que formalice y sustente el pago de los servicios personales.

Basados en la **Figura 1**, se observa que los municipios que menor información proporcionan en los sitios de internet son Benito Juárez, Cozumel y Tulum, siendo este último uno de los que menos información proporciona en su portal. En el caso de Cozumel, la mayor problemática que denota es la no actualización de sus datos, lo cual no permite dar un seguimiento puntual a los cambios realizados en cada una de las administraciones municipales.

En cuanto a los Servicios que ofrecen los municipios, se analizan cuatro variables, tal y como se muestra en la **Figura 2**.- Información pública obligatoria a nivel municipal en el Estado de Quintana Roo: Servicios proporcionados. La primer variable es la publicación de los trámites que se proporcionan, donde el 63% de los ayuntamientos colocan datos en la página de internet; la segunda, son los requisitos para los trámites, siendo el 63% los que cumplen con este parámetro; la tercera, son los formatos para el ejercicio de los mismos, donde sólo el 52% los pone a disposición de la ciudadanía; y finalmente la cuarta variable se denomina monto de los derechos (sólo en caso que aplique), con el 63% de los municipios que proveen la información. Cabe señalar que la especificación de subvariables responde a los parámetros que deben cumplir algunos de los datos públicos obligatorios marcados en la LTAIP del Estado de Quintana Roo.

En el caso de los municipios quintanarroenses se observa que no todos dan a conocer a la ciudadanía el tipo de trámites que son competencia de los ayuntamientos y en algunos casos, ni siquiera establecen los requisitos, formatos o monto de los derechos, lo cual conlleva a tener que acudir a las oficinas. Ante esto, no sólo se incumple el Artículo 15 de la LTAIP del Estado de Quintana Roo, sino también se deja a un lado la modernización de la administración municipal. Para efectos de este grupo de variables, el municipio con menor cantidad de datos publicados en el portal de internet es Tulum de nueva cuenta, y Felipe Carrillo Puerto. El primero no proporciona ningún dato al respecto y el segundo únicamente lista los requisitos y monto a pagar de algunos de los trámites proporcionados.

La **Figura 3**.- Información pública obligatoria a nivel municipal en el Estado de Quintana Roo (2015) denota que para el

año 2015, el 80% de los ayuntamientos proporcionaron datos respecto a las contrataciones, licitaciones y los procesos de toda adquisición de bienes o servicios. En cuanto al padrón de bienes muebles e inmuebles, el 70% generó documentos con información de este tipo. Los informes o equivalentes analizados en este rubro estuvieron en función de los informes de gobierno que se realizan anualmente en los municipios de Quintana Roo, encontrándose registros únicamente en el 80% de los mismos. El 70% de los ayuntamientos generó reportes sobre el origen y aplicación de los ingresos mensuales de los fondos auxiliares especiales. Los datos reflejan que a medida que la información tiende relacionarse con el uso de los recursos públicos, los municipios optan por no generar documentos públicos, a pesar de ser estos de carácter obligatorio. Esto debido a que los rubros de resumen financiero y los resultados de las auditorías, únicamente alcanzaron 40 y 20% respectivamente. Dicha situación se torna incongruente, ya que de nueva cuenta se sabe que existe un organismo que garantiza el acceso a la información, pero al parecer no cumple con tal función.

Los municipios son el nivel de gobierno que mayor cercanía guarda con la sociedad debido a la factibilidad para acceder a los servidores públicos. Por lo tanto, los programas que realizan tienen un impacto visible en los ciudadanos, lo cual se traslada en confianza hacia las instituciones gubernamentales. En el caso de los municipios, la información pública obligatoria que deben establecer los sujetos obligados es de vital importancia, más aún cuando se habla de las acciones gubernamentales. Sin embargo, los ayuntamientos de Quintana Roo no han considerado este elemento como relevante, ya que existe muy poca información sobre los objetivos y metas de los programas, y datos casi nulos de indicadores de gestión.

En la **Figura 4.-** Información Pública Obligatoria Municipal Quintana Roo (2015): Programas Más Relevantes se establecen los porcentajes de publicación de la información. Como parte del análisis a la información disponible, se observa que los municipios mayormente publican las metas de los programas, siendo estos el 70% de los sujetos obligados. En el caso de los objetivos el número de ayuntamientos se reduce a 30% y para efectos de los indicadores de gestión, ninguno denota los datos al respecto, lo cual significa que son poco susceptibles a la evaluación de los resultados de la gestión municipal.

Felipe Carrillo Puerto, Isla Mujeres y José María Morelos fueron los tres ayuntamientos que no proporcionaron ningún dato de los programas que realizan, lo cual no permite conocer las actividades en las que se emplean los recursos públicos y podría tener como consecuencia apatía de la ciudadanía a la hora de recabar impuestos. Lo anterior, debido a que los ciudadanos tenemos derecho a conocer la cantidad de recursos concedidos a cada uno de los niveles de gobierno, el destino de los dineros públicos y el impacto que tienen en la sociedad a través de indicadores de gestión.

La **Figura 5**.- Información Pública Obligatoria Municipal de Quintana Roo (2015): Presupuesto Asignado ilustra que en el Estado de Quintana Roo, 70% de los municipios publicaron el monto del recurso asignado; 30% realizó informes sobre su ejecución; y 46% publicó los destinatarios de los recursos públicos. Tal panorama denota escasa transparencia en el uso de los recursos públicos, logrando así desconfianza en los ciudadanos. En este caso Benito Juárez fue el único que cumplió con el 100% de la información requerida, mientras que Bacalar, Felipe Carrillo Puerto, Isla Mujeres y José María Morelos no reportaron ningún dato en este rubro.

El Estado como ente garante del desarrollo nacional, tiene bajo el resguardo de los gobiernos el otorgamiento de concesiones, licencias, permisos y autorizaciones sobre el uso de los bienes y servicios que le conciernen a la nación. En el caso de los municipios, estos están en función de las actividades marcadas en el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para efectos de la información pública obligatoria establecida en el Artículo 15 de la LTAIP del Estado de Quintana Roo, se consideraron como elementos las reglas de operación para el otorgamiento, el nombre o razón social del titular, el concepto y la vigencia de las concesiones licencias, permisos o autorizaciones.

Como se observa en la **Figura 6**, el 10% de los municipios publican las reglas de operación bajo las cuales se operan las concesiones, licencias, permisos y autorizaciones, lo cual no permite conocer el funcionamiento de los mismos y tiende a ser ambiguo en su ejecución. Respecto a la razón social y el concepto por el cual se le asignan dichos elementos a las personas físicas o morales, el 40% de los ayuntamientos publican un listado con estos rubros, mientras que únicamente el 30% denotan la vigencia que tienen cada uno de los arriba

mencionados.

En el caso de las contrataciones de obras (**Figura 7**), los reportes generados deben incluir datos precisos sobre la misma, con la finalidad de identificar no sólo el monto a aplicar, sino también los lugares de ejecución, los plazos, los organismos responsables, y sobre todo los mecanismos de vigilancia y/o supervisión. Estos últimos forman parte del modelo de democracia, el cual considera que la ciudadanía es un elemento fundamental en las acciones del gobierno, fungiendo no sólo el papel de vigilantes sino también como corresponsables de las mismas. En este rubro, los únicos ayuntamientos que cumplieron al cien por ciento la Fracción XV del Artículo 15 de la LTAIP del Estado de Quintana Roo son Benito Juárez y Cozumel, reflejando información de cada uno de los elementos.

El acceso a la información se garantiza con la publicación de datos en los sitios de internet de los organismos públicos, así como a través de las solicitudes de información que los ciudadanos pueden realizar, según los lineamientos que marca la LTAIP del Estado de Quintana Roo. Ante esto, los municipios tienen que hacer del conocimiento público la relación de solicitudes, las respuestas otorgadas, así como los acuerdos que clasifiquen a la información reservada o confidencial.

La **Figura 8.- Información Pública Obligatoria Municipal Quintana Roo (2015): Acceso a la Información Pública**, ilustra los datos proporcionados durante el 2015 a los ciudadanos. El 40% corresponde a que el 40% de los municipios recibieron solicitudes de información, de los cuales únicamente el 30% respondió a dichas peticiones. En este sentido, se observa que ni la ciudadanía muestra interés en solicitar información sobre la gestión municipal, ni todos los gobiernos locales tienen intención de contestar a las solicitudes realizadas.

Solidaridad, Othón P. Blanco y Lázaro Cárdenas cumplieron con lo requerido en este apartado, sin embargo, José María Morelos mostró apatía al no publicar que dio respuesta a las peticiones ciudadanas, reduciendo de esta forma el impulso de los morelenses para conocer sobre el quehacer gubernamental.

Cabe resaltar que si bien, la LTAIP del Estado de Quintana Roo tiene como objetivo garantizar el Artículo 6 de la CPEUM, a través de los sujetos obligados, entonces no se está cumpliendo con la encomienda, ya que a nivel municipal, la

información publicada es inferior a la solicitada en la Ley. Esto permite denotar que, aunque la LTAIP del Estado de Quintana Roo tiene las mejores intenciones, los mecanismos de sanción son insuficientes para el cumplimiento de la misma.

5. **Discusión Final.**

El acceso a la información, la transparencia y rendición de cuentas, temas con auge en la actualidad, responden a las demandas de las sociedades que exigen conocer la aplicación de los recursos que aportan mediante los diversos mecanismos de recaudación del Estado, tales como los impuestos, derechos, productos y servicios en México. Sin embargo, la implementación de los términos es poco visible en nuestro país, ya que existen instrumentos legales que truncan su funcionamiento otorgando el poder sobre la información a instituciones estatales y federales limitadas en autonomía.

En nuestra nación, dicha problemática ha resultado un freno importante en la clarificación del actuar gubernamental, y con ello ha generado incertidumbre en los ciudadanos acerca del uso de los recursos públicos. Lo anterior, a pesar de que en los planes de desarrollo de los gobiernos tanto a nivel federal, estatal y local los titulares del ejecutivo establecen como prioridad la implementación de tales términos en la agenda de gobierno.

Dada la necesidad de indagar en los espacios locales, el objetivo general de la presente investigación consistió en la descripción de la situación que guarda el acceso a la información pública en los municipios de Quintana Roo durante el 2015. Esto a través de la revisión de las páginas de internet de los diez municipios quintanarroenses y el cotejo con la información pública obligatoria marcada en el Artículo 15 de la LTAIP de Quintana Roo.

Dicho objetivo se cumple al obtener la radiografía del acceso a la información pública en los municipios de Quintana Roo. Es decir, durante la investigación se encontraron datos relevantes, tales como que poco más del 65% de los ayuntamientos proporcionó datos que guardan una relación directa con la estructuración del Concejo municipal. Sin embargo, al abordar temas relacionados a la auditoría de los recursos, el 80% de estos no puso a disposición de la sociedad ningún tipo de informe o simplemente no ha actualizado sus datos. Esto puede ser interpretado como un elemento poco tendiente a cumplir el modelo democratizador, ya que no

permite conocer la información pública obligatoria marcada en la legislación Estatal.

En cuanto al tema de los bienes municipales, el 70% de los padrones municipales están a disposición de la sociedad, sin embargo, cuando dejan de ser parte del ayuntamiento no realizan un listado que muestre información sobre el motivo, los beneficiarios o los montos de operación, situación que podría mostrar una adjudicación poco transparente de los bienes enajenables. En cuanto a las concesiones, licencias, permisos o adquisiciones, entre el 30 y 40% de los municipios publican información al respecto, dejando desierta esta obligación los gobiernos locales de Bacalar, Felipe Carrillo Puerto, Isla Mujeres, José María Morelos, Othón P. Blanco y Tulum. Otra de las variables con menor cantidad de datos disponibles es el acceso a la información pública, puesto que cerca del 65% de los municipios no generan reportes sobre las solicitudes que los ciudadanos realizan a los gobiernos locales, y mucho menos sobre los reportes de respuesta que les otorgan.

Considerando las variables analizadas, las cuales emanan del Artículo 15 de la LTAIP del Estado de Quintana Roo, a nivel municipal, Benito Juárez, Cozumel y Solidaridad fueron los ayuntamientos con mayor información disponible. Bacalar, Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos e Isla Mujeres, fueron los que menor información publicaron y Tulum el que menos transparente es en sus datos obligatorios.

Con base a los elementos descritos en este y los apartados arriba listados, se comprueba la hipótesis de la investigación, la cual plantea que a nivel municipal no se cumple con el cien por ciento de la información pública obligatoria que marca la LTAIP del Estado de Quintana Roo, lo cual implica que los sujetos obligados no aplican la normatividad vigente. Como resultado de la investigación, se apertura un nuevo tema de estudio, ya que si bien no se cumple la LTAIP del Estado de Quintana Roo, entonces el organismo garante de la misma no está fungiendo el papel de supervisor a través del seguimiento a los portales de internet de los municipios. Si esto es así, entonces ¿quién garantizará el derecho de acceso a la información pública en Quintana Roo?

Notas

1. Profesora investigadora de carrera en el Departamento de Estudios Políticos e Internacionales, División de Ciencias Políticas y Humanidades de la Universidad de Quintana Roo.

Referencias

- Ackerman, M. (2011). La ley de acceso a la información pública mexicana en perspectiva internacional. En J. Fox, L. Haight, H. Hofbauer, y T. Sánchez (comps.), *Derecho a Saber. Balance y perspectivas cívicas* (pp. 359-364). México: Fundar.
- Cortés, R. (2007). La transparencia en México: Razón, origen y consecuencias. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, (244), 11-31. Recuperado de: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/article/view/28743/25986>
- Doyle, K. (2003). Comentarios sobre la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. *Revista Derecho comparado de la información*, (2), 161-170. Recuperado de: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/rev/decoin/cont/2/cmt/cmt7.htm>
- Fox, J., & Haight, L. (2011). Las reformas a favor de la transparencia: Teoría y práctica. En J. Fox, L. Haight, H. Hofbauer, y T. Sánchez (comps.), *Derecho a Saber. Balance y Perspectivas Cívicas* (pp. 29-64). México: Fundar.
- Gobierno del Estado de Quintana Roo (2008). Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo. Recuperado de: http://transparencia.groo.gob.mx/SIWQROO/Transparencia/Documentos/87_8769_1.pdf
- Guerrero, E. (2005). Libros, autores e ideas para abrir una discusión. En M. Merino (comps.), *Transparencia: libros, autores e ideas* (pp. 26-36). México: CIDE-IFAI.
- Guerrero, E. (2008). *Para entender la transparencia*. México: NOSTRA.
- Hofbauer, H., & Cepeda, A. (2005). Transparencia y rendición de cuentas. En M. Merino, *Transparencia: libros, autores e ideas* (pp. 36-46). México: IFAI-CIDE.
- Instituto para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED). (2010). Enciclopedia de los municipios y delegaciones

- en México. Recuperado de <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM23quintanaroo/index.html>
- Pulido, J. (2006). El acceso a la información es un derecho humano. *Revista OMBUDMAN*, (2), 7-46. México: Fundar.
- Robles, M. F. (2005). De la cultura de la secrecía, a la cultura del derecho a la información. *Revista Iniciativa*, 7(26-27), 9-22. México: Instituto de Estudios Legislativos.
- Schedler, A. (2008). ¿Qué es la rendición de cuentas?. Cuadernos de Transparencia, , 5-39.
- Vergara, R. (2008). La transparencia como problema. Cuadernos de Transparencia, , 5-44.
- Villanueva, E. (2005). Aproximaciones conceptuales a la idea de transparencia. En M. Merino (comps.), *Transparencia: Libros, autores e ideas* (pp. 57-65). México: CIDE-IFAI.
- Vleugels, R. (2012). *Overview of all FOI laws*. Estados Unidos de Norteamérica: FRINGE SPECFuente: Elaboración propia a partir del Artículo 15 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo.

Anejo

Tabla 1.- Variables de estudio

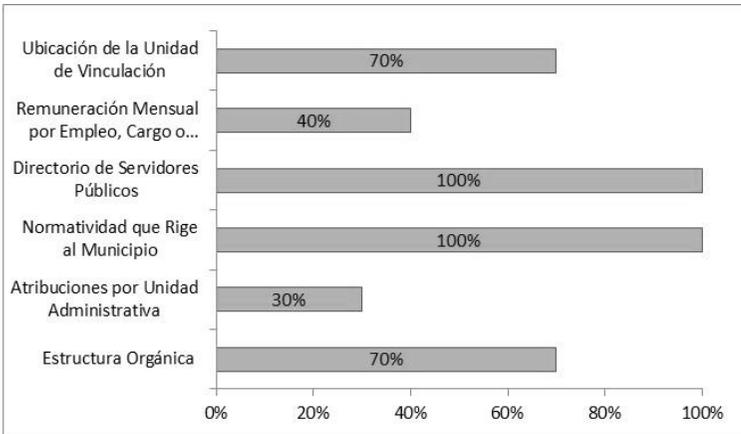
Nombre de la Variable	Tipo
1) Estructura orgánica	Cualitativa
2) Atribuciones por unidad administrativa	Cualitativa
3) Normatividad que rige al municipio	Cualitativa
4) Directorio de servidores públicos	Cualitativa
5) Remuneración mensual por empleo, cargo o comisión	Cualitativa
6) Ubicación de la unidad de vinculación	Cualitativa
7) Servicios que ofrecen	Cualitativa
7.1) Trámites	Cualitativa
7.2) Requisitos	Cualitativa
7.3) Formatos	Cualitativa
7.4) Monto de los derechos para acceder a los mismos	Cualitativa
8) Contrataciones, licitaciones y los procesos de toda adquisición de bienes o servicios	Cualitativa
9) Resultados de las auditorías públicas	Cualitativa
10) Padrón de bienes muebles e inmuebles	Cualitativa
11) Informes o equivalentes que generen los sujetos obligados	Cualitativa
12) Iniciativas de ley o decreto que se presenten en la Legislatura del Estado	Cualitativa
13) Resumen financiero, respetando la autonomía de los sujetos obligados	Cualitativa
14) Origen y monto de los ingresos mensuales de los fondos auxiliares especiales	Cualitativa
15) Programas más relevantes	Cualitativa
15.1) Metas	Cualitativa
15.2) Objetivos	Cualitativa
15.3) Indicadores de gestión	Cualitativa
16) Presupuesto asignado	Cualitativa
16.1) Monto	Cualitativa
16.2) Informes sobre su ejecución	Cualitativa
16.3) Destinatarios de los recursos públicos	Cualitativa

Tabla 1.- Variables de estudio (Continuación)

Nombre de la Variable	Tipo
17) Enajenaciones de bienes	Cualitativa
17.1) Motivo	Cualitativa
17.2) Beneficiarios o adquirientes	Cualitativa
17.3) Montos de operación	Cualitativa
18) Concesiones, licencias, permisos o autorizaciones	Cualitativa
18.1) Reglas	Cualitativa
18.2) Nombre o razón social del titular	Cualitativa
18.3) Concepto de la concesión, autorización o permiso	Cualitativa
18.4) Vigencia	Cualitativa
19) Contrataciones de obra pública	Cualitativa
19.1) Monto total por concepto de lo ejercido	Cualitativa
19.2) Lugar	Cualitativa
19.3) Plazo de ejecución	Cualitativa
19.4) Identificación del órgano público ordenador	Cualitativa
19.5) Mecanismos de vigilancia y/o supervisión de la sociedad civil	Cualitativa
20) Acceso a la información pública	Cualitativa
20.1) Relación de solicitudes	Cualitativa
20.2) Respuestas a las solicitudes	Cualitativa
20.3) Acuerdos que clasifiquen a la información como reservada o confidencial	Cualitativa

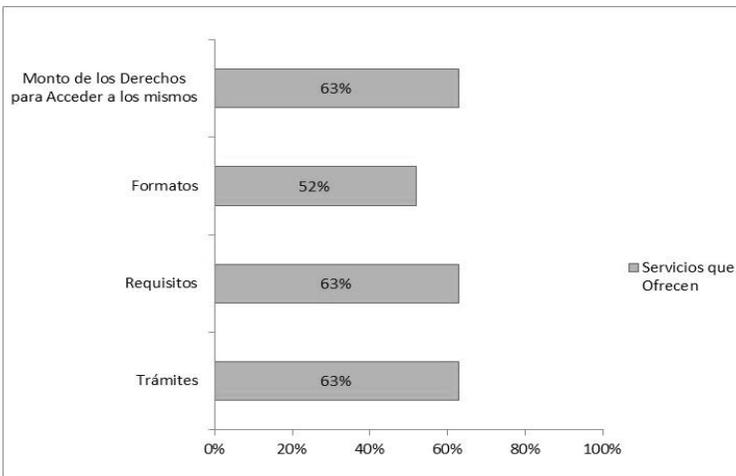
Fuente: Elaboración propia a partir del Artículo 15 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo.

Figura 1.- Información pública obligatoria a nivel municipal en el Estado de Quintana Roo (2015)



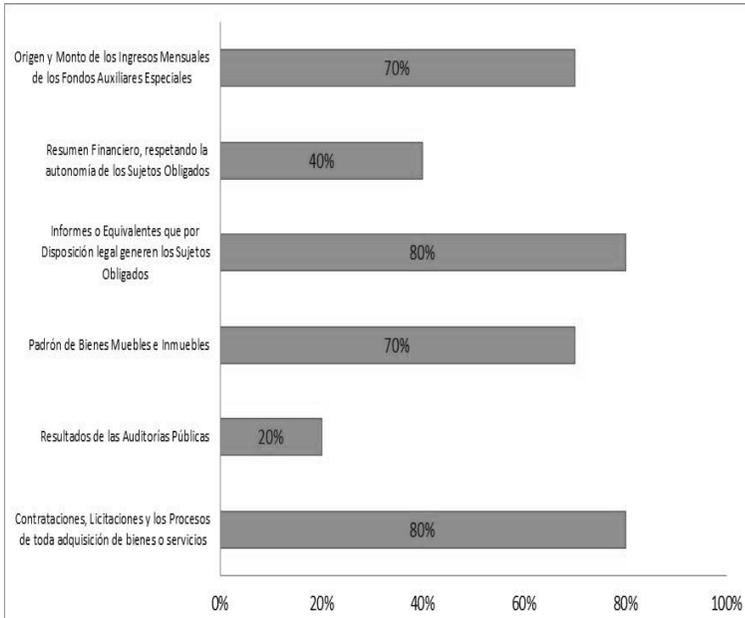
Fuente: Elaboración propia a partir de la información publicada en los portales de internet de los municipios del Estado de Quintana Roo.

Figura 2.- Información pública obligatoria a nivel municipal en el Estado de Quintana Roo (2015): Servicios proporcionados



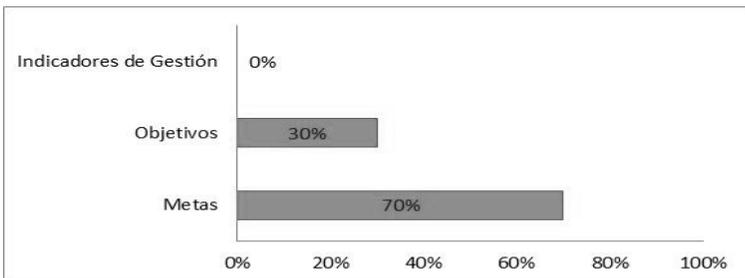
Fuente: Elaboración propia a partir de la información publicada en los portales de internet de los municipios del Estado de Quintana Roo.

Figura 3.- Información pública obligatoria a nivel municipal en el Estado de Quintana Roo (2015)



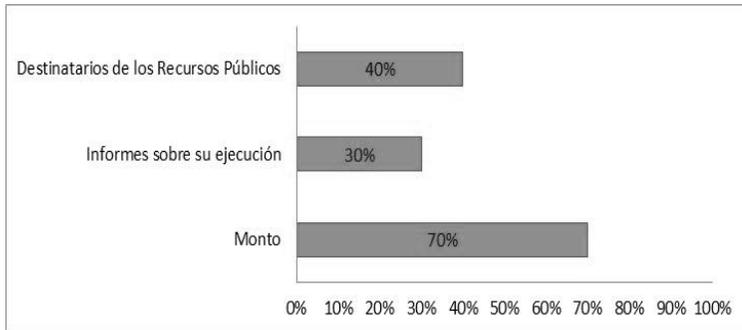
Fuente: Elaboración propia a partir de la información publicada en los portales de internet de los municipios del Estado de Quintana Roo.

Figura 4.- Información pública obligatoria a nivel municipal en el Estado de Quintana Roo (2015): Programas Más Relevantes



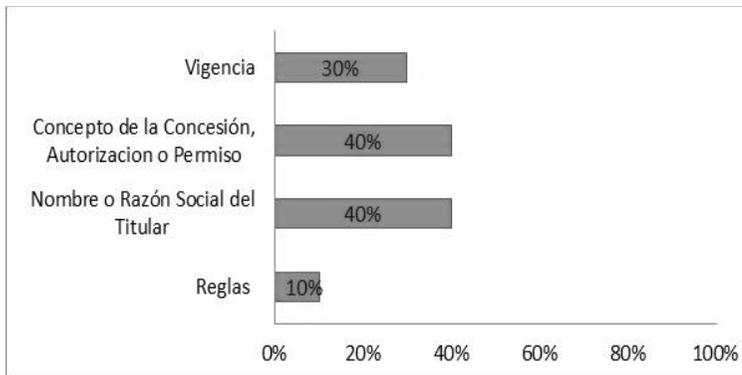
Fuente: Elaboración propia a partir de la información publicada en los portales de internet de los municipios del Estado de Quintana Roo.

Figura 5.- Información pública obligatoria a nivel municipal en el Estado de Quintana Roo (2015): Presupuesto Asignado



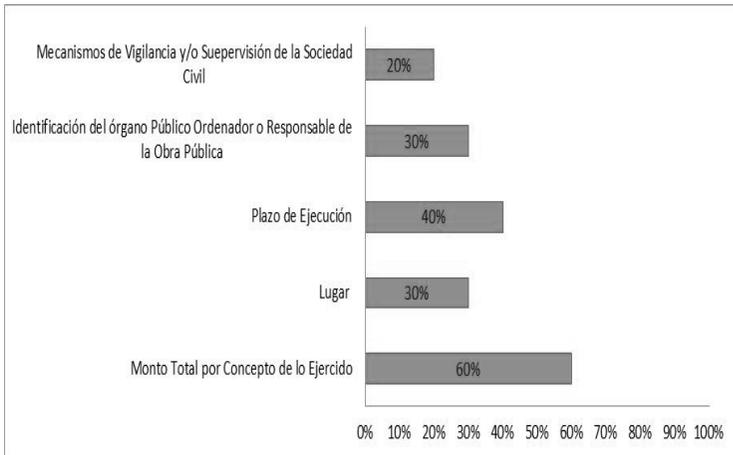
Fuente: Elaboración propia a partir de la información publicada en los portales de internet de los municipios del Estado de Quintana Roo.

Figura 6.- Información pública obligatoria a nivel municipal en el Estado de Quintana Roo (2015): Concesiones, Licencias, Permisos o Autorizaciones



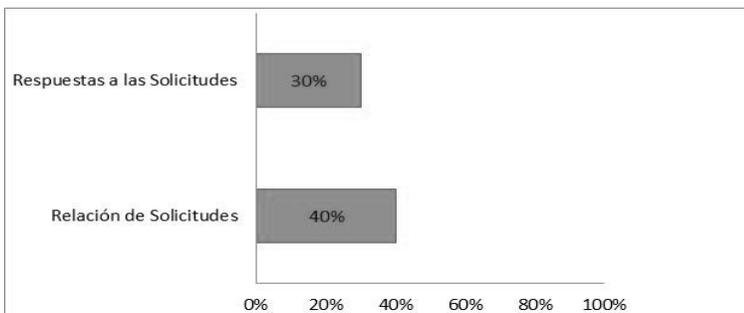
Fuente: Elaboración propia a partir de la información publicada en los portales de internet de los municipios del Estado de Quintana Roo.

Figura 7.- Información pública obligatoria a nivel municipal en el Estado de Quintana Roo (2015): Contrataciones de obra pública



Fuente: Elaboración propia a partir de la información publicada en los portales de internet de los municipios del Estado de Quintana Roo.

Figura 8.- Información pública obligatoria a nivel municipal en el Estado de Quintana Roo (2015): Acceso a la Información Pública



Fuente: Elaboración propia a partir de la información publicada en los portales de internet de los municipios del Estado de Quintana Roo.

