

El impacto económico de la Ley Federal de Transparencia en México

Por el Doctor Alfonso Hernández Valdez

[SEMBLANZA: Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Chicago e Investigador del ITESO]

Abril de 2007

1 Introducción

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) es el órgano de la Administración Pública Federal mexicana (APF) encargado de vigilar el cumplimiento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (Ley) en el Poder Ejecutivo Federal, a través de la promoción del ejercicio del derecho de acceso a la información, la resolución sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información, y la protección de los datos personales en poder de las dependencias y entidades.

En junio de 2006 se cumplieron tres años de vigencia de la Ley, y por esa razón el IFAI decidió empezar a estudiar los posibles efectos de ésta en distintos ámbitos de la vida social. Para ello se llevó a cabo un primer estudio cuyo objetivo general fue conocer el uso económico que se había hecho de la Ley y determinar si había tenido algún impacto concreto en algún sector de la economía. De manera más específica, el estudio realizó: a) un diagnóstico de los temas económicos que habían suscitado mayor interés entre los solicitantes de información a la APF, y b) una evaluación del posible impacto de la Ley en el sector de las telecomunicaciones, ya fuese en términos de competitividad, eficiencia, reducción de barreras de entrada, reducción de asimetrías de información, entre otros. Los resultados del estudio revelaron un uso económico de la Ley mucho más extendido de lo que se había supuesto originalmente, así como beneficios concretos para las empresas del sector de las telecomunicaciones que han hecho uso de la Ley, documentados a través de casos específicos.

2 Importancia del acceso a la información: diagnóstico general del uso económico de la Ley

Para inferir los posibles usos y las implicaciones económicas del uso que los sectores productivos habían hecho de la Ley, se extrajo una muestra representativa del universo de solicitudes de información que se habían realizado a toda la APF (más de 123 mil a mayo de 2006, descontando las solicitudes de acceso a datos personales). A partir del análisis de las solicitudes de esa muestra, se determinó que el objeto de las mismas podía clasificarse en 12 temas o categorías, 11 de los cuales tenían algún tipo de impacto económico (directo o indirecto). La clasificación quedó como sigue:

Cuadro 1. Clasificación de los temas de las solicitudes de información según impacto económico

Impacto económico	Tema o categoría
Directo	<ul style="list-style-type: none">- Concurso o licitación- Contratos y proveedores- Proyectos de inversión- Salarios y precios- Impuestos y aranceles- Datos y series económicas- Apoyos y subsidios- Regulación- Aplicación de la regulación

Indirecto	- Condiciones laborales y organigrama - Motivación “inquisitiva”
Sin impacto	- Diversos

Las categorías con impacto económico directo incluyeron aquellas solicitudes en las que la información que se requirió formaba parte de alguna actividad, proceso o toma de decisiones que generaba una clara consecuencia de tipo económico, ya fuese para el solicitante o usuario de la información, para algún otro actor o para ambos. Por su parte, la información con impacto económico indirecto agrupó las categorías que al parecer no tenían un uso económico directo, tales como la información sobre la dependencia o la que se solicitaba con fines inquisitivos o críticos hacia la asignación de recursos públicos, el desempeño gubernamental o las prácticas del sector público. Sin embargo, se consideró que este tipo de solicitudes presionaban la eficiencia gubernamental mediante la posible inhibición de la discrecionalidad administrativa y las ineficiencias del gobierno, y por ende tenían algún tipo de impacto en la economía en general.

Del total de solicitudes analizadas, 57% resultaron con impacto económico directo (IED), 30% con un posible impacto económico indirecto (IEI), y el restante 13% sin impacto económico. Los temas más comunes dentro de las solicitudes con IED fueron salarios y precios (19.3%), aplicación de la regulación (18.7%), contratos y proveedores (18.0%), datos y series económicas (17.3%) y regulación (10.7%) (véase el cuadro 2). Por otro lado, 65% de las solicitudes con IEI se refirieron al tema de condiciones laborales y organigrama, y el restante 35% fueron solicitudes que cayeron bajo la categoría de motivaciones inquisitivas (es decir, 10.5% del total de solicitudes analizadas).

3 Impacto de la Ley en el sector de las telecomunicaciones

Para analizar el posible impacto económico de la Ley en el sector de las telecomunicaciones, se extrajo una muestra representativa de las más de mil solicitudes de información que habían sido requeridas a la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel) a mayo de 2006, y se analizaron todos los recursos de revisión (quejas) interpuestos por los solicitantes (recurrentes) ante el IFAI en contra de la Cofetel a esa misma fecha. Para el caso de las solicitudes de información, se dispuso una clasificación similar a la realizada en el diagnóstico general, agrupando las solicitudes por temas o categorías según su tipo de impacto económico (directo o indirecto). En general se presentaron los mismos temas que en el diagnóstico general, sólo que se eliminó el de “apoyos y subsidios” (por no haberse encontrado solicitudes que requirieran este tipo de información), se modificó el de salarios y precios por el más específico de “precios y tarifas de interconexión”, y se agregó la categoría de “concesiones y permisos”, con IED. Por su parte, con los recursos de revisión se realizó un ejercicio de clasificación por temas muy similar al de las solicitudes de información, pero además se derivaron diversos análisis de caso a partir de algunos de los documentos que constaban en los expedientes de los recursos.

Del total de solicitudes analizadas para el caso de la Cofetel, 94% se clasificaron con IED, 4% con un posible IEI, y el restante 2% sin impacto económico. Los temas más comunes dentro de las solicitudes con IED fueron concesiones y permisos (43.3%), datos y series económicas (22.7%), regulación (18.6%), contratos y proveedores (13.3%) y aplicación de la regulación (7.2%) (véase el cuadro 2). Las cifras para los recursos de revisión fueron relativamente similares, con 87.3%

de éstos clasificados con IED, 6.4% con un posible IEI y el resto sin impacto económico. Los temas más comunes dentro de los recursos con IED fueron concesiones y permisos (47.6%), datos y series económicas (25.4%), aplicación de la regulación (20.6%), regulación (19.1%) y precios y tarifas de interconexión (7.9%).

Por su parte, el análisis de los recursos de revisión interpuestos en contra de la Cofetel permitió documentar algunos casos con impactos económicos concretos para las empresas que hicieron uso de la Ley. En un primer caso (expediente 286/04) se solicitaron copias de los convenios de interconexión local celebrados entre diversas empresas y concesionarios de telefonía local alámbrica e inalámbrica. Bajo la ley mexicana, la interconexión es un convenio entre particulares en el cual sólo interviene la Cofetel como regulador en caso de que las partes no lleguen a un acuerdo. Todos los convenios, sin embargo, deben inscribirse en el Registro de Telecomunicaciones. La Cofetel negó la información, señalando que no existía en sus archivos. El IFAI revocó la respuesta de la dependencia, ordenándole entregar copias de las versiones públicas de los convenios de interconexión solicitados, así como dar acceso al Registro de Telecomunicaciones, para que el recurrente pudiera también consultar los nombres de las empresas interconectadas con los concesionarios en cuestión.

Las versiones públicas de los convenios que se entregaron al recurrente contienen las tarifas y condiciones impuestas por los concesionarios originales para otorgar los servicios de interconexión a otros concesionarios o empresas (operadores) de telefonía local. Normalmente las tarifas de interconexión se estipulan entre los operadores a través de un proceso de negociación, y es frecuente que la Cofetel intervenga ya que las partes no logran un acuerdo. Las diferencias entre operadores suelen darse debido a que existen operadores dominantes que tratan de imponer sus condiciones de tarifas y de los cuales no se conocen sus verdaderos costos para proveer el servicio de interconexión. Así, al volverse públicos los convenios de interconexión se fortaleció la posición negociadora de los operadores más pequeños, lo cual pudo resultar en negociaciones más ágiles y que conllevaran una mejora en tarifas de interconexión. Ello redundaría de manera positiva en las tarifas finales de los servicios de telecomunicaciones para los consumidores.

En un segundo caso (expediente 865/06 y otros) se solicitaron las copias del contrato de servicios de telefonía local y de larga distancia a diversas dependencias y entidades (las más grandes de la APF en términos de presupuesto anual). La mayor parte de éstas entregó copias de los contratos de servicios de larga distancia, pero algunas no entregaron los de telefonía local. En todos los casos el IFAI resolvió instruir a las dependencias y entidades a entregar toda la información solicitada, tanto los contratos de larga distancia como los de telefonía local. Los contratos entregados al recurrente contienen información muy relevante para cualquier empresa o concesionario interesado en competir en el mercado de los servicios de telefonía otorgados a la APF, al menos por dos razones. Una es que con el contrato se puede conocer a detalle la normatividad y los trámites que aplican en los servicios de telefonía de la APF, cuya complejidad representa, con frecuencia, una barrera de entrada para las empresas interesadas en participar en la provisión de dichos servicios. Y la segunda es que con la información obtenida es posible establecer el tamaño del mercado de servicios de telefonía en el sector gubernamental. Ambos factores brindan mayor certidumbre a cualquier empresa interesada en participar en este segmento de mercado, lo cual puede facilitar la entrada de nuevos competidores que ofrezcan mejores condiciones a la APF.

Cuadro 2. Distribución de los temas de las solicitudes de información con impacto económico directo (cifras en porcentaje)

Categoría o tema económico	Solicitudes realizadas a toda la APF**	Solicitudes realizadas a la Cofetel**
Salarios y precios*	19.3	4.1
Aplicación de la regulación	18.7	7.2
Contratos y proveedores	18.0	13.3
Datos y series económicas	17.3	22.7
Regulación	10.7	18.6
Proyectos de inversión	10.0	6.2
Concurso o licitación	8.0	3.1
Apoyos y subsidios	6.0	0.0
Impuestos y aranceles	0.7	3.1
Concesiones y permisos	0.0	43.3

* En el caso de la Cofetel se refiere a precios y tarifas de interconexión.

** La suma de los porcentajes de cada columna es mayor a 100 porque hay solicitudes que abordan más de un tema económico.

4 Conclusiones

En México, la utilización de la Ley ha tenido implicaciones económicas claras: 57% de las solicitudes de información realizadas a toda la APF han sido sobre temas que implican un impacto económico directo, y la cifra aumenta a 94% para aquellas solicitudes realizadas en el ámbito de las telecomunicaciones. En el primer caso, el tema que suscita mayor interés económico es el de salarios y precios, mientras que en el sector de las telecomunicaciones es el de concesiones y permisos (véase el cuadro 2). Además, en este sector ha sido posible documentar varios casos donde diversos solicitantes han obtenido información que les ha permitido, entre otras cuestiones, mejorar su posición negociadora para celebrar convenios de interconexión local con concesionarios de telefonía local dominantes en el mercado, así como reducir barreras de entrada y aumentar la competencia en el segmento de los servicios de telefonía otorgados a la APF.