

Revista Técnica

sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior

Número 4

■ *Medios de comunicación y transparencia*

Ana Paula Ordorica

■ *Rendición de Cuentas y Análisis Económico del Derecho*

Francisco Valdés Ugalde
Gregorio D. Castillo Porras

■ *Transparencia en radiodifusión y telecomunicaciones*

Gabriel Sosa Plata
Mariana Torres Maldonado

■ *La transparencia y la gestión de los riesgos fiscales en México*

Jozef Draaisma

■ *Evolución del Marco Jurídico de la Fiscalización Superior en México*

Víctor Manuel Andrade Martínez

Revista Técnica

de la Auditoría Superior de la Federación

Número 4

Revista Técnica sobre Rendición de
Cuentas y Fiscalización Superior.

Año 3, número 4,
febrero de 2013 - agosto de 2013.
Publicación semestral editada, publicada
y distribuida por la Auditoría Superior
de la Federación. Av. Coyoacán 1501, Col
Del Valle, C.P. 03100, Distrito Federal.
Reserva de Derechos en trámite.
Responsable de la Distribución:
Auditoría Superior de la Federación.
Editor responsable: Lic. Luis Ernesto
Pi Orozco, Av. Coyoacán 1501, Col Del
Valle, C.P. 03100, Distrito Federal.

Los artículos firmados se consideran
responsabilidad exclusiva de su autor
y no necesariamente coinciden con
los puntos de vista de la Auditoría
Superior de la Federación.

Queda estrictamente prohibida la
reproducción de los contenidos e
imágenes de la publicación sin previa
autorización de la Auditoría Superior
de la Federación.

ÍNDICE

<i>Introducción</i>	5
<i>Medios de comunicación y transparencia</i> Ana Paula Ordorica	7
<i>Rendición de Cuentas y Análisis Económico del Derecho</i> Francisco Valdés Ugalde Gregorio D. Castillo Porras	17
<i>Transparencia en radiodifusión y telecomunicaciones</i> Gabriel Sosa Plata Mariana Torres Maldonado	29
<i>La transparencia y la gestión de los riesgos fiscales en México</i> Jozef Draaisma	47
<i>Evolución del Marco Jurídico de la Fiscalización Superior en México</i> Víctor Manuel Andrade Martínez	59
Bibliografía	75



INTRODUCCIÓN

El bloque de artículos de esta cuarta entrega de la **Revista Técnica** de la ASF, presenta un interesante conjunto de reflexiones y puntos de vista avalados por el conocimiento y depurado manejo de sus autores. Los asuntos tratados refieren aspectos de acceso a la información, economía, medios electrónicos, telecomunicaciones, política fiscal y del ámbito jurídico en su conexión con la sustancia de la fiscalización superior y materias vinculadas.

Los textos cumplen con mérito el propósito editorial de ofrecer un contenido de calidad y aportación sobre temas de nuestro acontecer que contribuya a la cultura de la rendición de cuentas en el país. Aunado a ello, desde su particular enfoque, cada artículo convalida el cometido de la publicación como medio de divulgación, abierto y plural, dirigido a todo público.

Bajo el título de “Medios de comunicación y transparencia”, Ana Paula Ordorica repasa las condiciones existentes en nuestro país –con sus referentes globales– para tener acceso y difundir la información pública. Plantea que se requiere hacer realidad el marco jurídico sobre la materia, situación que abonaría, inclusive, a la rendición de cuentas.

La colaboración de Francisco Valdés Ugalde y Gregorio D. Castillo Porras, “Rendición de cuentas y análisis económico del Derecho”, plantea con claridad y sólida argumentación académica la relación entre las materias que conforman el título de su artículo. El texto sitúa en relieve la trascendencia que éstas tienen en el marco democrático del Estado.

De Gabriel Sosa Plata y Mariana Torres Maldonado, es el artículo “Transparencia en radiodifusión y telecomunicaciones” que presenta una equilibrada revisión del consabido hermetismo que existe en ambos campos. Exponen resultados de algunos casos de afanes por obtener respuestas a solicitudes hechas con base en la aplicación de las normas correspondientes y presentan recomendaciones para el avance del derecho a la información pública.

En el contenido de su artículo, Víctor Manuel Andrade Martínez ofrece un panorama integral de la “Evolución del marco jurídico de la Fiscalización Superior en México”. Este bosquejo es de gran utilidad para conocer los antecedentes históricos, así como apreciar los cambios habidos y las características que tiene en la actualidad la revisión del empleo de los recursos públicos y del cumplimiento de los programas de gobierno. Asimismo, explica los cambios legislativos en proceso y, aún más, refiere expectativas.

“La transparencia y la gestión de los riesgos fiscales en México” de Jozef Draaisma, versa sobre los logros que nuestro país ha tenido para moderar contingencias que afectan el desarrollo económico, principalmente derivadas de la volátil renta petrolera y los desastres naturales. Sostiene el autor que aunado a ello, la transparencia financiera hace factible una aplicación del presupuesto con menos ajustes, lo que genera incentivos frente a los agentes económicos y el mercado, y los agentes políticos.

Esta breve mención de las características generales del contenido de las colaboraciones reunidas, pretende funcionar como una guía que fomente entre nuestros amables lectores la motivación por adentrarse en todas las páginas del ejemplar que con la mejor disposición editamos y distribuimos.

Como es menester, atentamente anunciamos que este ejemplar de la **Revista Técnica** de la ASF -al igual que los números anteriores-, está disponible en el portal institucional www.asf.gob.mx

MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y TRANSPARENCIA

Ana Paula Ordorica

En México existe libertad de prensa y libertad de expresión. Existe también un marco jurídico que garantiza la transparencia en las acciones de gobierno. Estas tres premisas son condiciones necesarias, más no suficientes para lograr medios de comunicación con acceso a la información pública. Para que los medios de comunicación puedan informar de manera clara, oportuna, precisa y veraz las acciones u omisiones del gobierno se requiere que el marco jurídico se aplique. Y de preferencia que se aplique de principio a fin: que aquello que los medios de comunicación den a conocer a la opinión pública pueda servir hasta como un mecanismo de rendición de cuentas. En México hemos avanzado gracias a la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, el IFAI. Pero aun estamos lejos de lograr la meta planteada.

Ana Paula Ordorica

Periodista, conductora del programa de radio Frente al País de Grupo Imagen y Paralelo 23 de Televisa. Columnista del periódico Excélsior.

Lic. en Relaciones Internacionales por el ITAM con estudios de Maestría en Historia en la Universidad Iberoamericana.

El público tiene derecho a saber. Esa premisa es el mantra de todo periodista que se jacte de serlo. Desgraciadamente, como en tantas otras cosas, del dicho al hecho hay un gran trecho. Y ese derecho a que el público se entere de lo que pasa, a que la información a la que acceda sea transparente, sufre de varios tropiezos en el camino.

Entre los muchos tropiezos para hacer transparente la información en México está la dificultad para acceder a ésta. Venimos de una tradición en donde la información pública, aquella que contiene los detalles sobre el qué, cómo y por qué hace o deja de hacer algo el gobierno, se considera propiedad del gobierno mismo.

En esa tradición quedan insertos unos medios de comunicación que también han nacido y crecido forjados con gobiernos fuertes y renuentes a la crítica. Unos medios de comunicación que Edmund Burke denominaba como el cuarto poder pero que en México han transitado desde el 'no pago para que me peguen' de José López Portillo hasta el 'vivo más contento porque ya no leo periódicos' de Vicente Fox.

Como espacios neutrales de discusión y difusión de la información; de las ideas y propuestas del gobierno ¿en qué consiste ese cuarto poder si no es en la capacidad de informar de manera clara, confiable puntual y transparente a la sociedad los asuntos de la esfera pública?

Los medios deben pues lograr revelar si los representantes realmente representan; si los funcionarios realmente funcionan y si el sistema de justicia es realmente justo. Y permitir que esas revelaciones lleven a una mejor relación sociedad-gobierno.

Ese es el reto que los medios enfrentan en el mundo entero. México no es la excepción.

En el presente ensayo me enfocaré en la relación actual que existe entre el gobierno, los medios de comunicación y la opinión pública. La pregunta que busca responder es ¿qué tanta transparencia existe actualmente en México y cómo hacen uso de ella los medios de comunicación?

Relación Gobierno-Medios de Comunicación-Opinión Pública

Según Alexander Meiklejohn hay dos funciones de la libertad de expresión y de prensa en una democracia. Por una parte, se trata de una función informativa: la libre expresión permite el flujo de información necesaria. Por la otra, se trata de una función crítica: los medios pueden servir de guardián en favor de los ciudadanos y ayudar asimismo a la libre crítica en el ejercicio del poder, y a la evaluación del desempeño de los políticos y de las instituciones.¹

Partimos de que los ciudadanos tenemos información imperfecta sobre las acciones del gobierno. Los medios de comunicación pueden aumentar las habilidades de escrutinio de los ciudadanos sobre las acciones de gobierno.

Además, los medios de comunicación pueden aumentar el incentivo de los políticos de responderle a los ciudadanos. Para los grandes, medianos y pequeños acontecimientos.

En un país como México, con miles de municipios, el que los medios de comunicación den a conocer lo que sucede en uno solo de estos municipios, cualquier irregularidad, pero también cualquier hecho positivo, genera este incentivo. Lo hace público. Lo hace de todos y no solo de unos cuantos habitantes.

A nivel nacional, el incentivo se conserva ya que los medios de comunicación ayudan a replicar y a dar a conocer todo tipo de actos de la autoridad. De nueva cuenta, los positivos y los negativos.

Pero para que esta información se de a conocer es necesario contar con un desempeño profesional del periodismo. Uno que busque, que investigue y que de a conocer clara y puntualmente. Desgraciadamente es aquí en donde México todavía se queda cojo, salvo contadas excepciones.

Primero porque no hay una tradición de periodismo de investigación. Vivimos en el periodismo de las declaraciones. Los titulares de los diarios tienen generalmente declaraciones de tal o cual funcionario, sin indagar qué es lo que la declaración que llamó la atención realmente significa.

■ ■ ■ ■ ¹ Manuel Alejandro Guerrero, *Medios de Comunicación y la función de la Transparencia*, capítulo I "Los medios, la democracia y la transparencia: el tipo ideal y su crítica" pp. 10.

En esta falta de periodismo de investigación también juega un papel importante el presupuesto y la forma como están concebidos los medios de comunicación en nuestro país. Hoy, para ser un periodista de referencia es necesario desarrollarse en varios medios: en radio, en televisión y en prensa escrita. El día tiene las horas contadas y a mayor exigencia en la extensión de la cobertura, menor exigencia se obtiene en el fondo de la cobertura. No hay de otra.

Por último, el periodismo de investigación en México sufre tropiezos porque el acceso a la información sigue dependiendo más de las filtraciones, de las relaciones con el poder y lo que éstas puedan intercambiar por favores.

Además, aun cuando tenemos leyes en materia de transparencia, éstas siguen siendo vistas como obstáculos a vencer por parte de la autoridad en lugar de un aliado que puede dar a conocer todo un buen desempeño, si a eso se aboca.

Esto último trataré en el siguiente apartado.

Marco jurídico de la información en México

En su libro sobre el derecho a la información, Sergio López Ayllón hace un breve recuento del largo proceso que nos tiene hoy en una comunidad mediatizada. Diría Giovanni Sartori que somos el *Homo-Videns*.

Este recuento va desde la invención del telégrafo en 1840 por Charles Wheatstone y Samuel Morse. Pasa por la invención del gramófono a principios de la segunda mitad del siglo XIX; la invención del teléfono (o el registro de su patente) por Alexander Graham Bell en 1876; la transmisión de los primeros mensajes inalámbricos de Guglielmo Marconi y Alexander Popoff en 1895; la proyección de las primeras películas en 1894; la transmisión de imágenes y aparatos fototelegénicos ya arrancando el siglo XX (1904); la primera transmisión de voz humana por ondas de radio hecha por Reginald Fessenden en 1906; la reproducción de las primeras imágenes por televisión en 1923; las primeras computadoras en los 40 y el primer satélite comercial de intercomunicación en 1962.²

■ ■ ■ ■ ² López Ayllón, Sergio, *El derecho a la información, capítulo IV, "Hacia una delimitación del derecho a la información"* pp. 133.

Aquí podríamos agregar la irrupción de internet en el ámbito público en los años 90 y la explosión de las redes sociales en el siglo XXI.

A la vez que se hacían todos estos grandes descubrimientos en el mundo, sobretodo en Europa y Estados Unidos, se comenzó a encontrar valor en la transmisión de información y se crearon las grandes agencias informativas para aprovechar este nuevo valor.

Entre 1830 y 1870 nacieron las grandes agencias de información. En 1835 nació la Agencia Havas, antecesora de lo que hoy es la France Presse; en 1848 nace en Nueva York la Associated Press; ese mismo año se funda en Alemania la Agencia Wolf y en 1851 nace en Londres Reuters.

Mientras todo esto ocurría con décadas de anticipación en el mundo, en México el marco jurídico de la información, mediante el cual un medio de comunicación o un periodista que trabaja en un medio de comunicación pueda acceder a ésta y la pueda divulgar, se dispuso primero con la Ley de Imprenta, promulgada en 1917, cuyo propósito fue buscar sancionar a los periodistas por atacar la vida privada, la moral o la paz pública.

De ahí, la siguiente discusión importante sobre transparencia y acceso a la información se llevó a cabo hasta la década de los 70 del siglo XX.

Además del retraso de México por entrar a delinear los qués, cómo, cuándo y quién o quiénes para divulgar y para dar a conocer la información, nuestro marco jurídico de la información resulta amplísimo. Tan amplio, que podríamos acuñar un nuevo dicho: dime en cuántas leyes y reglamentos de escondes y te diré qué tan poco transparente eres.

El marco jurídico de la información en México es muy complicado. Aquí un buen cuadro resumido de Sergio López Ayllón:

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/551/13.pdf>

Con tantas reglas y tantas restricciones a la clasificación de la información México debería ser un país con amplia libertad de prensa y con una relación poder-medios de comunicación-opinión pública de enorme avanzada.

No obstante, las reglas escritas sobre transparencia no pueden sustituir las debilidades en la aplicación de la ley y en las fallas de la misma democracia.

La libertad de información ha crecido de manera importante en México. La creación del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, el IFAI, no fue un paso menor. Pero a más de una década de su funcionamiento, es evidente que el Instituto por sí solo no garantiza transparencia.

El IFAI y las leyes que lo rigen, que ya han quedado plasmadas en la Constitución, buscan garantizar el derecho de acceder a la información para, entre otras cosas, fundamentar la confianza en las instituciones, pues permite conocer de forma transparente algo muy simple: que las instituciones realmente estén haciendo lo que les está mandado hacer de la forma en que deben hacerlo.

Esta información, para ser útil, debe contar con requisitos mínimos. Aquí cinco de los principales:

1. Completa: que los temas importantes no queden fuera.
2. Objetiva: que pueda ser verificable.
3. Confiable: que contenga datos útiles para que los ciudadanos, las organizaciones y los mercados tomen decisiones.
4. Accesible: que sea fácil de obtener sin discriminación y con oportunidad.
5. Comprensible: que sea fácil de entender.³

En la medida en que estos requisitos se cumplen, los medios de comunicación pueden hacer una labor periodística mucho más profesional y alejada de aquellas prácticas que tanto han prevalecido en México que implican la obtención de información de autoridades o 'fuentes' que la otorgan a cambio de favores, chantajes u otro tipo de relación que involucre intereses ajenos a la transparencia al comunicar un hecho.

Pero hoy en México es difícil cumplir con estos cinco objetivos. Pensemos en los grandes temas que se han querido ventilar en los medios de comunicación en años recientes. Desde los recursos para construir los

■■■■ ³ Guerrero, capítulo II: "Condiciones para la defensa de la democracia y la transparencia en los medios" pp 36.

segundos pisos del periférico cuando Andrés Manuel López Obrador era Jefe de Gobierno del Distrito Federal, hasta los recursos destinados a la construcción de la Estela de Luz en el sexenio de Felipe Calderón, la información ha sido incompleta; subjetiva; no confiable; no accesible y menos aun comprensible.

En el primer caso porque la información fue clasificada y poco a poco se ha ido desclasificando; en el segundo porque se enterró en pilas de documentos llenos de ambigüedades.

Entonces, ¿De qué sirve tener un IFAI si las dependencias del gobierno federal van a enterrar la información en archivos infinitos de papeles que al momento de solicitarse los datos quedarán protegidos por una de dos: una cantidad en dinero inviable para que se entregue el número de copias o una clasificación por varios años?

Vivimos pues en México en lo que Fox y Haight han denominado una transparencia opaca. En esta transparencia opaca la información es accesible en la teoría pero lo es mucho menos en la práctica.

A ello hay que agregar otro quid. En México, cuando se logra acceder a la información pública ésta no siempre se traduce en conseguir que los actores involucrados sean sujetos de rendición de cuentas. Nuestra transparencia pocas veces logra que un funcionario señalado rinda cuentas.

Ejemplo reciente de lo anterior lo tuvimos con el delegado de Coyoacán en el Distrito Federal, Mauricio Toledo. Después de que un diario de circulación nacional, *Reforma*, diera a conocer extorsiones y amenazas a inversionistas de su delegación⁴, el funcionario continuó y continúa a la fecha en su cargo. Algo que en sociedades con rendición de cuentas más avanzada sería insostenible.

Conclusiones

En México existe la libertad de expresión y la libertad de prensa. Por ello, los medios de comunicación pueden y deben de llevar a cabo su tarea

■ ■ ■ ■ ⁴ Y aquí vale la pena aclarar que la nota apareció firmada por STAFF. Es decir, no sabemos si un grupo de reporteros del diario hicieron la labor periodística de conseguir esta información o si fue una filtración para el periódico.

principal que es la de transmitir información que puede ser imperfecta o desconocida, de manera informada, desclasificada, clara y puntual a la opinión pública.

Una parte aguas para que así sea ha sido la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, el IFAI. No reconocerlo sería una mezquindad. Pero sobrevalorarlo sería una mediocridad.

El problema hoy para poder lograr unos medios de información que abonen aun más a la transparencia es que la libertad de prensa y de información viene acompañada en muchas ocasiones de resistencias conscientes e inconscientes.

El que exista libertad de expresión y libertad de prensa no garantiza por sí solo que tengamos acceso a información que pueda ser dada a conocer por los medios de comunicación.

Y es que la libertad de expresión no trata simplemente de reconocer el derecho que tienen los medios a expresarse con libertad, de reconocer su libertad de prensa y de radiodifusión.

La libertad de expresión que conlleva a la transparencia necesaria para que los medios de comunicación puedan dar a conocer información requiere que las reglas se cumplan.

Que no estén ahí simplemente para cumplir con un requisito democrático sino para proporcionar la información suficiente para que los medios puedan llevar a cabo la tarea natural del cuarto poder: ser el puente entre las autoridades y la opinión pública para que ésta última conozca que los funcionarios realmente funcionan o no.

Es todo un reto en el que hemos ido avanzando, lentamente, pero avanzando.



RENDICIÓN DE CUENTAS Y ANÁLISIS ECONÓMICO DEL DERECHO

**Francisco Valdés Ugalde
Gregorio D. Castillo Porras**

El análisis económico del Derecho no sólo aporta un criterio utilitarista y pragmático en la toma de decisiones, sobre todo en el ámbito de la decisión pública gubernamental. Si a dicho análisis se le da un enfoque garantista es posible vincular tal método de reflexión con la exigencia democrática de la rendición de cuentas como debería acontecer en cualquier Estado contemporáneo que se digne de ser democrático o de Derecho.

Ante las nuevas concepciones de la democracia más allá de lo electoral, los contenidos primordiales de la dignidad humana y los derechos fundamentales le dan cuerpo y sustancia a la vieja idea de la democracia, una democracia de contenidos. Parte de esos contenidos se reflejan en la rendición de cuentas y en el régimen de transparencia, pero no entendidas estas últimas como parte de la retórica discursiva o en el mejor de los casos como ideales utópicos. Por el contrario, la repercusión económica de estas figuras da cuenta de ejemplos reales y concretos que van desde consecuencias desastrosas por la falta de rendición de cuentas hasta de casos de éxito que perfilan a un Estado con instituciones y procesos actualizados.

Francisco Valdés Ugalde

Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México, Maestro en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede México y Licenciado en Ciencias de la Comunicación por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente.

Es Investigador Nacional Nivel II del Sistema Nacional de Investigadores de México. Miembro de la Academia Mexicana de Ciencias, entre otras muchas organizaciones. Colaborador semanal del diario *El Universal*.

Actualmente es Director General del organismo internacional Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede México.

Gregorio Castillo Porras

Es Abogado por la Escuela Libre de Derecho y cursó la Maestría en Derecho en la misma institución. Egresado del Instituto Interamericano de Derechos Humanos de San José de Costa Rica y del Instituto Internacional de Derecho Humanos de San Remo, Italia.

Especialista en temas de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales al haber sido funcionario en el IFAI, IFE, SCJN y del Instituto de Transparencia del Estado de México.

Actualmente es Secretario Técnico del organismo internacional Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede México.

El presente artículo aborda la vinculación de dos temas de actualidad en la agenda pública nacional: por un lado, la transparencia y la rendición de cuentas in genere y, por el otro, la función económica que las anteriores tienen desde una perspectiva de utilidad práctica conocida como análisis económico del Derecho.

Mientras que el Estado de Derecho exige al entendimiento contemporáneo o a la comprensión actual de lo que debe ser el Estado como organización política en la que el actuar de las instituciones y de los servidores públicos, así como el de la sociedad civil y sus integrantes, debe ajustarse a un marco jurídico de referencia, es claro que no sólo se trata de una composición fríamente normativa, insípidamente formalista o deshumanizadamente indiferente.

Pues al decir de Luigi FERRAJOLI, la construcción o producción legislativa no debe circunscribirse solamente a la formalidad procedimental de su hechura y a la legitimidad de los inventores legislativos, sino que además de esa democracia formal, las normas jurídica que le dan Derecho a ese Estado deben tener contenidos, sustancias y materias democráticas, que no son otra cosa que el respeto a la dignidad humana y a los derechos fundamentales de las personas. Es decir, la democracia material.

Y esa materia sustantiva del Estado de Derecho son los derechos fundamentales.

Pues bien, a partir de estas columnas o cimientos –como se desee ver– surgen una serie de instituciones que moldean y perfilan ese Estado de Derecho y ese respeto a los derechos fundamentales.

Una de esas figuras es, precisamente, el llamado régimen de transparencia y rendición de cuentas.

En la rica y reciente literatura sobre este tema en específico podemos arribar a una primera conclusión: un Estado de Derecho no puede entenderse sin transparencia ni rendición de cuentas. Dicho en sentido positivo, ser un Estado de Derecho que respeta los derechos fundamentales implica a fortiori un régimen de transparencia y de rendición de cuentas.

Al decir de Robert DAHL, uno de los más destacados autores sobre democracia y Estado contemporáneo, nos enseña que no es posible concebir a un Estado moderno que se diga democrático sin que en sus instituciones no encontremos una serie de normas y políticas públicas tendientes a transparentar el quehacer público y a generar una cultura de rendición de cuentas a la que están obligados los funcionarios estatales. Por pequeña que sea, el Estado debe contar con una dosis que lo haga transparente.

Ahora bien, ¿qué debemos entender por estos dos conceptos de los que tanto se habla y forman parte discursiva de nuestro entorno político? Sin duda, como refería Don Eduardo GARCÍA MÁYNEZ, aquí hay un tema de anarquía terminológica.

Intentaremos dar nuestra opinión.

La transparencia no supone más que la extrapolación de la cualidad física de ver a través de un objeto en el que no hay secretos para los ojos del espectador. La transparencia es un concepto genérico que nos permite conocer las razones de toda decisión pública.

En tanto, la rendición de cuentas es un concepto específico que ayuda a que esa transparencia se haga realidad. Pero para explicar la rendición de cuentas, siempre es útil hacerlo de la mano de otro concepto específico que abona elocuentemente a ese régimen de transparencia. Y nos referimos al derecho de acceso a la información pública.

Esto es, si transparencia en los términos aquí abordados se refiere al régimen jurídico y político por el cual cualquier individuo tiene la posibilidad de conocer las razones que llevaron a la autoridad a decidir tal o cual cosa, este esquema necesita de diversos mecanismos que lo hagan realidad. Dentro de esos mecanismos o herramientas encontramos a la rendición de cuentas, por un lado, y al derecho de acceso a la información por el otro.

La rendición de cuentas y el derecho de acceso a la información es una doble vía de ida y vuelta.

Expliquemos la ruta de ida.

Cuando el Estado y sus instituciones por medio de los funcionarios públicos por mandato de ley exponen motu proprio a los gobernados el

resultado periódico de las acciones y decisiones que han llevado a cabo, puede decirse que se trata de la rendición de cuentas.

Cualquier informe de labores o la información pública de oficio que se coloca en las páginas Web de las dependencias y entidades son claros ejemplos de esa rendición de cuentas.

Pero cuando esos ejercicios impulsados desde la sede gubernamental resultan insuficientes a la credibilidad ciudadana o atrayentes y se pretende ahondar en ellos, entonces la doble vía de la que les he hablado nos permite ir de regreso.

Pues, quien ahora acciona el resorte del mecanismo por virtud del cual se le exige a esa autoridad el conocer tal o cual información es el individuo.

Ahora expliquemos el camino de regreso.

Precisamente esa prerrogativa o exigencia asumida por los individuos frente al Estado para requerirle los documentos en los que basa su quehacer y gestión es el derecho de acceso a la información.

¿Cómo se vuelcan legislativamente estos dos instrumentos, junto con otros más, para poder conformar lo que hemos dado en llamar el régimen de transparencia?

Esencialmente debo señalar que esto se logra a través de las denominadas leyes de transparencia, algo todavía novedoso para nuestro país: por ejemplo, una ley federal a partir de 2002 y una cascada de leyes locales a partir de 2004, con sus honrosas excepciones que no es el caso abordar en este artículo.

Pero, ¿qué implica la referencia amplia de leyes de transparencia? Evidentemente y de forma muy particular a las normas que regulan los procedimientos de acceso de los particulares a los documentos que contienen información pública gubernamental.

Pero eso no es todo, sino que también en ese enorme conjunto de la legislación transparentista encontramos: toda norma relativa a la entrega y presentación de informes de labores, de fiscalización y auditoría, de revisión contable, de testimonio social, de control interno, de participación ciudadana (excepto la estrictamente electoral), de publicitación impresa y/o electrónica del quehacer público, de la importancia y conservación de los archivos públicos, entre muchos otros.

Excluimos de todo lo anterior el tema relativo a la protección de datos personales, puesto que no debemos caer en la ya tradicional tentación de haber conjuntado transparencia con datos personales.

¿Qué permite o en qué beneficia un régimen de transparencia y rendición de cuentas? No se trata de una moda que como tal es pasajera tal como algunos pretenden ver a estos temas. No, se trata y si me equivoco ruego me corrijan, del tema más novedoso y revolucionario hasta el día de hoy dentro de la agenda pública nacional y estatal. Aunque muy hecha la frase es muy cierta: la transparencia llegó para quedarse.

Pero eso no es todo, la transparencia tiene beneficios reales, constantes y sonantes:

- En términos electorales, es una bandera de campaña redituable si se respalda con hechos verdaderamente transparentes y no sólo retóricos: pues castiga la ineficacia y la deshonestidad, pero a la vez, premia a quienes muestran pericia para atender los intereses de sus electores dentro del marco de la ley.
- Igualmente, en términos de campaña, la promesa formulada puede ser incumplida y decepcionante, o compromiso gubernamental cumplido.
- Desde la óptica del análisis económico del Derecho, diría Richard POSNER, se utilizan los conceptos y métodos económicos para explicar el efecto de las leyes, con el objeto de determinar qué reglas legales son económicamente eficientes, y predecir qué leyes deberían ser promulgadas.

Precisamente, es así como puede explicarse el caso de las leyes de transparencia y, en general, el régimen de transparencia y rendición de cuentas. No sólo porque es concepto ideal de las democracias contemporáneas, sino porque tiene efectos positivos y de eficacia económica micro, pero sobre todo, macro.

- En cualquier rubro jurídico-económico la transparencia incide: competencia económica, inversión extranjera y propia, comercio internacional, derechos de los consumidores, protección jurídica de la propiedad y de los contratos, impartición de justicia o de resolución de conflictos mediante mecanismos alternativos, definición de mejoras a los sistemas penales, los costos de la democracia en términos de dinero, etcétera.

- En la parte tecnológica, este régimen de transparencia ha hecho eco de las nuevas tecnologías y es a partir de aquél que se mencionan en el artículo 6º de la Constitución General de la República el uso de las mismas para el establecimiento de procedimientos sencillos y rápidos que permitan satisfacer las necesidades ciudadanas de la rendición de cuentas y la puesta en marcha del derecho de acceso a la información pública. En fin, lo que en alguna ocasión mencionamos como “hasta que la tecnología llegó a la Constitución” por la vía de la transparencia.
- Finalmente, desde la perspectiva social la transparencia sirve para construir confianza y credibilidad ciudadana.

Y ya que hemos mencionado el tema del análisis económico del Derecho, ahora le damos hilo conductor a esta exposición en torno a dicho tema.

Mucho se ha hablado de la transparencia y de la rendición de cuentas como parte del temario y de la agenda de las políticas públicas, del régimen de Estado de Derecho, de la rendición de cuentas a cargo de la administración de las instituciones gubernamentales e incluso, como un valor de la democracia contemporánea.

Cuestiones ciertas, pero sobre todo, acertadas. Pero se ha dejado de lado el tópico de lo económico y la estrecha relación que mantiene con la transparencia.

Sin embargo, tampoco debe caerse en el riesgo en el que los juristas, politólogos o administradores públicos han incurrido: ver el tema aisladamente en una forma purista.

Así, por ejemplo, la existencia de una Ley de Transparencia o de Acceso a la Información vista desde una óptica reduccionista pudiera sintetizar artificialmente que tan sólo se trata de un derecho fundamental consagrado en la Constitución y que en forma idealista sirve únicamente para que los particulares conozcan la información generada o que obra en los archivos de las instituciones públicas.

Pero no es así: hay que vincular el tema de transparencia desde una perspectiva mucho más completa, es decir, multidisciplinaria. Pero en nuestro caso, desde un eje focal principal: el análisis económico.

Este análisis no debe comprenderse como una simple referencia numérica, sino en la utilidad, eficacia y finalidad de la transparencia en términos económicos.

Precisamente, a partir de la corriente filosófica pragmática de la teoría del Derecho y la Economía generada en las aulas de la Escuela de Derecho de la Universidad de Chicago, es que se comprende la utilidad práctica de las políticas públicas, de las instituciones gubernamentales, de las figuras jurídicas y de las democracias occidentales.

Esa corriente de pensamiento surgida a partir de las dos últimas décadas del siglo XX, es lo que se conoce como el Análisis Económico del Derecho.

Es pertinente, entonces, hacer una breve alusión a dicho pensamiento filosófico, que si bien se le da una forma de cuerpo doctrinal, tiene sus más hondas raíces en el criterio pragmático de la jurisprudencia angloamericana en la vertiente de lo que se conoce como: the best choice, forjada en la tesis analítica del inglés John AUSTIN.

Sí, la mejor elección en una decisión es aquella que reporta el mayor beneficio al más bajo costo. Hay que imaginar entonces cómo se traslada este principio a las decisiones de los jueces: ¿cuál es la mejor decisión para el Estado al impartir justicia que satisfaga a las partes, le dé la razón legal al que la tiene, genere el menor costo económico al erario público y cumpla los propósitos del liberalismo económico o mercado libre?

Ahora bien, ante esta antecedente, la Escuela de Derecho de Chicago y probablemente con uno los expositores más relevantes de la jurisprudencia norteamericana mismo que ya he mencionado, Richard POSNER, se inicia la corriente del Análisis Económico del Derecho.

Esto conlleva a la clásica pregunta que en un momento dado le hicieron a Max WEBER respecto al fracaso de la República de Weimar en la Alemania de entre guerras: ¿cómo en un país democrático la economía se vino abajo? Cuando frente a esta cuestión, se gestaban los pininos de las dictaduras fascistas europeas que demostraban curiosamente que en un régimen autoritario, las condiciones micro y macroeconómicas eran altamente positivas. Ese fue el paso de la República de Weimar a la Alemania nacionalsocialista.

WEBER respondía que la democracia no va de la mano con una buena economía y que sería absurdo pensar que forman una pareja consustancial.

Pero que en condiciones de libertades individuales tarde o temprano se propicia un esquema satisfactorio de economía de mercado, lo cual esto último no acontece en un escenario autoritario que inhibe, precisamente, la libertad económica.

Luego entonces, si se trasplanta este modo de explicar la realidad social al caso de transparencia, se puede considerar que el régimen de rendición de cuentas, de acceso a la información pública y de protección de datos personales están hechos en la medida en que resultan económicamente eficaces y positivos.

Precisamente, en el análisis económico del Derecho se razona a partir de dos enfoques: el positivo y el normativo.

El enfoque positivo radica en la eficacia económica de la norma: por ejemplo, para la obtención de crédito internacional ante el Banco Mundial o para la pertenencia ante sedes como la OCDE y la OMC, o bien, para la concertación de tratados internacionales de libre comercio, un punto para calificar a favor es que un país cuente con una ley de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales.

¿Por qué? La respuesta no es tan esotérica, mística o elevada como pareciera. Una ley de este tipo favorece:

- Que los inversionistas extranjeros conozcan la normatividad y los trámites administrativos que las autoridades nacionales establecen para que determinen la conveniencia costo-beneficio de invertir fondos, operaciones financieras e incluso, instalar infraestructura de procesos de producción; en última instancia, genera confianza para invertir. Para eso sirve la transparencia y el acceso a la información pública.
- Que los consumidores o los demandantes de bienes y servicios, por un lado, conozcan las opciones de los oferentes de esos bienes y de los prestadores de esos servicios, en términos de calidad y prestigio comercial. Y por el otro, se vean resguardados de una oferta agresiva e invasiva de los espacios de intimidad y privacidad. Para eso sirve también el acceso a la información y la protección de los datos personales.

- Que los agentes de los procesos de producción horizontal y vertical cuenten con condiciones de competitividad y se eviten acuerdos que dolosamente perjudiquen la competencia económica. También para eso sirve el régimen de transparencia.

El enfoque normativo, que es el otro pilar del análisis económico del Derecho, implica la predicción de los casos reales a partir de la construcción de normas jurídicas que encaucen las condiciones que permitan, precisamente, predecir el comportamiento de los agentes económicos.

La predicción de efectos económicos de las leyes se basan en un modelo clásico de la economía: la maximización de la eficacia de Wilfredo PARETO o la utilidad marginal decreciente.

Y si hay quienes se atreven a cuestionar la utilidad de lo anteriormente mencionado, la realidad práctica les ofrece una respuesta mucho más contundente:

México, en términos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, no satisfizo el principio de transparencia y lo llevó a un largo y costoso arbitraje internacional, en el ya célebre caso Metalclad Corporation vs. Estados Unidos Mexicanos, debido a que por transparencia insuficiente o mejor dicho por falta de ella, un Ayuntamiento de San Luis Potosí colapsó una inversión millonaria para el confinamiento de residuos peligrosos, que en un principio fue autorizado por el Gobierno Federal.

El laudo arbitral condenó a México al pago de US\$16,685,000.00.

Por ello, la transparencia y el acceso a la información permiten condiciones de libertad e igualdad dentro del mercado. De lo contrario, se tornaría a prácticas cuya opacidad propiciarían el cortejo de los empresarios a los funcionarios públicos para obtener ventajas indebidas en demérito de la competitividad, de los consumidores y, en última instancia, del libre juego de los factores económicos.

No nos resta más que abonar y dejar en la reflexión ejemplos concretos que no se podrían imaginar si la transparencia no existiera:

- Durante la década de 1990 Uruguay logró salir de los apuros financieros cuando se ordenó "cristalinidad" a los bancos respecto de las comisiones que cobraban a los cuentahabientes, mismas que ante lo arcano y el secretismo místico de las operaciones y cálculos

financieros les permitían inflar o sobrevaluar esas comisiones en perjuicio de los cuentahabientes.

De no haberse exigido esas condiciones de transparencia en los bancos, hubiese continuado la práctica de que era más entable guardar el poco ahorro en el banco, a que se carcomieran esos fondos en los cobros de comisiones. Pues como bien se sabe: dinero que no circula, estanca la economía.

- Refiere Enrique QUINTANA, columnista financiero de un conocido periódico de circulación nacional, que durante los años 70, cuando Banco de México aún dependía del Poder Ejecutivo, se mantenía en plena secrecía las cifras de las reservas en dólares y las variaciones y fluctuaciones que tenían.

De tal modo que, ante la perplejidad de algunos y la ignorancia de muchos: se promovía inversión extranjera en algo que se describía poco menos como el paraíso de la inversión latinoamericana ante el llamado boom petrolero; se nacionalizó la banca con el estrepitoso fracaso sabido; y, se estableció una política monetaria de tipo de cambio fijo que llevó a una de las peores crisis económicas que México ha vivido.

Y la pregunta muy acertada que formula QUINTANA es: ¿hasta dónde se justifica que el Estado cuente con información privilegiada para operar los mercados, cuando las consecuencias han sido desastrosas? La respuesta les pedimos a los lectores que sean ellos quienes la formulen.

Por ello, la transparencia en términos económicos propicia:

- Eficacia de las leyes.
- Eficiencia del sector público y de las políticas públicas.
- Competitividad de los mercados y de los agentes económicos.
- Protección de los consumidores.
- Permisibilidad para un libre juego razonable de la oferta y demanda, cuyas variaciones sean imputables a condiciones de calidad de bienes y servicios y accesibilidad en los precios.

- Regímenes jurídicos que aseguren los derechos de propiedad y contratos como base de la economía formalizada jurídicamente.
- Rapidez y sencillez en la solución de conflictos sin necesidad, incluso, de acudir a las estructuras judiciales (teorema de Ronald COASE).

Pero no debe perderse de vista algo: la transparencia en términos económicos no es una panacea, pero sí un ingrediente primordial e indispensable para resolver esos problemas.

No nos resta más que cerrar con las dos siguientes reflexiones:

La primera propuesta por el propio Richard POSNER:

Quienes no son economistas tienden a asociar la economía con el dinero, el capitalismo, el egoísmo, una concepción minimizadora e irrealista de la motivación y del comportamiento humano, un formidable aparato matemático y una afición por las conclusiones cínicas, pesimistas y conservadoras.

Se ganó el apelativo de “ciencia desconsoladora” debido a la tesis de Thomas Robert MALTHUS de que la hambruna, la guerra y la abstinencia sexual eran las únicas formas en que podía equilibrarse la población y la producción de alimentos. No obstante, ninguna de estas constituye la esencia de la economía.

Y la otra reflexión deriva de James MCGILL BUCHANAN, Premio Nobel de Economía en 1986, que refiere:

“No es un asunto de moralidad, sino de establecer el sistema de incentivos adecuados para que los agentes rindan cuentas a sus principales”.

TRANSPARENCIA EN RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES

Gabriel Sosa Plata
Mariana Torres Maldonado

El presente texto tiene como objetivo dar a conocer los avances y desafíos en materia de transparencia en radiodifusión y telecomunicaciones, luego de la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en 2003. Para mayor claridad sobre el tema, se exponen algunos ejemplos sobre información obtenida y negada por parte de algunos sujetos obligados, en los últimos años. Al final se hacen recomendaciones muy puntuales para avanzar en un derecho, el de la información, como uno de los ejes fundamentales en un Estado democrático.

Gabriel Sosa Plata

Es Profesor e Investigador de Tiempo Completo en la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco. Maestro en Ciencias de la Comunicación por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Ganador de dos premios nacionales de investigación otorgados por el Consejo Nacional para la Enseñanza y la Investigación en Ciencias de la Comunicación (CONEICC). Autor de los libros *Innovaciones tecnológicas de la radio en México* (Fundación Manuel Buendía, 2004), *Las mil y una radios* (McGraw-Hill, 1997) y de artículos publicados en 15 libros colectivos y revistas académicas. Columnista del periódico *El Universal*.

Mariana Torres Maldonado

Es periodista egresada de Ciencias de la Comunicación de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales en la UNAM, sus trabajos siempre han estado enfocados al estudio de los medios y las telecomunicaciones. Actualmente, es Jefa de Redacción en la agencia informativa regional especializada en telecomunicaciones Mediatelecom y es coordinadora del Comité de Difusión en la Asociación Mexicana de Derecho a la Información.

Hasta antes de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, aprobada en 2002 y en vigencia desde 2003, era prácticamente imposible obtener información que poseía el gobierno federal sobre radiodifusión (radio y televisión abiertas) y telecomunicaciones, un sector estratégico para el desarrollo nacional.

La información relacionada con el uso y explotación del espectro radioeléctrico, la comunicación vía satélite y las redes de telecomunicaciones, se consideraba –y no es exagerado afirmarlo– como un secreto de Estado. De esta manera, era muy poco probable que el ciudadano tuviera copia del título de concesión de un canal de televisión, supiera la cantidad de frecuencias libres y susceptibles de explotar en una ciudad determinada o conociera el registro de las empresas sancionadas por violaciones a la Ley Federal de Radio y Televisión.

Durante décadas, el gobierno manejó así esta información porque la discrecionalidad permitía que con el otorgamiento de concesiones y permisos se hicieran alianzas políticas o se beneficiara a empresarios, amigos o familiares de los grupos en el poder. También, obvio, fomentaba la corrupción y se podía incidir impunemente en las políticas editoriales de espacios informativos de la radio y televisión mediante amenazas de revocación de concesiones o sanciones administrativas por supuestos incumplimientos a la legislación.

La estructura actual de la radiodifusión y las telecomunicaciones se explica en parte por esa discrecionalidad. Cientos de concesiones se otorgaron durante décadas sin procesos de transparencia y sin que el ciudadano supiera por qué un particular y no otro había sido beneficiado con alguna frecuencia de radio, televisión o de servicios de telecomunicaciones. El resultado: una alta concentración de medios y telecomunicaciones en pocas manos.

Fue hasta 1995, con la Ley Federal de Telecomunicaciones, que el gobierno fue amarrado de las manos para otorgar las concesiones de telecomunicaciones. A partir de ese momento, sólo podía ganar una frecuencia quien pagara más por ella, aunque prevaleció la práctica de negar a la ciudadanía la posibilidad de conocer expedientes relacionados con esas concesiones y en general sobre el quehacer del gobierno, en

particular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel) y la Secretaría de Gobernación.

En cuanto a la radiodifusión, el cambio vino con la reforma que se hizo a la Ley Federal de Radio y Televisión y a la Ley Federal de Telecomunicaciones en el año 2006. Luego de la resolución de la Suprema Corte de Justicia, producto de una acción de inconstitucionalidad en contra de dicha reforma (más conocida como “ley Televisa”), las concesiones de radio y televisión abiertas deben otorgarse mediante un proceso de licitación pública, es decir, un concurso abierto en el que el factor económico (la contraprestación) no es el determinante para elegir al beneficiario de alguna frecuencia.

En todo caso, ya para el 2006 se contaba con la aludida Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la cual ha incentivado la transparencia y la rendición de cuentas, aunque, como veremos más adelante, es necesario avanzar más para que los ciudadanos tengamos acceso a información de un sector que, como se ha dicho, es motor de la economía nacional y actor fundamental en la vida cotidiana de la mayoría de los mexicanos.

Casos transparencia

La Constitución Política mexicana reconoce el acceso a la información como un derecho fundamental de los particulares. La obligación correlativa que da vida a dicha prerrogativa corresponde a las instituciones públicas cuyos funcionarios tienen el deber no sólo de proporcionar la información que se les solicite con base en las legislación, sino también de transparentar las decisiones relacionados con su desempeño.

Como afirma Marco A. Morales Barba: “Un gobierno transparente es aquel que permite a los ciudadanos observar cómo se toman las decisiones y cómo se ejerce la autoridad. Para ser transparente, un gobierno debe cumplir con la obligación tanto de presentar información a los ciudadanos sin mediar solicitud alguna, como a proveer toda la información que soliciten los ciudadanos”.¹

■ ■ ■ ¹ Morales Barba, Marco A., *Transparencia y medios de comunicación, México, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, 2008, p. 8.*

El derecho a la información es el derecho de toda persona de solicitar y obtener, mediante procedimientos sencillos y expeditos, la información contenida en los documentos que el Estado, a través de sus instituciones, genera, obtiene, adquiere, transforma o conserva, siempre que no haya sido clasificada como reservada o confidencial en los términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

De acuerdo con esta ley (artículo 13), la información reservada es aquella que pueda: a) Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional; b) Menoscar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros estados u organismos internacionales entreguen con carácter de confidencial al Estado Mexicano; c) Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país; d) Poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona, o e) Causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado.²

También se considera como información reservada (artículo 14): a) Los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal; b) Las averiguaciones previas; c) Los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado; d) Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva, o e) La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada.

Es decir, prácticamente todo o casi todo puede saber el ciudadano sobre lo que hay alrededor de las concesiones y permisos de radiodifusión y telecomunicaciones: titulares, contenido de los títulos, estudios, asesorías, operación técnica, sanciones administrativas, programas de concesionamiento, etc.

■■■■ ² *Ley Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, Diario Oficial de la Federación, 11 de junio de 2002, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/244.pdf>*

Ahora bien, aunque desde 1960, la Ley Federal de Radio y Televisión estableció un registro de concesiones y permisos, en la práctica no estaba disponible al público. Las reformas de 2002 y 2006 establecieron una mayor transparencia sobre la información relacionada con la radiodifusión al ampliarse el Registro de las Telecomunicaciones al sector de la radiodifusión. El Registro de Telecomunicaciones incluye, entre otros datos, los títulos de concesión, los permisos y las asignaciones otorgadas, las modificaciones de carácter legal o técnico de las concesiones o permisos y los datos generales por categoría, modalidad y distribución geográfica. Asimismo, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece en su artículo 7 que los sujetos obligados deberán poner a disposición del público y actualizarla “las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquéllos”.

Gracias a las posibilidades de esta ley, los autores de este artículo hemos llevado a cabo solicitudes de información o consultas en los sitios web de diferentes dependencias del gobierno federal (como la misma SCT, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Salud, etc.) organismos de la administración pública federal (como Cofetel, la Comisión Federal de Competencia, etc.), que nos han permitido conocer aspectos antes desconocidos para la sociedad en esta materia. A continuación algunos ejemplos:

Sanciones de RTC a estaciones de radio y televisión. Hasta antes de la ley de transparencia, era imposible saber qué empresas habían sido sancionadas por la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía (RTC) de la Secretaría de Gobernación por violaciones a la Ley Federal de Radio y Televisión. A partir de una solicitud a dicha dependencia, pudimos saber que Televisa es la empresa de radio y televisión más sancionada por esta dependencia con multas que superan los 10 millones de pesos entre enero de 2002 y mayo de 2009. Le sigue Televisión Azteca con más de 4 millones de pesos en multas en el mismo periodo. De los 549 procedimientos administrativos por violaciones a la Ley Federal de Radio y Televisión y su Reglamento, el 80 por ciento correspondieron a ambas televisoras.

En el caso de la radio, la empresa con más incumplimientos a la legislación es Radio Uno, de Grupo Fórmula, durante el periodo referido. En “corrupción del lenguaje” acumuló el mayor número de faltas, 34, particularmente por el contenido de uno de sus programas nocturnos más exitosos, denominado “El Panda Show”.³

■■■■ ³ Sosa Plata, Gabriel y Karina Judith Godines, “Televisa, la más sancionada por RTC”, en revista Zócalo N° 115, septiembre 2009, pp. 38-40.

Refrendos de concesiones. De acuerdo con información solicitada a la Cofetel, pudimos saber que este órgano había otorgado hasta los primeros días de enero de 2012 un total de 253 refrendos de concesiones de radio, por los cuales, con base en la reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión del 2006 (“ley Televisa”), se han tenido que hacer contraprestaciones económicas, lo que antes no ocurría. De los 253 concesionarios, 151 pagaron la contraprestación en una sola exhibición y 151 lo harán en 10 y 12 anualidades.⁴

“Difuminado” de Santiago Creel. Luego de una solicitud de información a RTC, nos enteramos que el expediente que se abrió para sancionar a Televisa por el “difuminado” del entonces presidente del Senado, Santiago Creel, en un noticiario transmitido el 2 de julio de 2008 continuaba abierto hasta 2011. En su momento, RTC decidió imponer dos multas a la televisora porque con aquella acción ésta violó el artículo 63 que prohíbe la transmisión de “imágenes procaces”, así como la Constitución y las obligaciones del título de concesión en cuanto al “respeto a la persona”.

Televisa pagó las multas, lo que suponía una aceptación de la falta. Sin embargo, el 14 de octubre de 2008, presentó una demanda de nulidad de la resolución de RTC ante la Décimo Primera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa por, entre otras razones, “carecer de la debida fundamentación y motivación que ordena el artículo 3º de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo”. Desde entonces, RTC continúa defendiendo su posición y Televisa la suya.⁵

Canal 28 y sanción de CFC. En el 2008, solicitamos a la Cofetel copia del expediente de Canal 28 para conocer su situación jurídica y, entre otras cosas, supimos que Administradora Arcángel, propiedad de Olegario Vázquez Raña, empresa beneficiaria del traspaso de la concesión de ese canal, fue multada por la CFC por la cantidad de 221 mil pesos a por “no haber notificado oportunamente una concentración que tenían la obligación de hacer previamente a su realización”.

■ ■ ■ ■ ⁴ Sosa Plata, Gabriel, “Radio y sus refrendos ¿quién da más?”, columna Telecom y Medios, El Universal, Cartera, 10 de febrero de 2012.

⁵ Sosa Plata, Gabriel, “Creel: a tres años de ser ‘borrado’ en la tv”, La Silla Rota, 13 de julio de 2011, disponible en http://www.lasillarota.com/index.php?option=com_k2&view=item&id=15458:creel-a-tres-a%C3%B1os-de-ser-%E2%80%9Cborrado%E2%80%9D-en-la-tv&Itemid=68, consultado el 1 de marzo de 2013.

También supimos que la concesión de canal 28 debió haber sido revocada por sus irregularidades jurídicas y las innumerables promesas incumplidas de inicio de operaciones, independientemente de lo ocurrido con esa concesión: un procedimiento de nulidad de concesión, amparos perdidos por el gobierno, demandas por difamación, denuncias en la Contraloría Interna y mucho más, contenidas en un expediente de miles de páginas.⁶

Revistas ilícitas. En el caso de medios impresos hemos obtenido información antes desconocida. En el 2010 preguntamos a la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas, de la Secretaría de Gobernación, sobre medios impresos que habían violado la Ley de Imprenta de 1917 y el Reglamento sobre Publicaciones y Revistas Ilustradas de 1981, y nos informó que del 2006 y hasta marzo de 2010, se habían declarado como ilícitas 49 publicaciones, principalmente por ser contrarias a la moral y a la educación. De ese total, 13 correspondieron al 2006, 24 al 2007, siete al 2008, cuatro al 2009 y en 2010.

Los títulos de algunas de estas publicaciones pueden darle idea de su contenido: *Eroticón, Al Rojo Vivo, Nueva Galería Erótica, Erotic Fan, Chicas 18, Hembras, Tacones Altos, Super Culos, Ángeles de Pasión, Hechas Cuero, Porno Obscenidades, Ardientes Amas de Casa, Historias de Pelos, La Novela de la Calentura, Perversiones Sexuales, Corridos Marranos, Escuadrón Orgasmo, Tangas y Bikinis y Parejas Perversas*. De igual manera existió una, *Pulso de la Frontera*, en la que además de atentar contra las “buenas costumbres”, se exaltaba la violencia, por lo que fue declarada ilícita, aunque su director se defendió promoviendo un amparo que no prosperó.⁷

ASF Y CFE

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) ha contribuido destacadamente en la transparencia en el sector. De entre las auditorías recientes que ha llevado a cabo destaca la que hizo sobre el proceso de licitación de dos hilos de fibra oscura de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) a principios de 2012.

■■■■ ⁶ Sosa Plata, Gabriel, “Cadena 3: revelaciones a dos años”, columna Telecom y Medios, *El Universal, Cartera*, 24 de junio de 2008, disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/columnas/72132.html>, consultado el 1 de marzo de 2013.

⁷ Sosa Plata, Gabriel, “Cadena 3: revelaciones a dos años”, columna Telecom y Medios, *El Universal, Cartera*, 24 de junio de 2008, disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/columnas/72132.html>, consultado el 1 de marzo de 2013.

Luego de concluir la Auditoría Financiera y de Cumplimiento 10-118TOQ-02-0749 DE-116, la ASF señaló que no debió otorgarse la concesión a las empresas Televisa, Telefónica y Megacable, ganadores de la licitación a través de la empresa Grupo de Telecomunicaciones de Alta Capacidad, porque no era conveniente ni rentable para el Estado mexicano. Además, de acuerdo con la Auditoría, implicaba una pérdida, pues a diciembre de 2010, la Coordinación de CFE Telecom había celebrado 90 contratos con 54 empresas, lo que generó ingresos por 248 millones 859.4 mil pesos, es decir una rentabilidad de 5.8 por ciento anual.

Pero con la licitación se obtuvo un ingreso de 883 millones 815.4 miles de pesos en un contrato a 20 años, es decir, en promedio 44 millones 190.7 miles de pesos por año. Si esta cantidad se divide entre 4 millones 304 mil 907 pesos de activos productivos, tiene un indicador anual de rentabilidad sobre activos de uno por ciento.⁸

Otro caso relevante en el cual intervino la ASF fue en la Licitación 21, en la cual se concesionó la banda de 1.7 Ghz. La ASF abordó la licitación 21 a través de una auditoría especial a la SHCP porque fue la responsable de fijar el precio mínimo para los bloques de espectro que licitó la Cofetel.

Sin embargo, la ASF se abstuvo de emitir un dictamen porque cuando concluyó el trabajo sobre la Cuenta Pública 2010 había una larga lista de litigios interpuestos por una filial de Grupo Iusacell que abarcaban desde la emisión de bases de licitación hasta la entrega de títulos de concesión a la sociedad integrada entonces por Televisa y Nextel y la explotación de los mismos.

Casos de nula transparencia

Como se ha precisado, los avances en materia de transparencia han sido importantes en el sector. Sin embargo, las resistencias continúan. El Observatorio de las Telecomunicaciones en México (Observatel), desde su surgimiento en 2011, ha venido haciendo un conjunto de solicitudes sobre diversos asuntos, algunos de ellos muy polémicos por los intereses en juego, pero las respuestas de diversas dependencias y órganos del gobierno han sido en sentido negativo.

■ ■ ■ ■ ⁸ Auditoría Superior de la Federación, “Explotación de particulares de la red de Fibra Óptica Oscura de la CFE”, Informe de auditorías de la cuenta pública 2010. Disponible en: http://www.asf.gob.mx/Publication/142_141_Informe_de_auditorias_de_la_cuenta_publica_2010_Index, consultado el 3 de marzo de 2013

Un recuento elaborado por esta organización de la sociedad civil revela algunos de los casos más notables de poco o nula transparencia:

Licitación 21. En enero de 2011, la SCT negó a Observatel la información solicitada respecto a los títulos de la Licitación 21 otorgados a NII Digital S. de R.L. de C.V., empresa de Televisa y Nextel, por considerarla información reservada, toda vez que los efectos naturales y jurídicos derivados de la entrega de los títulos relacionados con la Licitación 21 no habían concluido. Esto porque existían dos juicios de amparo en los cuales se otorgó la suspensión definitiva, a efecto de paralizar los efectos naturales y jurídicos derivados de la entrega de los títulos de concesión relacionados a la Licitación 21.⁹

Licitación de frecuencias de televisión abierta. En diciembre de 2011 Observatel solicitó a la Cofetel hiciera públicos todos los datos de la consulta pública que el organismo realizó para detectar el interés de la sociedad y de los inversionistas respecto de licitar una tercera y cuarta cadena de televisión abierta. Sin embargo, se le negó la información, bajo el argumento de que estaba en el previsto de un proceso deliberativo.

Asimismo se solicitaron las copias de versiones estenográficas de las sesiones del pleno de la Cofetel (18 y 25 de enero de 2012) en las que se ha abordado el tema. Sin embargo, la mayor parte de los documentos fueron mutilados y así entregados a los solicitantes para evitar que los puntos de vista de los comisionados fueran conocidos por la sociedad.¹⁰

Renaut. En marzo de 2012 Observatel pidió conocer el costo que representó el Registro Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil (Renaut) a la Cofetel y a la Secretaría de Gobernación.

Cofetel respondió que en ningún momento administró la información relativa al Renaut, mientras Secretaría de Gobernación comunicó que correspondía a SCT a través de Cofetel supervisar la elaboración y actualización del Renaut, ya que esta dependencia (la Segob) se había limitado a validar la CURP que los usuarios proporcionaron para el registro, según afirmó.

■■■■ ⁹ Respuesta que entregara el 14 de enero de 2012 la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) a Observatel, disponible en: http://www.observatel.org/es/uploads/1/Respuesta_Info_L20_21_1.pdf, consultado el 2 de marzo de 2013.

¹⁰ Sosa Plata, Gabriel, "Opacidad en tercera cadena de tv y apagón analógico", *La Silla Rota*, 14 de marzo de 2012, disponible en http://www.lasillarota.com/index.php?option=com_k2&view=item&id=36362:opacidad-en-tercera-cadena-de-tv-y-apagón-analógico, consultado el 2 de marzo de 2013.

Observatel denunció el hecho como una “política pública fallida”, cuyas respuestas institucionales reflejaban una “falta de articulación entre las distintas instancias involucradas en la supervisión y actualización del Renault” y una ausencia de información sobre este registro.¹¹

También Observatel solicitó a la Cofetel, al IFAI, así como a la Secretaría de Gobernación cuál sería el destino de los datos personales en el Renault. Sin embargo, no se obtuvo respuesta. No obstante, el IFAI giró la orden para la destrucción de la base de datos tiempo después.

“Rescate” de la banda de 2.5 GHz. En septiembre de 2012, Observatel solicitó a la SCT el oficio mediante el cual Felipe Calderón “tomó nota” del inicio del rescate de la banda de 2.5 GHz a MVS Comunicaciones y a otras empresas como Ultravisión. Dicha dependencia de gobierno solicitó una prórroga para responder y posteriormente contestó que la información se reservaba por tres años “o bien cuando se extingan las causas que dieron origen a su clasificación”, lo que contradijo las declaraciones de los funcionarios involucrados en la decisión en el sentido de que el proceso se manejaría con total transparencia¹².

CONVENIO IFAI-COFETEL

Para ampliar y desarrollar las capacidades en favor de la transparencia y el acceso a la información en un sector tan sensible como el de las telecomunicaciones, en junio de 2011, la Cofetel y el IFAI firmaron un convenio de colaboración.

Mediante este documento, signado por sus titulares, Mony de Swaan y Jacqueline Peschard, respectivamente, el órgano de transparencia se compromete, entre otras cosas, a “capacitar a los servidores públicos de Cofetel para el adecuado ejercicio de las facultades que la legislación les confiere en materia de acceso a la información, para fomentar una cultura de transparencia en sus acciones, propiciar la rendición de cuentas a la sociedad y proteger los datos personales e información privada de los particulares que obren en sus archivos”.¹³

■ ■ ■ ■ ¹¹ Notimex, “Persisten dudas sobre el Renault: Observatel”, en *Sin embargo.mx*, disponible en <http://www.sinembargo.mx/24-04-2012/215843>, consultado el 2 de marzo de 2013.

¹² Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Resolución CI-036-ORD-2012-453. Disponible en: http://www.observatel.org/es/uploads/1/0000900194312_3_.pdf, consultado el 4 de marzo de 2013.

¹³ Rodríguez, Arturo, “Pide IFAI transparencia a la Cofetel; firman convenio”, en *Proceso*, 17 de junio de 2011, disponible en <http://www.proceso.com.mx/?p=273054>, consultado el 27 de febrero de 2013.

Por su parte, la Cofetel asume el compromiso de “organizar y realizar una estrategia de capacitación dirigida al personal designado por Cofetel con el fin de sensibilizarlos respecto de la importancia del derecho de acceso a la información, la protección de los datos personales e información privada de los particulares, así como de una adecuada organización y conservación de sus archivos”.

En aquella ocasión, la entonces presidenta del IFAI, Jacqueline Peschard, reconoció “la sensibilidad de los comisionados y funcionarios de la Cofetel”, ya que con motivo del recurso de revisión resuelto por el IFAI sobre la llamada Licitación 21, la Comisión “subió a su página de internet, toda la información a su disposición sobre este tema, “demostrando con ello su compromiso por transparentar todos y cada uno de los elementos de dicha concesión”.

En su Informe de Resultados 2006-2012, la Cofetel informa que desde 2006 y hasta junio de 2012 había recibido 5 mil 57 solicitudes de información, de las cuales sólo 364, es decir el 7 por ciento, han derivado en recursos de inconformidad, por lo que con base en las evaluaciones que lleva cada seis meses el IFAI, este órgano tiene una calificación promedio de 83.63.¹⁴ (Tabla 1)

Tabla 1
Transparencia en COFETEL

AÑO	Nº SOLICITUDES DE INFORMACIÓN	Nº DE RECURSOS DE REVISIÓN	PORCENTAJE RESPECTO A SOLICITUDES
2006	489	36	7.4%
2007	791	68	8.6%
2008	808	105	13%
2009	748	42	5.6%
2010	824	55	6.7%
2011	895	35	3.9%
2012 (a junio)	502	23	4.5%
TOTAL	5027	364	7.2%

Fuente: Cofetel, Informe de Resultados 2006-2012.

■ ■ ■ ■ ¹⁴ Cofetel, *Informe de resultados (2006-2012)*, México, Cofetel, 2012, p. 55.

Sin embargo, este promedio, si bien es alto, es más bajo del obtenido, por ejemplo, en 2006 cuando alcanzó una calificación promedio anual de 93.46. Tampoco es alentador que el porcentaje de cumplimiento de resoluciones se encuentre entre el 57.75 que se obtuvo en el primer semestre de 2010 y el 99.11 logrado en el segundo semestre de 2007. Esto significa que en ningún año, se han cumplido al 100 por ciento las resoluciones impuestas a Cofetel, lo que se aleja de una calificación de excelencia en materia de transparencia.¹⁵ (Tabla 2)

Tabla 2
Evaluación del IFAI

AÑO	PERIODO	CUMPLIMIENTO RESOLUCIONES	PORTAL DE OBLIGACIONES TRANSPARENCIA	ATENCIÓN EN LA UNIDAD DE ENLACE	RESPUESTA SOLICITUDES	TOTAL
2006	Semestre 1	94.87	100	7.7	-	90.62
	Semestre 2	96.89	100	9.3	-	96.3
2007	Semestre 1	92.73	100	8.5	-	67.07
	Semestre 2	99.11	84.04	9.4	-	92.83
2008	Semestre 1	89.02	73.94	100	-	87.65
	Semestre 2	59.42	74	9.7	-	76.80
2010	Semestre 1	57.75	83.25	8.6	81.00	77.0
	Semestre 2	79.00	65.61	9.8	75.18	79.45
2011	Semestre 1	75.33	86.8	90.9	79.9	83.23
	Semestre 2	80.89	67.2	92.1	84.5	81.17
2012	Semestre 1	75.33	86.8	90.9	79.9	83.23
	Semestre 2	80.89	67.2	92.1	84.5	81.17
A junio 2012	Semestre 1	89.72	86.62	100	76.83	88.24

Fuente: Cofetel, Informe de Resultados 2006-2012.

Caso NEXTEL

El IFAI ha contribuido con sus resoluciones a transparentar la información sobre el sector de las telecomunicaciones. Un ejemplo de ello es lo que sucedió apenas en enero de 2013. El órgano de transparencia revocó la reserva de información invocada por la Cofetel al acuerdo con el cual se iniciaron cuatro procedimientos sancionatorios a empresas del Grupo Nextel, por presuntos incumplimientos al Plan Técnico Fundamental de Calidad del Servicio Local Móvil.

■■■■ ¹⁵ *Ibidem*, p. 56.

El órgano garante de derecho a la información ordenó a la Cofetel entregar una versión pública del acuerdo por el que propuso a la SCT el inicio de dichos procedimientos sancionatorios.

En su momento, la Cofetel negó la información, debido a que en su opinión su difusión podía causar un perjuicio a las actividades de verificación y cumplimiento e impedir las acciones de inspección, supervisión y vigilancia de la Cofetel y de la SCT. Además, dijo que al hacer pública la información, se le podría otorgar una ventaja a otros concesionarios que, probablemente, se encuentren en el mismo supuesto de ilegalidad, eludiendo para ellos una posible sanción con el conocimiento de la propuesta a través de su publicación.

Al analizar el recurso revisión, Jacqueline Peschard señaló que la Cofetel ya había emitido los acuerdos por lo que se concluye que ya realizó los actos de verificación y supervisión, y que no se advierte de qué manera los verificados pudieran alterar o modificar los escenarios o circunstancias que ya fueron evaluados.

“El argumento vertido por la Cofetel, consistente en que la publicidad de la información requerida pudiera generar medios de impugnación que entorpezcan sus actividades de verificación, resulta improcedente, en virtud de que no puede invocarse una causal de reserva con la finalidad de que los particulares se vean impedidos para ejercer sus derechos, como impugnar una resolución emitida por una autoridad administrativa que les cause algún agravio”, dijo el IFAI por medio de un comunicado.

En su ponencia, la comisionada Peschard explicó que las opiniones de la Cofetel se refieren a hechos o actos que se observaron por un periodo de tiempo y en circunstancias particulares, con el objetivo de poder constatar que el concesionario cumpla adecuadamente con las obligaciones establecidas en su título de concesión. Así que cada procedimiento sancionatorio deriva de un caso particular. “Por lo tanto, no se advierte cómo los resultados de un procedimiento de verificación a un concesionario específico puedan beneficiar a otro”, dijo.¹⁶

Esta resolución marca un precedente importante, ya que este criterio se podría aplicar en otros procedimientos que inicia la Cofetel, como

■ ■ ■ ■ ¹⁶ Morales, Alberto, “IFAI ordena a Cofetel informar sobre sanciones a Nextel”, en *El Universal*, 2 de enero de 2013, disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/893326.html#1>, consultado el 25 de febrero de 2013.

opiniones, otorgamientos, revocaciones o prórrogas de concesiones, y darse a conocer públicamente antes de que la SCT, como instancia superior, determine lo conducente. De esta manera, Cofetel ya no tendría por qué reservar este tipo de información.

Sesiones Públicas y Transparencia

En conclusión, la transparencia en la toma de decisiones y sobre el uso y explotación del espectro radioeléctrico, la comunicación vía satélite y las redes de telecomunicaciones es un principio fundamental que deben cumplir las dependencias, órganos reguladores y en general las instituciones relacionadas con la radiodifusión y las telecomunicaciones en un Estado democrático.

México podría avanzar si se consideran otras acciones como:

- a) **Sesiones públicas.** Es necesario que las sesiones del pleno de la Cofetel, la CFC y el Consejo Nacional de Radio y Televisión sean públicas, como lo hace la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el mismo Consejo Consultivo de la Cofetel, integrado por expertos del sector, el cual transmite sus sesiones por internet.

Algunos de los órganos reguladores en el mundo así lo hacen. Por ejemplo, la Agencia Nacional de Telecomunicaciones brasileña (Anatel) hace públicas sus sesiones desde un canal de Youtube donde las transmite y previamente da a conocer la agenda que se llevará a cabo. A su vez, la Comisión Federal de Comunicaciones (FCC) de Estados Unidos también hace de conocimiento público a través de su portal de internet el tema de las sesiones y es posible seguirlas en vivo a través de su portal.

- b) **Transparencia en medios electrónicos.** En México, la mayoría de los concesionarios y permisionarios se manejan con opacidad, con excepción de algunas empresas que cotizan en los mercados de valores y, por lo tanto, sujetas a reglas de transparencia, y de algunos sistemas de radio y televisión operados por órganos o instituciones de gobierno, que también se sujetan a leyes de transparencia. Sin embargo, de la mayoría se desconocen datos tan elementales como la estructura de sus órganos de administración y accionistas en el caso de sociedades anónimas, porcentajes de inversión extranjera, sus ingresos, su participación accionaria en otras empresas, entre otros datos.

La comisionada del IFAI, Jacqueline Peschard, ha considerado esta apertura como necesaria, ya que “la legislación debe partir del hecho de que los medios electrónicos utilizan el espacio público y por ello deben convertirse en sujetos obligados de transparencia”. Y agrega: “justamente porque, si bien los concesionarios son organismos privados, por el hecho de gozar de una concesión adquieren la calidad de organismos públicos de interés público”. Para la expresidenta del Instituto “la transparencia de estos organismos debe concebirse en términos de su relación con el Estado, a efecto de salvaguardar diversos derechos, tales como el de la libertad de expresión”.¹⁷

- c) **Transparencia focalizada.** Observatel ha insistido en la necesidad de identificar y sistematizar la información solicitada con herramientas para la toma de decisiones. Es decir, no basta con sólo hacer pública la información (transparencia), sino en ofrecer de una manera ágil y específica, según los intereses de ciudadanos y consumidores, empresas y el mismo gobierno toda la información disponible (transparencia focalizada).

“La transparencia focalizada –dice Observatel- se enmarca en un ecosistema de información actual, veraz y útil de fácil consulta y comprensión, que brinda opciones de elección reales, contempla mecanismos de retroalimentación, involucra la participación de las empresas y genera un consumidor proactivo. Con transparencia focalizada en telecomunicaciones, hay una mejoría en la toma de decisiones del consumidor, mejora la regulación, se se mejora la calidad en la prestación de servicios”.¹⁸

- d) **Código de ética.** La OCDE ha recomendado también que la Cofetel (y esto debería ser aplicado a otros órganos, áreas y dependencias relacionadas con la radiodifusión y las telecomunicaciones) elabore “un reglamento interno, así como un manual de procedimientos internos, que sean claros y establezcan y hagan cumplir energicamente un código de ética interno, claramente expresado y entendido, y responsabilidades bien delimitadas para cada

■ ■ ■ ■ ¹⁷ Peschard, Jacqueline, “Los medios son sujetos obligados de transparencia”, en AMEDI, *¿Qué legislación hace falta para los medios de comunicación en México?*, México, AMEDI y Fundación Konrad Adenauer, 2009, pp. 124-125.

¹⁸ Hernández Tafoya, *El valor de transparentar la información de los servicios de Telecomunicaciones*, México, 4 de junio de 2012, en http://www.consumidor.gob.mx/wordpress/wp-content/uploads/2012/05/MHT_Transparencia.pdf, consultado el 2 de marzo de 2013.

área”. La OCDE considera que este código de ética contribuirá a transparentar los intereses personales y comportamiento de los empleados en relación con las empresas. De igual manera, reitera la necesidad de “aumentar la transparencia en el proceso de toma de decisiones, lo que implica publicar las razones que las motivan y crear oportunidades para que las partes interesadas hagan comentarios y éstos se tengan en cuenta”.¹⁹

- e) **Más instrumentos de evaluación y participación del Congreso.** Por último es recomendable, como propone Marcos Ávalos, que las agencias reguladoras del sector orienten sus esfuerzos en incrementar la transparencia en aspectos como los siguientes: “i) creación de un instrumento de evaluación para medir su desempeño como autoridades; ii) incrementar el uso de reportes o comunicados explicando las metodologías y criterios que sustentan las decisiones en los diferentes aspectos de la política de competencia y regulación; iii) reforzar la parte de la información cuantitativa derivada de la implementación de las políticas”; y iv) el Congreso debe tener un papel más activo en el proceso de supervisión de estos entes reguladores.²⁰



■ ■ ■ ■ ¹⁹ OCDE, *Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en México*, OECD Publishing, 2012, p. 137.

²⁰ Ávalos Bracho, Marcos, *Transparencia y política de competencia*, México, Cuadernos de Transparencia N° 16, IFAI, 2009, disponible en <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/cuadernillo16.pdf>, consultado el 6 de marzo de 2013.

LA TRANSPARENCIA Y LA GESTIÓN DE LOS RIESGOS FISCALES EN MÉXICO

Jozef Draaisma

“México ha avanzado mucho en la identificación y mitigación de riesgos fiscales, entendidos estos como desviaciones significativas en los ingresos, los gastos y el balance fiscal con respecto a las proyecciones de los mismos. La mitigación de riesgos fiscales está enfocada a asegurar el cumplimiento de la meta de balance presupuestal y a evitar ajustes que resulten dolorosos y costosos durante la implementación del presupuesto. La transparencia en la identificación y mitigación de los riesgos fiscales contribuye a una mayor credibilidad en el manejo adecuado de las finanzas públicas, lo cual es de gran importancia para los agentes económicos y políticos.”

En el artículo se describe la gestión del riesgo fiscal para los ingresos petroleros y los desastres naturales donde México ha estado a la vanguardia en el uso de instrumentos financieros tomando en cuenta las limitantes y los incentivos que se generan tanto en los agentes económicos y el mercado como en los agentes políticos. La transparencia ha tenido un papel importante para la adecuada alineación de estos incentivos.

Jozef Draaisma

Desempeña el cargo de Economista Senior para México en el Banco Mundial. Tiene una maestría en Economía por la Universidad Erasmo de Rotterdam, Holanda con una especialización en Economía del Desarrollo y Relaciones Económicas Internacionales. En la actualidad forma parte del equipo que coordina el programa de trabajo del Banco Mundial con México y se ocupa principalmente del análisis de políticas macroeconómicas, de finanzas públicas y de crecimiento económico.

Ha participado en el diseño y la implementación de diversos programas de fortalecimiento financiero e institucional de gobiernos estatales en México. Asesoró en la formulación de programas de saneamiento financiero y de reestructura de deuda pública estatal y colaboró en un análisis de los sistemas estatales de pensiones en México.

Recientemente ha liderado equipos del Banco Mundial que preparan y supervisan varios préstamos del organismo multilateral al gobierno federal de México en apoyo a las políticas fiscales en respuesta a la crisis financiera, acciones para impulsar el crecimiento económico y a la gestión de riesgos a las finanzas públicas del país.

Hace 35 años, en 1977, se introdujo en la ley un tímido financiamiento público para los partidos políticos, el cual fue evolucionando y a partir de 1996 se convirtió en un río de dinero que hoy es muy caudaloso, en tanto que la rendición de cuentas de esas entidades de interés público es insuficiente y tardía. En busca de un desarrollo democrático de alta calidad, hoy es necesario revisar tanto los esquemas del financiamiento a los partidos cuanto los de la fiscalización de sus recursos.

Eventos recientes en diferentes partes del mundo nos demuestran nuevamente como el crecimiento y desarrollo económico se puede trastornar de forma importante y repentina debido a desequilibrios fiscales ocasionados por la materialización de importantes riesgos fiscales. En particular, los rescates bancarios y demás secuelas de la crisis financiera han deteriorado rápidamente la posición financiera del sector público, por ejemplo en países como Irlanda y España.

La experiencia de México con la inestabilidad económica en los años ochenta y parte de los años noventa, así como el impacto nocivo que dicha inestabilidad tuvo en términos de crecimiento económico, contribuyó a un consenso político acerca de la importancia de contener el déficit fiscal y la acumulación de la deuda pública. Este consenso se refleja en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) adoptada en 2006 que forma parte fundamental del marco institucional para que las finanzas públicas puedan contribuir al objetivo de mantener la estabilidad macroeconómica. La regla del balance presupuestal, o del déficit cero, es quizá la parte más conocida de este arreglo institucional.

En este sentido, la política económica y fiscal requiere de varios instrumentos adicionales para evitar desviaciones significativas de las proyecciones de ingreso, de gasto y del balance fiscal. Estas desviaciones de las proyecciones de las finanzas públicas se dan a menudo debido a variaciones imprevistas en las principales variables macroeconómicas como son: la tasa de crecimiento, el tipo de cambio, las tasas de interés o, en el caso de México, el precio del petróleo; así como por otros eventos tales como los desastres naturales o la materialización de algunas garantías gubernamentales (por ejemplo sobre los depósitos bancarios, el pago de las pensiones, los proyectos público-privado).

La identificación, estimación y divulgación del impacto sobre las finanzas públicas tanto de los cambios en las variables macroeconómicas arriba listadas y de otros posibles eventos adversos, así como las medidas de preparación y mitigación, son importantes para mantener la sustentabilidad fiscal y un financiamiento adecuado de la deuda pública. México ha avanzado mucho en la identificación y mitigación de riesgos fiscales, entendidos estos como desviaciones significativas en los ingresos, los gastos y el balance fiscal con respecto a las proyecciones de los mismos. Lo anterior tiene como objetivo el evitar ajustes que resulten dolorosos y costosos durante la implementación del presupuesto, así como para asegurar el cumplimiento de la meta de balance presupuestal.

En los Criterios Generales de Política Económica (CGPE), documento que acompaña la presentación anual de la propuesta del Ejecutivo Federal para la Ley de Ingresos y el Decreto de Presupuesto de Egresos, se incluyó desde el presupuesto para 2012 “una descripción detallada de los riesgos que enfrentan las finanzas públicas en el corto plazo, así como una descripción y estimaciones preliminares de los riesgos de largo plazo, incluyendo algunos pasivos contingentes”. Con respecto a los riesgos fiscales de corto plazo se estima la sensibilidad de las finanzas públicas a variaciones en el crecimiento de la actividad económica, el precio del petróleo, la plataforma petrolera, las tasas de interés y el tipo de cambio.

A largo plazo se espera un incremento, como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB), del gasto público en pensiones y en salud, entre otras, por el envejecimiento de la población. La presencia de cambios en los parámetros que determinan el crecimiento esperado de esos gastos, incluyendo la esperanza de vida, pueden considerarse como un riesgo fiscal. Aunque el impacto de los cambios sobre las finanzas públicas puede ser significativo, esto suele ser gradual por lo que se puede prever y corresponder con medidas de ajuste. Sin embargo, es necesaria una buena modelación, a largo plazo, del gasto público en pensiones y en salud para informar y tomar las decisiones de política pública correspondientes a tiempo, es decir, cuando se materialicen los riesgos más no hasta cuando se dan los incrementos de gasto debido a la enorme inercia que suelen tener las presiones de gasto público en pensiones y en salud (entre otras razones por los derechos adquiridos y ejercidos durante largos periodos). Por ejemplo, gran parte del reto fiscal que enfrenta Estados Unidos está relacionado con este tema.

En contraste, los llamados pasivos contingentes generan un gasto público inesperado en un plazo más breve. Por ello, a pesar de una probabilidad reducida, el impacto sobre las finanzas públicas, particularmente en

el corto y mediano plazo, puede ser significativo. Entre los pasivos contingentes identificados en el caso del sector público federal de México se encuentran los pasivos y las garantías otorgadas por la banca de desarrollo, el seguro de depósitos y los pasivos del Instituto de Protección del Ahorro Bancario (IPAB), los pasivos de las empresas paraestatales (en particular los Proyectos de Infraestructura a Largo Plazo – PIDIREGAS aún vigente en el caso de la Comisión Federal de Electricidad) y los desastres naturales.

La identificación y divulgación de los riesgos fiscales permite una adecuada gestión de los mismos, incluyendo la adopción de acciones de política para mitigar el impacto negativo sobre las finanzas públicas de algunos de estos riesgos y de minimizar la posibilidad que se materialicen otros. La transparencia tanto en la identificación y estimación de los riesgos fiscales como en la gestión y las medidas de mitigación y minimización de los mismos, contribuye a una mayor credibilidad en el manejo adecuado de las finanzas públicas y con ello a un mejor acceso al financiamiento de la deuda pública.

Ejemplos importantes de avances en la gestión de riesgos fiscales en México se encuentran en las áreas de gestión de la deuda pública, en el manejo de la variación de los ingresos petroleros y en la atención a través del gasto público a los daños causados por los desastres naturales. En todos estos casos, la gestión de riesgos incluyó acciones de mitigación y preparación transfiriendo parte del riesgo a terceros (a través de la contratación de un seguro o una cobertura de precio) o constituyendo reservas específicas para enfrentar el impacto sobre las finanzas públicas.

Para considerar los costos y beneficios de las diferentes alternativas de acciones, instituciones e instrumentos que se pueden crear y utilizar, hay que tener un buen entendimiento de las limitantes y de los incentivos que se presentan y se generan tanto en los agentes económicos y el mercado como en los agentes políticos. La divulgación y la transparencia, en términos de los riesgos fiscales y de las acciones de política implementadas, juegan un papel importante en una adecuada alineación de incentivos en este proceso. Los ejemplos siguientes lo ilustran.

Deuda Pública

La contratación y gestión de la deuda pública es un área tradicional clave para mitigar riesgos fiscales, ya que dicha contratación implica decisiones sobre el perfil de la deuda pública como son la moneda, el plazo y la

tasa de interés (fija o variable) del servicio de la deuda. En México, en las últimas dos décadas, se han observado cambios sustantivos en el perfil de la deuda pública federal hacia una mayor parte de la deuda emitida en moneda doméstica, a plazos más largos y a tasas de interés nominal fijo. Esto ha reducido de forma importante la sensibilidad del gasto público y las erogaciones por servicio de la deuda a variaciones en el tipo de cambio o modificaciones en las tasas de interés. En este contexto, las autoridades adoptaron una política de elaborar y publicar una estrategia de gestión de deuda pública de forma anual, así como un calendario trimestral de emisiones para la deuda pública doméstica. La información y certidumbre que genera esta comunicación y transparencia a los inversionistas ha contribuido al desarrollo del mercado de deuda pública doméstica.

Ingresos Petroleros

Con respecto a la variación de los ingresos petroleros, principalmente por la volatilidad del precio internacional del petróleo crudo, se ha optado por una estrategia de un fondo de estabilización apalancado con la contratación anual de una cobertura sobre el precio del petróleo. Esta combinación de constitución de reservas, por un lado, y una transferencia parcial de riesgo a terceros, por el otro, responde a algunas consideraciones de economía política en el país.

Cabe destacar que la finalidad de la estrategia de mitigación del riesgo fiscal ante una caída abrupta en el precio internacional de petróleo, es poder cumplir con el presupuesto anual aprobado, tanto en términos de alcanzar la meta del balance presupuestal como impedir la necesidad de ajustes repentinos en los gastos previstos durante la ejecución del presupuesto por el alto costo que implicarían dichos ajustes en términos económicos y sociales. De esta forma, los mecanismos de mitigación tienen el objetivo de tener una suficiencia de recursos para compensar la falta de ingresos petroleros durante un año presupuestal, más no el de suavizar los ingresos petroleros para todo un periodo multianual de precios bajos. Para el último caso, se considera que pueden hacerse los ajustes necesarios en los ingresos y egresos durante las siguientes negociaciones políticas presupuestarias, presumiblemente a un costo más aceptable.

Los recursos para compensar una caída en el precio del petróleo se pueden obtener a través del crédito, de las reservas constituidas con anterioridad o a través de la contratación de algún tipo de seguro sobre el precio del petróleo. Tanto el crédito público adicional como las reservas (fondo de estabilización) pueden considerarse como mecanismos de auto-

aseguro, ya que el sector público mantiene el riesgo de una baja del precio y únicamente compensa la falta de recursos con el crédito adicional, por lo que hay que pagar el servicio de la deuda que genera en el futuro o con una transferencia de reservas constituidas con anterioridad.

La compensación con crédito público adicional obviamente choca con la regla del balance presupuestal, por lo que es una opción menos viable desde el punto de vista de la economía política en México. De forma similar, los mercados financieros pueden considerar este tipo de financiamiento menos apropiado ya que por encima de los ajustes requeridos más adelante por una baja quizá permanente en el precio del petróleo, el sector público tendrá que pagar el servicio de la deuda generado por la contratación de la deuda adicional. Este puede traducirse en condiciones financieras menos atractivas para el endeudamiento público.

Constituir un fondo de estabilización puede ser parte de la respuesta a las limitaciones impuestas tanto por la economía política como por los mercados financieros para mitigar a través del crédito público el impacto de una baja del precio de petróleo sobre el presupuesto. En el fondo de estabilización se acumulan recursos cuando el precio de petróleo es alto y de este mismo se retiran recursos cuando el precio de petróleo es bajo. En este esquema falta definir qué es alto y qué es bajo, en otras palabras qué precio del petróleo promedio se puede esperar a mediano o largo plazo ya que un precio promedio bajo o conservador conllevaría una acumulación sin fin de recursos, mientras un precio promedio alto generaría una desacumulación y, eventualmente, la desaparición del fondo de estabilización y del mecanismo de protección. En este contexto, hay que señalar que la acumulación de recursos en un fondo de estabilización también genera costos y resulta necesario sopesar el rendimiento financiero, económico y social de mantener reservas contra el rendimiento de la inversión o el gasto público.

Parte de la solución adoptada en el caso de México es poner topes a la acumulación de reservas en los diferentes fondos de estabilización y después de alcanzar los topes ingresos adicionales se destinan a otros fines como inversión pública adicional y la reestructuración de los sistemas de pensiones. El tema es que los topes definidos en la LFPRH parecen ser muy bajos: en el caso de Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros (FEIP) alrededor del 0.5 por ciento del PIB¹ en la actualidad. Como consecuencia, las reservas no podrían alcanzar para afrontar el impacto sobre

■ ■ ■ ■ ¹ En el caso de los otros fondos de estabilización, el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF) y el Fondo de Estabilización para la Inversión en Infraestructura de Petróleos Mexicanos (FEIIP), el tope a la acumulación de recursos es de la mitad del FEIP o alrededor de 0.25 por ciento del PIB actualmente en cada uno.

las finanzas públicas de una caída a la largo de un solo año en los ingresos petroleros, que representan alrededor de 7.5 por ciento del PIB.

No obstante que a partir de 2010 se levantó el tope a la acumulación de reservas en los fondos de estabilización, esto ha sido de forma anual y sin modificaciones aún a la LFPRH. La motivación de topes bajos a la acumulación de recursos en los fondos de estabilización pudo haber sido más política que económica-financiera, limitando la tentación de utilizar estos recursos adicionales para otras necesidades presupuestales.

Cualquiera que haya sido la motivación de los topes tan bajos a los fondos de estabilización, esto ha llevado a la complementación de la estrategia de auto-aseguro a través de fondos de estabilización con una estrategia de seguro a través la compra de cobertura de precios del petróleo. Como indica el último comunicado de prensa² de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en ocasión de la contratación del programa de cobertura para 2013: “la cobertura consiste en la adquisición de opciones de venta de petróleo (tipo put) sobre el precio promedio de la mezcla mexicana de exportación.” El mismo comunicado indica que “las opciones de venta funcionan como un seguro, por el cual se paga una prima al momento de su adquisición” y que las “operaciones fueron contratadas con cargo al FEIP.” Debido al tamaño de estas contrataciones, que se llevan a cabo durante un periodo muy corto (normalmente alrededor o durante el proceso de aprobación del presupuesto), la información divulgada sobre las mismas suele ser relativamente parca con el fin de no influir adversamente en las condiciones de la propia contratación. Con base en las contrataciones realizadas en el tiempo, cabe señalar que el Gobierno suele comprar las opciones de venta o *puts* sobre el precio promedio de la mezcla mexicana de exportación durante el año presupuestal siguiente, adquiriendo el derecho de vender el petróleo a un precio promedio (*strike price*) cercano al precio promedio estimado en el paquete presupuestal y por un volumen similar a la exportación neta de productos petrolíferos.

La contratación de las opciones a través del FEIP permite una mayor flexibilidad en el proceso así como una continuidad en la contratación del seguro, ya que no hay necesidad de una apropiación explícita en el presupuesto para el pago de la prima. Siempre y cuando haya recursos ahorrados en el FEIP, su comité técnico puede decidir la contratación del seguro. Y como los recursos del FEIP no se pueden utilizar para otra cosa que transferir al presupuesto (para compensar una baja de ingresos

■■■■ ² Comunicado de prensa SHCP 089/2012 del 21 de diciembre de 2012

petroleros) o la compra de este tipo de instrumentos financieros, los incentivos están dados para continuar con la contratación de este tipo de seguro; sobre todo después de la experiencia de 2009, cuando el precio del petróleo cayó abruptamente y el seguro, junto con los recursos ahorrados en el fondo de estabilización, permitieron suavizar el ajuste en las finanzas públicas y el impacto de contracción económica en general.

Desastres naturales

México resulta vulnerable ante los riesgos naturales tales como: huracanes, tormentas, inundaciones, terremotos y erupciones volcánicas. Los desastres naturales frecuentemente llevan a repentinas presiones fiscales, en su gran mayoría no presupuestadas, para alivio de emergencia y actividades de reconstrucción. En particular, grandes riesgos catastróficos implican un desafío mayor para las finanzas públicas. La estrategia de gestión del riesgo fiscal relacionada con los desastres naturales va desde fondos de reserva presupuestarios hasta instrumentos de transferencia de riesgo como pólizas de seguro específicas a un sector, reaseguramiento y bonos para catástrofes.

El gobierno federal de México creó, en 1996, el Fondo Nacional de Desastres Naturales (Fonden) para responder a las emergencias ocasionadas por desastres nacionales y la reconstrucción. Fonden protege de los desastres naturales tanto a la población mexicana (mediante respuesta de alivio inmediata), como a los activos públicos y a la vivienda de la población de bajos ingresos (mediante financiamiento para la reconstrucción). Lo manejan conjuntamente la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y utiliza varios instrumentos para respaldar al gobierno federal y a los gobiernos de las entidades federativas, para que respondan ante desastres naturales.

Fonden recibe una asignación presupuestal anual que garantiza que dispondrá por lo menos de 0.4 por ciento del total de gasto público programable al inicio de cada año fiscal. Dado que hay una variación en la intensidad y ocurrencia de los desastres de un año a otro, Fonden administra sus recursos mediante un fondo fiduciario multianual, que elimina la necesidad de gastar toda la asignación cada año, con lo que se crea un mecanismo de estabilización. Aun cuando esto incrementa la flexibilidad de los recursos del Fonden, la asignación anual de presupuesto ha probado ser inadecuado para cubrir crecientes necesidades financieras, ya que dicha asignación en realidad se ha convertido *de facto* en el gasto realizado anualmente para atender los desastres naturales regulares

dejando poco espacio para una acumulación de recursos en el fondo. Si los recursos asignados a Fonden se agotan o resultan insuficientes durante periodos de alta actividad en términos de desastres (como en el 2010), el artículo 9 de la ley de presupuesto permite financiamiento excepcional proveniente del presupuesto.

Desde hace algunos años Fonden ha sido apalancando a través de dos instrumentos que fortalecen su operación y capacidad de respuesta ante los desastres naturales.

Desde 2006, el Gobierno ha emitido bonos de catástrofe, instrumentos de transferencia de riesgo en el caso de huracanes y terremotos de una magnitud determinada en distintas zonas de México a los mercados internacionales de capital. La emisión de bonos de catástrofe permite obtener recursos de inversionistas, quienes en caso de que ocurra uno o varios de los eventos predeterminados en los bonos, dejan de recibir el principal al cual tendrían derecho, y en cambio esos recursos se utilizarían para cubrir los costos relacionados con la atención de la emergencia causada por el fenómeno. Los bonos de catástrofe contratados están regidos por indicadores paramétricos y si las condiciones establecidas en estos indicadores se cumplen dentro de la vigencia de la cobertura, Fonden recibirá el total de la protección del componente correspondiente. Aunque el costo de la recuperación y reconstrucción puede ser mucho mayor al bono de catástrofe contratado, el último provee recursos de acceso inmediato para atender la primera parte de la emergencia adicionalmente a los recursos disponibles en Fonden.

Desde 2011, el gobierno federal ha colocado en el mercado de reaseguros un seguro de exceso de pérdida (*stop-loss insurance*) contra eventos catastróficos. El seguro se activa cuando los recursos asignados al Fonden resultan insuficientes para cubrir los costos asociados con la reconstrucción. El seguro proporciona un monto determinado de recursos adicionales a Fonden para financiar la reconstrucción sin necesidad de asignar recursos extraordinarios del presupuesto o cortar fondos asignados a otros programas importantes.

Una parte importante de la experiencia de México en la contratación de bonos de catástrofe y la contratación de los seguros de exceso de pérdida ha sido el desarrollo de la capacidad de modelar y cuantificar los riesgos de la ocurrencia de desastres naturales, así como de las pérdidas humanas y materiales que pudieran ocasionar. Esto incluye el desarrollo de bases de datos sobre la infraestructura pública y ha contribuido a una estrategia integral de manejo de riesgo que contiene temas de protección civil,

planeación territorial, regulaciones de construcción y el financiamiento del costo de los desastres a través de una combinación de fondos de reservas y la contratación de seguros.

Las mejoras en la información disponible y en el manejo de la misma han hecho más favorables las condiciones para la contratación de los seguros. Asimismo, la contratación de un seguro puede fortalecer la gobernanza del mismo Fonden, pues al contratar un seguro de exceso de pérdida se crea un incentivo para las compañías de seguros de supervisar el adecuado cumplimiento de las reglas de operación por parte del Fonden.

Comentarios finales

La política económica en México ha logrado grandes avances en el manejo responsable de las finanzas públicas, controlando el déficit presupuestal y la acumulación de la deuda pública. Esto incluye la identificación, estimación y divulgación de importantes riesgos fiscales, lo que ha permitido el desarrollo de estrategias de prevención y mitigación orientadas a mantener una disciplina fiscal y reducir los costos económicos y sociales de variaciones imprevistas en algunas variables macroeconómicas o de otros eventos que pudieran tener un impacto negativo sobre las finanzas públicas del país. México ha estado a la vanguardia a nivel internacional en el uso de instrumentos financieros en su estrategia de gestión de riesgos fiscales, como en el caso de la contratación de coberturas sobre el precio de petróleo o la emisión de bonos catastróficos.

La gestión de riesgos fiscales se ha enfocado en evitar o mitigar el impacto de una materialización de algunos de los riesgos sobre las finanzas públicas del año en curso o en el corto plazo. Lo anterior, con la idea de que los costos políticos, económicos y sociales de ajustes al presupuesto del año en curso suelen ser más costosos. En este sentido, hay lugar para comenzar a ampliar el horizonte a fin de fortalecer la capacidad de gestión del Estado Mexicano para trazar y comunicar a la sociedad el curso de sus finanzas públicas a mediano plazo, en beneficio a la certidumbre y la capacidad de planeación para todos los agentes económicos.



EVOLUCIÓN DEL MARCO JURÍDICO DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO

**Víctor Manuel Andrade Martínez,
Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos**

Ensayo que presenta una reseña histórica de los antecedentes que ha tenido el control de los recursos públicos, señalando las transformaciones que se ordenaron en la organización y funcionamiento de una de las instituciones más antiguas en la vida independiente de México: la Contaduría Mayor de Hacienda.

Se afirma la presencia de la fiscalización superior de las Cuentas Públicas, como atribución exclusiva de la Cámara de Diputados, en la letra y espíritu del mandato constitucional y legal, y los esfuerzos del legislador por adecuar el marco jurídico en las distintas etapas del desarrollo del país, de acuerdo a sus circunstancias políticas, económicas y sociales.

El texto consigna las atribuciones que le asignaron a la Auditoría Superior de la Federación las importantes reformas constitucionales de los años 1999 y 2008 y sus leyes reglamentarias, así como las adecuaciones para fortalecer a la institución y propiciar mayor oportunidad en la presentación de sus resultados que se contemplan en la tercera generación de ajuste en el orden constitucional aprobada en 2012 en la Cámara de Diputados.

Víctor Manuel Andrade Martínez

Licenciado en Derecho y Diplomado en Derecho de Amparo por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).

Se desempeñó en diversos cargos en la Procuraduría Agraria como Secretario Técnico de la Dirección General Jurídica y Secretario Técnico de la Subprocuraduría General Agraria.

Se incorporó a la Auditoría Superior de la Federación en 2001, ocupando diversos cargos dentro de la Institución, como Secretario Técnico de la Unidad de Asuntos Jurídicos, Director General Consultivo y de Asistencia Jurídica y desde 2009 a la fecha se desempeña como Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos.

Ante los retos del desarrollo que enfrenta México en los inicios del siglo XXI y la transformación de una sociedad más abierta, plural, crítica, informada y participativa, la agenda de la transparencia, la rendición de cuentas y la fiscalización superior son hoy prioridad nacional, para ejercer una estrecha vigilancia de las acciones de gobierno y sobre la asignación, destino y uso de los recursos públicos.

Las funciones de control del ingreso, gasto y crédito públicos tienen un gran recorrido en las distintas etapas de nuestra historia. Había autoridades e instrumentos eficaces de supervisión en el México prehispánico; se adaptó la legislación y formas de gobierno que provenían de España para la Colonia; y en 202 años de vida independiente hemos transitado por una rica evolución legislativa y normativa, y diversas adecuaciones en la organización y en los métodos de control.

Reconocernos en nuestra historia, implica identificar y aceptar nuestras firmes y profundas raíces. Un pueblo conocedor de su pasado posee las armas principales para edificar su futuro como una sociedad altamente estructurada, con códigos de conducta sólidos y con leyes, medios de control y sistemas de vigilancia eficaces que le permiten desarrollarse y formar parte de su entorno universal.

En el presente documento abordamos, en apretada síntesis, las distintas etapas de nuestro devenir para ilustrar la rica experiencia normativa y jurídica que se ha generado en la historia del país para dar identidad, autodeterminación y soberanía a México.

Antecedentes en las épocas Prehispánica y Colonial

En México siempre ha habido rendición de cuentas y control, ya que sin ello no hubiese sido posible el desarrollo de las grandes culturas en el territorio nacional. La premisa simple y llana de recoger y repartir el tributo y consumirlo en bienestar de toda la sociedad, fue lo que llevó a un estricto control a cargo del Tlatoani, quien personalmente llevaba a cabo la tarea de supervisar el ingreso, su recuento y distribución.

Al arribo de los españoles, eran precisamente los aztecas quienes dominaban el territorio mesoamericano y su organización imperaba como orden establecido a lo largo y ancho de la tierra que habitaban. Con

la experiencia de su cultura y para contribuir a su economía, los españoles aprovecharon el arraigo de los mecanismos de control y distribución establecidos, enriqueciéndolos con elementos europeos, particularmente españoles, respecto al tema de la rendición de cuentas.

Surgieron así instituciones como la Real Hacienda, la Encomienda, los Repartos, el Consejo Real y Supremo de Indias, así como los oficiales reales expresamente enviados y nombrados para llevar un registro de la riqueza obtenida de la explotación agrícola, minera y tributaria, funcionando en conjunto con el Virrey para que la sociedad novohispana conformara una organización económica y productiva que retribuyera a la Corona lo que a su juicio le correspondía por derecho.

Con este sistema se fue consolidando paulatinamente una dependencia directa con la metrópoli, dando al monarca español un poder soberano y un dominio de los instrumentos que hacían funcionar a la administración colonial pese a la distancia geográfica de los territorios, instaurándose mecanismos de control en la Nueva España que se hicieron cada vez más estrictos y complejos. De esta forma, se constituyeron los Tribunales de Cuentas de Indias y las Contadurías de Cuentas de Indias.

Por ordenanzas del 24 de agosto de 1605, Felipe III de España creó los Tribunales de Cuentas de Indias como medio de la Corona para asegurar una periódica rendición de cuentas, las cuales tenían, entre otras atribuciones, el de tomar y dar finiquito de las cuentas de los oficiales reales, tesoreros, arrendadores, administradores, fieles y cogedores de las rentas reales, con la obligación de enviar al Consejo de Indias la debida razón de todo ello y particularmente de lo que consideraran conveniente que el Rey proveyera para la buena administración, cobro y recaudo de la Real Hacienda y de lo que afectara a la hacienda indiana.

La Contaduría Mayor de Hacienda

México surgió a la vida independiente y la Constitución de 1824 plasmó las ideas universales que otorgan los derechos fundamentales de los hombres que nos legaron un orden jurídico para la conformación de nuestras instituciones. La Contaduría Mayor de Hacienda, antecedente de la Auditoría Superior de la Federación, nació como parte del Poder Legislativo para revisar las cuentas rendidas en el país.

El Congreso General decretó la Ley para el Arreglo de la Hacienda Pública el 16 de noviembre de 1824, y con esa misma fecha, se ordenó la creación

de la Contaduría Mayor de Hacienda, que bajo la inspección de la Cámara de Diputados, se encargó de examinar y glosar las cuentas de gastos y crédito público, de analizar los presupuestos de gastos con su correlativo informe a la comisión de diputados, de hacer cuenta, observaciones y reparos a la recaudación, distribución e inversión de las rentas nacionales, así como de glosar los cortes de caja de las oficinas de Hacienda, que se dividió en dos secciones: la de hacienda y la de crédito público. Estas funciones fueron ejercidas por la Contaduría Mayor de Hacienda hasta el año de 1838.

Respecto a la evolución de nuestra institución, su organización y atribuciones se alternaron con las del Tribunal de Cuentas. La Contaduría Mayor de Hacienda, como se mencionó, se creó en 1824, y continuó así hasta la promulgación de la ley del 14 de marzo de 1838 en que pasó a formar parte del Tribunal de Cuentas, que se extinguió por decreto del 2 de septiembre de 1846, restableciéndose nuevamente la Contaduría Mayor de Hacienda, la que, con sus facultades anteriores, desarrolló su actividad hasta el año de 1853.

Esta última fecha marcó el retorno de la Contaduría Mayor a funcionar como Tribunal de Cuentas, con vigencia hasta el 10 de octubre de 1855, año en que se suscribió otro decreto que la regresó a su figura de Contaduría Mayor de Hacienda y que operó hasta el año de 1865, en que se dio la Emisión Provincial del Imperio Mexicano que reconstituyó una vez más al Tribunal de Cuentas, el que funcionó por última ocasión, hasta la Restauración de la República en 1867, año en que, el 20 de agosto, la institución retornó a su nombre y concepción original de Contaduría Mayor de Hacienda.

A partir de 1867 y hasta el año 2000, la Contaduría Mayor de Hacienda no sufrió cambios en su denominación, habiendo operado durante ese periodo bajo un proceso más estable en su regulación jurídica, el cual contrasta con la etapa anterior, en la que fue sujeto de decretos que respondían, en la mayoría de las ocasiones, a situaciones de coyuntura de orden político, principalmente, así como a necesidades apremiantes y circunstanciales de ese tiempo.

Durante la época del porfiriato, se dio un énfasis importante en lo relativo a la administración pública y al presupuesto federal, lo que, en consecuencia, impulsó la función y actuación fiscalizadora del Poder Legislativo.

Estas circunstancias derivaron en un cambio sobre la manera de regular atribuciones y funciones, dando la pauta para decretar, en 1896, la primera Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, a la que sucedió, bajo el gobierno porfirista, la de 1904. Reflejo de la paz social y la continuidad de las instituciones en el siglo XX, fue que sólo dos leyes orgánicas resultaron suficientes para conformar el marco normativo de la institución: las reformas de la etapa cardenista en 1937, y dentro del contexto de la reforma administrativa para la planeación del desarrollo, la de 1978.

Las facultades constitucionales de fiscalización superior del Poder Legislativo y lo relativo a la rendición de cuentas que obliga al Poder Ejecutivo en materia presupuestal, han estado presentes en los distintos ordenamientos fundamentales. Así se expresó en la Constitución original de 1824, en las leyes relativas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de 1836; en la Constitución Liberal de 1857, en los ajustes constitucionales de 1874 y en la Constitución social de 1917.

A lo largo de todo el siglo XX, la sociedad se estratificó y creció la población. El tema de la fiscalización superior en México tomó destacada importancia, y fue, durante la LVII Legislatura Federal, que se coordinó los trabajos previos a la construcción de una nueva y fortalecida entidad de fiscalización superior, dando cuenta de ese cambio dos ordenamientos fundamentales que constituyeron un paradigma legislativo y que son, hoy en día, las bases iniciales de la fiscalización del siglo XXI en nuestro país: las reformas constitucionales de los artículos 73, 74, 78 y 79 de julio de 1999 y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, de diciembre de 2000.

Siglo XXI

El desarrollo de México y la evolución política en el avance democrático que fortaleció el equilibrio entre los Poderes, hizo imperativo que se revisaran y actualizaran las instituciones y el marco jurídico rector de la fiscalización superior, con el fin de diseñar y construir nuevos ordenamientos que atendieran una exigente demanda social de transparencia y de una efectiva rendición de cuentas del uso y destino de los recursos públicos federales, así como del desempeño de las instituciones y de la actuación de los servidores públicos.

Diputados federales y senadores de la República se abocaron a la revisión, análisis, reflexión y propuesta del papel que debería tener la fiscalización

superior de México frente a los retos y oportunidades del siglo XXI. En un trabajo parlamentario colegiado, se impulsó una trascendental reforma constitucional en el año 1999 que propició la creación de la Auditoría Superior de la Federación.

En aquel momento, se presentaron tres iniciativas y el cuerpo del dictamen para esa reforma constitucional incluyó, como parte de los análisis practicados, los antecedentes de los órganos de fiscalización en el Derecho Comparado. Después de un estudio exhaustivo, se advirtió que, independientemente de su diverso régimen de gobierno, la mayor parte de los países del mundo con una organización comparable a la mexicana, contaba con un Órgano de Fiscalización Superior.

Con base en un amplio debate parlamentario, y recogiendo la experiencia internacional, se reformaron los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política, por medio de los cuales se dotó a la entidad de fiscalización superior de la Federación de autonomía técnica y de gestión, se otorgaron mayores facultades para la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, se impulsaron nuevos procedimientos de revisión, y se establecieron facultades en la determinación de daños y perjuicios y el fincamiento de responsabilidades resarcitorias.

A partir de la aprobación de la reforma constitucional de 1999, se tuvo un intenso trabajo legislativo para diseñar la ley reglamentaria, promulgándose, en el año 2000, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, la cual precisa un marco renovado de facultades, fija el nombre a la Auditoría Superior de la Federación, señala el procedimiento para elegir a su titular, da cuerpo a la organización interna y enuncia las atribuciones de la Cámara de Diputados para normar la comunicación y la coordinación con su órgano técnico.

Las nuevas circunstancias políticas, económicas y sociales, así como la acreditación de resultados de la fiscalización superior y la reiterada demanda social por avanzar en la rendición de cuentas, impulsaron al Poder Legislativo Federal a propiciar una segunda generación de reformas constitucionales para fortalecer a la fiscalización superior.

En el marco de la Reforma Hacendaria, durante los años 2007 y 2008 se aprobaron, por el Constituyente Permanente, reformas constitucionales en materia de gasto público y fiscalización superior, cuyas principales aportaciones son las siguientes:

- Se faculta al H. Congreso de la Unión para legislar en materia de contabilidad gubernamental.
- Se reduce el tiempo de la revisión de la Cuenta Pública.
- Se establecen los principios de fiscalización con alcance también para los estados de la República y el Distrito Federal.
- Se precisan los sujetos de la fiscalización.
- Se señala la obligación a las entidades fiscalizadas de llevar control y registro contable, patrimonial y presupuestario.
- Se somete a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados el dictamen que se formule sobre la revisión y contenido de la Cuenta Pública.
- Se amplía el alcance de la revisión de la Cuenta Pública, incorporando la verificación del desempeño en el cumplimiento de objetivos.
- Se establece que las legislaturas de los estados de la República y del Distrito Federal deberán contar con Entidades de Fiscalización dotadas de autonomía técnica y de gestión.
- Se indica que, los titulares de las Entidades de Fiscalización en las entidades federativas y el Distrito Federal, serán electos por las dos terceras partes de los miembros presentes en las legislaturas locales, por periodos no menores a siete años con derecho a una reelección, debiendo contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.

Siguiendo las mismas premisas que guiaron la reforma constitucional y con base en iniciativas formuladas por Diputados de diversos grupos parlamentarios, se integró un proyecto de Dictamen para la nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación que abroga a la anterior Ley de Fiscalización Superior de la Federación, incorporando a este ordenamiento las reformas constitucionales de 2008.

La nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación así aprobada, mantiene una estructura similar a la ley anterior, precisando algunas fases del proceso de fiscalización superior, e incorporando

nuevos elementos y facultades en la materia, entre los cuales destacan los siguientes:

- Se adecua la definición de la Cuenta Pública de acuerdo a los términos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- Se ajusta el plazo de presentación de la Cuenta Pública de la Cámara de Diputados como máximo al 30 de abril del año siguiente, y la del Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior que rinde la Auditoría Superior de la Federación al 20 de febrero del año posterior al de su recepción.
- Se establece el procedimiento para que la Cámara de Diputados dictamine la Cuenta Pública, estableciéndose el plazo del 30 de septiembre del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública para la votación del Pleno sobre el Dictamen correspondiente.
- Se otorga potestad a la Auditoría Superior de la Federación, para realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas federales, con la atribución de efectuar recomendaciones a los entes fiscalizados para mejorar la gestión pública. Esta atribución, sin duda, evitará las controversias constitucionales para no rendir cuentas que en el pasado promovían los entes fiscalizados en contra de la acción de la Auditoría Superior de la Federación.
- Se incorpora el Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado (PROFIS), con el propósito de fortalecer el alcance, profundidad, calidad y seguimiento de las revisiones realizadas por las Entidades de Fiscalización Superior locales al ejercicio de los recursos federales transferidos a los órdenes de gobierno estatal y municipal.
- Se establece también el plazo de 30 días hábiles a las entidades fiscalizadas para la solventación de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas. La Auditoría Superior de la Federación podrá imponer multas.

Con una experiencia de nueve Cuentas Públicas fiscalizadas al amparo de las reformas constitucionales de 1999 y 2008 que crearon y fortalecieron a la Auditoría Superior de la Federación, se considera necesaria una tercera

generación de reformas que permitan la construcción de un marco jurídico más completo, privilegiando principalmente la oportunidad tanto de la intervención de la fiscalización como en la emisión de sus resultados.

Las principales modificaciones que se proponen en esta tercera generación de reformas que han sido aprobadas en el mes de abril de 2012 en la Cámara de Diputados y que actualmente se encuentran en discusión en el Senado de la República, son:

Esta iniciativa establece a nivel Constitucional el Sistema Nacional de Fiscalización para el efecto de otorgarle al Congreso facultades de legislar sobre el tema de esta materia.

Establece de manera expresa la revisión de las metas y la evaluación de las políticas públicas para evitar interpretaciones constitucionales que pretendan limitar los alcances de la fiscalización.

En los términos en los que se encuentra redactado actualmente el segundo párrafo de la fracción VI del artículo 74, Auditoría Superior de la Federación sólo puede emitir las recomendaciones para la mejora del desempeño, en la realización de las denominadas auditorías de desempeño, las que carecen de fuerza vinculatoria para las entidades fiscalizadas. Se ha puesto en evidencia que, ante la aparición de hallazgos que pudieran acarrear responsabilidades por la comisión de irregularidades por parte de los servidores públicos involucrados, las áreas auditoras no cuentan con facultades para emitir otro tipo de acciones, como la formulación de pliegos de observaciones o de promociones de responsabilidad administrativa, necesarias para instaurar, en su caso, los procedimientos correspondientes para fincar a dichos servidores públicos las responsabilidades que se les imputen, por lo que es necesario facultar a la Auditoría Superior de la Federación promover cualquier acción derivada de las auditorías sobre el desempeño.

Otro de los temas materia de esta iniciativa, es el ajuste de los plazos señalados, tanto en la presentación de la Cuenta Pública por parte del Ejecutivo Federal, como para la entrega de los informes que debe efectuar la Auditoría Superior de la Federación a la Cámara de Diputados, especialmente para estar en posibilidad de presentar un Informe General Ejecutivo, en el mismo año en que se presenta la Cuenta Pública. En este contexto, resulta necesario anticipar el plazo para la presentación de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados al último día hábil de febrero.

Con el propósito de que la Cámara de Diputados cuente con la información necesaria para la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación del año siguiente, es necesario que la fiscalización de los recursos federales pueda iniciarse desde el primer día hábil del año siguiente al cierre del ejercicio fiscal, con lo que también se verá incrementada la capacidad auditora de la entidad de fiscalización.

La planeación de las auditorías es fundamental para la revisión de la Cuenta Pública, señalando que una de las fortalezas de la Auditoría Superior de la Federación es que cuenta con la certificación de los procesos de Planeación y Desarrollo de Auditorías. Por ello, para estar en posibilidad de contar oportunamente con los elementos necesarios para llevar a cabo una adecuada planeación, se propone que la entidad de fiscalización cuente con la facultad para realizar revisiones preliminares y solicitar a las entidades fiscalizadas la información que considere pertinente del ejercicio en curso.

En este contexto, se propone que la Auditoría Superior de la Federación pueda realizar evaluaciones preliminares y emitir, si ese fuera el caso, recomendaciones preventivas respecto de los informes que el Poder Ejecutivo debe entregar al Congreso de la Unión, para lo cual contará con atribuciones para solicitar información necesaria del ejercicio en curso, sin perjuicio de las acciones que en su momento llegue a formular con motivo del ejercicio de sus facultades de fiscalización.

Se faculta al legislador para establecer los supuestos en los cuales sin sujeción a los principios de anualidad y posterioridad, la Auditoría Superior de la Federación pueda interponer distintas acciones en la revisión de situación excepcional.

Con motivo de la nueva Ley de Asociaciones Público Privadas, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de enero de 2012, y cuyo objeto es regular los esquemas para el desarrollo de proyectos de asociaciones público-privadas, definidos como aquellos que se realicen para establecer una relación contractual de largo plazo, entre instancias del sector público y del sector privado, para la prestación de servicios al sector público o al usuario final, y en los que se utilice infraestructura provista total o parcialmente por el sector privado y que empleen recursos federales, es pertinente establecer con claridad la facultad de la entidad superior de fiscalización para fiscalizar la aplicación de dichos recursos federales, delegando a la legislación secundaria el desarrollo de las normas necesarias para este propósito.

Actualmente, la entidad de fiscalización tiene la facultad para solicitar a las entidades fiscalizadas, en los supuestos de las situaciones excepcionales establecidas en la ley de la materia, que procedan a la revisión de los conceptos denunciados para que con base en ello se rinda un informe específico a la Cámara y, en su caso, se proceda a fincar las responsabilidades correspondientes.

En la práctica, estos mecanismos han puesto de manifiesto la necesidad de modificar este esquema limitado, en el que la información que se proporciona se circunscribe a un informe de la parte denunciada. De ahí la necesidad de introducir una nueva modalidad para que la Auditoría Superior de la Federación pueda llevar a cabo una fiscalización directa.

Como un nuevo proceso de información para que la Auditoría Superior de la Federación proporcione de manera oportuna a la Cámara de Diputados los insumos necesarios para la revisión de la Cuenta Pública, se propone introducir la figura de los Informes Individuales que se refieren al resultado de la fiscalización de la Cuenta Pública de las auditorías que se vayan practicando a cada una de las entidades fiscalizadas y que se irían entregando a la Cámara de Diputados de manera individual, conforme se vayan concluyendo las auditorías, con el propósito de que tanto la Cámara de Diputados como la sociedad en general conozcan de manera oportuna la información correspondiente a los resultados de la fiscalización.

Se propone, asimismo, la figura del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, como el documento final que contiene la síntesis de los resultados de fiscalización, agrupados por sector, con lo que se satisfacen las expectativas de los diputados para contar con un instrumento integral; su entrega deberá realizarse a más tardar el 31 de octubre. Con este nuevo esquema, la información no sólo se hará llegar a la Cámara de Diputados de manera inmediata, sino que se posibilitará efectuar un análisis a fondo de la información, necesarios para la adecuada toma de decisiones.

Por último, se elimina la posibilidad que el Auditor Superior sea nombrado nuevamente y se establece que los informes de auditoría que presentan las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas sean públicos.

Evolución del Marco Jurídico de la Fiscalización Superior en México

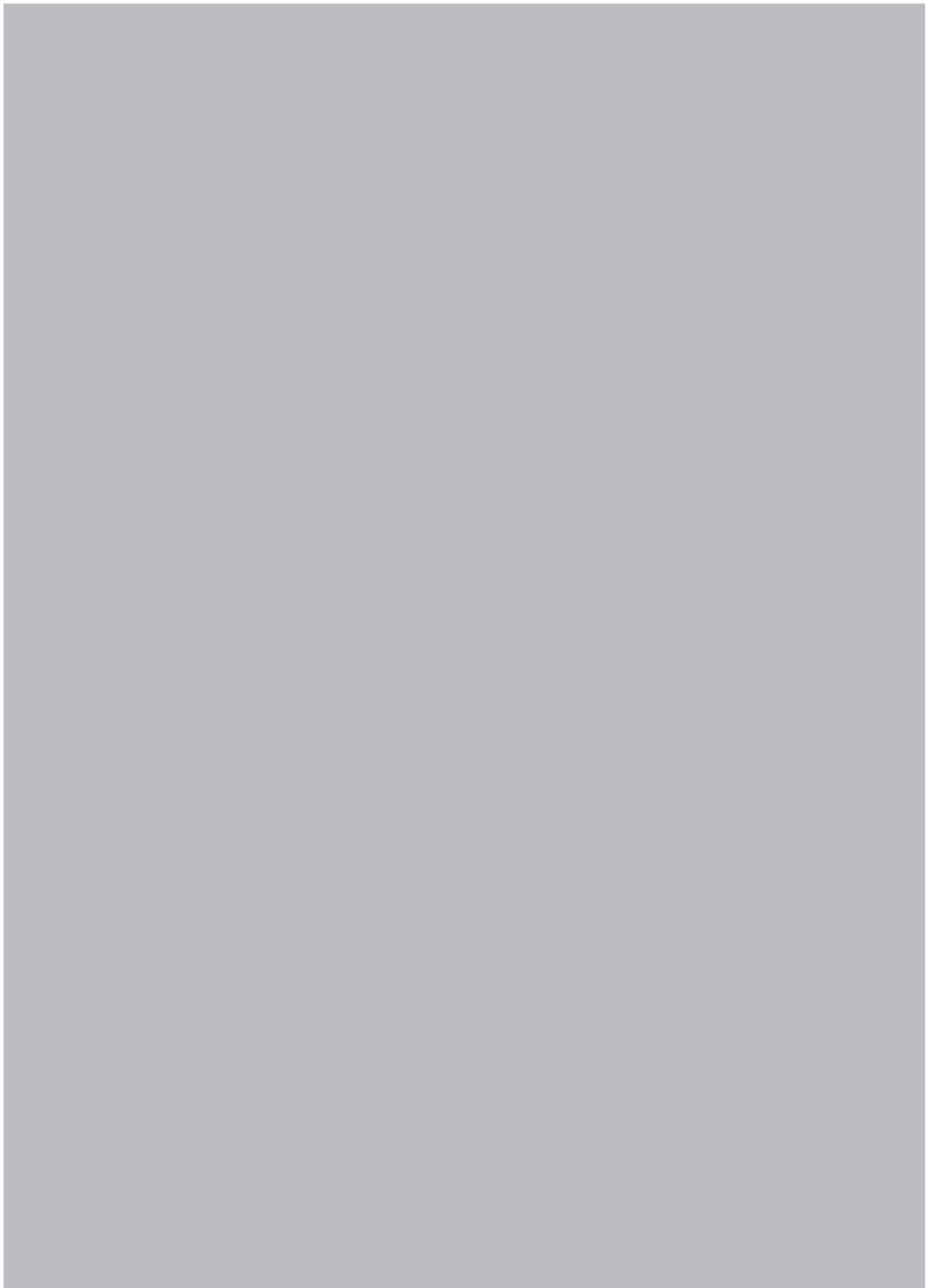
1. La revisión de las Cuentas Públicas por parte del Poder Legislativo ha estado presente en la letra y el espíritu del texto constitucional en la historia independiente de México.
2. Se ha manifestado la firme voluntad del legislador mexicano para dotar a la fiscalización superior del marco constitucional y legal para llevar a cabo sus funciones, con reformas y adecuaciones necesarias de acuerdo a las circunstancias políticas, económicas y sociales de cada etapa.
3. La reforma constitucional de 1999 creó a la entidad de fiscalización superior de la Federación y la del año 2008 reforzó su marco de actuación y da espacio a las entidades de fiscalización locales.
4. Es necesaria una tercera generación de reforma constitucional que permita mayor eficacia y oportunidad para el trabajo parlamentario de la fiscalización superior.
5. Está madurando el orden constitucional y legal de la fiscalización superior, siendo necesario avanzar aceleradamente en los ámbitos técnicos, normativos, de especialización y profesionalización.
6. Es prioridad de la Auditoría Superior de la Federación el impulsar un Sistema Nacional de Fiscalización contemplado en la tercera generación de reforma constitucional que coordine e integre a todas las instancias de control interno y de fiscalización superior para la revisión de todos los recursos públicos federales.
7. La Auditoría Superior de la Federación está comprometida con la transparencia y la rendición de cuentas para informar oportunamente al Poder Legislativo y a la sociedad sobre el desempeño y eficacia de los programas, proyectos y presupuestos públicos.

Los mexicanos hemos transitado nuestro camino en más de 200 años de historia libre y soberana, creando instituciones, viviendo en ellas y construyendo leyes para regular nuestra convivencia y desarrollo. En la ordenación de la fiscalización superior hay una larga evolución en ideas, en técnicas, en modos de hacer, en costumbres, en hábitos de trabajo y en medios de ofrecer y medir sus resultados.

Muchos cambios se han realizado en nuestro devenir y, otros muchos, se deben hacer, planeados y pensados, modificando el Derecho con el Derecho, cambiando las instituciones en las instituciones y por instituciones. En un país democrático, si las realidades cambian, cambia el Derecho, pero también mediante el Derecho, cambian las realidades.

Estoy cierto que la fiscalización superior del siglo XXI estará a la altura de los retos y tendrá las oportunidades para propiciar una gestión pública eficiente, productiva y honesta al servicio de los anhelos del pueblo de México.





◆ Bibliografía ◆

Medios de Comunicación y Transparencia

Ana Paula Ordorica

Balkin, J.M. (1998). *How Mass Media Simulate Political Transparency*. Recuperado el 28 Marzo de 2013, de <http://www.yale.edu/lawweb/jbalkin/articles/media01.htm>

Jonathan Fox y Libby Haight. (2011). *Transparency Reforms in Mexico: Theory and Practice*. Recuperado el 25 de Marzo de 2013, de http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/right_to_know/TRANSPARENCY%20REFORMS.pdf

Guerrero, Manuel. (2006). *Medios de comunicación y la función de la transparencia*. IFAI. Recuperado el 25 Marzo 2013 de <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/cuadernillo11.pdf>

López Ayllón, Sergio. *El Derecho a la información*. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. Recuperado el 03 Abril 2013 de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/7/5.pdf>

Staff. (25 de febrero 2013). Extorsiona Delegado. *Reforma*. pag.1

Rendición de Cuentas y Análisis Económico del Derecho

Francisco Valdés Ugalde
Gregorio D. Castillo Porras

Austin, John. *The Province of Jurisprudence Determined*. John Murray, 1832 (versión electrónica facsimilar).

Buchanan, James M. *Public Choice: The Origins of a Research Program*. Center for the Study of Public Choice, George Mason University, 2003.

Buchanan, James M. *Teoría de la Democracia*. Instituto de Estudios Fiscales, 1980.

- Dahl, Robert. *La Democracia. Una Guía para los Ciudadanos*. Editorial Tsurus, 1999.
- Dahl, Robert. *La Democracia y sus Críticos*. Editorial Paidós, 1992.
- Ferrajoli, Luigi. *Derechos y Garantías. La Ley del Más Débil*. Prólogo de Perfecto Andrés Ibáñez. Editorial Trotta, 2004.
- García Máynez, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. Editorial Porrúa, 2000.
- González De Cossío, Francisco. *Arbitraje*. Editorial Porrúa, 2011.
- Hart, H. L. A. *El Concepto del Derecho*. Editorial Abeledo-Perrot, 1963.
- Malthus, Thomas Robert. *Ensayo sobre el Principio de la Población*. Prólogo de John Maynard Keynes, Alianza Editorial, 1966.
- Posner, Richard A. *El Análisis Económico del Derecho*. Fondo de Cultura Económica, 2007.
- Posner, Richard A. *Cómo Deciden los Jueces*. Editorial Marcial Pons, 2011.
- Quintana, Enrique. *Economía Política de la Transparencia*. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2008.
- Weber, Max. *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica, 2008.

Transparencia en radiodifusión y telecomunicaciones

Gabriel Sosa Plata
Mariana Torres Maldonado

- Auditoría Superior de la Federación, "Explotación de particulares de la red de Fibra Óptica Oscura de la CFE", *Informe de auditorías de la cuenta pública 2010*.
- Ávalos Bracho, Marcos, *Transparencia y política de competencia*, México, Cuadernos de Transparencia N° 16, IFAI, 2009, disponible en <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/cuadernillo16.pdf>, consultado el 6 de marzo de 2013.

Bibliografía

- Cofetel, *Informe de resultados (2006-2012)*, México, Cofetel, 2012.
- Mejía Barquera, Fernando, *La industria de la radio y la televisión y la política del Estado mexicano*, México, Fundación Manuel Buendía, 1989.
- Morales Barba, Marco A., *Transparencia y medios de comunicación*, México, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, 2008.
- Auditoría Superior de la Federación, “Explotación de particulares de la red de Fibra Óptica Oscura de la CFE”, *Informe de auditorías de la cuenta pública 2010*.
- Ávalos Bracho, Marcos, *Transparencia y política de competencia*, México, Cuadernos de Transparencia N° 16, IFAI, 2009, disponible en <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/cuadernillo16.pdf>, consultado el 6 de marzo de 2013.
- Cofetel, *Informe de resultados (2006-2012)*, México, Cofetel, 2012.
- Mejía Barquera, Fernando, *La industria de la radio y la televisión y la política del Estado mexicano*, México, Fundación Manuel Buendía, 1989.
- Morales Barba, Marco A., *Transparencia y medios de comunicación*, México, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, 2008.
- Peschard, Jacqueline, “Los medios son sujetos obligados de transparencia”, en AMEDI, *¿Qué legislación hace falta para los medios de comunicación en México?*, México, AMEDI y Fundación Konrad Adenauer, 2009.
- Hemerografía
- Morales, Alberto, “IFAI ordena a Cofetel informar sobre sanciones a Nextel”, en *El Universal*, 2 de enero de 2013, disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/893326.html#1>,
- Notimex, “Persisten dudas sobre el Renault: Observatel”, en *Sin embargo.mx*, disponible en <http://www.sinembargo.mx/24-04-2012/215843>

Rodríguez, Arturo, "Pide IFAI transparencia a la Cofetel; firman convenio", en *Proceso*, 17 de junio de 2011, disponible en <http://www.proceso.com.mx/?p=273054>,

Sosa Plata, Gabriel, "Cadena 3: revelaciones a dos años", columna Telecom y Medios, *El Universal*, Cartera, 24 de junio de 2008, disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/columnas/72132.html>

Sosa Plata, Gabriel, "Creel: a tres años de ser 'borrado' en la tv", *La Silla Rota*, 13 de julio de 2011, disponible en http://www.lasillarota.com/index.php?option=com_k2&view=item&id=15458:creel-a-tres-a%C3%B1os-de-ser-%E2%80%9Cborrado%E2%80%9D-en-la-tv&Itemid=68

Sosa Plata, Gabriel, "Opacidad en tercera cadena de tv y apagón analógico", *La Silla Rota*, 14 de marzo de 2012, disponible en http://www.lasillarota.com/index.php?option=com_k2&view=item&id=36362:opacidad-en-tercera-cadena-de-tv-y-apag%C3%B3n-anal%C3%B3gico

Sosa Plata, Gabriel, "Publicaciones prohibidas", blog Mediateca Digital de *El Universal*, 10 de agosto de 2010, disponible en http://blogs.eluniversal.com.mx/weblogs_detalle11840.html

Sosa Plata, Gabriel, "Radio y sus refrendos ¿quién da más?", columna Telecom y Medios, *El Universal*, Cartera, 10 de febrero de 2012.

Sosa Plata, Gabriel y Karina Judith Godines, "Televisa, la más sancionada por RTC", en revista *Zócalo* N° 115, septiembre 2009.

Legislación

Ley Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, Diario Oficial de la Federación, 11 de junio de 2002

Ley Federal de Telecomunicaciones, Diario Oficial de la Federación, 7 de junio de 1995.

Ley Federal de Radio y Televisión, Diario Oficial de la Federación, 19 de enero de 1960 y reforma publicada el 11 de abril de 2006.

**La transparencia y la gestión de los riesgos
fiscales en México**

Jozef Draaisma

Aliona Cebotari...[et al.] (2009). *Fiscal Risks: Sources, Disclosure, and Management*. – Washington, D.C. : IMF.

Hana Polackova Brixi, Allen Shick, ed. (2002). *Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risk*. – Washington, D.C. : World Bank, Oxford University Press.

Improving the Assesment of Disater Risks To Strenghten Financial Resilience (2012). –Mexico : World Bank. – “A special Joint G20 Publication by the Government of Mexico and the World Bank”.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2011). *Criterios Generales de Política Económica*. – México : SHCP.

**Evolución del Marco Jurídico de la Fiscalización
Superior en México**

Víctor Manuel Andrade Martínez

Auditoría Superior de la Federación:

180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México. 2004.
Acervo jurídico de la rendición de cuentas y fiscalización superior en México. 2005.

Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley Reglamentaria. 2009.

Cámara de Diputados:

Gaceta Parlamentaria, 20 de septiembre de 2000, 15 de diciembre de 2001 y 25 de abril de 2012.

Folleto conmemorativo del Primer Centenario de la Fundación de la Contaduría Mayor de Hacienda 1824-1924. Imprenta de la Cámara de Diputados. México, 1925.

Cámara de Senadores:

Diario de Debates 27 de abril de 1999 y 30 de abril de 2000.

Diario Oficial de la Federación:

7 de mayo de 2008

29 de mayo de 2009

Dublán Manuel. *Leyes, decretos, reglamentos*. Biblioteca de la Cámara de Diputados. México.

Lanz Cárdenas, José Trinidad:

La Contraloría y el Control Interno en México. Editorial Fondo de Cultura Económica-Secretaría de la Contraloría General de la Federación. México, 1987.

Las Responsabilidades en el Servicio Público. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C. México.

Solares Mendiola, Manuel:

La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica. Universidad Nacional Autónoma de México. 2004.