

TRANSPARENCIA FOCALIZADA EN EL SECTOR DE LAS TELECOMUNICACIONES: POLÍTICA PÚBLICA PARA SU DESARROLLO

Irene Levy Mustri*

* Consejera y presidenta de Observatel A.C.

La Constitución política mexicana reconoce el acceso a la información como un derecho fundamental de los particulares; la obligación correlativa que da vida a esta 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 leyes, sino también de transparentar diversos datos relacionados con sus desempeños.

Así, el derecho fundamental al acceso a la información y la transparencia, han alcanzado el rango de genuinas instituciones democráticas, en sí mismas, que están modificando la dinámica de interacción entre gobernantes y gobernados pues estas figuras permiten, entre otros aspectos, romper con la pasividad de la población respecto a la gestión de las instituciones del Estado y a éstas, profundizar en las inquietudes y comportamiento de los gobernados.

Algunos sectores de la economía nacional, más allá de las virtudes inmediatas de la transparencia, cuentan con un marco normativo que no incluye la perspectiva de lo deseable, además está lejos de regular la realidad actual. En este contexto, algunas actividades podrían verse beneficiadas con la adopción de la transparencia focalizada como política pública que, si bien no es un sustituto del marco jurídico, sí puede fungir como un paliativo o complemento parcial a la solución de problemáticas específicas y aportar a la construcción de resultados concretos.

Las telecomunicaciones son herramienta e insumo de las actividades educativas y sociales de todo Estado; son también un

motor fundamental en el desarrollo económico y democrático del país. Como revisaremos en este estudio, el marco jurídico que regula este sector en México, ha quedado atrás; ya no responde a las necesidades que demandan los diferentes actores –sociedad, usuarios, gobierno, empresas y organizaciones civiles–, debido a que el sector de las telecomunicaciones (incluidos los medios de radiodifusión) involucra a una industria que tanto económica como políticamente, ha tenido gran influencia en las decisiones y omisiones de las instituciones del Estado y gobierno mexicanos y, en ciertos temas, ha intentado mantener el *statu quo*, evitando más apertura, competencia y el traslado de mayor poder a los consumidores.

En el presente estudio analizamos el entorno jurídico del derecho de acceso a la información y la política de transparencia en el sector de las telecomunicaciones en México, y proponemos un marco referencial sobre los elementos y características de la política de transparencia focalizada. Evaluamos la necesidad, ventajas y riesgos de su implementación en el ramo de las telecomunicaciones y puntualizamos algunos problemas que se podrían presentar, debido las deficiencias existentes en el marco organizacional y regulatorio en dicho sector.

En el segundo apartado de este ensayo, denominado Marco conceptual y jurídico, primero, exponemos los marcos terminológico y jurídico relativos al acceso a la información y a la transparencia, y proponemos un marco conceptual respecto de la transparencia focalizada, destacando las diferencias entre las tres figuras.

Detallamos y analizamos, posteriormente, el marco regulatorio de la transparencia como política pública en México en el sector de las telecomunicaciones, destacando los preceptos que contienen: 1) los objetivos de cada ordenamiento estudiado; 2) la distribución de competencias, y 3) otras normas administrativas relevantes para nuestro análisis. Por último presentamos nuestras observaciones respecto de ese marco jurídico.

El incipiente análisis teórico que existe en nuestro país sobre la transparencia focalizada, nos exige que en el apartado “C” desarrollamos una teoría conceptual general sobre la política de transparencia focalizada, en la que proponemos los presupuestos necesarios para su diseño, los elementos que la componen y las características que deben guardar esos elementos para su correcta implementación. Concluimos con nuestra opinión sobre las ventajas

y riesgos de la aplicación de políticas públicas de transparencia focalizada en materia de telecomunicaciones. Y en el apartado “D” se incluyen las conclusiones finales y algunas propuestas puntuales que se desprenden del presente trabajo.

Aclaraciones pertinentes

Debemos señalar, primero, que debido a que la materia de telecomunicaciones es de ámbito federal, se prescindió del análisis de la legislación local en materia de transparencia y acceso a la información; segundo, es necesario puntualizar los alcances del concepto “telecomunicaciones”. Aunque en México, tradicionalmente, se ha hablado de telecomunicaciones y radiodifusión¹ como dos conceptos distintos y excluyentes, en realidad existe una relación de género a especie entre ambos términos. La razón de separarlos obedece a la conformación histórica del marco jurídico mexicano en la materia así como a resabios de índole tecnológico en los que no abundaremos. Baste decir que, para efectos del presente estudio, la palabra telecomunicaciones abarcará ambos conceptos: la radiodifusión y las telecomunicaciones en estricto sentido; es decir, utilizaremos el término telecomunicaciones en su concepción más amplia, salvo que se haga la aclaración de lo contrario.

Marco conceptual y jurídico

Como punto preliminar al desarrollo del presente apartado, se establecerá el marco conceptual de referencia sobre tres conceptos fundamentales: acceso a la información, transparencia y transparencia focalizada (en lo sucesivo “TF”).

Revisaremos, en lo general, la regulación existente respecto a la transparencia en el sector telecomunicaciones desde la Constitución; la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información; las leyes específicas de telecomunicaciones, y algunas disposiciones administrativas, destacando aquellos preceptos que flexibilizan o permiten la aplicación de políticas públicas orientadas a la divulgación de información con objetivos determinados, incluyendo la distribución de facultades entre las autoridades

¹ Este uso ya está cambiando, recientemente la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la resolución de la Controversia Constitucional 7/2009 admitió que el concepto de telecomunicaciones en su acepción amplia comprende a la radiodifusión.

reguladoras del sector telecomunicaciones. Posteriormente, expondremos las conclusiones analíticas que nos provoca la exposición referida.

Proporcionaremos, finalmente, como referencia algunos datos sobre el desempeño e interacción de los particulares con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (en lo sucesivo “SCT”) y la Comisión Federal de Telecomunicaciones (en lo sucesivo “Cofetel”) en el ejercicio del derecho de acceso a la información y el desempeño de dichos órganos en su obligación de transparencia.

1. Marco conceptual

Acceso a la información. Constituye 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,² genera, obtiene, adquiere, transforma o conserva, siempre que no haya sido clasificada como reservada o confidencial en los términos de la LFTAIPG. Cabe mencionar, sin embargo, que este concepto presenta sólo un enfoque del derecho a la información; otro de los ejes de definición del acceso a la información se vincula con los derechos de libertad: *“en este marco, el derecho de acceso a la información cumple la función de maximizar el campo de autonomía personal, posibilitando el ejercicio de la libertad de expresión en un contexto de mayor diversidad de datos, voces y opiniones.”*³

Transparencia. Práctica o instrumentos que utilizan las organizaciones para hacer pública información o para abrir al público datos, mecanismos y procesos de la gestión y el desempeño gubernamental.⁴ La finalidad de la transparencia es la propia difusión de la información.

² Nos referimos a los Sujetos Obligados, tal y como están definidos en el artículo 3, fracción XIV de la LFTAIPG: El Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República; el Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos; el Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal; los órganos constitucionales autónomos; los tribunales administrativos federales, y cualquier otro órgano federal.

³ Véase *Derecho a la Información. Transparencia y Rendición de Cuentas* de Abramovich, Víctor, M.J. Añón, Christian Courtis. *Derechos Sociales. Instrucciones de Uso*. México, D.F. Fontamara, 2003, pp. 321– 340.

⁴ Véase Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012, publicado en la Primera Sección del *Diario Oficial de la Federación* el 11 de diciembre de 2008, p. 98.

Transparencia Focalizada. Proceso de identificación, sistematización y difusión de información relevante para el público. La transparencia focalizada busca ser un espacio de consulta útil para la toma de decisiones de los ciudadanos respecto a bienes y servicios públicos y privados.⁵

Como se observa, el acceso a la información involucra necesariamente el impulso que realiza el particular a una autoridad pasiva, generadora o administradora de información. Mientras que la transparencia, si bien no funciona a petición del particular,⁶ su causa es la transparencia misma, es decir, no se procuran, aunque existen empíricamente, efectos distintos a los que entraña la difusión misma de la información; el proceso de transparencia termina al hacerla pública. La transparencia constituye un fin en sí misma y no un medio, aun cuando existen consecuencias positivas y negativas en el proceso tales como mayor conocimiento de la autoridad sobre las preocupaciones y comportamiento de la población, en algunos casos actúa como un desincentivo a la corrupción; pero también puede existir una tendencia a la opacidad como efecto negativo. Como vemos, las acciones que envuelven los dos primeros conceptos, el acceso a la información y la transparencia, representan un fin en sí mismas; el particular agota el proceso al obtener la información que solicita, y los Sujetos Obligados⁷ logran el objetivo al hacer públicos los datos y documentos a que están compelidos.

La política pública de la transparencia focalizada, sin embargo, involucra un mecanismo complejo e inteligente; la obtención y divulgación de la información es un medio y no un fin. Su objetivo es influir en la vida social y económica del país provocando que los particulares tomen decisiones razonadas y que los proveedores mejoren los bienes o servicios que proporcionan, agregando valor al proceso productivo. La finalidad principal no es difundir la información, sino lograr los efectos que se verificarán como consecuencia de esa divulgación, por lo que uno de los grandes temas que hay que definir para evaluar la conveniencia de la implementación de políticas de

⁵ *Ídem*

⁶ Aunque la autoridad puede tomar la decisión de dar a conocer cierta información de manera pública por tratarse de cuestiones incisivamente cuestionadas o solicitadas por los particulares.

⁷ Véase nota 2.

transparencia focalizada será, precisamente, el efecto que se quiere lograr con la difusión de la información.

La información: materia prima de la transparencia

Las tres figuras descritas en los párrafos anteriores, acceso a la información, transparencia y transparencia focalizada, se construyen con la misma materia prima: la información. En materia de telecomunicaciones, existen básicamente dos fuentes distintas de información; la que generan los particulares y que está relacionada con las actividades reguladas de dicho sector y la que proviene de las instituciones del Estado, siendo la fuente más prolífica y relevante en la materia que nos ocupa, la derivada de las dependencias y órganos del poder ejecutivo.

Por lo que hace a la información generada por los particulares, en el caso de las telecomunicaciones nos enfrentamos a dos problemas; primero, existe una natural resistencia de las empresas a proporcionar información a la autoridad sobre su contabilidad, convenios de interconexión, número y tipo de usuarios, entre otra; por otro lado, la autoridad no cuenta con suficientes facultades para constreñir a los operadores a proporcionar la información, y sancionarlos cuando dejan proveer la información. Aunado a lo anterior, enfrentamos otro problema en materia de información: una vez que los sujetos regulados, es decir los particulares destinatarios de la norma, entregan la información a la autoridad, no existen mecanismos jurídicos ni logísticos suficientes para verificar su veracidad.

Hay muchos incentivos para ocultar, tergiversar o alterar información. Véase por ejemplo, el caso de la obligación que tienen los prestadores de servicios de proporcionar información sobre fallas en sus respectivas redes, en el que reportar más fallas de las “permitidas” en el título de concesión y las normas administrativas podría desencadenar procedimientos de sanciones para el operador. Como es lógico, la información es también el insumo principal de la TF, por lo que es menester revisar ciertas facultades “sustantivas” y “adjetivas” de las autoridades en materia de telecomunicaciones, a fin de puntualizar aquellos temas en los que las atribuciones contenidas en el marco jurídico vigente, permitirían o limitarían la adopción de una política pública en materia de TF.

2. Conformación del marco jurídico mexicano en materia de acceso a la información y transparencia en el sector telecomunicaciones

Dentro de esta sección expondremos el marco jurídico que contiene los lineamientos y preceptos relativos a los derechos de acceso a la información y transparencia en el sector de las telecomunicaciones en nuestro país, y en la sección 3, realizaremos el análisis y observaciones sobre ese marco normativo. Es importante mencionar, que la figura de TF no se encuentra mencionada ni regulada en ningún ordenamiento; en esta sección, sin embargo, identificaremos los objetivos, facultades y disposiciones relevantes que pudieran servir de plataforma jurídica para el diseño y sustento de una política de TF.

Ordenamientos relevantes:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en lo sucesivo la “Constitución”).
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (en lo sucesivo “LFTAIPG” o la “Ley”), publicada en el Diario Oficial de la Federación (en lo sucesivo “DOF”) el 11 de junio de 2002
- Decreto de creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (en lo sucesivo “IFAI” o “Instituto”), publicado en el DOF el 24 de diciembre de 2002.
- Reglamento de la LFTAIPG, publicado en el DOF el 11 de junio de 2003.
- Reglamento Interior del IFAI, publicado en el DOF el 2 de mayo de 2007.
- La Ley Federal de Radio y Televisión (en lo sucesivo “LFRTV”), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1960.
- La Ley Federal de Telecomunicaciones (en lo sucesivo “LFT”), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 1995.
- Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012 (en lo sucesivo el “Programa”), publicado en el DOF el 11 de diciembre de 2008.

2.1. Constitución Política, Ley e IFAI

En diciembre de 1977, el Artículo sexto constitucional incorporó el derecho a la información como un derecho fundamental de los individuos,⁸ y no fue sino hasta el 12 de junio cuando entró en vigor la la LFTAIPG, ley reglamentaria del artículo sexto constitucional mencionado.

2.1.1 Objetivos de la Ley

Tiene como propósito fundamental garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos y cualquier otra entidad federal. Adicionalmente, el Artículo 4 establece como objetivos específicos:

- *Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos.*
- *Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados.*
- *Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados.*
- *Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados.*

⁸ Al respecto, José Ramón Cossío D. explica que, como la adición del derecho a la información en 1977 formó parte de los preceptos modificados en materia política, durante varios años se estimó que debía comprenderse como una prerrogativa otorgada exclusivamente a los partidos políticos.

En 1996 se estableció un nuevo sentido cuando la Suprema Corte resolvió la solicitud hecha por el presidente de la República para que se investigaran los hechos acaecidos en el Vado de Aguas Blancas, Guerrero. El campo de interpretación consistió en darle el carácter de garantía social. Finalmente, en una serie de resoluciones dictadas en 1997, 1999 y 2000, se consideró como una garantía individual limitada por los intereses nacionales, los de la sociedad y el respeto a los derechos de tercero. Véase Cossío D., José Ramón, "Transparencia y Estado de Derecho", en *Más allá del Acceso a la Información*, México, Siglo XXI, 2008, p. 109.

- *Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos.*
- *Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho.*

2.1.2. Disposiciones relevantes de la Ley para nuestro estudio

La LFTAIPG establece un sistema de clasificación de información restrictivo en beneficio de la transparencia, es decir, define los casos en que la información será reservada y confidencial y no así aquellos en los que será pública. Este sistema permite aplicar el siguiente principio: “todo lo que no se encuentre clasificado como reservado o confidencial,⁹ debe entenderse como información pública”.

El Artículo 7 de la LFTAIPG, indica la información que los Sujetos Obligados deberán poner a disposición del público, entre otra, la relativa a su estructura orgánica; sus facultades; el directorio de sus servidores públicos y la remuneración que reciben; su domicilio; sus metas y objetivos; los servicios que ofrecen; trámites, requisitos y formatos; presupuesto asignado; resultados de auditorías; concesiones, permisos y autorizaciones otorgadas y sus titulares; contrataciones que se hayan celebrado; marco normativo aplicable; mecanismos de participación ciudadana, y *cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que con base a la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público*¹⁰ (las cursivas son de quien escribe).

En relación a la forma de divulgación de la información, el mismo Artículo establece que dicha información deberá publicarse de manera tal que facilite su uso y comprensión por las personas, y que permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad.

Como se observa, existe un sistema de “libertad de transparencia” contenido en la última parte del Artículo 7 citado, que otorga una “facultad amplia” a los Sujetos Obligados que les

⁹ Se define como confidencial, la información listada en los artículos 13, 14 y 18 de la LFTAIPG, entre otra, la que dañe la seguridad pública, la estabilidad financiera o económica del país; los secretos industriales y comerciales, las averiguaciones previas, los datos personales.

¹⁰ Esta última establecida en la fracción XVII del artículo 7 de la LFTAIPG: “Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que con base a la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público”.

permite dar a conocer, además de la información a que están obligados, todo tipo de información que consideren conveniente, siempre y cuando no tenga el carácter de reservada o confidencial.

Esta facultad, debe apreciarse como una ventana de oportunidad hacia la transparencia focalizada, pues proporciona un amplio margen facultativo para dar a conocer la información que se considere útil, sin más limitaciones que las impuestas por su propio marco jurídico, sobre todo la vinculada con las atribuciones para solicitar información a los sujetos regulados.

En relación al Instituto, encontramos que la LFTAIPG establece en su favor la facultad para requerir la información a los Sujetos Obligados, mas no para sancionarlos. Así que, en caso de considerar que algún servidor público ha cometido una infracción, deberá hacerla del conocimiento del órgano interno de control de cada dependencia y entidad.¹¹

Las resoluciones del Instituto, por otro lado, serán definitivas para las dependencias y entidades, no así para los particulares quienes podrán impugnarlas ante el Poder Judicial.¹²

2.2. Ley Federal de Radio y Televisión

Publicada en 1960, la LFRTV establece el régimen jurídico para otorgar concesiones y permisos en materia de radiodifusión; algunas normas técnicas del funcionamiento de las estaciones de radio y televisión, así como ciertas pautas en relación con los contenidos de la programación radiodifundida.

2.2.1. Objetivos de la LFRTV

Aunque no contiene un catálogo de objetivos, dispone que “la radio y la televisión constituyen una actividad de interés público y que por lo tanto el Estado deberá protegerla y vigilarla para el debido cumplimiento de su función social.”¹³

De igual manera, establece que:

la radio y la televisión, tienen la función social de contribuir al fortalecimiento de la integración nacional y el mejoramiento de

¹¹ Artículo 37, fracción X de la LFTAIPG.

¹² Artículo 59 de la LFTAIPG.

¹³ Artículo 4 de la LFRTV.

*las formas de convivencia humana. Al efecto, a través de sus transmisiones, procurarán: afirmar el respeto a los principios de la moral social, la dignidad humana y los vínculos familiares; evitar influencias nocivas o perturbadoras al desarrollo armónico de la niñez y la juventud, entre otras.*¹⁴

2.2.2. Competencia y facultades establecidas en materia de radiodifusión

Distribuye las facultades en diversas dependencias, a continuación destacamos algunas atribuciones:

A la Secretaría de Gobernación:¹⁵

- *Vigilar que las transmisiones de radio y televisión se mantengan dentro de los límites del respeto a la vida privada, a la dignidad personal y a la moral, y no ataquen los derechos de tercero, ni provoquen la comisión de algún delito o perturben el orden y la paz públicos.*
- *Vigilar que las transmisiones de radio y televisión dirigidos a la población infantil propicien su desarrollo armónico, estimulen la creatividad y la solidaridad humana, procuren la comprensión de los valores nacionales y el conocimiento de la comunidad internacional. Promuevan el interés científico, artístico y social de los niños, al proporcionar diversión y coadyuvar a su proceso formativo, entre otras.*

A la Secretaría de Educación Pública:¹⁶

- *Promover y organizar la enseñanza a través de la radio y la televisión.*
- *Promover la transmisión de programas de interés cultural y cívico.*
- *Promover el mejoramiento cultural y la propiedad del idioma nacional en los programas que difundan las estaciones de radio y televisión, entre otras.*

¹⁴ Artículo 5 de la LFRTV.

¹⁵ Artículo 10 de la LFRTV.

¹⁶ Artículo 11 de la LFRTV.

A la Secretaría de Salud:¹⁷

- *Autorizar la transmisión de propaganda comercial relativa al ejercicio de la medicina y sus actividades conexas.*
- *Autorizar la propaganda de comestibles, bebidas, medicamentos, insecticidas, instalaciones y aparatos terapéuticos, tratamientos y artículos de higiene y embellecimiento y de prevención o de curación de enfermedades.*
- *Promover y organizar la orientación social en favor de la salud del pueblo, entre otras.*

A la Cofetel:¹⁸

- *De manera exclusiva, las facultades que en materia de radio y televisión le confieren a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la Ley Federal de Radio y Televisión, los tratados y acuerdos internacionales, las demás leyes, reglamentos y cualesquiera otras disposiciones administrativas aplicables.*¹⁹

2.3. Ley Federal de Telecomunicaciones

Se publica en junio de 1995 y regula las redes de telecomunicaciones; hace hincapié en la cobertura social; la rectoría del Estado; la promoción de la competencia y, por supuesto, la integración y facultades de la Cofetel como órgano desconcentrado de la SCT.²⁰

2.3.1. Objetivos de la LFT

Promover un desarrollo eficiente de las telecomunicaciones; ejercer la rectoría del Estado en la materia para garantizar la soberanía

¹⁷ Artículo 12 de la LFRTV.

¹⁸ Artículo 9-A, fracción XVI de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

¹⁹ La SCJN resolvió, mediante la controversia constitucional 7/2009 presentada por la Cámara de Diputados contra el Reglamento Interior de la SCT publicado el 8 de enero de 2009, que todas las facultades en materia de radio y televisión correspondían a Cofetel y no a la SCT.

²⁰ La Comisión Federal de Telecomunicaciones se creó mediante el decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de agosto de 1996, por orden del decimoprimer transitorio de la LFT. Las reformas realizadas a la LFT del 11 de abril de 2006, sin embargo, reconocen la existencia de la Cofetel y establecen su conformación y facultades, entre otras cuestiones. De esta forma, se eleva la jerarquía del marco jurídico de dicho órgano desconcentrado al quedar regulada a nivel de ley y no sólo de decreto del Ejecutivo Federal.

nacional; fomentar una sana competencia entre los diferentes prestadores de servicios de telecomunicaciones a fin de que éstos se presten con mejores precios, diversidad y calidad en beneficio de los usuarios, y promover una adecuada cobertura social.²¹

2.3.2. Competencia y facultades establecidas en la LFT

Existe un régimen de distribución de competencias entre la SCT y la Cofetel. En lo general, la Secretaría tiene atribuciones de decisión y la Cofetel, de opinión, aunque existen algunos casos que resuelve directamente el órgano desconcentrado.

La SCT, asimismo, está facultada para planear, formular y conducir las políticas y programas, así como para regular el desarrollo de las telecomunicaciones. A esto debemos exceptuar del ámbito de las facultades de la SCT, por las razones expuestas en párrafos anteriores, el tema de la radiodifusión que ahora corresponde en su totalidad a la Cofetel.

2.4. Registros de telecomunicaciones y radiodifusión

Se relaciona estrechamente con el tema de transparencia destaca la existencia de los siguientes registros:

El Registro de Telecomunicaciones, que tiene carácter público²² y lleva la Cofetel. En este registro se deben inscribir, entre otros, los siguientes actos: títulos de concesión y permisos, servicios de valor agregado, las tarifas al público de los servicios de telecomunicaciones, convenios de interconexión, los criterios adoptados por el Pleno de la Comisión relacionados con la interpretación administrativa de las disposiciones aplicables, las estadísticas actualizadas de los servicios de telecomunicaciones, las sanciones que imponga la SCT y, tratándose de radiodifusión, las que imponga la Secretaría de Gobernación inclusive.

²¹ Artículo 7 de la LFT.

²² Por la característica de “público” nos referimos a que su consulta está abierta al público en general y no a los efectos de los actos registrados frente a los terceros. El Registro está previsto en los artículos 64 y 65 de la LFT.

El Registro de Radio y Televisión, que por mandato del Artículo 14 del Reglamento de la LFRTV en materia de concesiones, permisos y contenido de las transmisiones de radio y televisión²³ debe llevar la SCT, pero en el contexto de la ya mencionada transmisión de las facultades de radiodifusión a la COFETEL, corresponde ahora la atribución y obligación a éste órgano. En este registro, como el mencionado en el numeral anterior, también deben incluirse los títulos de concesión y los permisos, la información sobre la transición tecnológica y los datos estadísticos de la radio y televisión.

Conforme al marco jurídico, la información contenida en ambos registros podrá consultarse por el público en general, salvo aquella que, por sus propias características, se considere legalmente de carácter confidencial; dentro de ésta información se incluirá, por ejemplo, la que se refiere a las bandas de frecuencias de uso oficial. Incluso, se establece que se tendrá acceso en forma remota por vía electrónica a los mencionados registros, situación que, por lo que hace al registro de radiodifusión, ni siquiera se ha cumplido y, en el caso del de telecomunicaciones, el sistema es muy deficiente.

2.5. Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012

El Programa tiene su fundamento en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y se define como un “programa de carácter especial y de observancia obligatoria para la Administración Pública Federal, para generar una cultura social de rendición de cuentas, combate a la corrupción y apego a la legalidad, a partir de la transformación de procesos del propio gobierno federal y de la redefinición de las relaciones entre el Estado y la sociedad.”²⁴

2.5.1. Objetivos del Programa

Está orientado, principalmente, al combate de la corrupción de los órganos de la Administración Pública Federal y a la necesidad de rendición de cuentas de los funcionarios públicos. Establece seis

²³ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de octubre de 2002.

²⁴ *Diario Oficial de la Federación*, 11 de diciembre de 2008, Primera Sección, p. 73.

objetivos, dentro de los que destaca, para efectos del presente estudio, el de “consolidar una política de Estado en materia de información, transparencia y rendición de cuentas.”²⁵

En este objetivo se establece que la gobernabilidad democrática supone la existencia de políticas públicas y prácticas administrativas compatibles con los principios y valores de la democracia. Por ende el Programa considera necesario que las políticas de transparencia y de rendición de cuentas se extiendan y se arraiguen en las instituciones del Estado.

2.5.2. Competencia y facultades establecidas en el Programa

Su cumplimiento es obligatorio para las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como para la Procuraduría General de la República y las unidades de la presidencia de la República. Y respondiendo a su principal orientación en materia de corrupción y rendición de cuentas de los servidores públicos, designa a la Secretaría de la Función Pública como principal institución responsable de su implementación.

2.5.3. Disposiciones relevantes del Programa

Una de las líneas de acción que propone el Programa para lograr el objetivo citado consiste en identificar en los trámites y servicios de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, acciones de transparencia focalizada y estratégica, que faciliten la toma de decisiones de los ciudadanos respecto a bienes y servicios públicos o privados.

Como indicador y unidad de medida del logro de cada objetivo tratado, establece que la publicación de información focalizada en las páginas electrónicas de las dependencias y entidades de la administración pública federal que deberá completarse al 100% (*sic*)²⁶ antes de concluir el año 2012.

Cabe mencionar, que el Programa define la información focalizada “como aquella que contribuye a la toma de las decisiones

²⁵ Establecidos en el Programa como objetivo 1.

²⁶ Es imposible establecer una meta para que el 100% de información focalizada se encuentre en las páginas electrónicas de las dependencias, pues la información focalizada responde a un proceso continuo. En todo caso, si se requiere medir la información, debe ser conforme a un catálogo de temas específicos, de lo contrario es incongruente establecer una unidad de medida sobre un concepto abstracto.

de los ciudadanos respecto a bienes privados o públicos. Su publicación corrige asimetrías de información en los mercados y pueden llegar a ser herramientas de regulación”, y agrega que “se adoptarán criterios específicos que permitan la plena identificación de la información focalizada”.²⁷

2.6. Otras disposiciones administrativas

Existen diversos reglamentos, reglas, decretos, acuerdos, normas y planes técnicos en materia de telecomunicaciones que establecen objetivos y obligaciones específicas a los sujetos regulados en relación con la provisión de productos y servicios en el sector. En este caso, como en el de los actos administrativos individuales que trataremos en el siguiente párrafo, resulta indispensable guardar estricta legalidad y congruencia entre ellos, pues se ha visto que los sujetos regulados, –por lo que hace al cumplimiento de ciertas obligaciones de proporcionar información a las autoridades competentes– han sido muy combativos y renuentes; de manera más específica, en todo lo que se relaciona con la competencia, especialmente del sector de telecomunicaciones

Resulta importante mencionar, además de las disposiciones generales, la significación de la regulación individualizada, que se dicta a través de los diversos títulos habilitantes que expiden las autoridades competentes y de resoluciones que emite el Pleno de la Cofetel respecto de ciertos temas, como desacuerdos en materia de interconexión, imposición de sanciones. Los títulos de permiso, concesión y, en general todas los actos administrativos autorizantes, también integran el marco jurídico que determina las relaciones entre los sujetos regulados y la administración pública.

3. Observaciones sobre el marco jurídico analizado

De lo expuesto en el presente apartado, destacamos lo siguiente:

- La LFTAIPG otorga apertura a los Sujetos Obligados para divulgar la información pública que consideren conveniente, además de aquella a la que están obligados, pero no proporciona herramientas al IFAI para sancionarlos

²⁷ *Diario Oficial de la Federación*, 11 de diciembre, 2008, p. 81, Primera Sección.

directamente en caso de contravenir las disposiciones en materia de acceso a la información y transparencia.

- El IFAI tiene limitaciones en su relación con los Sujetos Obligados, así como en su “participación” en el mecanismo de divulgación de las dependencias o entidades, al no contar con ningún funcionario del Instituto que integre, bien las unidades de enlace, bien los comités de información.
- No existe congruencia en el sistema de división de facultades entre la SCT y la Cofetel. Como observamos, a pesar de que las telecomunicaciones concentran tanto a la radiodifusión como a los demás servicios; incluso la tendencia es a la convergencia entre todos ellos. La SCT conserva facultades de decisión en materia de telecomunicaciones y la Cofetel de opinión, y en materia de radiodifusión, la SCT no conservó ninguna facultad, después de las reformas a la LFT y LFRTV del 11 de abril de 2006, y la resolución de la SCJN a la controversia constitucional 7/2009. Lo anterior no sólo no tiene sentido teórico, sino que dificulta la unidad de criterios para el diseño e implementación de políticas públicas, incluyendo la de transparencia focalizada, ya que al encontrarse algunas facultades fragmentadas en diversas autoridades, se dificulta su realización.
- Las leyes federales de Telecomunicaciones y Radio y Televisión incluyen objetivos específicos que deben orientar el diseño de políticas públicas en telecomunicaciones. En consecuencia, se considera que las autoridades competentes poseen suficientes facultades para solicitar información relacionada con el cumplimiento de sus correspondientes objetivos que han de mostrar los sujetos regulados. Sin embargo, resultaría preferible agregar facultades específicas para solicitar y divulgar cierta información, así como las obligaciones correlativas de entrega a los sujetos regulados y la previsión de sanciones en caso de incumplirlas.
- Los registros de telecomunicaciones y de radio y televisión constituyen excelentes herramientas de transparencia aunque por desgracia no se han desarrollado como ordena la normatividad. Además de que los datos no se encuentran actualizados, la mayor parte de la información que debería

estar inscrita, no aparece. Lo anterior, pone en clara desventaja a usuarios y consumidores porque les impide el ejercicio cabal del derecho a la información, el cual entraña esta obligación correlativa de las autoridades consistente en ordenar, sistematizar, incluir y difundir la información a que obliga los ordenamientos antes descritos.

- Por otra parte, ambos registros –que deberían unificarse debido a la convergencia material y formal de su objeto– representan una excelente herramienta para implementar una política de TF en el sector, pues a través de ellos podrían publicarse, entre otros, datos como tarifas autorizadas, información estadística y mapas de cobertura, resultados de mediciones y verificaciones, análisis sobre los contenidos que se transmiten en los medios de radiodifusión y su apego a la normatividad, obligaciones de los operadores contenidas en sus títulos de concesión.
- El Programa contextualiza la materia de TF con énfasis en el problema de corrupción y rendición de cuentas, y no le confiere valor dentro de un esquema económico o productivo. Por lo que hace a la TF, observamos que el tratamiento en el Programa es incipiente y consideramos que no debe vincularse principalmente con el tema de corrupción.
- Respecto de los títulos autorizantes que expide el Ejecutivo Federal en materia de telecomunicaciones, sería conveniente que cumplan con tres características, en relación a la materia de transparencia focalizada:
 - a. Que su contenido esté alineado a las directrices trazadas en el sector de las telecomunicaciones, con el fin de que los sujetos regulados actúen hacia el cumplimiento de sus objetivos. Por ejemplo: que se establezca la obligación de presentar a la autoridad competente, cierta información, de cierta forma, en cierto tiempo.
 - b. Que los títulos guarden uniformidad entre sí. Lo que evitará, por un lado, inequidad en el trato, y, por otro, asimetrías en el comportamiento que se encomendado cumplir a los sujetos regulados.

- c. Que cumplan con el requisito de legalidad. Las obligaciones y sanciones impuestas en los títulos deben fundamentarse en las leyes de la materia.

Consideramos como conclusión del presente apartado que cuanto se ha puesto en práctica en materia de transparencia en el sector de las telecomunicaciones, es aún más limitado de lo que permite el marco normativo; es deseable que se cuente con más herramientas jurídicas en materia de transparencia, lo cierto es que las vigentes son suficientes para alcanzar mayor grado de transparencia que el que tenemos en la actualidad e, incluso, iniciar el diseño y práctica de políticas públicas de transparencia focalizada.

En materia de transparencia focalizada advertimos que hasta el año 2011, el avance es incipiente en el sector telecomunicaciones, por no decir nulo. Si revisamos los sitios web de la SCT y Cofetel, vemos que incluso confunden transparencia con TF, se incluyen reportes e información que nada tiene que ver con una verdadera política de TF, en la que deberían incluirse temas como:

- Títulos habilitantes. Concesiones, permisos, autorizaciones y registros; estos deberían darse a conocer, no únicamente el documento como tal, sino desde una base de datos con información desagregada que incluya, por lo menos plazos de vigencia, objeto, servicios incluidos, obligaciones con los usuarios y con otros operadores; obligaciones con las autoridades, contraprestaciones, sanciones.
- Contratos “marco”. En los títulos de concesión en materia de telecomunicaciones, existe la obligación de registrar los convenios o contratos marco que celebran los operadores con los usuarios. En este punto sería pertinente publicar los convenios pero también presentar información práctica sobre los derechos de los usuarios y las obligaciones de los operadores.
- Tarifas. Tampoco funciona el registro de tarifas que lleva la Cofetel; no está actualizado y desde vía remota es difícil su consulta. Este punto nos parece básico para que los usuarios puedan tomar decisiones razonadas de consumo. Es necesario que Cofetel presente la información de manera sencilla y la transparente completa y actualizadamente, incluyendo todos los conceptos tarifarios que están registrados.
- En materia de programación de radiodifusión no sólo no hay

información, sino que no hay un control sobre si se cumple o no con la normatividad respectiva. No se trata de un tema de control y mucho menos de censura, simplemente de revisar que, por ejemplo, el tiempo que se dedica a espacios comerciales sea en la proporción que la norma permite.

- En relación a la interacción de las autoridades con las empresas reguladas, es necesario conocer información que se relaciona con el estado que guardan los trámites, los requerimientos, los incumplimientos y, en su caso, las sanciones que se han impuesto o cuáles procedimientos se han iniciado.

Estos son algunos de los rubros en los que podría implementarse políticas de TF, con base en el marco jurídico que analizamos, pues, como hemos visto, existen los objetivos y las facultades para hacerlo; acaso falta voluntad.

4. Algunas cifras en materia de transparencia en el sector telecomunicaciones

Hasta marzo de 2011, la SCT se encuentra dentro de las diez dependencias que mayor número de solicitudes de información ha recibido. Al respecto, el Instituto proporciona los siguientes datos:²⁸

	Número de solicitudes de información (2003 al 10 de marzo, 2011)	Número de consultas al Portal de Obligaciones de Transparencia (2007 al 10 de marzo, 2011)
SCT	17,283	638,270
COFETEL	4,850	348,600
TELECOM	1185	117,748
TOTAL ENTES RELACIONADOS CON TELECOMUNICACIONES*	23,318	1,104618
TOTAL EN TODAS LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES	638,283	38,288,420

*Los números relacionados con la SCT incluye, entre otros, materias tales como infraestructura y transportes.

²⁸ Fuente: IFAI: <http://www.ifai.org.mx/Gobierno/#estadisticas> (fecha de consulta 25 de noviembre, de 2009).

El estudio realizado en noviembre de 2006 a petición del IFAI, por la empresa AEQUUM Centro de Estudios Sobre Equidad y Desarrollo, A.C. denominado “Evaluación del Impacto Económico de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”²⁹, por otro lado, nos proporciona la información que destacamos a continuación.

El documento realiza una evaluación exploratoria del uso económico de la Ley, en el sector de telecomunicaciones,³⁰ en el que se observó una mayor incidencia en las solicitudes de información relacionadas con los precios de los bienes y servicios públicos de telecomunicaciones, frente a los precios de los bienes y servicios adquiridos por las entidades y dependencias del sector público.

Se expone, asimismo, a partir de la muestra evaluada, que el porcentaje de información solicitada con impacto económico directo³¹ alcanza el 93.8%, mientras que en la muestra del total de dependencias y entidades de la APF, dicho porcentaje alcanzó el 57.3%. El hecho de que en porcentaje abrumador de solicitudes, la información en cuestión pueda tener un impacto económico directo, habla también de la importancia estratégica que tiene la información en el sector de las telecomunicaciones, donde su impacto tiene el potencial de revelarse en el corto plazo.

El estudio concluye que: la divulgación de la información con que cuentan los organismos y dependencias del sector público, genera diversos efectos económicos directos e indirectos que impactan los mercados de bienes y servicios, disminuyendo las barreras a la entrada, promoviendo la inversión, mejorando la certidumbre y reduciendo el riesgo de las inversiones, así como atenuando las asimetrías entre los competidores.

Todos los efectos señalados contribuyen a fomentar la sana competencia y la libre concurrencia, que propicia un funcionamiento más eficiente de los mercados para ofrecer bienes

²⁹ Estavillo Flores, María Elena, Leonardo Martínez Flores y Rebeca Escobar Briones, “Estudio sobre la Evaluación del Impacto Económico de la Ley Federal de Transparencia”, estudio elaborado para el Instituto Federal de Acceso a la Información, noviembre, 2006. Consultado en: IFAI. http://www.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/ciudadanos/sitios_de_interes/estudios/est_inv/&a=estudio_ImpactoEconom.pdf (fecha de consulta, 15 de mayo, 2009).

³⁰ Se realizó aplicando la metodología de muestreo estadístico a una población de 1,071 solicitudes recibidas por la Cofetel en el lapso que abarcó de mayo de 2003 a mayo de 2006; se elaboró una matriz integrada por 97 solicitudes de la muestra obtenida aleatoriamente.

³¹ “Por tipo de impacto se entiende a si éste se da directa o indirectamente, o si en su caso, no hay un impacto económico evidente.” *Op. cit.*, nota 29, p. ii.

y servicios a menores precios, de mejor calidad y variedad. El proceso de competencia también promueve la innovación y mejora tecnológica. Todo ello redundará en beneficios de diversa índole para el consumidor. Al poder obtener bienes y servicios a menores precios, los consumidores ven incrementado su nivel de bienestar aunque su ingreso permanezca constante.

Por otra parte, el acceso a la información pública también genera un proceso de vigilancia y retroalimentación de los particulares hacia la APF que disminuye la corrupción y promueve la eficiencia del sector público.

En el caso particular de las agencias reguladoras como lo es la Cofetel, la Comisión Federal de Competencia, la Comisión Reguladora de Energía, etc., este proceso beneficia la labor reguladora lo cual, indirectamente, también impacta de manera positiva los mercados, generando un ambiente propicio a la eficiencia que redundará en beneficios al consumidor.³²

Como se observa, la cultura del acceso a la información permea cada vez con mayor vigor en la población mexicana, sin embargo, sería conveniente contar con indicadores que permitan conocer, por ejemplo, el desempeño de la institución y los efectos prácticos en la población, pues no siempre se presenta el recurso correspondiente, cuando la consulta no satisface la inquietud del particular. Se sugiere, pues, que se elabore una pequeña estadística al usuario del sistema INFOMEX que evalúe su percepción sobre el proceso y la información. De esta forma, se agregarían indicadores desagregados por materia o dependencia, los cuales podrán arrojar datos concretos sobre la utilidad que recibe el particular y sus causas y efectos, más allá de la interposición del recurso de revisión que, en su caso, proceda.

Transparencia Focalizada: ¿Cómo puede influir directa e indirectamente la sistematización de la información en el marco de las políticas públicas en materia de telecomunicaciones?

¿Resulta conveniente el desarrollo e implementación de una política pública de transparencia focalizada en el sector de telecomunicaciones?, ¿La sistematización, estructuración y

³² Estavillo Flores, María Elena, Leonardo Martínez Flores y Rebeca Escobar Briones, *op cit*, nota 29, p. 84.

publicidad de cierta información, redundará en la toma de decisiones razonadas en beneficio de los particulares y conllevará en el mejoramiento del nivel de los bienes y servicios de telecomunicaciones en nuestro país?; ¿la situación actual en el sector telecomunicaciones, justifica la intervención gubernamental que conlleva la implementación de procesos en materia de transparencia focalizada?

En un sector tan dinámico como el de las telecomunicaciones, no sólo el marco regulatorio vigente se ha vuelto anacrónico, sino que el sistema jurídico mexicano no responde a las necesidades de los diferentes actores involucrados. El régimen administrativo que tenemos es poco eficaz y eficiente; lejos de facilitar la concreción de objetivos con los menores recursos, duplica y en algunos casos triplica las “ventanillas”, las atribuciones. El ejemplo más claro en materia de telecomunicaciones, es el de las sanciones. Si un concesionario que presta un servicio al público lo hace de manera deficiente, entonces se abrirán diferentes frentes para tratar de corregir el hecho y, en su caso, aparece la sanción. La Cofetel deberá realizar una verificación para corroborar la irregularidad. Una vez realizada, el Pleno de éste órgano desconcentrado, en su caso, deberá, proponer –la propuesta no es vinculante– la imposición de sanciones a la SCT quien iniciaría, de considerarlo procedente, un largo procedimiento administrativo para tratar de imponer una sanción económica³³ que en la mayoría de las ocasiones no desincentiva la práctica irregular, pues los montos establecidos en las leyes son muy bajos.

Ahora bien, hasta este momento en el ejemplo planteado, la relación en el procedimiento administrativo se ha entablado entre las autoridades y el presunto infractor; el consumidor, por su parte, no está incluido en este proceso. La relación con el usuario se da con otra autoridad distinta, con la Procuraduría Federal del Consumidor quien, si lo considera conveniente, puede iniciar otro procedimiento administrativo distinto, en el que el objeto es el servicio o bien a que está obligado a prestar o entregar el operador correspondiente.³⁴ Estos procedimientos forman parte de un círculo

³³ Las sanciones económicas establecidas en el artículo 71 de la LFT van de los dos mil a los cien mil salarios mínimos. Si se considera que el salario mínimo diario en el Distrito Federal, la sanción mayor impuesta sería de seis millones de pesos.

³⁴ Al respecto es relevante mencionar la lucha por instituir en nuestro marco jurídico las acciones colectivas o “*class actions*” –como se conocen en el derecho anglosajón– que no son más que demandas colectivas que comparten el mismo objetivo, que recientemente se han incorporado y que constituye un evidente avance en la protección de los derechos de los consumidores.

negativo en el que, no obstante que el objetivo final debiera ser el mismo usuario o consumidor, éste se pierde de vista por la falta de “alineación” de los diferentes mecanismos.

En un entorno jurídico no propicio, por decir lo menos, para dirigir la gestión administrativa al beneficio del usuario, la política pública de TF, como veremos, podría resultar un mecanismo que rescate su objetivo y reformule el orden de los procesos. A continuación analizaremos el entorno conceptual de implementación de la TF como política pública.

1. Presupuestos para la adopción de políticas de TF

El panorama en el sector de las telecomunicaciones no es favorecedor para el consumidor. Mientras que las autoridades libran batallas jurídicas y mediáticas de poder con las empresas, la Suprema Corte³⁵ ha sido la instancia que ha tomado las grandes decisiones en el sector los últimos años: cuando en un país, es la máxima instancia del poder judicial la que toma las decisiones más importantes que son competencia y responsabilidad de otros poderes, significa que éstos han fallado.

Bajo este escenario, no hay forma de que el consumidor (televidente, usuario de telefonía, de Internet) se vea beneficiado. Debe modificarse el objetivo primordial, el “blanco” debe ser el usuario y por tanto la construcción de la política pública debe circundar alrededor de su beneficio. De lo contrario, no será posible, ni será congruente la aplicación de políticas de TF. El presupuesto elemental para estar en posibilidades de diseñar, elaborar y aplicar políticas públicas de TF, entonces, será la conformación de directrices en el sector telecomunicaciones que tengan como centro de equilibrio a los consumidores o usuarios. Por ejemplo, una política que intente estimular la competencia en el sector telecomunicaciones, debe estar precedida por un análisis de cómo dicha política beneficiaría a los consumidores; de esta forma, el contenido, objetivos y acciones concretas tendrán una causa eficiente y resultados planeados y esperados.

³⁵ Entre otras, la resolución sobre la acción de inconstitucionalidad 26/2006, en relación con las reformas a la LFT y LFRTV del 11 de abril de 2006; la controversia constitucional 7/2009 sobre la legalidad del Reglamento Interior de la SCT; la controversia constitucional 57/2010 sobre la legalidad del nombramiento de un comisionado de la Cofetel; la resolución –en trámite actualmente– sobre si procede o no declarar la suspensión de la resolución de la Cofetel en materia de tarifas de interconexión; la controversia constitucional en curso sobre el decreto publicado el 2 de septiembre de 2010 sobre el adelanto del apagón analógico.

Existe, adicionalmente, un presupuesto formal necesario para la aplicación del sistema de TF: un marco jurídico que lo permita. En materia de telecomunicaciones en nuestro país, a pesar de que se establecen algunos preceptos que podrían ser suficientes, se ha observado que los sujetos regulados se resisten a cumplir con las normas y acatar las decisiones de las autoridades competentes; de ahí que insistamos en sugerir primero, el establecimiento de un sistema de distribución de competencias unificado y funcional, evitando la llamada “doble ventanilla” de trámites y criterios que prevalecen hasta ahora y, en segundo término, fortalecer las atribuciones de las autoridades en su relación con las empresas del sector, con el objetivo de precisar aquellas facultades que se refieren a la elaboración y entrega de información, así como el régimen de sanciones, volviéndolo ejemplar y efectivo para incentivar el cumplimiento voluntario de las normas.

2. Objeto de la TF; la información

La materia prima de la política de TF es la información; esta política provee de información faltante o conveniente a los involucrados en un sector específico de la economía o sociedad, con el fin de mejorar el proceso de elección de los consumidores, empleados, inversionistas y ciudadanos en general. Este cambio provoca, a su vez, que las organizaciones reduzcan sus riesgos y mejoren sus servicios, siempre que los consumidores utilicen esta información para seleccionar los productos o servicios y las empresas, por consecuencia, mejoren la calidad.³⁶

Información sencilla. Como ya advertimos, el ingrediente de la política de TF es la información, y su cualidad más importante debe ser la sencillez en su comprensión y en su consulta. Si la información no es accesible, o bien no es de sencilla comprensión para ciudadanos comunes, no será eficaz. Por lo tanto, es indispensable que la autoridad implementadora de las políticas públicas en materia de TF, estudie previamente la forma en que toman decisiones los grupos de consumidores a que se dirigirá cierta política pública de TF.

³⁶ Disponible en: www.transparencypoint.net/pages/faqs.html. Traducción libre (fecha de consulta 15 de mayo de 2009).

Información actualizada y veraz. De igual manera, la información que se dé a conocer debe ser vigente y mantenerse en continua actualización. Para tal efecto, además de la obvia participación de las empresas proveedoras de la información, el Estado debe crear sistemas de participación de los grupos interesados en información, así como expertos sin conflicto de interés que monitoreen información relevante para comprobar su vigencia y su veracidad; por ejemplo observatorios ciudadanos, organizaciones civiles de la sociedad o asociaciones especializadas.

Información útil. La información divulgada debe ser útil para los particulares pero también para las propias empresas que proporcionaron la información; por esa razón, las empresas deben conocer cómo han reaccionado los consumidores a la implementación de cierta política de TF; la metodología y proceso diseñados deben permitir que las empresas “aprendan” también de la información de sus competidores y del razonamiento de la toma de decisiones de los consumidores como resultado de dicha política pública. Si las empresas observan, además, beneficios en transparentar su información, será más fácil y confiable su implementación.

En caso de que la información divulgada en una política de TF no cuente con las características mencionadas, podría traer consigo efectos contrarios a los perseguidos, resultando incluso peor aún que no contar con información disponible.

3. Sujetos ¿Quién debe definir e implementar las políticas de Transparencia Focalizada?

La respuesta es sencilla: el Estado a través de sus instituciones, aunque a nuestro parecer resulta compleja la decisión referente a cómo distribuir las facultades hacia el interior de las diversas dependencias, entidades, órganos gubernamentales u órganos autónomos constitucionales.

En el segundo apartado del presente estudio, se revisó la distribución de facultades en materia de telecomunicaciones en nuestro país. Como se puntualizó, resultaría conveniente reunir las facultades que implicarán interrelación de la autoridad con los sujetos regulados en un sólo órgano –SCT o Cofetel–, para evitar la concentración de atribuciones relacionada con el diseño de políticas de TF.

Se sugiere de esta manera que sea el Instituto el que elabore el marco referencial de las políticas de TF hacia toda la Administración Pública Federal, y cada una de las dependencias y entidades lo ponga en marcha en su relación con los sujetos regulados en permanente coordinación con el Instituto.

4. Causas y objetivos. ¿Por qué y para qué deben implementarse políticas de Transparencia Focalizada?

La decisión de crear y aplicar políticas de transparencia focalizada supone, como revisamos ya de manera general, la existencia de un marco regulatorio suficiente y capaz de permitir y justificar su implementación, el cual incluya instituciones dotadas jurídica y materialmente de recursos para hacerlo. El necesario que el marco regulatorio plasme los objetivos que deben perseguir las políticas de TF, con el fin de que las autoridades cuenten con un esquema que les permita margen de acción al respecto, pero que asimismo, defina los límites que justificarán su intrusión en la vida económica y comercial de los sujetos regulados.

Una política de transparencia focalizada, así, resolverá con mayor eficacia problemas en donde:

1. La falta de información crea riesgos innecesarios o fallas en el servicio.
2. Nueva información puede darse a conocer en un formato útil y comprensible.
3. Las personas cuentan con opciones reales de elección.
4. Las empresas y organizaciones que entregan la información, pueden mejorar sus productos o servicios.
5. Es aceptable que haya perdedores y ganadores con el resultado.

Por otra parte, es imposible desvincular las causas que llevan a implementar una política de TF, de los objetivos perseguidos por ésta. De tal suerte que la causa de la decisión, definición y diseño de dicha política pública estará vinculada directamente con los resultados que se desean obtener, sin que ello implique, de ninguna manera, que los efectos particulares de la aplicación de cierta política de transparencia puedan ser exhaustivamente conocidos *ab initio*.³⁷

³⁷ *Ab initio*: desde el principio (nota del editor).

La definición de un política de TF en materia de calidad de telefonía móvil, por ejemplo, en la que la información obtenida permita a los consumidores conocer exactamente las ventajas y deficiencias del servicio que está obteniendo en su zona de cobertura, así como las opciones y características que del mismo servicio ofrecen otras empresas, traerá seguramente como resultado que se genere un movimiento de usuarios de una empresa a otra u otras, aunque quizás también requiera la necesidad de imponer sanciones a alguno de los oferentes por resultar que preste los servicios por debajo del mínimo obligado por las normas, sin que este hecho, quizás, haya sido previsto por la autoridad competente antes de iniciar la aplicación de dicha política de transparencia.

La definición de las causas y objetivos de las políticas de transparencia focalizada, cobra vital importancia en economías de libre mercado, pues es precisamente en dichas causas y objetivos donde encontramos la justificación de la “intervención” gubernamental en determinado sector y de la creación consecencial de nuevas obligaciones a las empresas. En la mayor parte de los casos en los que se apliquen políticas de TF, una o varias empresas se verán perjudicadas por la divulgación de cierta información; por ello, resulta indispensable que se den los siguientes presupuestos para la aplicación de dichas políticas:

- Que existan causas jurídicas y fácticas suficientes que justifiquen su aplicación.
- Que los objetivos generales que persigue la política de TF estén previstos en el marco regulatorio, y que los objetivos puntuales estén claramente definidos previamente a su implementación, con el propósito de justificar el requerimiento de información a las empresas, y, también, su divulgación.
- Que se dé un vínculo causal y proporcional entre la problemática que se abordará, los objetivos que se persiguen y el grado de intrusión que tendrá la autoridad en la vida de los sujetos regulados.

Como vemos, debe prevalecer el equilibrio entre la causa que origina la aplicación de una política de TF (el por qué), el objetivo que persigue (el para qué) y la cualidad y grado de intervención de la autoridad competente en la aplicación de dicha política pública, así como en las decisiones que se tomen *a posteriori*.

5. Resultados: ¿Cómo debe darse a conocer la información y cuáles son las consecuencias que deben tener los resultados obtenidos de la aplicación de políticas de TF?

La definición de los efectos que se buscan lograr con una política de transparencia focalizada, no sólo determinará el contenido de la información, también influirá en la manera³⁸ en que se divulgará.

Existen dos momentos para tomar decisiones en relación a los resultados arrojados por la aplicación de una política de TF: el inmediato y el mediato. El inmediato, que puede consistir en tomar medidas tales como obligar a las empresas a modificar sus prácticas, productos o servicios en el corto plazo y, de existir fundamento jurídico para hacerlo, sancionarlas e incluso constreñirlas a notificar a sus clientes presentes o futuros, sobre las limitaciones del servicio o equipos que están adquiriendo.

El efecto mediato está relacionado con la identificación de problemas medulares o de fondo detectados por la autoridad en la aplicación de la política de TF, lo cual podría dirigir a las autoridades, por ejemplo, a la creación, modificación o derogación de normas generales o individuales, tendientes a evitar los problemas detectados o a inducir efectos deseables como sería, por ejemplo, mejorar la calidad en los contenidos televisivos. En un escenario ideal de una adecuada implementación de políticas públicas de TF, los usuarios tomarán decisiones razonadas con base en la información proporcionada y las empresas encontrarán incentivos para mejorar su servicio y productos.

6. Tiempo. ¿Durante cuánto tiempo debe aplicarse una política de TF determinada?

El lapso durante el cual se aplicará una política de TF debe estar definido desde el inicio de la aplicación, aunque con la flexibilidad de cambio según los resultados obtenidos. En nuestro ejemplo de la telefonía móvil, consideramos que la política debe ser permanente, de ese modo podrá convertirse en un código de conducta, elevando la ética comercial de las empresas hasta el punto en que sean ellas las que, entre otros aspectos, proporcionen directamente información a sus usuarios sobre la calidad de sus equipos y servicios, en su zona de cobertura.

³⁸ Por forma nos referimos a las circunstancias de modo, tiempo y medio de divulgación.

Resulta imprescindible, eso sí, que la información que se provea esté actualizada y sea veraz, de lo contrario, como ya hemos mencionado, se podrán obtener resultados negativos e incluso más nocivos que la propia ausencia de información sobre el tema.

7. La implementación de políticas públicas de TF en materia de telecomunicaciones

Ventajas

¿Resulta conveniente el desarrollo e implementación de una política pública en materia de transparencia focalizada en el sector telecomunicaciones? Si observamos la transparencia focalizada como una política pública que crea círculos virtuosos, la respuesta será afirmativa. Si bien es cierto que la experiencia internacional, específicamente la de los Estados Unidos de América, ha sido la aplicación de políticas de TF a materias relacionadas con salud, seguridad en el trabajo, cuestiones hospitalarias y automotrices; también ha sido el hecho que este tipo de políticas se encuentra en pleno desarrollo y expansión.

Su implementación en nuestro país puede tener grandes ventajas siempre que exista en las autoridades un cambio de rumbo y visión del panorama de las telecomunicaciones. Es menester, como ya hemos visto, que el consumidor se convierta en el objetivo principal de las directrices del sector, y que se elabore e implementen sistemas de organización eficaz y congruente entre la SCT y la Cofetel.

En párrafos anteriores describimos algunas premisas que debían darse para que la TF fuera una política virtuosa en cierta materia, tales como la existencia de fallas en el servicios por falta de información; que nueva información pueda darse a conocer en un formato útil y comprensible; que las personas cuenten con opciones reales de elección; que las empresas y organizaciones que entregan la información, pueden mejorar sus productos o servicios, y que es aceptable que haya perdedores y ganadores con el resultado.

Consideramos que la totalidad de los casos mencionados en el párrafo anterior para evaluar la utilidad de la TF se actualizan en el caso de las telecomunicaciones. Todos los actores de un círculo productivo obtendrán beneficios, mediatos o inmediatos, de los procesos de transparencia focalizada: los usuarios, quienes contarán con información sistematizada y estructurada que les

permitirá tomar decisiones razonadas; los proveedores tendrán al alcance información de sus competidores y del sector en el que se desarrollan, así como del comportamiento de los propios usuarios, que de otra manera sería imposible conocer. Las autoridades, asimismo, estarán obligadas a generar, obtener y estructurar la documentación e información y hacerla pública. Este proceso, además, debería iniciar el tránsito de autoridades “estacionales” o temporales a verdaderas autoridades institucionales en las que, no obstante las personas que ocupen los cargos cambien, la información y documentación respectiva permanece, será la misma y seguirá sirviendo, lo mismo a los funcionarios provenientes del mismo órgano, que a otros órganos de la Administración Pública de manera transversal o interinstitucional.

Si se logra lo anterior —el conocimiento de la información y la obtención de cierta documentación— se alcanzaría una drástica disminución de la corrupción que genera el control de la información por unos cuantos, y se convertiría en una verdadera herramienta pública para trascender la labor actual de la administración pública hacia el logro efectivo del bien común.

En relación particular con la transparencia focalizada, es importante no perder de vista el objetivo primordial de dicha figura como política pública: crear dentro del Estado una verdadero *modus operandi* en torno a la información inteligente, tanto por la forma en que se obtiene y sistematiza, como por el objetivo de su divulgación, y las actuaciones consecuentes de los resultados. La TF como política pública disminuye la tentación de la opacidad.

Queremos proponer, por último, un efecto que tendría la implementación de políticas de TF en el sector de las telecomunicaciones, que si bien es coyuntural, resulta interesante. Ya lo hemos señalado. En la actualidad, la relación entre las empresas proveedoras de servicios tanto de radio y televisión como de telecomunicaciones, es en extremo combativa frente a la autoridad. Pareciera que ambos libran una guerra en la que se olvidan del botín: los consumidores. Así pues, la pérdida de legitimidad de la autoridad frente a ambos, las empresas y los consumidores, podría recuperarse si se transparenta el contenido de la actividad del sector al “escrutinio” de los particulares; no como revancha, sino como una forma recobrar el sentido de la administración pública. Es insoslayable la necesidad de que la autoridad sea la primera en transparentar su actuación, más allá de lo que obliga la LFTAIPG.

Riesgos

Consideramos que los riesgos que entraña la implementación de políticas de TF en el sector de las telecomunicaciones, no son distintos a los de su implementación en cualquier otra materia; dichos riesgos están relacionados con:

- Defectos en el contenido de la información solicitada, obtenida o dada a conocer.
- Deficiencias en la forma de publicidad.
- Distorsiones en la interpretación de los resultados.
- Imposibilidad jurídica de implementar soluciones como consecuencia de los resultados obtenidos en la aplicación de una TF.

Atenuar o disminuir la probabilidad de que se actualicen algunos de estos problemas, dependerá del diseño e implementación de las políticas de TF.

Consideraciones finales y algunas propuestas

1. Implementación a través de la modificación del marco jurídico

Para incluir políticas de TF en la conducción del sector de las telecomunicaciones, deben existir, primero, directrices que establezcan claramente el rumbo y objetivos del sector en el país, a mediano y largo plazos. Esas pautas pueden estar comprendidas en leyes o programas administrativos; serán, naturalmente, claras y congruentes.

De igual modo, la TF en las telecomunicaciones, debe estar concebida más desde un punto de vista económico y social, y menos relacionado con el tema de la corrupción; debe independizarse de dicho sistema. Por lo tanto, se considera que habría que excluir a la Secretaría de la Función Pública, que es la dependencia a que refiere el Programa de la aplicación de políticas de TF en telecomunicaciones.

Derechos y obligaciones

La TF no está prevista específicamente como institución de política pública en la legislación general ni en la de telecomunicaciones, por lo que no existe regulación concreta que establezca claramente obligaciones, derechos, atribuciones y mecanismos para su implementación. Por lo tanto, el escenario ideal para su aplicación será la modificación del marco legislativo. En este punto, se proponen las siguientes acciones:

- Agregar la figura de la TF en la LFTAIPG, como un derecho extensivo de la propia prerrogativa de acceso a la información que otorga la constitución a los particulares, e incluir los mecanismos y procedimientos de implementación.
- Establecer los propósitos generales que en el sector de las telecomunicaciones debe perseguir la TF añadiendo, en las leyes federales de telecomunicaciones y radio y televisión, los objetivos que debe atender la autoridad competente en la aplicación de dichas políticas públicas. Estos objetivos deben estar diseñados en torno al consumidor, dirigidos a proporcionarle herramientas de toma de decisiones que lo conduzcan a obtener mejor calidad, diversidad y precios en los servicios de paga, así como un conocimiento detallado sobre los contenidos radiofónicos y televisivos a los que está “expuesto”.
- Conforme a lo anterior, en la parte sustantiva de la legislación, deben incluirse los respectivos listados de derechos de los particulares en materia de telecomunicaciones, los correlativos de obligaciones a las empresas, así como los de atribuciones a las autoridades para hacer efectiva la política de TF.

Distribución de facultades entre las diversas autoridades

Para estar en posibilidades de implementar políticas de TF en el sector telecomunicaciones en un escenario óptimo e integral, se propone lo siguiente:

- Evaluar la transición de la naturaleza jurídica del Instituto hacia un órgano constitucional autónomo, con el fin de imprimirle mayor independencia, fuerza y legitimidad a las decisiones relacionadas con la política de TF.
- Otorgarle al Instituto la atribución de diseñar directrices, procedimientos y mecanismos que deban cumplir los sujetos obligados en la implementación de las políticas de TF.
- Incluir un funcionario público del Instituto en los comités de información a que se refiere la Ley.
- El escenario óptimo para todo el sector de las telecomunicaciones es acabar con la duplicidad y compartición de funciones entre la SCT y la Cofetel. En materia específica de TF, consideramos que deberán incluirse facultades específicas sólo a cada uno de estos órganos³⁹ para que aplique las políticas de TF. Si continua la política de distribución de atribuciones que existe hasta ahora, cada uno de estos órganos deberá ser el responsable de la aplicación de la TF en su propio ámbito competencial.
- Agregar la LFT y la LFRTV con atribuciones a las autoridades competentes, de conformidad con lo dicho en el párrafo anterior, con el propósito de implementar políticas de TF, las cuales deben basarse en tres ejes fundamentales:
 - a) Otorgar facultades suficientes para obligar a los sujetos regulados a entregar la información que se les solicite.
 - b) Que cuenten con facultades de sancionarlos de manera efectiva y eficaz, en caso de que no la entreguen.
 - c) Incluir o fortalecer las atribuciones necesarias para implementar soluciones o dictar criterios individuales o generales a través de la expedición de normas administrativas obligatorias, como resultado de la evaluación de las políticas de TF desarrolladas.

³⁹ Se considera que debe ser la Cofetel la encargada de aplicar las políticas de TF, sin embargo, la constitución de este órgano desconcentrado requiere también, consideramos, de modificaciones. No abundamos sobre el tema porque no forma parte de este estudio, aunque sin duda es un problema que debe ser abordado en caso de implementarse la política de TF.

2. Implementación inmediata

Aunque este es un estudio teórico y no práctico, entendemos que en ocasiones las diferencias entre lo posible y lo deseable, entre lo inmediato y lo óptimo, pueden significar que ciertas políticas muy ambiciosas se conserven en los documentos sin la posibilidad de realizarse.

Consideramos, en este sentido, que con el marco jurídico vigente sí se estaría en posibilidades de iniciar la aplicación de políticas de TF en el sector de las telecomunicaciones, aunque con las deficiencias ya señaladas, siempre que se actualicen los presupuestos que mencionamos al inicio del presente apartado.

Para el cumplimiento de lo anterior, es menester hacer un análisis casuístico del marco jurídico y de la situación que envuelve cada tema en el que se vaya aplicar la política de TF, pues en ocasiones la regulación cambia según el tema específico; por ejemplo, los títulos de concesión de cada figura, las disposiciones administrativas que se han expedido, la situación litigiosa, los problemas encontrados en la práctica, entre otros, pueden flexibilizar o entorpecer el proceso. Habrá que evaluar cada caso.

Es indispensable, por lo anterior, la expedición de normas administrativas secundarias que establezcan los procesos y mecanismos para la implementación de las políticas de TF. Cuanto mayor sea la sistematización de los procesos que deban seguir las autoridades para requerir información a los proveedores, habrá menos discrecionalidad, mayor seguridad jurídica y, también, aumentará el cumplimiento espontáneo o voluntario frente a la oposición de algunos para presentar la información y, por supuesto, habrá siempre mayor credibilidad en el resultado.

La aplicación de políticas públicas de TF en el sector telecomunicaciones, propone la construcción de círculos virtuosos que desde su proceso de implementación prometen beneficios a los usuarios, a las empresas y a las autoridades. Esta sería, sin duda, una importante contribución para migrar hacia un gobierno más legal, transparente, útil y legítimo que, a largo plazo, modificará la visión de la administración pública y recobrará la confianza en las instituciones.

Referencias

- Ackerman, John M. *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*. Siglo XXI editores. México, 2008.
- Carbajales, Mariano. *El Estado Regulador*. Editorial Abaco de Rodolfo de Palma. Buenos Aires, 2006.
- Clifford, Winston. *The Efficacy of Information Policy: A Review of Archon Fung, Mary Graham, and David Weil's Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency*. *Journal of Economic Literature*, 2008, 46, 3. 704–717
- Estavillo Flores, María Elena, Leonardo Martínez Flores y Rebeca Escobar
- Briones. “Estudio sobre la Evaluación del Impacto Económico de la Ley Federal de Transparencia”. México. Estudio elaborado para el Instituto Federal de Acceso a la Información. Noviembre, 2006.
http://www.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/ciudadanos/sitios_de_interes/estudios/est_inv/&a=estudio_ImpactoEconom.pdf (Fecha de consulta, 15 de mayo, 2009).
- Fung, Archon, Mary Graham y David Weil. *Full Disclosure. The Perils and Promise of Transparency*. Cambridge University Press, 2007.
- Graham, Mary. *Transparency and the right to know*. The Boston Globe, Abril, 2009.
http://www.boston.com/bostonglobe/editorial_opinion/oped/articles/2009/04/25/transparency_and_the_right_to_know/ (Fecha de consulta, 15 de mayo, 2009)
- México. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación* 5 de febrero, 1917.
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> (Fecha de consulta, 25 de mayo, 2009)
- México. “Decreto de creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública”. DOF, 24 de diciembre, 2002.
http://www.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/ciudadanos/marco_normativo/decreto/&a=Decreto_Creacion_IFAI.pdf (Fecha de consulta, 31 de mayo, 2009)
- México. “Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a

- la Información Pública Gubernamental. Diario Oficial de la Federación 11 de junio, 2003”.
http://www.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/ciudadanos/marco_normativo/reglamentos/&a=reglamentoley.pdf
(Fecha de consulta, 5 de junio, 2009)
- México. “Reglamento de Interior del Instituto Federal de Acceso a la Información”. *Diario Oficial de la Federación*, 2 de mayo, 2007.
http://www.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/ciudadanos/marco_normativo/reglamentos/&a=reglamentoifai.pdf
(Fecha de consulta, 8 de mayo, 2009)
- México. “Ley Federal de Procedimiento Administrativo”. *Diario Oficial de la Federación*. 4 de agosto, 1994.
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/112.pdf>.
- México. “Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”. *Diario Oficial de la Federación*. 11 de junio de 2002.
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/244.pdf>.
- México. Ley Federal de Radio y Televisión. Diario Oficial de la Federación 19 de enero, 1960.
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/114.pdf>
(Fecha de consulta, 25 de agosto, 2009)
- México. “Ley Federal de Telecomunicaciones”. *Diario Oficial de la Federación*. 7 de junio, 1995.
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/118.pdf>
(Fecha de consulta, 5 de junio, 2009)
- México. “Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012”. *Diario Oficial de la Federación*. 11 de diciembre, 2008.
<http://www.fonaes.gob.mx/pdf/na/2/P111208.pdf>
(Fecha de consulta, 8 de abril, 2009)
- Ruiz Euler, Alexander (coordinador). *Transparencia y Rendición de Cuentas*. Editorial Fontamara. México, 2006.