



transparencia

2 0 0 7

Semana Nacional



ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO: UNA VENTAJA DE LAS EMPRESAS

Panelistas:

María del Carmen Fernández Reyes. Directora de Estudios Actuariales de Analítica.

Miguel Benedetto Alexanderson. Director General de la Asociación Nacional de la Industria Química.

Alfonso Hernández Valdez. Investigador del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente.

Moderador:

Ángel Trinidad Zaldívar. Secretario Ejecutivo del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Nos acompaña, en primer lugar, María del Carmen Fernández Reyes. Ella obtuvo el Título de Actuario en la Universidad Nacional Autónoma de México; además, ha cursado diplomados, entre ellos, en Cálculo Actuarial y Estadística Aplicada, en el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Ha participado en diversos talleres organizados por el Banco Mundial.

Cuenta con una amplia experiencia en consultoría; ha trabajado, entre otras empresas, para Buck Actuarios Consultores, llegando incluso a dirigir dicha empresa. Actualmente es consultora en Analítica Consultores y Directora de la División de Estudios Actuariales.

En 2003 prestó sus servicios para el Banco Interamericano de Desarrollo, a fin de preparar un modelo para determinar el costo de la reforma al Sistema de Pensiones de Bolivia y de igual manera, ha brindado asesoría al Programa de Pensiones del Magisterio de Costa Rica.

También ha participado aquí, en México, en diferentes foros sobre temas de sistemas de seguridad social y pensiones, organizados por diversas autoridades, como la Cámara de Diputados, de Senadores y organismos internacionales, como la Conferencia Interamericana de Seguridad Social.

Ha trabajado como Directora de Estudios Actuariales en la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, la CONSAR, y actualmente es miembro de la Asociación Mexicana de Actuarios Consultores y del Colegio Nacional de Actuarios.

María del Carmen Fernández Reyes:

Les voy a presentar un proyecto que hicimos para uno de nuestros clientes.

En primer término, ¿quiénes somos?

Somos una empresa de consultoría y en el área de estudios actuariales damos asesoría a sistemas de pensiones, privados y públicos, evaluaciones actuariales, desarrollo de modelos actuariales, fondos y cajas de ahorro, seguros para el personal y en general beneficios para empleados.

Tenemos una amplia experiencia en el nuevo Sistema de Pensiones del Seguro Social y ahora del ISSSTE. También hemos participado con diferentes países en procesos de reformas a sistemas de pensiones.

El antecedente del proyecto que vamos a presentar hoy se refiere a instituciones públicas que otorgan las prestaciones de jubilación o retiro para trabajadores o afiliados u otros beneficios de previsión social. Estos beneficios representan un importante pasivo para el Estado.

Y, por otra parte, las instituciones financieras tienen interés en promover sus servicios en este sector, pero no existen fuentes completas de información sobre las prestaciones que otorgan a sus trabajadores estas empresas. De tal manera que no se permite apreciar claramente qué oportunidades hay para servicios financieros en este sector.

En este sentido AFORE BANCOMER nos contrató para realizar un estudio y conocer características generales de estas prestaciones y detectar áreas de oportunidad para ellos, como institución.

Nota: Su presentación se basó en gráficas en Power Point.

El universo de instituciones de que se trata en esta gráfica vemos que es muy diverso. Tenemos, por un lado, 2.5 millones de afiliados en el Seguro Social, pero a su vez como entidades públicas hay otras como bancas de desarrollo que están afiliados al IMSS y tienen un programa propio.

El propio Instituto Mexicano del Seguro Social tiene el régimen de jubilaciones y pensiones, con 375 mil trabajadores, de ese orden de magnitud. Otros organismos autónomos, como el Banco de México, también son afiliados al Seguro Social y tienen un programa propio.

Otros planes que importan son los de la Comisión Federal de Electricidad, Compañía de Luz y Fuerza del Centro, PEMEX, con 116 mil trabajadores y 6 mil trabajadores en otras empresas paraestatales.

Tenemos también el ISSFAM, Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, y alrededor de 163 instituciones de educación superior, entre universidades e institutos de investigación. Estamos hablando de un orden de magnitud de 80 mil trabajadores.

En el ISSSTE son 2.6 millones de trabajadores, de los cuales 60 por ciento son trabajadores en los estados y 40 por ciento son a nivel federal.

Otra pléyade de programas está en los gobiernos estatales, municipios y servicios, tales como agua, alcantarillado, bomberos, policías, etcétera, que pueden ya sea estar adscritos al municipio, tener un programa propio o estar en el estado o en alguno de los institutos grandes como el IMSS o el ISSSTE, de tal forma que es una gran complejidad del universo que estamos hablando de programas de previsión social.

El objetivo del proyecto era compilar y ordenar la información de esquemas de previsión social que podían ser sujetos a recibir servicios de instituciones

financieras, ya inversiones o llevar cuentas individuales como una AFORE y después jerarquizar los esquemas con base a características similares o particularidades y desarrollar una estrategia de comercialización con base en esta información. Este proyecto se realizó desde septiembre de 2004 a abril de 2005.

Las instituciones que fueron sujetas del estudio son los institutos estatales de seguridad social o de pensiones, que pueden estar adscritos al ISSSTE o ser independientes, la banca de desarrollo, instituciones de educación superior, empresas paraestatales y otros organismos.

Más o menos estamos hablando de unas 300 entidades en total. Investigamos 140 instituciones, pero solamente en 72 casos obtuvimos información relevante, suficiente y oportuna para el estudio.

La información que buscamos fue información general; primero, páginas de Internet, quiénes son sus directivos, correos electrónicos, etcétera, dirección, teléfonos, en fin, y después algunos datos sobre la población que nos diera un perfil de quiénes eran sujetos de estos servicios, como edad, antigüedad, número de trabajadores, qué nivel de salarios tenían.

Posteriormente analizamos la prestación de la prima de antigüedad, que está definida en la Ley Federal del Trabajo, pero estos organismos tienen, en muchas ocasiones, prestaciones superiores o se otorgan de forma diferente.

Y el corazón de esto fueron los programas de pensiones, o sea, saber qué estructura de beneficios tenían, si era de beneficios definidos, de contribuciones definidas, qué fondos, si tenían fondos, cómo contribuyen, el flujo, o sea, porque pueden contribuir mucho, pero todo puede irse al pago de pensiones, qué beneficios adicionales tienen, etcétera.

Y finalmente otra prestación que se tiene es el Fondo de Ahorro o cajas de ahorro que estas instituciones pueden otorgar.

Para este estudio fue crucial el apoyo del IFAI. Sin éste no hubiéramos podido entregar nada, porque en las instituciones que no están sujetas a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental nos fue imposible o casi imposible obtener información, y aquí el apoyo del Instituto al solicitar información, luego nos daban las instituciones la información incompleta o información muy atrasada.

Su apoyo fue uno de los puntos clave para poder cumplir con nuestra obligación como consultores.

Especialmente tuvimos dificultades en las instituciones de educación superior, las universidades autónomas, súper cerradas, no había prácticamente nada, también en algunos gobiernos de los estados.

Otro sector en que no existe prácticamente información pública es en los municipios y sus servicios, porque estamos hablando de un volumen muy importante de trabajadores que están en estas instituciones.

Los resultados de empresas paraestatales. Pudimos obtener información de 22 empresas, 11 cotizan al IMSS y 11 cotizan al ISSSTE. 14 tienen un plan de pensiones que es bastante alto para el promedio de empresas en México que otorgan planes de pensiones en el sector privado, estamos hablando solamente de tres mil empresas que se tienen registradas en la CONSAR, que otorgan una prestación de pensiones. Es una incidencia altísima en relación al resto de las instituciones o empresas. Nueve otorgan un fondo de ahorro y 15 tienen una prima de antigüedad, porque son las del apartado "A".

La mayoría de los programas son pensiones en esquemas de beneficio definido, es decir, se tienen previamente definida la estructura del plan de pensiones, y con base en ese se hacen cálculos actuariales para definir las contribuciones y el nivel de las reservas que se requieren, aunque vimos también que ya existen algunos programas de contribuciones definidas cada vez más, son las de cuentas individuales, o similares.

Otros programas de retiro que observamos son beneficios que no son propiamente una pensión, sino son pagos de marcha en una sola exhibición.

Otro punto interesante es banca de desarrollo, casi todos los bancos tienen un programa de fondo de ahorro y de plan de pensiones. Aquí la razón de activos sobre pensionados es de 1.73 trabajadores por cada pensionado, es un indicador de gravedad porque son los que están financiando con su trabajo estos pensionados.

Sólo una institución tenía un programa de contribuciones definidas. A la fecha ya se tiene otro que transformó su programa tradicional de beneficio definido a uno de cuentas individuales o de contribuciones definidas.

Se tienen 12 mil 100 millones de pesos en estos fondos de previsión social, pero en la mayoría los fondos son administrados por los mismos bancos o banca de

desarrollo. Esto denota una falta de independencia o tal vez puede ser un problema de gobernanza en la gestión de estos fondos.

Lamentablemente no puedo presentar más información, porque también tenemos un convenio de confidencialidad con el cliente. Pero esto es lo más relevante.

Como conclusiones. Tenemos que el total de la población que analizamos son dos millones de trabajadores que no están, que son adicionales a los programas de pensiones del IMSS e ISSSTE, y que representan una obligación para el Estado.

El monto estimado de los fondos sólo es de 25 mil millones en cuanto a la prima de antigüedad. Aunque hay muchas empresas que lo otorgan, sobre todo, las que son del apartado "A", por ley lo tienen que otorgar.

Casi muy pocas tienen fondos, lo tienen fondeado o tienen una reserva para este fin, aún cuando no hay ventajas fiscales para hacerlo.

Algunas entidades otorgan prestaciones diferentes a lo señalado en la Ley Federal del Trabajo, son adicionales y otras tienen un bono por prima de antigüedad, y no cuentan con un fondo para este fin.

Casi todas las entidades que analizamos hacen estudios actuariales en cuanto a sus pasivos laborales. Pero en muy pocos casos está abierta esta información, están en sus sitios Web. Nosotros la conseguimos gracias al apoyo del IFAI, mandando oficios a las dependencias y dándole seguimiento.

Pero es una información, salvo en muy raras excepciones que esté justo en la pantalla y que sea accesible a través de sus mismos menús de los sitios de Internet.

Esta información es muy importante, por ejemplo, para un cliente como el nuestro que quería evaluar la posibilidad de comercializar sus servicios a estas instituciones, también es importantísima para evaluar la salud financiera de estas empresas.

Cuando no se sabe empiezan las sorpresas de que por qué están desfalcados estos fondos, por qué hay que reformarlos, por qué tienen problemas o hay que rescatar a la institución como ha sucedido en muchas universidades autónomas.

Su difusión es crucial, esta información de las evaluaciones es muy importante para realizar modificaciones a tiempo y comunicar a la población en general qué está sucediendo con ellos.

Finalmente, es bueno para nuestro cliente Oportunidades y para nosotros que observamos en el plan de pensiones un sector importante para captar fondos, planes de beneficio de contribuciones definidas, impulsar el financiamiento de los de beneficio definido, porque hay muchos que no han fondeado estas obligaciones que es un programa de pagar, que no tiene reservas, y para el caso en que los trabajadores pensionados tienda a superar al número de activos, se pueden ofrecer otros servicios como rentas vitalicias o seguros, que permitan trasladar el riesgo de la institución que lo otorga, de la empresa paraestatal o institución de gobierno a una empresa privada.

Básicamente son los resultados de nuestro estudio. Al final atenderemos preguntas.

Moderador: Ángel Trinidad Zaldívar. Secretario Ejecutivo del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Como podrán ver, uno de los objetivos de esta mesa es traer al debate la utilidad social y real de una Ley de Transparencia y de un Instituto como el IFAI, como los hay también en diversos estados de la República.

No cabe duda que en la medida en que podamos ir dando contenido a esta Ley, a nuestras leyes, en esa medida las propias empresas irán encontrándole sentido a cada vez preguntar más.

Ya decían ayer, en este mismo foro, sobre la importancia que ha tenido el sector empresarial para hacer solicitudes de información y es una muestra clara y concreta de qué es lo que ha sucedido alrededor de las empresas.

Fíjense ustedes nada más, en un tema tan delicado, como es la cuestión de las pensiones, que tiene implicaciones en términos de política financiera nacional, casi me atrevería yo a decir: gracias a este estudio, gracias a la utilización de la Ley Federal de Transparencia se pudieron obtener diversas cuestiones que van a permitir actualizar los modelos y vamos a poder tener instituciones más sanas.

Este es un ejemplo más de que la Ley *per se* no sirve para nada si la ciudadanía no le da contenido, no le da sustento.

¿A través de qué?

A través de solicitudes.

Nos acompaña Miguel Benedetto Alexanderson. Es ingeniero químico egresado de la Universidad Iberoamericana y labora en la Asociación Nacional de la Industria Química, en donde se desempeña como Director General.

Ocupa, entre otros cargos, el de Consejero de COPARMEX desde hace una década, es Consejero de CONCAMIN, Vicepresidente de la Comisión de Energéticos de CONCAMIN, Presidente del Diálogo Químico de APEC durante el año 2002; Presidente de la Comisión de Ecología de COPARMEX en el trienio 1994-1997; Vicepresidente de la Comisión de Comercio Exterior de CONCAMIN.

Miguel Benedetto Alexanderson:

Agradezco la invitación que nos hace el IFAI a la ANIQ, a la Cuarta Semana Nacional de la Transparencia, para

poder exponer la experiencia que ha tenido la Asociación en cuanto a las solicitudes de acceso de información que hemos hecho.

Para aquellos de ustedes que no conocen la Asociación, agrupa hoy en día a más de 220 empresas en nuestro país.

Estas empresas –todas privadas– de la industria química representan más del 90 por ciento de la producción privada en nuestro país y las áreas fundamentales a través de las cuales nosotros damos servicio, son cinco: la parte energética, la parte laboral y de recursos humanos, el tema de logística y transporte, medio ambiente, seguridad e higiene y el área de comercio exterior.

En esta ocasión me voy a referir exclusivamente al tema de logística y transporte, ya que este es el tema a través del cual la Asociación ha hecho requerimientos de información específicamente al Instituto.

Dentro de todas las actividades que realizamos en la ANIQ, una función muy importante es la conformación de un Sistema de Emergencia en Transporte para la Industria Química.

Seguramente ustedes habrán visto en las calles, en las carreteras, que los vehículos que transportan productos químicos o algunos combustibles de PEMEX, traen una calcomanía amarilla que dice: “En caso de emergencia, fuga o derrame, favor de contactar al SETIQ”.

El SETIQ es la propia Asociación y lo que hemos hecho es tratar de crear un sistema a nivel nacional que nos permita atender cualquier eventualidad que tenga la industria con productos químicos.

En este sentido, el SETIQ ofrece sus servicios las 24 horas del día los 365 días del año y la función fundamental es proporcionar información técnica y específica ante alguna eventualidad que se presente con materiales y residuos peligrosos.

Asimismo, nosotros activamos planes de respuesta a emergencias con las diferentes empresas, con los transportistas, compañías ferroviarias y con la autoridad, para que la atención de las mismas sea lo mejor técnicamente hablando y que las personas que van a atender esa emergencia previamente hayan tenido una capacitación idónea para que, en caso de que se presente alguna emergencia, podamos adecuadamente atenderla.

De esta manera, el SETIQ sirve de enlace y comunicación entre las autoridades y la iniciativa

privada, desde hace más de 10 años es considerado parte del Sistema Nacional de Atención de Emergencias que está a cargo de la Secretaría de Gobernación y cualquier emergencia relacionada con productos químicos; hoy nosotros damos a conocer cuáles serían las acciones de prevención más importantes.

De igual manera, a partir de 1994 nosotros firmamos con nuestras contrapartes de los Estados Unidos y de Canadá un convenio, a través del cual, independientemente del país en donde se lleve a cabo la emergencia, la persona que reporta la emergencia habla español, nosotros atendemos la emergencia; si el reporte se hace en inglés lo atiende nuestra contraparte en los Estados Unidos y si el reporte es en francés, lo atiende nuestra contraparte en Canadá.

¿Cuál es la información que hemos solicitado al IFAI y para qué nos ha servido y cómo hemos agregado valor a la información que conseguimos?

En primer lugar, para nosotros es fundamental tener el padrón de los transportistas de materiales peligrosos a nivel nacional. Hoy en día nuestro registro cuenta con más de 600 compañías; sin embargo, es fundamental conocer el registro completo de todos los prestadores de servicios que están autorizados por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, para poder en todo momento conocer el universo de empresas que están ofreciendo el servicio.

En segundo lugar, desarrollar un programa de capacitación preventivo en cada una de esas compañías, para que sepan qué hacer ante alguna eventualidad.

Hoy la industria maneja más de 70 mil productos en nuestro país, los hemos agrupado en diferentes familias y la capacitación que se da tanto a los organismos de auxilio, a los transportistas y a las autoridades va enfocada a mejorar la atención misma de las emergencias.

El otro tema importante es qué tipo de unidades transportan materiales peligrosos en nuestro país.

Es importante conocerlas, porque las válvulas y los equipos de seguridad que tienen cada uno de ellos son diferente y, por lo tanto, debemos de conocer cuáles son las mejores prácticas para poder eventualmente atender algún siniestro.

Debemos de tener un contacto y un acercamiento con las distintas autoridades nacionales involucradas en la atención de emergencia. Hemos hecho un mapa carretero, un mapa de las autoridades a nivel federal, estatal y municipal, así como también hemos contactado y tenemos en nuestros simuladores contacto con todos los centros de atención de emergencia.

Anteriormente nos encontrábamos en una disyuntiva, de que una vez que se presentaba algún siniestro y la persona lesionada era trasladada a algún centro de salud, implicaba que no se tenían los equipos necesarios o la persona que lo iba a curar realmente no sabía como atenderlo.

A partir de ahora y con la información que hemos recabado del Instituto, nos permite que en el momento que la persona es trasladada al centro de atención más cercano, ya estamos en contacto con quien lo va a recibir, ya sabemos de qué material se trata, qué es lo que requiere esa persona, cuáles son los síntomas, de tal manera que cuando llega al Centro de Salud inmediatamente es atendido de manera correcta, ya se sabe qué es lo que se tiene que hacer.

Y el cuarto tema es la orientación y asesoría sobre el marco jurídico aplicable al transporte de materiales.

Lo que hemos hecho es incrementar las medidas de seguridad y hacer valer el marco normativo para que exclusivamente estén siendo utilizados vehículos que cumplan totalmente a cabalidad con las normas de seguridad.

Y que también la Policía Federal de Caminos y las diferentes instituciones que hoy resguardan y hacen cumplir la ley, estén totalmente informados y estemos en plena coordinación con ellos.

Los requerimientos que hemos hecho hasta el momento, todos han sido en relación al tema de transporte; no hemos hecho algún requerimiento en alguna otra área. Creemos que la información que requerimos para operar como industria, la tenemos actualmente; hemos hecho 47 solicitudes, 55 por ciento de ellas han sido con base en documentos muy precisos de Normas, minutas, oficios que se han hecho en el pasado y que creemos importante conocer.

También 13 por ciento de las solicitudes son en relación a diversas aclaraciones o interpretaciones al marco legal y normativo que se tiene que hacer y el 32 por ciento son bases de datos, fundamentalmente para conocer el tipo de unidades, el tipo de empresas que hoy están autorizadas por la autoridad para poder ofrecer nuestros servicios.

Algunos comentarios que hemos definido. Nos hemos dado cuenta que en algunos casos se adolece de información que nosotros consideramos elemental o básica y que también nos ha servido el conocer que no existe esa información para empezar a desarrollar un padrón de manera conjunta con la autoridad competente.

De tal manera que hoy, cuando existe la información la hemos utilizado y cuando no existe estamos en un proceso de desarrollarla para garantizar la seguridad en el tránsito de nuestros productos.

En segundo término, estamos pendientes del proceso de acceso a la información y en algunas dependencias lo que hemos buscado es clarificar la información como reservada, aquí también vemos un área de oportunidad interesante, para que la población en general y los usuarios de esta información tengamos entrada a la misma de una manera mucho más sencilla.

¿Cuáles son algunas de las conclusiones o recomendaciones que podemos hacer nosotros con base en la experiencia que hemos tenido?

En primer lugar el proceso para obtener información es sencillo y ha sido muy benéfico para los objetivos que nosotros estamos persiguiendo.

Como una sugerencia. Creemos que los tiempos que hoy se tardan en alguna instancia en obtener la respuesta pudieran mejorarse, pero creemos que es un paso importante y que vamos en la dirección correcta.

Hemos visto que algunas autoridades no dan la información de manera expedita o buscan de alguna manera retardar el acceso a la información y por lo tanto, ahí también hemos hecho algunos señalamientos puntuales de cuáles son esas áreas de mejora, cuáles son los artículos a los cuales algunas autoridades se acogen para limitar o retrasar el acceso a la información y hemos hecho este tipo de sugerencias que hemos puesto a consideración para que sean evaluadas y eventualmente, si así se considera, sean también instrumentadas.

Es necesario establecer mecanismos que nos permitan conocer la información sin obstáculos, es algo que ya lo había mencionado y que la dinámica de cambio en la cual estamos hoy inmersos, sea más ágil para poder llegar al cambio que requerimos de una manera más sencilla y en beneficio de todos.

Esta es la experiencia que hemos tenido en la Asociación y que con mucho gusto compartimos el día de hoy. Estamos en la mejor disposición de darlo a conocer en algunos otros y sobre todo, sensibilizar a la sociedad sobre los aspectos que estamos tomando, entre otros muchos, en las medidas de seguridad.

Moderador: Ángel Trinidad Zaldívar. Secretario Ejecutivo del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Este es un ejemplo más de cómo incide la información en el bienestar de la sociedad y en este caso, ni más ni menos que con algo tan importante como nuestra propia vida.

Acabamos de ver un ejemplo de la importancia de la información para poder preparar incluso planes de emergencia y/o capacitación de cómo atender una emergencia, cómo enfrentar una situación incómoda en materia de manejo en la industria química.

Hemos visto, ayer se comentaba aquí, por ejemplo, que algún empresario solicitó información respecto del aforo vehicular en una carretera, bueno, esto era para instalar una gasolinería. El ejemplo de hoy es, insisto, algo que tiene que ver con nuestra propia vida.

En este sentido podríamos quizá pensar que el acceso a la información, la transparencia en la información gubernamental y empresarial, sirve, entre otras cosas, para invertir, también para prever, para promover, para preparar mercados futuros y probablemente para salvar vidas.

Estamos conscientes, como lo mencionaba al final, que hay quizás algunos ajustes que hay que hacer en materia –yo diría– no nada más de legislación, sino fundamentalmente en materia de cultura de la transparencia y en ambos lados. Es decir, tanto en la cancha de los servidores públicos como de la ciudadanía.

Nos hace falta aprender, tenemos relativamente poco tiempo tanto ciudadanos como servidores públicos con esta Ley. Creemos que ha ido caminando con pasos firmes, sin que esto implique que nos sentemos ya en nuestros laureles.

La verdad es que como lo mencionó el Comisionado Presidente el día de ayer, entre otras cosas implica una profunda reorganización de la administración pública. Y con ello se irán venciendo algunas inercias, diría yo, en materia de transparencia y acceso a la información.

Enseguida nos acompaña Alfonso Hernández Valdez. Doctor y maestro en Ciencia Política por la Universidad de Chicago. Maestro en Políticas Públicas por el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Ingeniero Industrial por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, y de 2004 a 2007 fue Director General de Estudios e Investigación del propio Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, donde se le extraña. Supervisó la elaboración de estudios de tipo estratégico y para apoyar la resolución de quejas interpuestas ante el IFAI, con temas que cubrieron la mayor parte de las áreas de la Administración Pública Federal.

Desde 1998 es profesor-investigador del Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos del ITESO. Ha escrito diversos artículos y libros en materia de políticas públicas y ciencias políticas, entre los que destacan, por ejemplo, “Rendir cuentas”, “La transparencia de las instituciones y las instituciones de la transparencia”; otro más, “La energía en México, entre el Estado y el mercado”; uno más “Las causas estructurales de la democracia local en México”.

Alfonso Hernández Valdez:

Es para mí un gran gusto estar aquí en la Semana Nacional de la Transparencia. Agradezco la invitación que me hace el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, para participarles los resultados de un estudio que se generó dentro del mismo Instituto, y que me tocó la oportunidad de coordinar para el segundo semestre del año pasado. Tiene que ver con el impacto económico de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en México.

Y es un estudio que tuvo dos objetivos primordialmente. En el IFAI había mucho interés por conocer verdaderamente cuál es el impacto económico entre muchos otros aspectos que está teniendo la Ley Federal de Transparencia, también interesaba mucho conocer cómo se podía traducir ese impacto en algún sector económico específico, en concreto en algunas empresas que hubiesen solicitado información.

Nos acaban de dar dos muy buenas ponencias de cómo se está utilizando la Ley, y en el IFAI también existía este interés hacia el año 2006, con motivo de los tres años de funcionamiento.

Y antes de entrar en materia sobre el estudio cabe mencionar algunas cifras, en 2003 sabíamos, por ejemplo, que a través del SISI, aproximadamente el 16 por ciento de las solicitudes de información eran realizadas por empresarios, es una cifra que se toma del mismo sistema, y obviamente depende de que los solicitantes externen cuál es su afiliación o a qué sector pertenecen.

Esa cifra, según tengo entendido, para el 2006 ha ido aumentando y ahora está cerca del 23 por ciento.

En los Estados Unidos de Norteamérica, por ejemplo, cuando se aprobó la Ley Federal de Acceso a la Información, en el año de 1966, las primeras cifras que se conocieron sobre su uso fueron 15 años después y el 82 por ciento de las personas que solicitaban información para la década de principios de los ochenta eran empresarios.

Esas cifras se han visto disminuidas considerablemente, sobre todo, porque la ley de los Estados Unidos ha ido utilizándose más por los veteranos, y se han hecho muchas solicitudes que tienen que ver con datos personales.

La cifra en la actualidad debe andar por el 28, 30 por ciento de solicitudes hechas por empresarios. Esa cifra también es muy importante para el caso de Canadá. Está aproximadamente en un 40 por ciento de solicitudes de información hechas por el empresariado.

Lo importante, para lo cual quiero traer estas cifras a colación es que sabemos muchas estadísticas de las mismas leyes y de los organismos responsables en materia de acceso a la información, sobre los perfiles de los solicitantes.

En México el empresariado no es el perfil que más solicita, pero va en aumento. En estos otros dos países –Estados Unidos y Canadá– el empresariado es un usuario muy importante de la ley pero hasta ahí.

En el IFAI estaba la inquietud de conocer –más allá de estas cifras– cómo se está impactando realmente en materia económica y en materia empresarial con esta ley.

Los dos hallazgos más importantes del estudio –se los comento brevemente, voy a desarrollarlos un poco más– fueron, en primer lugar, que el uso económico

de la ley era mucho más extendido de lo que se suponía en un principio del estudio.

Es decir, los usos económicos de la ley son importantes, son similares a los usos económicos que se tienen en otros países y esa fue una grata revelación del estudio como un primer hallazgo.

Y segundo, también se encontró, ya en un sector económico específico, en este caso fue el de las telecomunicaciones, que había beneficios muy puntuales para las empresas y para los empresarios que estaban haciendo uso de la ley.

Voy a dividir mi ponencia en estos dos grandes apartados: en primer lugar, en el diagnóstico del uso económico; y en segundo lugar, en la evaluación del sector de las telecomunicaciones en materia de impacto económico.

Para el primer caso, para el caso del diagnóstico del uso económico, lo que se hizo fue que a mediados del 2006 se tomaron todas las solicitudes de información que habían llegado a la Administración Pública Federal; se tomó una muestra representativa de esas solicitudes que a mayo de 2006 eran aproximadamente 123 mil, descontando –desde luego– las solicitudes en materia de datos personales y todas esas solicitudes se metieron en una clasificación de 12 temas.

Se clasificaron estas solicitudes en aquellas que pudieran tener un impacto económico directo, que era lo que más interesaba; es decir, aquellos casos en donde las solicitudes de información podíamos inferir que se referían a información que formaba parte de alguna actividad, proceso o toma de decisiones con claro impacto económico; y que, en consecuencia, era de utilidad económica para el solicitante, para algún otro actor involucrado en la solicitud de información o bien para ambos.

Los temas del impacto económico directo son muy variados, tienen que ver con cuestiones como concursos, licitaciones, contratos, proveedores, aplicación de la regulación; en fin, toda esta gama de temas que tienen un impacto directo en la economía.

También se tomó en consideración temas o categorías que tenían que ver con un impacto económico indirecto. Es decir, que si bien no incidían de manera puntual en alguna actividad económica, sí eran solicitudes que podíamos pensar que presionaban la eficiencia gubernamental.

Por ejemplo, las condiciones laborales o de organigrama de alguna manera eran solicitudes que pedían información a las dependencias y que pensamos que podían inhibir ciertas prácticas o presionar la eficiencia gubernamental en algún sentido.

Y también estaban las solicitudes que no tenían ningún impacto económico, que era información diversa; a veces, donde se solicitaba información, pues simplemente de guía o de algún asunto muy puntual que no cabía en ninguno de los dos otros grandes apartados.

El primer resultado es que para las solicitudes de impacto económico directo se tuvo un 57 por ciento de solicitudes que caían en ese impacto económico directo, contra un 30 por ciento de solicitudes que caían en un impacto económico indirecto.

Me voy a referir a las solicitudes que cayeron en el impacto económico directo. Es decir, todas esas categorías que de alguna manera inciden de manera puntual; están ordenadas de mayor a menor y cómo lo que más se solicitaba o se solicita en esta materia tiene que ver con salarios y precios, con un 19.3 por ciento, seguido sobre todo de temas que tienen que ver con la aplicación de la regulación, después contratos y proveedores; y bueno, así hasta impuestos y aranceles, concesiones y permisos, donde hubo pocas solicitudes.

Este es un primer panorama en el que se nos permitió conocer por dónde iban los temas económicos que estaban ocasionando mayor interés en la ciudadanía, en los solicitantes.

Cabe apuntar, por ejemplo, que 57 por ciento de las solicitudes tenían o caían en algún tema con impacto económico directo; y sin embargo, lo que sabíamos del Sistema de Solicitudes de Información es que la empresa o el empresariado estaba en un 20 o alrededor de un 20 por ciento solicitando información.

¿Cuál es la primera conclusión que se deriva de esto?

Que obviamente, las solicitudes de información tienen implicaciones económicas independientemente o no necesariamente que tienen que ver con el empresariado.

Hay implicaciones económicas que se pueden derivar de solicitudes de información que realiza un periodista, un académico o un simple funcionario público, un simple ciudadano. Estas cifras nos lo mostraban de manera muy claramente.

Pasando al segundo tema, al que tiene que ver con la evaluación aproximada, si ustedes quieren, del impacto económico que está teniendo esta ley en el sector de telecomunicaciones.

Aquí se hizo una metodología muy similar a la del primer objetivo del estudio. Se tomó una muestra representativa de aproximadamente mil solicitudes de información realizadas a la COFETEL a mayo de 2006 y de manera similar esas solicitudes se clasificaron por temas.

¿Por qué se escogió telecomunicaciones?

En realidad se pudo haber escogido cualquier otro tema económico. Lo importante del estudio era adentrarse un poco en la posible evaluación o el posible impacto que estaba teniendo la ley en un sector específico de la economía.

Lo primero que nos encontramos es las solicitudes de información realizadas a la COFETEL, a la Comisión Federal de Telecomunicaciones, tuvieron en cuanto a

temáticas una distribución muy diferente, como era de esperarse, a las solicitudes en toda la APF.

En este caso las solicitudes a COFETEL, las que más llamaron la atención fueron concesiones y permisos con un 43.3 por ciento, datos y series económicas con un 22.7 por ciento, y solicitudes que tenían que ver con la regulación misma, con un 18.6 por ciento.

¿Qué nos dice como una segunda conclusión esta breve comparación entre las solicitudes a toda la APF y las solicitudes a la COFETEL?

Que quienes preguntan a la COFETEL están mucho más enfocados a este tema; son de alguna manera solicitantes que conocen o que tienen mucho interés en conocer todo lo que tiene que ver con temáticas relacionadas con las telecomunicaciones, la distribución de porcentajes así nos lo indica.

En este caso, por ejemplo, esta temática en materia de telecomunicaciones conformaron el 94 por ciento de las solicitudes analizadas; mientras que para el primer caso todas las de la Administración Pública Federal fueron 57 por ciento de solicitudes con impacto económico directo, para el caso de COFETEL fue un 94 por ciento.

Claramente quien solicita información a una dependencia que tiene implicaciones económicas muy puntuales, sabe de alguna manera lo que está pidiendo y las implicaciones económicas son mucho más claras.

En el estudio se pretendió añadir algunos elementos cualitativos que nos permitieran verificar de manera más puntual estos impactos económicos y estos beneficios para las empresas.

Y hay una gran cantidad de casos, no nada más en el sector de telecomunicaciones, sino en muchos otros. Como decía, nos acaban de dar dos excelentes muestras de cómo se está utilizando la ley en sectores económicos específicos.

Menciono brevemente algunos que se incluyeron como estudios de caso dentro del estudio, que tienen que ver con esta misma materia de telecomunicaciones.

En alguna ocasión se solicitaron, por ejemplo, los convenios de interconexión local celebrados entre diversas empresas y concesionarios de telefonía local alámbrica e inalámbrica.

La COFETEL negó la información diciendo que no la tenía y el IFAI le ordenó que buscara bien en sus

registros y que otorgara versiones públicas de estos convenios de interconexión.

Y resulta para los concesionarios y para las empresas que están involucradas en la materia información muy valiosa, porque de alguna manera contiene tarifas y condiciones impuestas por concesionarios originales para otorgar servicios de interconexión a otros concesionarios o empresas.

Al otorgarse esta información, al volverse pública digamos que de alguna manera se benefició a los concesionarios más pequeños.

En este mercado, como ustedes saben, existen concesionarios que son de alguna manera dominantes y existen otras empresas que quieren ser concesionarios que son más pequeños.

Hay allí como una diferencia a la hora de negociar precios y tarifas. En el momento en que se vuelven públicos estos convenios de interconexión, se fortalece o asumimos que se fortalece la posición negociadora de los operadores más pequeños, y eso puede resultar en negociaciones mucho más ágiles, que conlleven a una mejora de tarifas de interconexión y a la larga, también a mejores precios para los consumidores.

En un segundo caso también se documentó la experiencia de un solicitante que pidió las copias de contratos de servicios de telefonía local y larga distancia a una gran cantidad de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de hecho a las Secretarías más grandes.

Algunas de estas Secretarías entregaron la información de manera completa, otras no la entregaron de la manera en que el solicitante pidió esa información. Vinieron las quejas, los recursos de revisión al IFAI.

El IFAI ordena a todas las dependencias y entidades, fueron varios casos, que se entregue la información completa, es decir, que se otorguen los contratos de servicio de telefonía, tanto local como de larga distancia, y bueno, una vez que el solicitante contó con esta información, pensamos que tuvo dos beneficios muy concretos.

Con los contratos se puede conocer a detalle la normatividad y los trámites que aplican a los servicios de telefonía de la APF, que muchas veces son complejos y que representan en cierta medida una barrera de entrada a nuevos proveedores y por otro lado el solicitante también pudo darse una idea o dimensionar

de algún modo el tamaño del mercado de la telefonía local y de larga distancia en la Administración Pública Federal.

En ese sentido fue un solicitante, representante de una empresa, que a través de la ley tuvo beneficios concretos en el ramo de las telecomunicaciones.

¿Cuáles fueron las conclusiones del estudio?

La ley ha tenido implicaciones económicas claras, 57 por ciento de las solicitudes de información realizadas a la Administración Pública Federal, tienen impacto económico directo y esta cifra aumenta un 94 por ciento cuando estudiamos el caso de las telecomunicaciones.

Suponemos, como hipótesis, que en otros segmentos de la economía esto podría ser replicado y podríamos conocer o esperar cifras muy similares.

En segundo lugar, se pueden documentar casos muy claros donde las empresas o los solicitantes han obtenido información, al menos en el ramo de las telecomunicaciones, que han permitido mejorar su posición negociadora para celebrar, por ejemplo, contratos de interconexión local, con otros concesionarios de telefonía, así como reducir barreras de entrada y aumentar la competencia en el segmento de los servicios de telefonía otorgados a la Administración Pública Federal.

Para cerrar mi participación, me gustaría hacer un último comentario que va más allá del estudio que les acabo de exponer y que tiene que ver ya más bien con los retos que se esperan de la transparencia en nuestro país.

Me parece que hay dos grandes retos que tienen que ver con lo económico y con lo empresarial en esta temática. Un reto tiene que ver con consolidar el modelo, podemos llamarle así, de acceso a la información pública y transparencia en México, en el ámbito local, en los estados y los municipios.

Me parece que en el ámbito federal poco a poco esto se ha ido consolidando de manera muy puntual y hay beneficios concretos en la economía, pero un primer reto sería que este modelo se trasladara al ámbito local y que empezara a dar frutos no sólo desde lo empresarial, sino también desde lo público, entre la ciudadanía y los empresarios.

Como un primer reto o un primer camino en la temática que hoy nos reúne en esta Semana Nacional de la Transparencia.

Y un segundo reto que me parece que es muy importante y con esto termino, tendría que ver con lo que podríamos llamar una segunda generación de reformas de transparencia, una cuestión que ya se debate en Estados Unidos y en Europa y que tiene que ver con la transparencia por metas.

Es decir, con aquellas reformas, con aquellas normatividades puntuales que van mucho más allá de una Ley Federal o de una Ley General de Acceso a la Información Pública y que tiene que ver con reformas en segmentos económicos específicos y pongo varios ejemplos.

Todo el etiquetado, por ejemplo, que surgió en Estados Unidos para dar información nutricional acerca de lo que se vendía en los supermercados, fue producto de una reforma de transparencia, en donde el Congreso obligó, a través de una normatividad muy puntual, que todos los proveedores de alimentos especificaran en esas etiquetas el contenido nutricional de los alimentos que estaban vendiendo, que estaban poniendo a disposición del público.

Esa les podríamos llamar ya segundas reformas de transparencia que tienen que ver con el ciudadano y con la empresa. Cuestiones muy puntuales donde se puede exigir también a las empresas que sean mucho más transparentes respecto a los productos que comercializan y que venden y que de alguna manera establezcan información de utilidad pública.

Hay otros ejemplos numerosos, tienen que ver con toda la información de seguridad, por ejemplo, en los automóviles, qué tan seguros son en materia de que se vuelquen o no se vuelquen en determinadas curvas.

Esa información también existe en los Estados Unidos, información que tiene que ver mucho con el medio ambiente, sobre las industrias que vierten desechos a ríos, lagunas, lagos, etcétera, es decir, es toda una segunda generación, por así decirle de reformas que le podemos llamar transparencia por metas, que de alguna manera incidirían con claros beneficios públicos y que involucrarían no nada más a las autoridades, sobre todo a las empresas, y que me parece que en México es un reto que de alguna manera pongo sobre la mesa para el IFAI y para todos los actores interesados en estas materias.

Moderador: Ángel Trinidad Zaldívar. Secretario Ejecutivo del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Simplemente retomar. Nos recuerda Alfonso esta cuestión de que la famosa FOIA está vigente desde hace prácticamente 41 años en Estados Unidos. En México tenemos una Ley de Transparencia, apenas a partir del 2002, realmente aplicable a partir del 2003. Es decir, todavía nos hace falta aprender, todavía nos hace falta esta cultura de la transparencia. Y no cabe duda que esto se nota en la utilización de la ley, así como en Estados Unidos es desde 1966, que tienen ley, en Canadá hace unos 20 años.

Y esto se refleja en las solicitudes que hacen los ciudadanos y los empresarios que contrasta el 30 por ciento de Estados Unidos o el 40 por ciento de Canadá con el alrededor del 20 por ciento en México.

Esto quizá va a ir cambiando cuando haya más confianza en la ley, cuando haya más confianza en los sistemas de información, y por supuesto, cuando se conozca esta Ley de Transparencia y las ventajas y beneficios que hoy por hoy nos han traído Alfonso como ejemplos.

Esta cuestión de restarle un poco a estos grandes consorcios dominantes, versus los pequeños

empresarios, que incluso ya desde la exposición de motivos de la iniciativa de la Ley Federal de Transparencia, hace cinco años, ahí se habló de alguna de las ventajas de la ley que entraría en vigor en algún tiempo, sería precisamente eliminar las asimetrías, insisto, al final lo que busca es un beneficio para los ciudadanos, para la sociedad, para los consumidores.

Toca un tema que igual que María del Carmen Fernández nos comenta, y es esta cuestión de la importancia de la necesidad de consolidar el modelo, dado que pareciera ser que hay un poco de mayores resistencias o inercias en municipios y estados. María del Carmen sumaba instituciones de educación superior, como alguna de las que mostraron ciertas resistencias.

En efecto hay que consolidarlo, y para ello va a ser muy útil esta reforma constitucional que ya está a punto, diría yo, de concluir una parte casi de trámite, dado que ya ha sido aprobada por ambas Cámaras y por la mayoría de las Legislaturas locales.

Toca un tema, él habla de una segunda generación de reformas de la transparencia, esto que él llama transparencia por metas, y que se ha comentado aquí también con otro nombre, transparencia focalizada.

En efecto hay ya esta segunda generación en Estados Unidos, pero también ya incluso, fíjense nada más, hay algunos autores que hablan de una tercera generación de transparencia, y que le llaman políticas de transparencia cooperativa o de colaboración.

Tenemos tiempo para algunas preguntas, sí les rogaría, en verdad para que la mayoría de la gente que quiera participar lo pueda hacer, que se concreten en lo posible a hacer una pregunta, y a quién va dirigida.

Pregunta:

Buenas tardes. Alejandra Correa, de la AMIC, Asociación Mexicana de Informadores Comerciales. Nosotros somos un grupo de empresas que estamos recolectando información comercial de las compañías; comercial y financiera para facilitar las relaciones comerciales normalmente a crédito entre dos compañías.

Realmente la ley está pensando en ese tipo de información, porque cada vez se vuelve más complicado obtener ese tipo de información porque las empresas la consideran privada; cuando es información realmente de comportamiento de pagos, información de accionistas, información financiera incluso.

¿Tiene la ley alguna aportación para facilitar las relaciones comerciales?

Alfonso Hernández Valdez:

Me parece que mucha de la información que se puede solicitar a través de la ley facilitaría las relaciones comerciales.

Ya los aspectos puntuales que menciona sería cuestión de revisar, pero por ejemplo, en el estudio que acabo de mencionar, que tiene que ver con las telecomunicaciones, como parte del estudio se hicieron entrevistas a algunos usuarios de la ley en el ramo de las telecomunicaciones.

No fueron entrevistas muy amplias, fueron más bien actores clave; pero de lo que nos mencionaban es que esta ley ayudó a mejorar la comercialización de sus productos, en este caso en el ramo de las telecomunicaciones.

Traigo a colación el ejemplo que mencionaban:

Cuando se solicitan los contratos de telefonía local, de manera muy clara se puede establecer una estrategia de comercialización a futuro, al menos en el ámbito de la Administración Pública Federal.

Quien solicitó toda esta información incluso nos mencionaba que estableció estrategias ya muy puntuales de cómo abordar y de cómo solicitar información, y también de cómo presentarla en las distintas licitaciones ante las dependencias y entidades.

Sí hay en la ley los elementos necesarios para que las empresas y los empresarios soliciten información de parte de dependencias y entidades, que mejorarían en todo caso sus relaciones comerciales y sus estrategias de comercialización.

Yo diría también que es una cuestión de irse adentrando en la ley, de irse haciendo un usuario cada vez más puntual. Y aquí cabe, por ejemplo, mencionar una cuestión de la cual no traigo datos precisos en este momento, pero que recuerdo que en el IFAI los tienen muy identificados.

Hay lo que se puede conocer como solicitantes seriales; es decir, un mismo solicitante que pide mucha información –en esa categoría, por ejemplo, caen muchos los periodistas pero también algunos empresarios– y eso te indica que de alguna manera están sabiendo utilizar la ley. Lo notas tú, por ejemplo, en las preguntas, en la manera en que solicitan la información en la documentación que están requiriendo a la dependencia.

Y están, por otro lado, los solicitantes individuales o esporádicas, que es el ciudadano que de alguna manera necesita cierta información sobre alguna beca, algún programa social específico, solicita la información, se le otorga y no la vuelve a usar sino hasta mucho tiempo después.

Me parece que para sacarle el mayor fruto a la ley, desde el punto de vista económico-empresarial, habría que convertirse en un solicitante serial.

Y desde luego que de alguna manera eso implicaría mejoras en la comercialización, dependiendo obviamente del ámbito donde se encuentre este empresario o este solicitante de información económica.

Es lo que yo te podría comentar.

Pregunta:

Pedro Páez, del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.

La pregunta es para Ángel Trinidad Zaldívar.

Concretamente es respecto de si el IFAI tiene contemplado un mapa legislativo normativo a nivel nacional y de entidades federativas que incluyan órganos autónomos, entidades paraestatales, primera pregunta.

Segunda, que tiene relación, es si dentro de ese posible mapa legislativo normativo se consideran las herramientas para los fines de transparencia, como serían normatividad en materia de archivos, normatividad en manejo de información pública o empresarial, que por su uso se pueda denominar como de carácter público.

Moderador: Ángel Trinidad Zaldívar. Secretario Ejecutivo del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Efectivamente el IFAI tiene un pequeño estudio, respecto del tipo de normatividad con que contamos a nivel nacional. Tenemos un cuadro comparativo.

Recordemos que lo que nos rige a nosotros es una Ley Federal de Transparencia y esto implica que cada estado está en posibilidades de tener su propia legislación local.

Esta situación cambiará necesariamente en cuanto se publique la reforma constitucional, porque ahora no va ser potestativo que las legislaturas locales hagan o no hagan una ley, es obligatorio que la hagan, pero además que la hagan con las características que le está imponiendo ahora la reforma constitucional.

En ese sentido, de hecho este mapa legislativo fue lo que impulsó, entre otras cosas, a los diversos gobernadores y por supuesto también al IFAI para que se promoviera este cambio en la Constitución, esta puntualización en materia de transparencia en la Constitución.

No podemos pensar que si estamos hablando de un derecho fundamental, de una garantía individual, porque ya la transparencia estaba en el artículo Sexto, es decir, ya era una garantía, ya era un derecho fundamental, que se tratara de manera diferente en los estados. Entonces, esta fue una de las situaciones que nos llevaron a impulsar este tema.

Y, en efecto, dentro de esta situación hay pendientes en materia de archivos y otras cosas, como lo son los datos personales.

Estos dos pendientes que tenemos por allí también los toca la reforma constitucional. Ahora le queda esta tarea al legislativo, abordarlo tanto a nivel federal como a nivel local, para dotarnos de los marcos institucionales legales necesarios para poder tener archivos que sean perfectamente ordenados y que podamos tener una Ley de Datos Personales que es –yo les diría– la contraparte de la transparencia y el acceso.

No podemos hablar nada más de transparencia, tenemos este otro valor en tensión que son los datos personales.

Y no podemos hablar de que haya verdadero acceso a la información, si no contamos con los archivos perfectamente ordenados.

Es decir, de nada nos serviría una ley de acceso a los archiveros, si los archiveros o están vacíos o están absolutamente desordenados.

Pregunta:

MI nombre es Guillermo Noriega, una pregunta en torno a ver si podemos generar una reflexión en términos de costo y beneficio, específicamente en cuanto al costo de la transparencia para el sistema político, para el aparato público y los beneficios, correlacionado con el costo de la corrupción y los beneficios que la transparencia pueda traer a la misma administración pública y al mismo sistema, digamos, político y económico mexicano.

Yo quisiera saber si existe alguna reflexión al respecto por parte de los ponentes.

María del Carmen Fernández Reyes:

Cuantificado no lo tenemos, pero en la experiencia de estudio que tenemos y otros estudios que hemos hechos sí vemos que la misma transparencia ha hecho que la corrupción o, por ejemplo, en el área en la que yo soy experta, de pensiones, que cada vez se vaya disminuyendo el uso discrecional de estos fondos, por ejemplo, o que haya información cancelada o de alguna forma que no permita ver dónde está.