

LA RELEVANCIA DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA PARA LA TOMA DE DECISIONES **ECONÓMICO- SOCIALES**



Gerardo Esquivel Hernández
Coordinador Editorial

Autores: Alejandro Díaz de León Carrillo
Gerardo Esquivel Hernández · Fausto Hernández Trillo
María Elena Estavillo Flores · Gonzalo Hernández Licona
Leonardo Beltrán Rodríguez · Alejandro I. Castañeda Sabido

Gabriela Orozco Navarro · César Contreras Guzmán · Araceli Cordero Vilchis

LA RELEVANCIA DE LA
INFORMACIÓN PÚBLICA
PARA LA TOMA
DE DECISIONES
ECONÓMICO-
SOCIALES



DIRECTORIO

Francisco Javier Acuña Llamas

Comisionado Presidente

Carlos Alberto Bonnin Erales

Comisionado

Oscar Mauricio Guerra Ford

Comisionado

Blanca Lilia Ibarra Cadena

Comisionada

María Patricia Kurczyn Villalobos

Comisionada

Rosendoevgueni Monterrey Chepov

Comisionado

Joel Salas Suárez

Comisionado

Comité Editorial

Oscar Mauricio Guerra Ford, Presidente

Blanca Lilia Ibarra Cadena

Joel Salas Suárez

Jesús Rodríguez Zepeda

José Roldán Xopa

Javier Solórzano Zinser

Gerardo Villadelángel Viñas

Cristóbal Robles López

Secretario Técnico del Comité Editorial

Derechos Reservados D.R. / Copyright ©

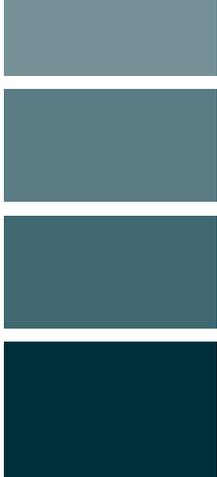
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información
y Protección de Datos Personales (INAI).

Av. Insurgentes Sur No. 3211, colonia Insurgentes Cuicuilco,
Delegación Coyoacán, Ciudad de México. C.P. 04530

Edición electrónica en PDF, septiembre de 2018

ISBN en trámite

Ejemplar de distribución gratuita



Índice

Presentación 5

Alejandro Díaz de León Carrillo

Importancia de la transparencia y el acceso
a la información pública en las tareas del banco central..... 9

Gerardo Esquivel Hernández y Gabriela Orozco Navarro

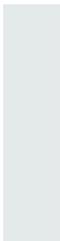
Transparencia y política monetaria:
¿en qué consiste y qué falta por hacer en México? 47

Fausto Hernández Trillo

La relevancia de la publicación de información en materia fiscal..... 63

María Elena Estavillo Flores

La transparencia en las telecomunicaciones y en la radiodifusión 87



Gonzalo Hernández Licona

La relevancia de la información pública para la toma de decisiones económico-sociales en materia de combate a la pobreza 107

Leonardo Beltrán Rodríguez

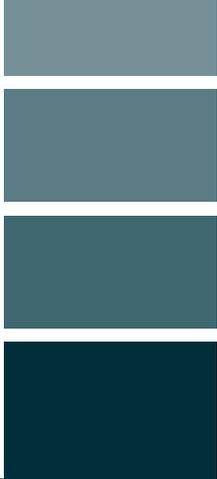
César Contreras Guzmán · Araceli Cordero Vilchis

Importancia del acceso a la información para la toma de decisiones en el sector energético 127

Alejandro I. Castañeda Sabido

Propuesta de un formato ideal para la realización de subastas de hidrocarburos y su relación con la transparencia..... 145





PRESENTACIÓN

La transparencia y el acceso a la información pública en México han pasado por una ardua promoción y discusión durante los últimos 15 años. En un primer momento, debido al proceso de transición de un sistema de partido dominante a otro competitivo, este derecho avanzó como parte discursiva de la libertad de expresión y de la defensa de las garantías individuales. En un segundo momento, cuando la alternancia hizo posible la existencia de “gobiernos divididos” en los tres niveles del país y se comenzó a hablar de un proceso de maduración de la democracia en nuestro país. El tema cobró un nuevo impulso presentándose como piedra angular de la gobernanza democrática, así como de un desarrollo progresivo de un derecho fundamental que permitiría preservar la libertad de las personas.

Hoy, cuando el desarrollo del marco institucional permite avanzar hacia nuevos derroteros como lo son la efectiva rendición de cuentas y el combate a la corrupción, debe tomarse en cuenta que el manejo de la información tiene una relevancia nodal en otros ámbitos en donde no fue necesario establecer obligaciones externas a determinadas agencias públicas pues ellas mismas comprendieron que la apertura al escrutinio público era indispensable para lograr su misión institucional, como son los organismos que tienen la responsabilidad de manejar la política económica del país.

Alejandro Díaz de León, gobernador del Banco de México, y Gerardo Esquivel Hernández, investigador del Colegio de México, coinciden en

señalar que cuando los organismos responsables de la conducción de la economía del país enfrentaron el reto de bajar la inflación y mejorar el entorno para promover el ahorro y la inversión productivas, pusieron en marcha acciones de política monetaria y fiscal acordes a este propósito.

Para esta labor fue necesario que los diversos organismos trabajaran junto con los agentes económicos, a fin de generar expectativas sobre el desempeño de la economía y que coincidieran en lo fundamental. Aquí los autores concuerdan al señalar que la información pública y la apertura de los organismos corresponsables de la política económica al escrutinio público, así como la forma en que se procesan las decisiones son nodales, ya que al brindar certeza y claridad en la definición de la política monetaria y fiscal, es posible abatir considerablemente la incertidumbre que socaba la estabilidad en la economía.

Bajo este punto de vista, se comprende mejor que la política de transparencia del Banco de México sea muy rica y que su autonomía, para ejercerse con responsabilidad, estuviera articulada a una rica difusión de información. Pero aún con esta tradición de transparencia, Gerardo Esquivel plantea rutas muy puntuales sobre las que se podría avanzar en la apertura de la política monetaria del país.

Este mismo proceso de reflexión lo recupera Fausto Hernández, quien sin dejar de ponderar la importancia de la información existente de la política fiscal que es sujeta a la transparencia identifica rubros temáticos que serán útiles para generar información conveniente a la sociedad.

Una vertiente peculiar de análisis lo realiza María Elena Estavillo Flores, comisionada del Instituto Federal de Telecomunicaciones, pues no sólo reflexiona sobre las particularidades del acceso a la información en el sector que regula, sino también sugiere la adopción de criterios que ayudarían a ponderar el derecho a saber en este ámbito. Otra expresión de la relevancia de la información para definir un ámbito de alta sensibilidad como lo es el combate a la pobreza se encuentra en el documento generado por Gonzalo Hernández Licona, secretario ejecutivo del Consejo Nacional

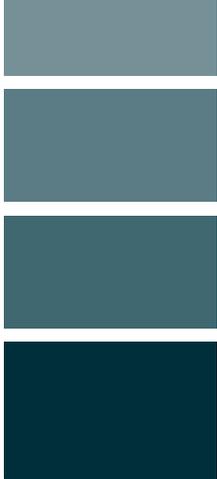
de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), quien recoge la experiencia de este organismo para construir mediciones y usos de los resultados en las distintas agencias del gobierno mexicano encargadas de la política social.

Finalmente, el papel de la información pública en el sector energético queda ampliamente documentado en dos trabajos que ofrecen Leonardo Beltrán Rodríguez y Alejandro I. Casteñeda Sabido, respectivamente.

Como puede apreciarse, este libro representa una mirada fresca hacia la importancia de la transparencia y del acceso a la información pública para la economía y la política económica de nuestro país. De una manera clara y precisa las colaboraciones que lo componen nos muestran que, pese a que la ciencia económica cuenta con un lenguaje especializado que permite su tratamiento profundo, también es posible expresar fenómenos complejos en términos sencillos que permiten la comprensión de un público más amplio.

Este trabajo explica la importancia de la transparencia en los procesos económicos y sociales e incentivar a las personas, que tal vez no sean especialistas, pero que sí son parte de alguna red de hacedores de política pública o de la sociedad civil en general, a formar parte de este debate y a tener presente una arista fundamental del fenómeno de la transparencia en México.

Comité Editorial del INAI

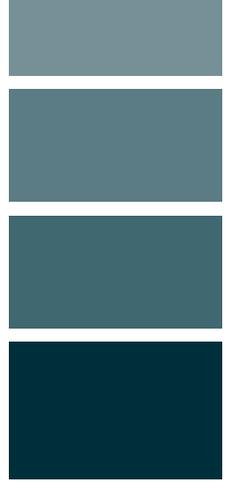


Importancia de la transparencia y el acceso a la información pública en las tareas del banco central

Alejandro Díaz de León Carrillo^{1,2}

¹ Gobernador del Banco de México. La primera versión de este documento se realizó en noviembre de 2017.

² Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad del autor y no necesariamente representan la postura institucional del Banco de México. Agradezco los comentarios y sugerencias de Armando González Torres, Claudia Ramírez Bulos, Claudia Álvarez Toca, Carlos Cicero Lebrija, Ana María Aguilar Argaez, Jessica Roldán Peña y Eduardo Morales Ramos.



Introducción

Un rasgo distintivo de las sociedades democráticas contemporáneas es la transparencia de sus instituciones públicas. Una mayor transparencia y acceso a la información traen consigo importantes beneficios para la sociedad. Por un lado, obligan a las instituciones a rendir cuentas y permiten a los ciudadanos evaluar su desempeño. Por otro lado, cuando los objetivos de las instituciones se sujetan al escrutinio colectivo se promueve una mayor eficacia en su funcionamiento y un círculo virtuoso en la interacción de las instituciones y el público.

El derecho al acceso a la información y la transparencia no sólo constituye un medio de vigilancia y control del ciudadano sobre las instituciones públicas que fortalece la democracia, sino que también contribuye a mejorar el desempeño económico. En efecto, una economía funciona mejor cuando la información necesaria para la toma de decisiones circula de manera generalizada y oportuna, ya que ello abate costos, facilita la entrada de más participantes a los mercados y estimula la iniciativa de los ciudadanos.

En el caso de la banca central, la transparencia y el acceso a la información resultan especialmente relevantes, pues la efectividad en la tarea de proveer a la economía del país de moneda nacional, que conlleva la emisión de dinero fiduciario, depende, en gran medida, de la confianza que la ciudadanía deposita en la institución que lo emite.³ En las últimas

³ Los bancos centrales son las entidades que tienen la facultad exclusiva de emitir la moneda de un país, o unión de países, y la mayoría de bancos centrales del mundo tiene como misión principal procurar que el valor adquisitivo de dicha moneda sea estable. Además, por la estrecha relación con su función principal, muchos participan en la regulación y fomento del

décadas, la transparencia en el ejercicio de sus funciones, la divulgación de información y la comunicación de sus objetivos y de su actuación han sido herramientas fundamentales para generar confianza y credibilidad en la banca central. De ahí que esos rasgos se hayan extendido como parte esencial de la conformación institucional de los principales bancos centrales en el mundo.

Este artículo busca abundar en torno a la relevancia de la transparencia y el acceso a la información pública para la efectividad de las acciones de política monetaria y del resto de las funciones del Banco de México.⁴ En la primera sección se presenta la importancia creciente que ha adquirido la transparencia a lo largo de la evolución institucional de la banca central y, en particular, del Banco de México, que a partir de 1994 la adoptó como un instrumento para consolidar el consenso social en torno a sus objetivos institucionales. En la segunda sección se analiza la forma concreta en que la transparencia y el acceso a la información —al brindar mayor certidumbre al público— contribuyen a elevar la eficiencia de la política monetaria del Banco y, por ende, al cumplimiento de su principal objetivo: procurar la estabilidad de precios. El tercer y cuarto apartado abordan la manera en que estas herramientas apoyan los otros objetivos del Instituto central, que son contribuir a la estabilidad del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos. Finalmente, el apartado quinto describe, brevemente, las principales acciones que ha adoptado el Banco de México para cumplir con la normatividad en la materia.

La importancia de la confianza y transparencia en la tarea del banco central

Un repaso a la evolución de la banca central muestra el papel que la confianza del público ha jugado (y juega cada vez más) en el funcionamiento de la política monetaria. El dinero fiduciario (del latín *fiducia*, que significa confianza), que consiste en instrumentos de pago sin valor intrínseco, constituye una innovación revolucionaria en la historia económica que conlleva significativos

sistema financiero y en el desarrollo del sistema de pagos. Para abundar en la naturaleza y funciones de los bancos centrales y, en particular, del Banco de México, véase: <http://www.banxico.org.mx/preguntas-frecuentes/>.

⁴ Dado que es imposible controlar directamente los precios de los bienes y servicios de una economía, para procurar la estabilidad los bancos centrales disponen de un conjunto de metas, acciones e instrumentos al que se le denomina política monetaria. En la actualidad, la herramienta principal de la política monetaria consiste en una tasa de interés de referencia que influye sobre el resto de las tasas de la economía, así como en una estrategia de comunicación. Ver: <http://www.banxico.org.mx/divulgacion/politica-monetaria-e-inflacion/politica-monetaria-inflacion.html>.

beneficios para la realización de transacciones comerciales y financieras y mejora las condiciones para la actividad económica.⁵ La utilidad del dinero fiduciario, como su nombre lo indica, radica en la confianza que la población tiene en que su emisor garantice su efectividad como medio de pago y sus propiedades como resguardo de valor.⁶

Así, al contar con la facultad exclusiva de emitir y colocar billetes y monedas, los bancos centrales cobran una importancia fundamental en la economía moderna y sus tareas deben realizarse con una enorme responsabilidad y prudencia. Sin embargo —como lo demuestran las lecciones del pasado—, cuando un banco central está sujeto a las directrices de los gobiernos en turno y no cuenta con límites y objetivos claros y verificables, sus facultades han llegado a ser mal utilizadas, lo que ha derivado en episodios de crisis muy costosos para las sociedades.

A lo largo del siglo XX varios países experimentaron graves crisis macroeconómicas desencadenadas (o amplificadas) por una dominancia de las necesidades fiscales sobre la conducción de la política monetaria. Diversos gobiernos, tanto de países emergentes como desarrollados, pretendieron, sin éxito, estimular la actividad económica y el empleo presionando al banco central para adoptar una política monetaria expansiva orientada a financiar el gasto público. Este uso de la política monetaria, aunado a otros desequilibrios, generó distorsiones y, en muchos casos, provocó crisis de gran magnitud.

La experiencia traumática de muchas naciones y el creciente consenso teórico en torno a los auténticos límites y posibilidades de la política monetaria dio lugar a un consenso respecto de la conveniencia de que los bancos centrales, como instituciones del Estado, se concentraran en mantener, de manera permanente, una inflación baja, propiciando de este modo un entorno de estabilidad indispensable para el crecimiento

⁵ La confianza es fundamental en las sociedades modernas, que se caracterizan por el intercambio impersonal y la utilización de medios de pago. Así, es considerada como un capital social que mejora la calidad de vida de una colectividad. Como sugieren Bergman y Rosenkrantz (2009): “Cuando existe confianza, las interacciones humanas son más fluidas, dado que, en ese marco, las personas tienen menos motivos para vigilar a sus pares y están más dispuestas a apoyar a los demás, lo que redundará en la producción de una mayor riqueza”.

⁶ “El poder liberatorio de billetes y monedas metálicas significa que nos permiten liberarnos de obligaciones hasta por el monto de su valor facial. Desde el punto de vista jurídico, la moneda (billetes y monedas metálicas) es el conjunto de cosas que por disposición del Estado representan fracciones, equivalencias o múltiplos de la unidad del sistema monetario, mismas que tienen el poder liberatorio que el mismo Estado les asigna para solventar obligaciones de efectivo, motivo por el cual el acreedor está obligado a recibirlas en pago”. Ver: <http://www.banxico.org.mx/billetes-y-monedas/material-educativo/basico/preguntas-frecuentes-de-billetes-y-monedas-preguntas-frecuentes-billetes.html>.

económico.⁷ Así, en las últimas décadas del siglo pasado, numerosos países otorgaron autonomía a sus bancos centrales, garantizándoles una sana independencia de las necesidades fiscales de los gobiernos y del ciclo político. Con la autonomía de la banca central la confianza tiende a quedar cimentada en mandatos institucionales sólidos, más que en la voluntad de los gobernantes en turno.

En México, el arraigo de la confianza en el dinero fiduciario ha sido un proceso largo y complejo, el cual dio sus primeros pasos firmes con el establecimiento del Banco de México en 1925. Dada la inestabilidad política que vivió el país durante la mayor parte del siglo XIX y principios del XX, no fue fácil en esa época generar confianza en el dinero fiduciario. De hecho, en un entorno de conflicto bélico continuo en el que las distintas facciones en pugna emitían dinero fiduciario indiscriminadamente era natural que éste perdiera la confianza de la población y fuera rechazado como medio de pago, generando incertidumbre, obstaculizando las operaciones económicas y obligando, en ocasiones, a retroceder a viejas modalidades de intercambio como el trueque.

Así, después de la experiencia de la caótica emisión y circulación de dinero durante la Revolución, en la Exposición de Motivos de la reforma al artículo 28 de la Constitución de 1917 se incorporó la creación de un banco central que tuviera el monopolio de la emisión de dinero controlado por el gobierno federal.⁸ En su iniciativa, Rafael Nieto —el diputado que la propuso— señalaba que su principal beneficio consistía en reparar la confianza en el papel moneda al disponer de una única y sólida instancia emisora y eliminar aquellas que no fueran confiables. Con esta iniciativa se sentaron las bases para la consolidación del dinero fiduciario en México, el cual sustituiría a los anteriores medios de pago, menos prácticos y confiables.

Tanto el artículo 28 Constitucional, como la ley constitutiva con la que se creó el Banco de México en 1925 incorporaban cierta independencia entre

⁷ La inflación puede definirse como “el aumento sostenido y generalizado de los precios de los bienes y servicios en una economía a lo largo del tiempo”. Este incremento constante y descontrolado de precios constituye uno de los fenómenos más lesivos para el crecimiento, pues, entre otros perjuicios, disminuye la capacidad de planeación de los agentes económicos, inhibe la inversión productiva, disminuye el poder adquisitivo de los salarios y empeora la distribución del ingreso. Para abundar respecto de este fenómeno véase: <http://www.banxico.org.mx/divulgacion/politica-monetaria-e-inflacion/politica-monetaria-inflacion.html>.

⁸ Un antecedente se encuentra en la Constitución Política de 1857, la cual en su artículo 28 establece que “no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase, ni prohibiciones a título de protección a la industria. Exceptúense únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, a los privilegios que, por tiempo limitado, conceda la ley a los inventores o perfeccionadores de alguna mejora”, véase: Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857. (1857). *Artículo 28*. [Archivo PDF]. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1857.pdf>, [fecha de consulta: 10 de mayo 2018].

el Banco y el gobierno federal para evitar que preponderaran los intereses políticos de coyuntura sobre los nacionales de largo plazo. Con la finalidad de salvaguardar la independencia de la institución se estableció, entre otros aspectos, que, en ningún caso, los miembros del consejo de administración podrían ser funcionarios o empleados públicos y que el financiamiento del Banco de México al gobierno no podía exceder el 10 por ciento del capital pagado por la institución.

En 1938 y 1941 se reformó la Ley Orgánica del Banco Central y con ello se relajaron las restricciones para emitir billetes y dar apoyo financiero al gobierno. Con la nueva normativa se abrió la puerta a un eventual abuso del financiamiento del banco central al gobierno federal. Todo lo anterior se acentuó porque el gobierno estaba facultado para nombrar y remover, discrecionalmente, a los miembros de su consejo de administración.

Si bien, durante las décadas conocidas como *desarrollo estabilizador* se mantuvieron políticas fiscales y monetarias coordinadas y prudentes que permitieron un crecimiento sostenido con baja inflación. En los años setenta y ochenta la economía experimentó una etapa turbulenta que se originó por la aplicación de políticas excesivamente expansivas y por la obligación que se impuso al banco central de extender créditos para financiar los déficit fiscales en los que se incurría. Esto condujo al deterioro de la estabilidad de los precios generando inflaciones agudas, prolongadas y profundamente perjudiciales para la sociedad, las cuales llegaron a rebasar el 100 por ciento entre 1982 y 1988 (Banco de México, 2017a).⁹

Tras estos periodos de profunda erosión del poder adquisitivo y pérdida de bienestar social resultó clara la necesidad de separar, de manera definitiva, la función de crear dinero de otras tareas del Estado en las que se enfrentan continuas demandas para aumentar el gasto. Por ello, se planteó cambiar la naturaleza jurídica del Banco de México transformándolo en un organismo descentralizado del gobierno y que tendría la finalidad prioritaria de procurar la estabilidad de precios con un compromiso a largo plazo.

La reforma de 1993 al artículo 28 de la Constitución concedió al Banco de México plena autonomía y le asignó el objetivo principal de combatir la inflación señalando que “el Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional

⁹ Banco de México. (s.f.). *Semblanza histórica*. Disponible en: <http://www.banxico.org.mx/acerca-del-banco-de-mexico/semblanza-historica.html>, [fecha de consulta: 10 de mayo 2018].

que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento” (DOF, 1993).¹⁰

El criterio prioritario conforme al cual el Banco debe operar ofrece al público una medida clara para evaluar su desempeño y la trayectoria de la inflación, lo cual hace a la política monetaria más predecible, disminuyendo la incertidumbre y facilitando las decisiones de los agentes económicos. La ley otorga al Banco dos finalidades adicionales y estrechamente relacionadas con el objetivo primordial, que son: promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos.

La autonomía de gestión del Banco que la ley contempla se sustenta en la conformación de un órgano colegiado para la toma de decisiones, la Junta de Gobierno, integrada por cinco miembros que tienen las condiciones para actuar con total independencia.¹¹

Desde abril de 1994, cuando entró en vigor la autonomía del Banco, se ha consolidado una clara conciencia de que la transparencia y la rendición de cuentas son prácticas que van de la mano con una mayor independencia y que son necesarias para consolidar la credibilidad y mejorar la eficacia y el impacto de las políticas de la institución. Desde esos años, las tareas de difusión y comunicación con el público se multiplicaron, se adoptó una nueva política de información a fin de que los agentes económicos pudieran dar mejor seguimiento a las acciones del banco central, y se comenzaron a utilizar las nuevas tecnologías, como internet, para difundir datos públicos. Adicionalmente, la Ley del Banco de México contempla una puntual rendición de cuentas de la Institución con el Congreso.

Al respecto, en línea con una robusta evidencia académica, en los años noventa surgió un nuevo paradigma internacional en la conducción de la política monetaria: el régimen denominado metas de inflación, el cual basa su efectividad, en gran parte, en la comunicación clara de las metas, la divulgación de métodos y procedimientos para alcanzarlas y la estricta rendición de cuentas sobre los resultados. Desde la segunda mitad de los noventa, el Banco de México fue incorporando, gradualmente, diversos

¹⁰ DOF. (1993). Decreto por el que se reforman los artículos 28, 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4775081&fecha=20/08/1993, [fecha de consulta: 10 de mayo 2018].

¹¹ Los miembros de la Junta de Gobierno deben cumplir con requisitos de formación y experiencia en el ámbito económico y monetario, sirven un periodo fijo y no pueden ser removidos más que por causa grave, gozan de estabilidad, son nombrados por el presidente y aprobados por el Senado y responden a nombramientos escalonados, por lo que ningún gobierno puede designar a la totalidad de la Junta.

elementos de dicho régimen hasta que lo adoptó formalmente a partir del año 2001, con lo cual se reforzó su compromiso con la transparencia.

En suma, la evolución histórica del Banco de México reafirma la importancia que tiene la confianza del público para que la institución logre eficazmente su mandato prioritario de contar con una inflación baja y estable. En este sentido, el activo más valioso del Banco de México es la credibilidad y la confianza que le deposite la sociedad, la cual sólo se alcanza en un entorno de transparencia.

Comunicación y transparencia del banco central en la conducción de la política monetaria con un esquema de objetivos de inflación

El esquema de objetivos de inflación, vigente en la mayoría de las economías avanzadas y emergentes, adopta la estabilidad de precios como el propósito fundamental de la política monetaria, definiendo un objetivo específico de inflación de mediano y largo plazo. En el caso del Banco de México, el objetivo de inflación general es de tres por ciento, considerando un intervalo de variabilidad de más/menos un punto porcentual, el cual reconoce las posibles fluctuaciones transitorias que puede presentar dicha variable y que están fuera del control del banco central (Banco de México, 2017b).¹²

El Banco de México utiliza, como principal instrumento de política monetaria, la tasa de interés interbancaria a un día, cuyas variaciones inciden en la economía y en la inflación a través de distintos canales de transmisión que operan en forma simultánea y suelen estar estrechamente interrelacionados. Entre estos destacan: 1) el canal de tasas de interés, 2) el canal de crédito, 3) el canal de precios de otros activos, 4) el canal de tipo de cambio y 5) el canal de expectativas (Banco de México, 2017c y Ramos Francia y Sidaoui, 2008).¹³ El último de estos canales, el de las expectativas, se deriva directamente de la confianza que genera el banco central en el público respecto a sus instrumentos, objetivos, planes y decisiones.

¹² “Considerando que existe una amplia gama de factores que no están dentro del control de la autoridad monetaria y que en el corto plazo pueden incidir sobre el comportamiento de la inflación, el Banco de México ha definido un intervalo de variabilidad de más/menos un punto porcentual alrededor del objetivo de inflación de 3 por ciento. Este intervalo trata de capturar la volatilidad de la inflación medida que puede resultar de variaciones en precios relativos, siendo su impacto por lo general transitorio”. Véase en: Banco de México. (2017). *Programa Monetario 2017*. [Archivo PDF]. Disponible en: <http://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-discursos/publicaciones/informes-periodicos/politica-monetaria-prog-anual/%7BEF2C0392-CEC2-9F34-3DD4-D9E4A7B163FD%7D.pdf>, [fecha de consulta: 10 de mayo 2018].

¹³ Banco de México. (s.f.). “Canales de transmisión de la política monetaria”, en *Política Monetaria e Inflación*. Disponible en: <http://www.banxico.org.mx/divulgacion/politica-monetaria-e-inflacion/politica-monetaria-inflacion.html#Canalesdetransmisiondelapoliticamonetaria>, [fecha de consulta 10 de mayo 2018].

El canal de expectativas se fundamenta en que las decisiones de los agentes económicos dependen, entre otras cosas, de las acciones de política monetaria que éstos esperan del banco central. Cuando el público tiene confianza en que el banco central reaccionará de manera sostenida ante los choques que pudieran desviar a la inflación de su objetivo, sus expectativas suelen estar mejor ancladas a dicho fin. Por ejemplo, cuando los empresarios determinan los precios de los bienes o servicios que proveen suelen considerar cuál será la inflación que prevalecerá durante el periodo de tiempo en el que dichos precios se mantendrán fijos. Si consideran que la inflación será mayor que la meta del banco central, esto podría dar lugar a incrementos de precios de mayor magnitud, lo cual, en caso de generalizarse, presionaría la inflación. Por el contrario, si las expectativas de inflación de los formadores de precios están ancladas al objetivo del banco central, sus acciones redundarán a favor de la estabilidad de precios. Por eso, las condiciones de estabilidad de precios idóneas para la toma de decisiones individuales y colectivas eficientes se alcanzan cuando las metas de inflación son creíbles y las expectativas del público y del banco central están alineadas.

La credibilidad del banco central se construye a través de esfuerzos constantes y consistentes y no se puede dar por sentada definitivamente. En particular, la credibilidad larga y paulatinamente construida puede perderse con rapidez si el banco adopta acciones incongruentes con su mandato o si el público percibe un riesgo elevado. Por tal razón, la política monetaria debe llevarse a cabo en un entorno de transparencia y estar sustentada en una estrategia de comunicación clara con la sociedad respecto de sus objetivos, planes y decisiones.

En las últimas décadas, la historia del Banco de México se ha caracterizado por un continuo avance en materia de transparencia. En el Banco se trabaja con la convicción de que mientras más y mejor informados estén los distintos sectores de la sociedad sobre los objetivos concretos que persigue la institución, sobre los beneficios colectivos que éstos implican y sobre los factores que influyen en la toma de decisiones de política monetaria, serán mejores los resultados respecto de dichos objetivos y mejor ancladas estarán las expectativas de los agentes económicos en torno a una inflación baja y estable.

En particular, resulta fundamental la información que se revela sobre los pronósticos de inflación por parte del Banco de México para orientar las expectativas del público. Un primer esfuerzo en esta materia inició en 2011 cuando la Junta de Gobierno decidió publicar gráficas de abanico sobre sus pronósticos de inflación. Sin embargo, éstas sólo son una referencia visual, que incluyó su línea de pronóstico central en el informe trimestral

abril-junio 2017. Adicionalmente, en febrero de 2018 se publicó el informe correspondiente al trimestre octubre-diciembre de 2017, en el cual el Banco de México decidió hacer públicos los pronósticos puntuales para la inflación promedio trimestral de los siguientes ocho trimestres. Con esta información, el Banco refleja la evaluación que tiene de las presiones inflacionarias que se enfrentan y sus acciones de política monetaria. Además, proporciona una referencia a la que se le puede dar seguimiento trimestralmente para evaluar el cumplimiento de la meta de inflación. Con ello se tendrá una referencia clara para evaluar las diferencias de la inflación respecto a sus pronósticos y si éstas justifican la adecuación de la postura monetaria.

Al compartir con tal nivel de detalle este insumo crucial para la toma de decisiones, que son los pronósticos de inflación, se brindan mayores elementos para que los agentes económicos evalúen la consistencia de las políticas del banco central, entiendan mejor sus decisiones y puedan determinar sus expectativas de inflación.

En línea con lo anterior, el Banco recoge y publica periódicamente un amplio conjunto de datos que incluyen estadísticas económicas y financieras, encuestas a diversos agentes económicos, información de actividades financieras del gobierno federal y entes regulados por el banco central, así como cifras e indicadores de la operación de los sistemas de pagos. Dicha variedad de información no sólo permite evaluar el desempeño del Banco, sino que también es un importante referente para las decisiones y operaciones diarias de los agentes económicos. Igualmente, este acervo de información constituye materia prima para el trabajo académico, la investigación y el desarrollo científico. En este sentido, la información económica que difunde el Banco de México puede concebirse como un bien público con amplios beneficios para la sociedad.

Históricamente el Banco ha impulsado las tareas de investigación, las cuales han ganado aceptación y reputación. Para fomentar el intercambio de ideas, también publica, de manera habitual, los artículos y documentos elaborados por sus investigadores. Así, el Banco de México realiza esfuerzos importantes de análisis y difusión de información que es de utilidad para el propio Banco y que permite, a todos los agentes económicos, contar con mayores y mejores elementos de juicio para la toma de decisiones.

Más allá de la difusión de información económica y financiera general, el Banco de México está convencido del papel que tiene la transparencia como herramienta para generar confianza y credibilidad en su tarea central de procurar la estabilidad de precios. Por ello, se tomó la determinación de dar a conocer al público los detalles del análisis y discusiones entre

los miembros de la Junta de Gobierno en relación con sus decisiones de política monetaria. Con la difusión de los comunicados y de las minutas de las reuniones, todo interesado puede conocer la forma en que la autoridad monetaria interpreta, analiza y utiliza los datos públicos como insumos para la toma de decisiones. Dichos instrumentos de comunicación se divulgan periódicamente conforme a las mejores prácticas internacionales.

Al respecto, destaca que 28 bancos centrales de las principales economías en el mundo —las cuales componen aproximadamente el 80 por ciento del PIB a nivel internacional— publican sus decisiones de política monetaria a través de comunicados oficiales además de informes de política monetaria e inflación de forma regular, pero diez de ellos no hacen públicos los análisis y discusiones de los miembros de sus órganos colegiados mediante la difusión de minutas.¹⁴ El Banco de México sí lo hace, ya que:

- 1) desde enero del 2000 acompaña la publicación de sus decisiones sobre política monetaria con un comunicado sintetizado que expone la visión de la Junta de Gobierno sobre el entorno económico y financiero que guía las decisiones tomadas por votación;
- 2) desde esa misma fecha publica el Informe Trimestral (el cual es presentado en conferencia de prensa por la Junta de Gobierno) donde se analiza, de modo pormenorizado, el comportamiento de la inflación, de la actividad económica y de otros indicadores nacionales e internacionales, así como la ejecución de la política monetaria durante el periodo correspondiente; y
- 3) a partir de febrero de 2011 publica las Minutas de Política Monetaria, donde se reproducen, de manera detallada, los puntos de vista y discusiones de los miembros de la Junta de Gobierno en torno a cada decisión de política monetaria.

Con el objetivo de reforzar su comunicación con la sociedad, maximizar la transparencia y propiciar una mejor rendición de cuentas, en abril de 2018, el Banco de México adoptó una serie de modificaciones que lo ponen en línea con las prácticas más avanzadas de difusión y transparencia en banca central.¹⁵ En primer lugar se decidió que las minutas de las decisiones de política monetaria incluyeran la identidad de los votantes y, en caso de que exista algún disentimiento, se añadiera una explicación de las razones de dicho disentimiento. Por ello, se agregó a las minutas una sección

¹⁴ Los 28 bancos centrales son los de Australia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Corea del Sur, Estados Unidos, Filipinas, Hungría, India, Indonesia, Israel, Japón, Malasia, México, Noruega, Nueva Zelanda, Perú, Polonia, Reino Unido, República Checa, Rusia, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Tailandia, Turquía y el Banco Central Europeo.

¹⁵ Banco de México. (2018). *El Banco de México modifica su estrategia de política monetaria*. Comunicado de prensa del 30 de abril de 2018.

adicional denominada “votación”, en la cual se establece la identidad de los votantes, el sentido de su voto y, si se difiere de la mayoría, un párrafo explicando la razón. Esta modificación entró en vigor a partir de la reunión de política monetaria de mayo de 2018.

En segundo lugar, para respaldar la rendición de cuentas y contribuir a la narrativa histórica de la economía del país, se decidió que las transcripciones completas de las reuniones de la Junta de Gobierno, en las que se adopta una decisión de política monetaria, estén disponibles al público tres años después de la reunión correspondiente.

En tercer lugar, se decidió publicar (simultáneamente en español e inglés) el comunicado de prensa de la decisión de política monetaria, así como las minutas, a fin de propiciar una difusión más amplia e inmediata del contenido de estos documentos a la audiencia no hispanohablante.

Finalmente, se estableció que todos los discursos y presentaciones públicas de los miembros de la Junta de Gobierno se pondrán a disposición del público en la página web del Banco de México, a más tardar dos días después de su realización.

Además de esta comunicación extensiva con el público, como parte de su compromiso de rendición de cuentas, el Banco comparece anualmente ante el Congreso, en tanto que informa periódicamente a éste y al Ejecutivo su plan de presupuesto y envía al Poder Legislativo su programa monetario e informes trimestrales.

En resumen, para el banco central existe una complementariedad fundamental entre procurar la estabilidad de precios y la transparencia institucional. El Banco revela su objetivo, estrategia, información y análisis a los agentes económicos, fortaleciendo así su credibilidad y reforzando la efectividad de su política monetaria.

El Banco de México como promotor de la estabilidad y el desarrollo del sistema financiero

Como ya se señaló en las secciones anteriores, es una finalidad del Banco de México promover el sano desarrollo del sistema financiero. Esta tarea se despliega en dos grandes vertientes: la primera atañe a sus facultades de regulador y supervisor para promover la estabilidad del sistema financiero mitigando los riesgos sistémicos que pudieran afectar al sector. La segunda

tiene que ver con su papel como promotor de disposiciones y mejores prácticas para proteger los intereses del público. Estas dos vertientes (la primera en relación con el sistema financiero y la segunda con el consumidor) se complementan entre sí.

En ambas vertientes, el Banco de México concibe la transparencia como una herramienta fundamental. Por un lado, con la supervisión exhaustiva y la amplia divulgación de datos significativos respecto de la salud de los distintos intermediarios y del sistema financiero en su conjunto y por otro lado, con la difusión extensiva de información en torno a las características y costos de los servicios que ofrecen los intermediarios y los derechos de los consumidores.

La experiencia nacional e internacional es contundente: para poder alcanzar un crecimiento económico sostenido es indispensable contar con un sistema financiero bien capitalizado, solvente, con un marco normativo adecuado, que propicie los incentivos necesarios para que las instituciones financieras intermedien de manera segura en el ahorro del público, canalizándolo a financiar proyectos rentables, tanto de las empresas como de los hogares.

La regulación internacional en la materia se ha reforzado significativamente a raíz de la experiencia de la crisis financiera global de 2008. México ha adoptado con celeridad dichas mejoras, a fin de evitar posibles contagios del exterior, así como para reducir los riesgos propios de la intermediación financiera nacional. El Banco de México ha incorporado las mejores prácticas internacionales, no sólo en materia de regulación y supervisión, sino también en materia de divulgación y transparencia. Así, desde el 2009 el Banco publica un reporte sobre el sistema financiero que analiza, periódicamente, la actividad y condiciones de dicho sistema. Incluye, tanto una sección de riesgos y vulnerabilidades, como una de análisis de los impactos y pruebas de estrés.¹⁶ La realización y publicación de este tipo de ejercicios, a la vez que forma parte de la tarea de supervisión y vigilancia de la autoridad, también ha sido un elemento clave para incrementar, significativamente, la calidad de la administración de riesgos de los participantes en dicho sistema y un instrumento de gran utilidad para aquellas instancias que emiten opiniones sobre la salud de los bancos, como son las calificadoras de valores y los analistas especializados.

¹⁶ El último reporte se publicó en octubre de 2017. Véase: Banco de México. (2017). *Reporte sobre el Sistema Financiero 2017*. [Archivo PDF]. Disponible en: <http://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-discursos/publicaciones/informes-periodicos/reporte-sf/%7B74B93C8B-DACE-1C73-B1B1-BF8EC23D1237%7D.pdf>. [fecha de consulta: 10 de mayo 2018].

En el mismo sentido, destaca la participación del Banco de México en el Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero, una instancia interinstitucional creada en julio de 2010 con el mandato de “propiciar la estabilidad financiera, evitando interrupciones o alteraciones sustanciales en el funcionamiento del sistema financiero y, en su caso, minimizar su impacto cuando éstas tengan lugar”.¹⁷ Con la instalación de este consejo se adoptaron las recomendaciones internacionales del G20 y se cuenta con una instancia en la que todas las autoridades del sector interactúan y crean sinergias para monitorear oportunamente eventuales vulnerabilidades, reducir el perímetro de riesgos y limitar la probabilidad de enfrentar episodios en los que se altere el buen funcionamiento del sistema financiero. Desde 2011 publica un informe anual sobre la estabilidad del sistema financiero en México y sus principales actividades.

Otra vulnerabilidad en el sistema financiero, que el Banco de México ayuda a subsanar, es la asimetría de información entre usuarios, analistas, intermediarios, académicos, autoridades e inversionistas en el mercado. Es bien sabido que este fenómeno tiende a propiciar transacciones ineficientes y a favorecer a quienes disponen de mayor información que sus contrapartes.¹⁸ En este sentido, la disponibilidad general de información, precisa y confiable, es fundamental para reducir dicha asimetría y propiciar que todos los participantes del mercado puedan, en condiciones equivalentes, tomar mejores decisiones. Al respecto, el Banco de México ha establecido mecanismos de vanguardia en la recepción, procesamiento y validación de datos para garantizar la provisión oportuna de la información financiera con un mayor nivel de calidad y oportunidad.

Una de las herramientas de las que dispone el Banco para supervisar la banca comercial es el análisis microprudencial, el cual tiene como objetivo analizar las instituciones de banca múltiple mediante una metodología que incorpora indicadores, tanto cuantitativos como cualitativos, a fin de identificar las posibles vulnerabilidades de cada una de las instituciones. Estas herramientas de análisis facilitan, no sólo la comparación de los perfiles de riesgo de las entidades financieras, sino también la identificación de riesgos comunes. Al respecto, el Banco de México publica de manera regular: (i) información detallada acerca de las transacciones en los distintos mercados financieros, (ii) estadísticas del volumen de las operaciones de reporto y de la compraventa de

¹⁷ Véase: <http://www.cesf.gob.mx/>.

¹⁸ De acuerdo con Bebczuk (2000), un caso de asimetría de información en los mercados financieros surge cuando el acreedor no dispone de suficiente información y control sobre el uso que dará el deudor a los fondos que le confía. Cuando esta asimetría de información permite que el deudor adquiera ventajas indebidas el acreedor puede endurecer sus condiciones de crédito, solicitando mayor interés, o incluso, rehusarse a financiarlo. Así, la asimetría de información tiene un impacto fundamental en las estructuras de financiamiento y en las decisiones de inversión.

títulos de deuda realizada por las instituciones bancarias y las casas de bolsa, y (iii) los diversos reportes sobre el sistema financiero, cuya difusión mejora la información disponible y promueve la transparencia y la rendición de cuentas del Banco y de las demás instituciones vinculadas al sector.¹⁹

Al poner en perspectiva el costo económico y social de las crisis financieras, queda claro que conviene estar al día respecto de las mejores prácticas internacionales en materia de regulación y supervisión, así como el divulgar los diferentes ejercicios que se realizan sobre la sostenibilidad financiera. Estos esfuerzos, a su vez, generan una mayor confianza en las autoridades reguladoras y supervisoras, la cual es de gran importancia para hacer más ágil y eficiente la intermediación.

Por lo que toca al papel del Banco de México para proteger los intereses del público, se ha buscado proporcionar información más accesible y comparable para el consumidor, promover la competencia entre las instituciones a fin de reducir costos y comisiones y hacer efectivos derechos como la movilidad de los usuarios.²⁰

Es fundamental la tarea de diseminar, de manera regular y confiable, una amplia gama de información de las condiciones en las que se ofrecen diversos servicios. Con ello, se contribuye a corregir la asimetría de información entre los participantes, así como a disminuir los costos de búsqueda.²¹ Al simplificar la comparación entre servicios y productos se promueve la disciplina de mercado y se fomenta la competencia entre los proveedores de servicios financieros.

Cuando el público tiene que elegir a un proveedor de servicios financieros enfrenta varios problemas de información:

- 1) la complejidad y multiplicidad de productos financieros,
- 2) los altos costos para obtener y procesar información confiable, completa y oportuna, y
- 3) los usuarios pueden tomar decisiones inadecuadas debido a sesgos conductuales.

¹⁹ El Banco de México publica diariamente en su página de internet información detallada sobre el volumen de operaciones derivadas e información agregada de las operaciones en el mercado cambiario, y de manera mensual datos sobre la captación bancaria. La información diaria de las operaciones de compra venta y reporte de títulos de deuda también se publica diariamente en la página de internet del Banco.

²⁰ Las reformas a la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros de 2010 (DOF, 2010), expandieron las facultades del Banco de México en esta materia.

²¹ Wilson (2012) define como costos de búsqueda a todos los costos en que incurre el usuario para encontrar y procesar información de un proveedor alternativo.

Por ello, el Banco de México ha desarrollado herramientas que buscan atender cada uno de estos problemas. Por ejemplo, en relación con la complejidad y variedad de servicios de crédito, difícilmente comparables, diseñó el concepto de Costo Anual Total (CAT), el cual reúne todos los costos directos e indirectos asociados a un crédito y los reduce a una sola dimensión, comparable con otros productos de crédito ofrecidos por diversas instituciones.²² Asimismo, con la finalidad de reducir los altos costos de búsqueda de información para los usuarios, el Banco de México publica, en su sitio de internet, cuadros comparativos de las comisiones, costos y rendimientos de los productos financieros ofrecidos por las instituciones bancarias y divulga diversos reportes sobre las condiciones de competencia en los mercados financieros. De igual manera, y en conjunto con otras autoridades, el banco central obliga a que las instituciones bancarias proporcionen información completa y fidedigna a sus usuarios sobre las condiciones de sus productos y servicios.

Por otro lado, los intermediarios y analistas también enfrentan un elevado costo de obtención de la información en el mercado en el que participan. En respuesta, el Banco de México ha desarrollado un conjunto de Reportes de Indicadores Básicos (RIB) de créditos, en los cuales presenta comparativos de la oferta de productos de instituciones específicas. En adición a estos reportes, el Banco desarrolla herramientas que permiten realizar búsquedas dinámicas de las condiciones de oferta de diversos servicios de crédito.²³

Así, el Banco ha adoptado un enfoque para alcanzar un sistema financiero competitivo que involucra: reducir barreras de entrada, limitar costos de movilidad e impulsar el empoderamiento de los usuarios. De igual forma, da a conocer un Informe anual sobre el ejercicio de las atribuciones ordenadas por la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros, en el cual se incluyen análisis y estudios relativos a la competencia y adopción de mejores prácticas en la materia.²⁴

²² El principal beneficio del CAT es que otorga información al cliente sobre la totalidad de los costos y gastos inherentes que incurrirá por un crédito adquirido, al estar expresado como un porcentaje anual permite la comparación de diferentes estructuras de costos de los productos crediticios, compuestas entre otros de intereses, comisiones, cargos y primas. El Banco de México también ha diseñado un concepto de comparación similar para los productos de ahorro e inversión denominado Ganancia Anual Total (GAT). Esta información se puede consultar en: <http://www.banxico.org.mx/servicios/index.html>.

²³ En la actualidad se publican RIB sobre los siguientes tipos de crédito: 1) créditos al consumo de tarjetas, automotriz, nómina, personales, ABCD y microcréditos; 2) vivienda; 3) pequeñas y medianas empresas y 4) financiamiento a empresas.

²⁴ Banco de México. (2016). *Informe anual sobre el ejercicio de las atribuciones ordenadas por la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros*. [Archivo PDF]. Disponible en: <http://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-discursos/publicaciones/informes-periodicos/informe-anual-de-cumplimiento-de-la-ley-para-la-tr/%7BD772FF2B-2B68-9C85-F7A7-E7A7864BE408%7D.PDF>. [Fecha de consulta: 10 de mayo 2018].

Conviene señalar que el Banco de México ha iniciado un significativo proceso de mejora regulatoria en las disposiciones que le corresponde emitir, el cual incluye el diseño de distintas modalidades de consulta pública mediante procedimientos abiertos, homogéneos y transparentes. Las bases para estas consultas fueron aprobadas por la Junta de Gobierno el 22 de febrero y publicadas el 7 de marzo de 2018.²⁵ Dichas bases contemplan la realización de distintos tipos de consultas, como, por ejemplo: i) aquellas que se realizan de manera previa para elaborar una nota conceptual sobre una eventual disposición, ii) aquellas que se realizan para recabar las opiniones sobre una nota conceptual ya elaborada, iii) aquellas dirigidas al proyecto de disposiciones y finalmente, iv) aquellas que buscan hacer una evaluación de la efectividad de las disposiciones ya vigentes.

En las consultas se establece claramente la mecánica de éstas y las formas en que las personas físicas y morales pueden participar. En general, las consultas dispondrán de veinte días hábiles para realizarse. Con éstas se inaugura un mecanismo de comunicación, monitoreo y evaluación del marco regulatorio que favorece la participación social y pone al Banco de México al nivel de las mejores prácticas en la materia.

Las primeras consultas públicas fueron: i) las relativas a las operaciones cambiarias por pagos y retiros en moneda extranjera con tarjetas de crédito y débito y ii) las relativas a las modificaciones a las reglas relacionadas con el uso de las remuneraciones y prestaciones laborales como respaldo de servicios financieros contratados por trabajadores.

Las acciones de transparencia y acceso a la información y los esfuerzos en materia de inclusión y educación financiera presentan una sinergia entre sí. Por ejemplo, al disponer de una mayor educación financiera, es más fácil para los individuos y la sociedad acceder y utilizar en su beneficio la información disponible. Por eso, es fundamental contar con mecanismos para fomentar las habilidades financieras de la población.²⁶ En cuanto a los individuos, se puede sostener que la inclusión y educación financiera constituyen un imperativo de equidad y progreso, ya que el conocimiento y acceso a las opciones del sistema financiero tienen un impacto directo en

²⁵ Banco de México. (2018). *Políticas para la consulta pública de las disposiciones de carácter general que emita el Banco de México*. [Archivo PDF]. Disponible en: <http://www.banxico.org.mx/disposiciones/consulta-publica/%7B322669F8-C08A-A5CC-0C69-704ABC9F6E85%7D.pdf>. [Fecha de consulta: 6 de junio 2018]

²⁶ El fortalecimiento de las habilidades financieras de la población es un elemento que ha tomado relevancia a partir de diversos estudios relacionados con la teoría de la economía del comportamiento. Los hallazgos principales de estos estudios señalan que, debido a fallas de formación o información, los usuarios cometen errores cuando eligen y utilizan un servicio financiero y pueden sufrir considerables pérdidas al hacerlo. Una referencia de estos estudios es Erta e Iscenko (2013).

su calidad de vida al permitirles acceder a mayores opciones de ahorro e inversión y realizar sus operaciones de manera segura y eficiente.

Puede decirse que la educación y el acceso a los servicios financieros empoderan al ciudadano y tienden a igualar las oportunidades de desarrollo, por lo cual constituyen elementos intrínsecamente democratizadores. En cuanto a los beneficios para la sociedad, la mayor inclusión y educación financiera, limitan la toma excesiva de riesgos colectivos y promueven la solidez y profundidad del sistema financiero. Con este fin, el Banco de México desarrolló, en su página de internet, un sitio de educación financiera para diversas audiencias (incluso niños), promovió su creación y apoya al Museo Interactivo de Economía (MIDE) y organiza y patrocina los concursos “Reto Banxico” y “Contacto Banxico”, orientados a estimular el conocimiento y la investigación económica y financiera entre estudiantes de educación media y superior.

Es primordial el papel de las autoridades (incluidas las del Banco de México) en materia de regulación y supervisión financiera, así como de divulgación de datos. Ello se ha hecho patente en el marco de la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros, cuyo propósito fundamental consiste en velar por los intereses del público mediante el fomento de la sana competencia entre las entidades financieras y el acceso a información para todos los participantes del mercado. Adicionalmente, las autoridades y los participantes del sistema financiero enfrentan un importante reto en materia de inclusión y educación financiera que implica difundir los servicios y ofrecer elementos de formación e información mediante las más diversas plataformas, incluyendo el uso imaginativo de las nuevas tecnologías.

El Banco de México como promotor de la comunicación y transparencia relacionada con los sistemas de pagos

Conforme a su legislación, también es una finalidad del Banco de México propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos.²⁷ Si se considera dicha finalidad, junto con la obligación de proveer a la economía de moneda nacional, la responsabilidad del instituto central en la cadena de medios de pago es clara. A la par de las innovaciones tecnológicas y los

²⁷ Un sistema de pagos implica, la existencia de un convenio entre un grupo determinado de instituciones financieras denominadas participantes y una entidad que administre el sistema, con el fin de especificar las reglas y los procedimientos relacionados con la forma en que se llevará a cabo la transmisión de fondos y valores que realicen los referidos participantes. DOF. (2002). Exposición de Motivos Ley de Sistemas de Pagos 2002. *Diario Oficial de la Federación*. Véase: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lsp/LSP_orig_12dic02_ima.pdf

avances en los mercados financieros en los últimos años, los sistemas de pagos han tenido un amplio desarrollo. Las acciones del Banco de México en esta materia pueden dividirse en dos grandes rubros, el primero tiene que ver con su función como autoridad financiera y operador de infraestructura crítica en los sistemas de pagos, como en el Sistema de Pagos Electrónico Interbancario (SPEI), y el segundo como promotor de una mayor transparencia y provisión de información en relación con el funcionamiento y beneficios de dichos sistemas, así como en torno a las obligaciones y derechos de los usuarios.

A través de los sistemas de pagos, los agentes económicos deben estar en posibilidad de liquidar transacciones por conducto de las instituciones financieras autorizadas en forma expedita y segura, evitando los costos y riesgos de manejar grandes cantidades de efectivo. Al respecto, el número y monto de las transferencias electrónicas de dinero y valores han aumentado significativamente. Para poner esta situación en perspectiva, durante 2017 el número de transferencias electrónicas interbancarias entre usuarios finales a través del SPEI fue de aproximadamente 474 millones de operaciones, por un monto aproximado de 150 billones de pesos, lo que representó un incremento del 22 por ciento respecto del mismo semestre del año anterior y aproximadamente 6.9 veces el Producto Interno Bruto.²⁸ Por eso, la operación segura y eficiente de los sistemas de pagos se ha convertido en una condición indispensable para la estabilidad del sistema financiero y para dinamizar la actividad económica.²⁹

Procurar el buen funcionamiento de dichos sistemas requiere un marco regulatorio adecuado que brinde a los usuarios certeza jurídica sobre sus pagos, los cuales deben ser definitivos y seguros. De igual forma, es imperativo fortalecer la confianza de los usuarios en dichos sistemas a través de esquemas de información y comunicación sobre las características y funcionalidades de los diversos medios de pago.

En este contexto, el Banco de México publicó el Informe Anual sobre las Infraestructuras de los Mercados Financieros 2016, donde se describe la evolución de las operaciones, el estado que guardan las infraestructuras y los cambios relevantes en su marco operativo y regulatorio entre 2005

²⁸ Con base en la información estadística de transferencias del mismo día SPEI (Banco de México, 2017d) y el Producto Interno Bruto Nominal publicado por el INEGI al 2do trimestre de 2017.

²⁹ Para preservar dicha estabilidad resulta de suma importancia proteger los sistemas de pagos de diversos riesgos a los que están expuestos. En especial, del riesgo sistémico, el cual se produce cuando el incumplimiento de las obligaciones de un participante en un sistema de pagos da lugar a que otros participantes incumplan, a su vez, con sus respectivas obligaciones. Tratándose de sistemas de pagos con un alto monto de operación, si dicho riesgo se materializa, podría afectar seriamente al sistema financiero.

y 2016 (Banco de México, 2017e).³⁰ Estos documentos, además de apearse a las mejores prácticas internacionales de divulgación, son de gran importancia pues permiten dar a conocer las acciones que el Banco de México, en conjunto con otras autoridades, realizan para lograr que los agentes económicos puedan llevar a cabo, en todo momento, operaciones eficientes, seguras y rápidas, así como para limitar los costos y familiarizar a la población con el uso de los diversos sistemas de pagos.

En su carácter de operador de los sistemas de pagos, y con el propósito de generar mayor confianza en los usuarios, el Banco de México brinda información a los usuarios del SPEI y del Sistema de Pagos Interbancarios en Dólares (SPID) sobre el estado de sus transacciones mediante servicios de consultas de los comprobantes electrónicos de pago (CEP). A su vez, el Banco de México busca innovar y mantener permanentemente la seguridad y continuidad de la operación de los sistemas de pagos que maneja. Por ejemplo, mientras que en otros países se habla de “pagos rápidos” como aquellos que se realizan en menos de dos horas, el SPEI procesa pagos en tiempos menores a un minuto durante las 24 horas los 365 días del año (ECB, 2014).³¹

Como parte del esfuerzo para proveer a los usuarios de la información que requieren para realizar sus transacciones económicas, el Banco de México desarrolló la aplicación para dispositivos móviles *Ubicajeros*, la cual permite a los usuarios conocer la ubicación y las comisiones por disposición de efectivo que cobran los cajeros automáticos más cercanos y, en su caso, los comercios.

Por lo demás, en el entorno actual, caracterizado por la adopción de nuevas tecnologías y esquemas de negocios, se requiere información para conocer la evolución y los cambios relevantes en el ecosistema de las infraestructuras de los mercados financieros en México, a fin de que se puedan generar mejores soluciones para los usuarios de servicios financieros. Por ello, el Banco de México genera, administra y analiza grandes volúmenes de información resultado del uso de los medios de pago electrónicos, la cual es de gran utilidad para mejorar continuamente los esquemas de pago y desarrollar aquellos que atiendan adecuadamente las necesidades cambiantes de los usuarios.

³⁰ Véase: <http://www.banxico.org.mx/sistemas-de-pago/informacion-general/politica-del-banco-de-mexico-respecto-de-las-infra/%7BFFFA230F-52FD-5B96-96D5-DA44C94979B0%7D.pdf>.

³¹ ECB. (2014). *Pan-European instant payments in euro: definition, vision and way forward 2014*. En el estudio se menciona que en el Reino Unido el Servicio de Pagos Rápidos garantiza el crédito de la cuenta del beneficiario dentro de las dos horas siguientes al inicio del pago aunque establecen que en la práctica el servicio es mucho más rápido.

Es importante que el Banco de México siga trabajando en brindar mejores esquemas para compartir, tanto la información estadística relevante, como proporcionar datos abiertos que puedan ser reutilizados y analizados por cualquier persona, cuidando la privacidad de los datos personales y el secreto bancario. También es conveniente promover campañas de información que den a conocer al público los beneficios que los sistemas de pagos les brindan en su vida diaria. Finalmente, en el marco de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados (LGPDPPSO), se promueve la protección de los datos personales de los usuarios de los sistemas de pagos y la adopción de los estándares y las mejores prácticas en la materia.

De esta forma, la información divulgada por el banco central en materia de sistemas de pagos, además de que cumple y fortalece la legislación en materia de transparencia, contribuye de manera directa al buen funcionamiento de los mismos, pues disminuye asimetrías de información entre los usuarios finales y las instituciones financieras participantes en estos sistemas, facilitándoles la toma de decisiones y la adecuada administración de riesgos.

Acciones para la transparencia y acceso a la información pública

Como se ha señalado, para el Banco de México la transparencia ha sido un imperativo funcional desde hace más de dos décadas. Esta orientación se ha reforzado constantemente a lo largo de los años. Particularmente la autonomía constitucional y la independencia administrativa otorgada al Banco de México requerían de un renovado esfuerzo de transparencia y rendición de cuentas.³²

En consecuencia, se incrementaron considerablemente los elementos de información que el Banco de México ponía a disposición del público, a fin de que éste pudiera evaluar de manera integral la conducción de la política monetaria y tomar sus decisiones económicas. En efecto, bajo el nuevo esquema de política monetaria, que comenzó a gestarse desde mediados de los noventa, los agentes económicos necesitaban conocer

³² El Banco de México rinde al Ejecutivo y al Congreso informes periódicos sobre su presupuesto autorizado y ejercido (disponible en internet). Los primeros días del año se publica el presupuesto en gasto corriente e inversión física aprobado por la Junta de Gobierno y se difunden trimestralmente informes sobre el ejercicio del presupuesto. Además, anualmente se publican los informes auditados sobre el ejercicio del presupuesto. También, se publica anualmente el Programa de Trabajo Institucional, en el que se da a conocer las metas y estrategias del Banco durante el periodo.

detalladamente los objetivos concretos en materia de inflación, así como las estrategias, los datos y los análisis que sustentaban las decisiones de la Junta de Gobierno.

A partir de 1995 se incrementó la frecuencia, el número, la calidad y el detalle de informes, comunicados y publicación de indicadores. También se evolucionó en las metodologías para el cálculo de datos y se modernizaron los formatos para su difusión. El Banco fue pionero en el uso de las tecnologías de la información y las nuevas plataformas para la difusión de una amplia base de datos y diversos análisis económicos. Por ejemplo, en 1996, varios años antes de que se legislara en materia de transparencia y acceso a la información, el Banco de México estableció una “ventanilla única” en el sitio de internet para que los ciudadanos pudieran presentar dudas y peticiones de información. Su propósito era, por un lado, atender el derecho de petición contemplado en nuestras leyes y, sobre todo, construir una relación de confianza entre el usuario y el Banco de México. Además, la “ventanilla única” fue un valioso instrumento para retroalimentar el sitio, pues a partir de las peticiones de información más frecuentes fue posible ir depurando el sitio, incorporando nuevos rubros de información y volviéndolo más sencillo y amigable.³³

De este modo, y con el objetivo de hacer más eficiente su política monetaria mediante una mejor estrategia de comunicación con el público, el Banco ha implementado una amplia agenda de transparencia. En este sentido, la entrada en vigor de la primera legislación en la materia fue una oportunidad para fortalecer y extender sus esfuerzos previos. Con la entrada en vigor en mayo de 2015 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se llevó a cabo una reingeniería administrativa orientada a fortalecer las tareas de transparencia y acceso a la información, se promovió la capacitación y actualización continua en la materia, se adecuaron las plataformas tecnológicas para la difusión de información y se fomentó una estrecha relación con el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).³⁴

Por un lado, se llevó a cabo una reorganización interna para la coordinación de las tareas de transparencia y se creó una unidad en la materia que dispone de amplias atribuciones para coordinar el cumplimiento de las obligaciones legales. Por otro lado, se firmó un convenio de colaboración

³³ A finales de agosto de 2018 se publicará una nueva página web del Banco de México que incorpora un mayor volumen de información más manejable y amigable.

³⁴ Como sugieren los estudios de evaluación de la política de transparencia para cumplir con la normatividad en la materia es necesario hacer confluir el fortalecimiento de las capacidades de gestión institucional con el uso de la tecnología. Véase al respecto, Cejudo et. al. (2012).

con el INAI para mantener una estrecha cooperación en todas las etapas de la implementación de los compromisos de transparencia. A fin de que el personal conociera adecuadamente el marco normativo, las obligaciones y los procesos en materia de transparencia. En 2016, los mandos medios y superiores cumplieron con el curso de capacitación que mandata el INAI. Esta capacitación colectiva fortalece la capacidad de respuesta de los directivos ante las obligaciones de transparencia y cohesiona en torno al compromiso institucional en la materia.

Asimismo, se desarrolló una infraestructura tecnológica al interior del Banco a efecto de publicar la información relacionada con sus obligaciones en la materia. Esta infraestructura se conectó con la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) administrada por el INAI y se publica simultáneamente en la página del Banco de México y en dicha plataforma. Esta coordinación, en materia tecnológica, evita duplicar esfuerzos y puede ser utilizada como referencia por otros sujetos obligados. Los esfuerzos anteriores han permitido atender un mayor volumen de demanda de información por parte de la población, al tiempo que se ha reducido de manera importante el lapso para la atención de dichas solicitudes.³⁵

Las acciones en materia de transparencia son un proceso en permanente evolución y cambio. Particularmente, en el sector financiero y en materia de banca central, el avance tecnológico crea, constantemente, nuevos productos e instrumentos que dan lugar a ventanas de oportunidad para brindar mayor y mejor información, así como para transparentar procesos.

Al respecto, las tecnologías de la información y las redes sociales son un valioso aliado de la transparencia y herramientas efectivas para que los sujetos obligados puedan mantener una comunicación más fluida con la sociedad. El uso de estos instrumentos permite proveer diversos medios de acceso a la información disponible y mejorar la capacidad y tiempos de respuesta a las solicitudes específicas de información. En el caso del Banco de México, además del sitio de internet, las redes sociales se han convertido en un canal significativo de difusión y contacto con distintos auditorios.

De esta manera, el Banco ha mantenido un doble compromiso con la sociedad: consolidar una cultura de transparencia y usarla como una de las herramientas indispensables para el cumplimiento de sus objetivos.

³⁵ Durante 2015 se atendieron 126 solicitudes de información y el tiempo promedio de respuesta fue de 13.57 días hábiles. En contraste, durante 2016 se atendieron 630 solicitudes y su tiempo de respuesta fue de 6.77 días hábiles. Hasta el 30 de septiembre del 2017 se atendieron 540 solicitudes con un tiempo de respuesta promedio de 6.95 días hábiles.

Conclusiones

Contar con una mayor transparencia y acceso a la información de las tareas públicas trae consigo importantes beneficios para la sociedad: obligan a las instituciones a rendir cuentas a los ciudadanos y conlleva los incentivos necesarios para hacer más eficiente su funcionamiento. En este sentido, el flujo de información contribuye a generar valor. Por eso, es conveniente que las instituciones públicas transparenten su actuar y proporcionen el acceso a su información a toda la población.

En cuanto a las tareas del Banco Central, el objetivo prioritario de mantener el poder adquisitivo de la moneda nacional a través de un entorno de inflación baja y estable, y el funcionamiento eficiente del sistema financiero y los sistemas de pagos requieren de la confianza del público que, a su vez, se afianza con la transparencia con que se conduzca el Banco. La experiencia histórica de los siglos XX y XXI ilustra, abundantemente, el enorme costo en términos sociales y de crecimiento económico que resulta de la pérdida de confianza en el sistema financiero y en los bancos centrales como emisores de dinero.

Cuando los bancos centrales no cuentan con un andamiaje institucional adecuado y son presionados para realizar acciones en detrimento del interés público en el largo plazo, se erosiona la confianza de los agentes productivos y se pueden propiciar periodos de inestabilidad económica y financiera de magnitud considerable. Por eso, se ha generado una visión, cada vez más generalizada, de establecer un mandato claro para los bancos centrales, así como de dotarlos de la independencia necesaria para alcanzar sus objetivos.

No es extraño que, a lo largo de la historia reciente, se observe una clara tendencia de los bancos centrales alrededor del mundo hacia una mayor autonomía, transparencia, divulgación de información y rendición de cuentas. En efecto, la autonomía del banco central no implica aislamiento, sino al contrario un mandato institucional claro, con una atribución de responsabilidades concretas y un proceso de rendición de cuentas basado en amplios criterios de transparencia que acreditan su actuar.

El Banco de México opera un régimen de objetivos de inflación, en el que la apertura informativa y la comunicación con el público juegan un papel fundamental para potenciar la efectividad de los mecanismos de transmisión de la política monetaria. Por eso, el Banco de México provee al público información y análisis sobre las condiciones económicas y financieras y del proceso de decisión en torno a la política monetaria.

En el Banco existe la certeza de que entre más y mejor informada esté la sociedad en torno a los factores que inciden sobre la política monetaria, así como de las metas y estrategias que sigue la institución, mejores serán los resultados y mejor ancladas estarán sus expectativas alrededor de una inflación baja y estable. Las acciones que recientemente ha adoptado el Banco de México refuerzan la convicción de que es una institución que promueve la transparencia y la rendición de cuentas.

De igual manera, el Banco se apoya en la transparencia y la diseminación de información para contribuir a otro de sus objetivos: el sano desarrollo del sistema financiero. Al respecto, busca contar con las mejores prácticas en materia de regulación y supervisión financiera, así como informar al público, de manera regular, sobre las condiciones del sistema financiero en su conjunto. Por otro lado, protege los intereses del consumidor, resguardando sus derechos, no sólo a través de disposiciones que emite bajo renovados estándares de transparencia, sino también poniendo a su alcance un amplio abanico de información para que tome mejores decisiones en materia financiera.

En lo que se refiere al objetivo de propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos, la transparencia y la divulgación también son herramientas fundamentales para promover el uso intensivo de dichos sistemas y para generar confianza entre las instituciones financieras y el público usuario.

En el Banco se trabaja con el convencimiento de que una de las contribuciones más importantes que puede hacer para mantener estabilidad en los precios y contar con un sistema financiero y sistemas de pagos eficientes y sólidos es procurar que todos los agentes económicos dispongan de información amplia, consistente y confiable.

Este compromiso entraña un importante beneficio social, ya que la transparencia y el acceso a la información sobre el quehacer de una institución pública tienen un efecto concreto para el ciudadano, al permitirle disponer de mayores elementos de juicio para mejorar su toma de decisiones y, a su vez, propiciar mejores políticas públicas. Estas acciones contribuyen a enriquecer la vida democrática y a crear mejores condiciones para el crecimiento económico sostenido.

Referencias

- Banco de México. (1993a). *Exposición de motivos de la iniciativa de decreto por el que se reforman los artículos 28, 73 y 123 de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, enviada al H. Congreso de la Unión por el Ejecutivo Federal*. [Archivo PDF]. Disponible en: <http://www.banxico.org.mx/disposiciones/marco-juridico/constitucion-politica-articulo-28/%7B00451132-0255-84C3-02A8-08073F335F15%7D.pdf>, [fecha de consulta: 10 de mayo 2018].
- _____. (1993b). *Exposición de motivos de la iniciativa de ley enviada al H. Congreso de la Unión por el Ejecutivo Federal*. [Archivo PDF]. Disponible en: <http://www.banxico.org.mx/disposiciones/marco-juridico/ley-del-banco-de-mexico/%7B08FAB2E7-C738-3567-5897-A27278267693%7D.pdf>, [fecha de consulta: 10 de mayo 2018].
- _____. (1993). *Ley del Banco de México* [Archivo PDF]. Disponible en: <http://www.banxico.org.mx/disposiciones/marco-juridico/ley-del-banco-de-mexico/%7B6A70B07F-127A-0079-220C-83843B089097%7D.pdf>, [fecha de consulta: 14 de mayo 2018].
- _____. (2013). *Programa Monetario 2013*. [Archivo PDF]. Disponible en: <http://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-discursos/publicaciones/informes-periodicos/politica-monetaria-programa-anual/%7B982618DF-0F98-1D25-0102-54F1D08E58EB%7D.pdf>, [fecha de consulta: 10 de mayo 2018].
- _____. (2016). *Informe anual sobre el ejercicio de las atribuciones conferidas por la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros*. [Archivo PDF]. Disponible en: <http://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-discursos/publicaciones/informes-periodicos/informe-anual-de-cumplimiento-de-la-ley-para-la-tr/%7BD772FF2B-2B68-9C85-F7A7-E7A7864BE408%7D.PDF>, [fecha de consulta: 10 de mayo 2018].
- _____. (2017). *Reporte sobre el Sistema Financiero*. [Archivo PDF]. Disponible en: <http://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-discursos/publicaciones/informes-periodicos/reportesf/%7B74B93C8B-DACE-1C73-B1B1-BF8EC23D1237%7D.pdf>, [fecha de consulta: 10 de mayo 2018].

- _____. (2017a). *Semblanza histórica*. <http://www.banxico.org.mx/acerca-del-banco-de-mexico/semblanza-historica.html>, [fecha de consulta: 10 de mayo 2018].
- _____. (2017b). *Programa Monetario 2017*. [Archivo PDF]. Disponible en: <http://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-discursos/publicaciones/informes-periodicos/politica-monetaria-prog-anual/%7BEF2C0392-CEC2-9F34-3DD4-D9E4A7B163FD%7D.pdf>, [fecha de consulta: 10 de mayo 2018].
- _____. (2017c) “canales de transmisión de la política monetaria”, en *Política Monetaria e Inflación*. Disponible en: <http://www.banxico.org.mx/divulgacion/politica-monetaria-e-inflacion/politica-monetaria-inflacion.html#Canalesdetransmisiondelapoliticamonetaria>, [fecha de consulta 10 de mayo 2018].
- _____. (2017d). Estadísticas de sistemas de pago de bajo valor. Pagos tercero a tercero. Disponible en: <http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=21&accion=consultarCuadro&idCuadro=CF620&locales=es>, [fecha de consulta: 14 de mayo 2018].
- _____. (2017e). *Informe anual sobre las infraestructuras de los mercados financieros 2016*. [Archivo PDF]. Disponible en: <http://www.banxico.org.mx/sistemas-de-pago/informacion-general/politica-del-banco-de-mexico-respecto-de-las-infra/%7BFFFA230F-52FD-5B96-96D5-DA44C94979B0%7D.pdf>, [fecha de consulta: 14 de mayo 2018].
- _____. (2018). *Políticas para la Consulta Pública de las Disposiciones de carácter general que emita el Banco de México*. [Archivo PDF]. Disponible en: <http://www.banxico.org.mx/disposiciones/consulta-publica/%7B322669F8-C08A-A5CC-0C69-704ABC9F6E85%7D.pdf>, [fecha de consulta: 14 de mayo 2018].
- _____. (2018). *El Banco de México modifica su estrategia de política monetaria*. [Archivo PDF]. Disponible en: <http://www.banxico.org.mx/informacion-para-la-prensa/comunicados/miscelaneos/boletines/%7B72A306F4-7485-9BCF-3597-390181CEC5E0%7D.pdf>, [fecha de consulta: 14 de mayo 2018].

- Bebczuk, R. (2000). "Asymmetric Information" en *Financial Markets. Introduction and Applications*, Cambridge University Press. [Archivo PDF]. Disponible en: <http://assets.cambridge.org/9780521793421/sample/9780521793421ws.pdf>, [fecha de consulta: 14 de mayo 2018].
- Bergman, M. y Rosenkrantz, C. (2009). "La confianza y el derecho en América Latina: aproximaciones conceptuales" en *Confianza y derecho en América Latina*, México: Fondo de Cultura Económica-Centro de Investigación y Docencia Económica.
- Cámara de Diputados. (2015). Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgtaip.htm>, [fecha de consulta: 14 de mayo 2018].
- Cejudo, G., López, S. y Ríos, A. (Eds.). (2012). *La política de transparencia en México. Instituciones, logros y desafíos*, México: Centro de Investigación y Docencia Económica.
- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. (1857). [Archivo PDF]. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1857.pdf>, [fecha de consulta: 14 de mayo 2018].
- _____. (1917). [Archivo PDF]. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1917.pdf>, [fecha de consulta: 14 de mayo 2018].
- Diario Oficial de la Federación (1993). Decreto por el que se reforman los artículos 28, 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4775081&fecha=20/08/1993, [fecha de consulta: 14 de mayo 2018].
- _____. (2002). Exposición de motivos Ley de Sistemas de Pagos 2002. [Archivo PDF]. *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2002/10/asun_67358_20021001_1457458412.pdf, [fecha de consulta: 14 de mayo 2018].

_____. (2010). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros, de la Ley de Instituciones de Crédito, de la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia, de la Ley de Transparencia y de Fomento a la Competencia en el Crédito Garantizado, y de la Ley del Banco de México. *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en: <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2010&month=05&day=25>, [fecha de consulta: 14 de mayo 2018].

_____. (2014). Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros. *Diario Oficial de la Federación*.

European Central Bank (ECB). (2014). *Pan-European instant payments in euro: definition, vision and way forward*. Disponible en: https://www.ecb.europa.eu/paym/retpaym/shared/pdf/2nd_eprb_meeting_item6.pdf?27ef4897696839d1e7d0918f6b2dae48, [fecha de consulta: 14 de mayo 2018].

Erta, H.S. e Iscenko Z. (2013). *Applying behavioural economics at the Financial Conduct Authority*, Occasional Paper No. 1. Financial Conduct Authority Reino Unido. [Archivo PDF]. Disponible en: <https://www.fca.org.uk/publication/occasional-papers/occasional-paper-1.pdf>, [fecha de consulta: 14 de mayo 2018].

Ramos, M. y Sidaoui, J. (2008). *The monetary transmission mechanism in Mexico: recent developments*. BIS papers No. 35. [Archivo PDF]. Disponible en: <http://www.bis.org/publ/bppdf/bispap35q.pdf>, [fecha de consulta: 14 de mayo 2018].

Wilson, Ch. (2012). Market frictions: A unified model of search costs and switching costs, *European Economic Review* No. 56. Pp. 1070-1086.

Anexo 1

Información que se difunde a través de la página web del Banco de México:

- Diariamente:
 - o Nivel del tipo de cambio FIX
 - o Nivel del tipo de cambio interbancario (spot)
 - o Nivel de las Udis
 - o Nivel de la tasa de interés objetivo
 - o Nivel de la tasa de interés interbancaria de equilibrio (TIIE) a 28 y 91 días
 - o Tasa de fondeo promedio ponderado bancario y gubernamental
 - o Intervención del Banco de México en el mercado de dinero
 - o Base monetaria, circulante y depósitos
 - o Montos y tasas de operaciones de fondeo a plazo de un día liquidadas en INDEVAL
 - o Resultados de las subastas de regulación monetaria de liquidez
 - o Vector de precios de valores públicos (emisión vigente gobierno federal, Banco de México e IPAB)
 - o Indicadores de la Bolsa Mexicana de Valores

- Semanalmente:
 - o Estado de cuenta
 - o Información semanal del estado de cuenta consolidado
 - o Resultados de la subasta de valores gubernamentales
 - o Resultados de la subasta de valores IPAB
 - o Resultados de la subasta de regulación monetaria de valores (Bondes D)
 - o Tasas de interés interbancarias

- o Indicadores de valores privados de corto plazo
 - o Indicadores de tasas de interés de valores públicos (gobierno federal, Banco de México e IPAB)
 - o Provisión de liquidez en los sistemas de pago
 - o Base monetaria, fuentes y usos
 - o Activos internacionales, crédito interno y base monetaria
- Mensualmente:
 - o Estado de cuenta consolidado
 - o Remesas familiares
 - o Agregados monetarios y actividad financiera
 - o Resultados de la Encuesta Nacional sobre la Confianza del Consumidor
 - o Resultados de la Encuesta sobre las Expectativas de los Especialistas en Economía del Sector Privado
 - o Indicadores de opinión empresarial
 - o Información oportuna de comercio exterior
 - o Información revisada de comercio exterior
 - o Colocaciones de valores privados y otros valores públicos
 - o Tasas de interés interbancarias, fondeo y pagaré bancario bursátil
 - o Costos de captación
 - o Tasas de interés de instrumentos bancarios (ventanilla y brutas ponderadas)
 - o Tasas de interés de crédito a los hogares (CAT)
 - o Base monetaria fuentes y usos
 - o Activos internacionales, crédito interno y base monetaria
 - o Saldos y flujos de los activos internacionales del Banco de México
 - o Reporte sobre las reservas internacionales y la liquidez en moneda extranjera

- o Indicadores de producción
 - o Indicadores laborales
 - o Indicadores de finanzas públicas
 - o Sistemas de pago de alto valor
 - o Provisión de liquidez en los sistemas de pago
 - o Billetes y monedas en circulación
 - o Boletín bibliográfico

- Ocho veces al año:
 - o Anuncio de la decisión de política monetaria (de acuerdo con el calendario)
 - o Minuta de las decisiones de política monetaria (diez días hábiles después del anuncio de política monetaria)

- Trimestralmente:
 - o Informe trimestral (sobre la inflación)
 - o Reporte sobre las economías regionales
 - o Balanza de pagos
 - o Evolución trimestral del financiamiento a las empresas
 - o Sistemas de pago de bajo valor
 - o Informe sobre el ejercicio del presupuesto

- Anualmente:
 - o Balance general anual
 - o Informes anuales
 - o Programas de política monetaria
 - o Informes sobre política monetaria
 - o Reporte sobre el sistema financiero
 - o Informe anual sobre el ejercicio de las atribuciones conferidas por la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros

- o Informe sobre el presupuesto aprobado de gasto corriente e inversión física
- o Informe sobre el ejercicio del presupuesto auditado
- Fuera de calendario:
 - o Anuncios de la comisión de cambios
 - o Convocatorias a subastas extraordinarias para la venta de valores gubernamentales
 - o Indicadores básicos de tarjetas de crédito, crédito automotriz y créditos de nómina
 - o Reportes sobre las condiciones de competencia en mercados específicos
 - o Anuncios sobre la puesta en circulación de diversas monedas
 - o Documentos de investigación del Banco de México
 - o Discursos y presentaciones de miembros de la Junta de Gobierno
 - o Comunicados sobre: sistemas de pagos (SPEI, SPID, entre otros), disposiciones referentes al sistema financiero, precisiones, billetes y monedas y asuntos misceláneos.

Esta información también se difunde a través de nuestras redes sociales en español e inglés:³⁶

Twitter: @Banxico (567,928 seguidores)

@DivulgaBanxico (26,416 seguidores)

Facebook (30,090 seguidores)

Las presentaciones de informes trimestrales y de reportes sobre las economías regionales también se transmiten en vivo por internet (Ustream canal Banxico).

³⁶ Estos últimos datos de seguidores en redes sociales están actualizados hasta el 10 de octubre de 2017.

Anexo 2

Avances del Banco de México en el cumplimiento de la normatividad en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales

| | |
|---|--|
| <p>Creación de la Unidad de Transparencia (octubre 2015).</p> | <p>La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 4 de mayo de 2015, estableció la obligación de contar con una Unidad de Transparencia (UT).³⁷ En el Banco de México, dicha figura fue creada a través de las reformas al Reglamento Interior del Banco de México publicadas en el DOF el 1 de octubre de ese mismo año (en vigor al día siguiente). La UT sustituyó a la Unidad de Enlace creada en 2002 de conformidad con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información Pública Gubernamental publicada (actualmente abrogada).</p> <p>Por disposición expresa de la LGTAIP, la persona que funja como titular de la UT debe depender directamente del titular del sujeto obligado (art. 24, fracción I). En consecuencia, además de ser una unidad administrativa creada exprofeso, su titular reporta directamente al gobernador del Banco de México.³⁸</p> <p>Al respecto, los propios titulares de las unidades administrativas (directores generales y directores), por su trascendencia, participan personal y activamente en la atención de solicitudes de información y diversos requerimientos, por ejemplo, clasificando información y supervisando la elaboración de versiones públicas e índices de información reservada que requiere la Ley.</p> |
|---|--|

³⁷ De acuerdo con el Art. 23 de la LGTAIP se consideran sujetos obligados: cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en los ámbitos federal, de las entidades federativas y municipales.

³⁸ Para consultar el organigrama del Banco de México se proporciona la siguiente liga: http://transparencia.banxico.org.mx/VisorTransparencia/?BMXC_sujeto=BM&BMXC_articulo=Art70

| | |
|---|--|
| <p>Creación del Comité de Transparencia (CT) (octubre 2015).</p> | <p>En cumplimiento a las obligaciones previstas en la LGTAIP, a partir del 2 de octubre de 2015 se estableció el Comité de Transparencia del Banco, el cual sustituyó al Comité de Información que atendía los asuntos en la materia, integrado por los titulares de la UT, de la Dirección Jurídica y de la Dirección de Coordinación de la Información.</p> <p>Este Comité funciona, en términos de la propia Ley, como la máxima autoridad interna en materia de acceso a la información y protección de datos personales (CT).³⁹ Los Acuerdos de dicho órgano colegiado, así como las actas de las sesiones celebradas, se publican en la página del Banco de México con un desfase máximo de una semana.</p> |
| <p>Convenio de colaboración con el INAI (enero 2016).</p> | <p>A pocos meses de instaurados el CT y la UT, el 26 de enero de 2016, se celebró el Convenio de Colaboración entre el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y el Banco de México. El convenio tiene como objeto establecer las bases para llevar a cabo, de manera conjunta, la planeación y ejecución de actividades y estrategias dirigidas a la promoción de la cultura de la transparencia, acceso a la información pública, rendición de cuentas, transparencia proactiva, datos abiertos y la protección de datos personales.⁴⁰</p> |
| <p>Institución 100% capacitada en materia de transparencia (marzo 2016 y julio 2017).</p> | <p>En marzo de 2016, como reconocimiento a la capacitación de todos sus mandos medios y superiores (855, incluidos los integrantes de la Junta de Gobierno) se obtuvieron del INAI las certificaciones que los acreditan como Institución y Comité de Transparencia 100 por ciento capacitados en materia de transparencia, respectivamente.</p> <p>Adicionalmente, en julio de 2017 el INAI entregó al Banco el refrendo de la certificación recibida en 2016 tras haber capacitado a 149 mandos medios y superiores adicionales.</p> |

³⁹ La conformación de dicho órgano colegiado se puede consultar a través de la siguiente liga: <http://transparencia.banxico.org.mx/AplBusquedasBM2/btransparencia.jsp>

⁴⁰ El convenio entre ambas instituciones así como las palabras pronunciadas por el gobernador Agustín Carstens en el marco del evento se pueden consultar a través de las siguientes ligas: <http://inicio.ifai.org.mx/ConveniosInstDocs/CONV-16-2016%20Banco%20de%20Mexico.pdf> y <http://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-discursos/discursos-y-presentaciones/discursos/7BDF0CED29-5BD0-30F3-5985-A656C8A7C936%7D.pdf>.

| | |
|--|---|
| <p>Primer sujeto obligado en cumplir con sus obligaciones en materia de transparencia (mayo 2017).</p> | <p>La LGTAIP y la Ley Federal en la materia (LFTAIP) exigen a los sujetos obligados poner a disposición del público y mantener actualizada, en sus páginas de internet y en una gran base de datos administrada por el INAI, conocida como Plataforma Nacional de Transparencia o Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia, diversa información relacionada con el ejercicio de sus facultades, funciones y objeto (más de 50 rubros distintos de obligaciones).⁴¹ La información que se publica en cumplimiento de esta obligación se conoce genéricamente como obligaciones de transparencia de oficio. El 4 de mayo de 2017 el INAI reconoció al Banco de México por ser el primer sujeto obligado en cumplir con la publicación de las mencionadas obligaciones de transparencia de oficio. El reconocimiento se obtuvo al publicar, de manera anticipada, más de 220 mil registros, tanto en la referida plataforma como en el sitio web externo. Para realizar lo anterior internamente se desarrolló un sistema de recolección de información que hizo posible colocarla dentro de una base de datos que contiene información para ser publicada en cumplimiento de las referidas obligaciones de oficio en materia de transparencia. Este sistema permite poner a disposición del público toda la información relacionada con las obligaciones del Banco.⁴²</p> |
| <p>Interconexión entre la infraestructura tecnológica del Banco y la Plataforma Nacional de Transparencia.</p> | <p>A partir de diciembre de 2016 el Banco de México, en conjunto con el INAI, llevó a cabo trabajos para lograr una interconexión eficiente entre las plataformas tecnológicas de ambas instituciones a efecto de publicar, de manera simultánea, exactamente la misma información, tanto en la Plataforma Nacional de Transparencia como en el portal del Banco de México. Destaca que los esfuerzos realizados trazaron el camino para que dicha solución tecnológica pueda ser utilizada por otros sujetos obligados.</p> |

⁴¹ Dichos rubros incluyen temas tales como: marco normativo, remuneraciones, declaraciones patrimoniales, datos curriculares, procedimientos de compras, padrón de proveedores, concesiones y convenios.

⁴² Las obligaciones de oficio publicadas por el Banco en su portal se pueden consultar a través de la siguiente liga: <http://www.banxico.org.mx/dyn/ley-de-transparencia/informacion-que-se-publica-en-cumplimiento-a-la-ig/informacion-que-se-publica-en.html>

| | |
|---|---|
| <p>Banco de México: Institución que satisface la expectativa del público en materia de acceso a la información.</p> | <p>La legislación en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales prevé la posibilidad de que los solicitantes impugnen las respuestas que los sujetos obligados den a sus solicitudes (recurso de revisión). Al respecto, durante el periodo considerado por el INAI para rendir su informe de labores 2016 al Congreso de la Unión, los ciudadanos sólo se inconformaron ante el 1.5 por ciento de las respuestas brindadas por el Banco de México. Esto contrasta con el promedio nacional que se ubica en 3.9 por ciento.⁴³</p> <p>Adicionalmente, respecto de la oportunidad con la que el Banco atiende las consultas de acceso a la información, el tiempo promedio para otorgar respuesta se ubica por debajo de los siete días hábiles, es decir, prácticamente un tercio del que los sujetos obligados tienen para contestar dentro del plazo de ley (20 días hábiles).</p> |
| <p>Convenio INALI para robustecer el respeto al derecho de acceso a la información por parte de poblaciones en situaciones vulnerables.</p> | <p>Las leyes de la materia exigen a los sujetos obligados facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información y protección de datos personales a personas con discapacidad o pertenecientes a grupos indígenas (principio de accesibilidad). Al respecto, el Banco y el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (Inali) suscribieron un convenio que permitirá fortalecer la atención que se brinda a personas pertenecientes a comunidades indígenas. Se han hecho traducciones del material de consulta a lenguas, tales como náhuatl de la huasteca, maya y tzeltal, el cual está disponible para el público en general físicamente en la ventanilla de atención de solicitudes ubicada en:</p> <p>Edificio Principal del Banco de México, Avenida 5 de Mayo # 2, Colonia Centro, C.P. 06000, Delegación Cuauhtémoc. Ciudad de México (Acceso por Eje Central).</p> <p>En este mismo lugar hay también material impreso en braille disponible para el público.</p> |

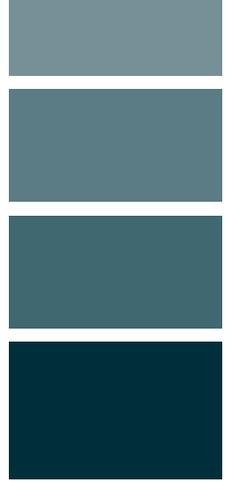
⁴³ El informe presentado por el INAI se puede consultar en la siguiente liga: <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/Informes-2016.aspx>.



Transparencia y política monetaria: ¿en qué consiste y qué falta por hacer en México?

**Gerardo Esquivel Hernández
Gabriela Orozco Navarro⁴⁴**

⁴⁴ Gerardo Esquivel Hernández es Profesor-Investigador del Centro de Estudios Económicos de El Colegio de México. Gabriela Orozco Navarro es Asistente de Investigación en El Colegio de México.



Introducción

Desde finales del siglo XX, la transparencia de los bancos centrales se ha convertido en una característica clave en la conducción de la política monetaria. Lo anterior se explica, en buena medida, por el auge en los procesos de autonomía de la banca central en distintos países a partir de 1990. Una mayor independencia de las autoridades monetarias requería ser acompañada por un mejor sistema de rendición de cuentas. A lo largo de la década de los noventa, algunas autoridades centrales comenzaron a ser más explícitas respecto a sus metas de política monetaria y empezaron a publicar, de manera regular, documentos de análisis macroeconómico y reportes de sus perspectivas de política monetaria. Este fue el primer gran avance en materia de transparencia en la conducción de la política monetaria en el mundo.

Posteriormente, en respuesta a una mayor demanda por transparencia en las decisiones de política, a partir del 2000 ocurrió una segunda ola de reformas que llevó a los bancos centrales a revelar la orientación que seguían en sus decisiones de política monetaria, así como el contexto y los debates internos en torno a las mismas (Geraats, 2014).

De acuerdo con Geraats (2000), la transparencia de los bancos centrales se puede definir como la ausencia de información asimétrica⁴⁵ entre los que realizan la política monetaria y otros agentes económicos. Un escenario con transparencia perfecta, en el que todos los agentes estén informados, es imposible en la práctica debido a que existen agentes que,

⁴⁵ La asimetría de información ocurre cuando una de las partes tiene más información.

por diversas razones, no logran una correcta o completa recepción de la información divulgada por la banca central. Por ello es importante revisar el nivel de transparencia en términos de apertura, claridad, honestidad y entendimiento general (Winkler, 2000). Una correcta transmisión permite reducir la incertidumbre y, por tanto, se considera que el fomento de la transparencia es benéfico. El principal argumento a favor de la transparencia en la política monetaria es la necesidad de que acompañe la independencia de las instituciones centrales con el fin de facilitar la rendición de cuentas y contribuir a salvaguardar su legitimidad como autoridad. Dado que las autoridades de los bancos centrales no son elegidas de forma directa, es importante reconocer este aspecto en el diseño institucional. De acuerdo con Alan Greenspan (1996), en una sociedad democrática es necesario que la banca central sea sometida a un mayor escrutinio y se le exija una mejor rendición de cuentas.

¿Qué efectos tiene la transparencia?

A través de la publicación de las decisiones tomadas por las autoridades los diferentes agentes económicos comenzaron a generar expectativas y a tomar todo tipo de decisiones económicas. La publicación de esta información también les permite evaluar el desempeño de las autoridades, así como tratar de incidir en que la política monetaria mantenga un comportamiento adecuado con respecto de las metas definidas.

De acuerdo con Geraats (2002), existen dos efectos principales de la transparencia: los de información y los relacionados con los incentivos. Los primeros se consideran la consecuencia *ex post*⁴⁶ de revelar información particular. Lo anterior, en principio, puede derivar en una reducción de la incertidumbre y, por lo tanto, podría ser benéfico. Sin embargo, también es posible que conduzca a una mayor volatilidad económica, dado que los agentes económicos actualizan sus expectativas como respuesta a la información revelada. Si la información recibida es vaga, contradictoria o poco creíble, entonces es posible que los agentes reaccionen, en consecuencia, de forma negativa.

Por otro lado, los efectos de incentivos son los cambios *ex ante* de la conducta económica. Su principal base es el deseo del agente con información privilegiada (como el banco central) de influir en las creencias del sector con menos información (el sector privado) a través del uso de señales. Por

⁴⁶ Los términos *ex ante* y *ex post* hacen referencia al antes y después de la aplicación de una medida.

un lado, esto puede conducir a una mejora en la política monetaria si los bancos centrales se esfuerzan por publicar buenos pronósticos y logran incidir correctamente en las decisiones. Sin embargo, autores como Morris y Shin (2002) destacan que si los agentes privados dependen, totalmente, de lo publicado y dejan de utilizar su propia información o sus propias señales, es probable que esto también conduzca a una mayor volatilidad. Si bien la mayor parte de la literatura está a favor del uso de una mayor transparencia por sus efectos positivos, es importante señalar que pueden obtenerse resultados no deseados en función del contexto.

Tipos de transparencia de la política monetaria

Con el fin de profundizar en los posibles efectos de la transparencia en la política monetaria, Geraats (2002) distingue cinco de sus principales aspectos, los cuales corresponden con las diferentes etapas del proceso de elaboración de la política monetaria. La primera etapa es la de transparencia de los objetivos de política, la cual hace referencia a la claridad de los objetivos determinados por las autoridades y la estructura institucional; la segunda etapa es la de la transparencia económica y se basa en la información económica utilizada, tales como los pronósticos macroeconómicos o los modelos utilizados para las decisiones de política; la tercera etapa se refiere a la transparencia del procedimiento, es decir, a la claridad relacionada con la forma en que se tomaron las decisiones mediante la publicación de estrategias de política monetaria, minutas o informes de los votos individuales en las distintas reuniones; la cuarta etapa es la de transparencia política que involucra la comunicación de las posturas relacionadas con las decisiones políticas y su probable evolución; y, finalmente, la postura de transparencia operacional que involucra la implementación de las acciones políticas, tal como la publicación de posibles alteraciones en los mecanismos de transmisión de la política o el control de los errores en la operación. Históricamente uno de los principales motores del desarrollo de transparencia por parte de las autoridades centrales fue la adopción del esquema de Objetivos de Inflación.⁴⁷ En general, los países que han adoptado dicho esquema han implementado medidas de transparencia tales como: auditorías de las autoridades, presentación de informes a las autoridades elegidas democráticamente y la publicación de minutas de las reuniones de los principales representantes de la banca central (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2014).

⁴⁷ La inflación es el aumento sostenido y generalizado de los precios de bienes y servicios en el tiempo.

Es importante mencionar que, a pesar de la adopción del esquema de objetivos de inflación, los resultados varían entre países debido a las diferencias existentes en el marco normativo de cada institución y en el nivel de credibilidad de los mismos. Si el banco central logra cierta constancia en el alcance de sus metas, obtiene una mayor credibilidad. La suma de transparencia, comunicación acertada y convincente y de credibilidad en las autoridades permite alinear las expectativas de inflación de los agentes económicos con las metas determinadas por la autoridad (Banco de México, 2012).

Medición de la transparencia en la conducción de la política monetaria

Debido a que el concepto se puede descomponer en múltiples facetas es complicado medir el nivel de transparencia que pueden tener los bancos centrales. No obstante, diversos autores han realizado propuestas para medirlo a través de la construcción de índices o medidas cuantitativas. El estudio más amplio en la literatura —que además considera las etapas previamente descritas— es el desarrollado por Dincer y Eichengreen (2014), el cual compila información de más de 100 autoridades monetarias para el periodo de 1998 a 2010. Los resultados de este ejercicio se actualizaron recientemente en 2014 en Dincer y Eichengreen (2015). El índice de Dincer y Eichengreen se basa en una propuesta inicial de cálculo desarrollada por Eijffinger y Geraats (2006) para un pequeño grupo de países. En dicho estudio, estos autores propusieron la construcción de un índice de transparencia a través de la evaluación de las cinco categorías mencionadas y el establecimiento de tres criterios para cada una de ellas. Cada criterio puede asumir un valor de 0, 0.5 o 1, dependiendo del nivel de transparencia. Por lo anterior, el rango del valor de transparencia total fluctúa entre un mínimo de 0 y un máximo de 15.

El resultado general del estudio de Dincer y Eichengreen (2014) es que la transparencia de la conducción de la política monetaria ha aumentado paulatina y consistentemente prácticamente en todo el mundo entre 1998 y 2010. Sin embargo, los resultados más recientes de Dincer y Eichengreen (2015) revelan que el grueso de dicha mejora en realidad ocurrió entre 1998 y 2008, y que desde entonces a la fecha las mejoras han sido bastante menores.

Experiencias de otros países

Existen dos posturas principales en torno a la capacidad de la banca central para determinar el nivel de las variables objetivo y el establecimiento de las prioridades de los diferentes propósitos. Por un lado, los bancos centrales como el del Reino Unido o de Suecia han delegado a las autoridades, democráticamente electas, la determinación de la tasa de inflación objetivo y de las prioridades de política. Lo anterior descansa en el argumento de que, dada la importancia de las decisiones tomadas y su impacto en el bienestar, éstas no deberían depender de agentes técnicos. Por otro lado, instituciones como el Banco Central Europeo determinan la tasa de inflación objetivo y las prioridades de política monetaria. Es decir, las atribuciones y funciones entre instituciones centrales varían entre países, por lo que es importante tomar en cuenta los alcances de las autoridades monetarias y sus responsabilidades de acuerdo con sus fundamentos legales.

En la literatura académica se reconoce el avance generalizado en materia de transparencia en la política monetaria. El uso de una estrategia explícita de política monetaria se ha incrementado de manera paulatina en casi todas las regiones (Dincer y Eichengreen, 2014). No obstante, la publicación de minutas o de los registros de los votos es un mecanismo con el que pocas instituciones centrales cuentan. De acuerdo con el índice de transparencia mencionado previamente, los países con un mejor resultado son Nueva Zelanda y Suecia, lo cual es congruente con el alto rigor en rendición de cuentas que presentan sus autoridades centrales. Las instituciones centrales de Hungría y la República Checa se han incorporado recientemente a lista de los más transparentes del mundo.

Otros casos con alto nivel de transparencia son Inglaterra y Estados Unidos. En el caso de Inglaterra, una de las características que lo distinguen es que dentro de sus leyes están definidos los contenidos de los informes que se deben presentar al parlamento, así como las preguntas que permiten evaluar la trayectoria de la política monetaria. Desde que se reformó la Ley del Banco de Inglaterra en los noventa se estableció en ella que en la publicación trimestral del informe sobre inflación deberían incluirse los elementos que han influido en su evolución, los problemas para cumplir el objetivo, así como el nivel de confianza sobre las predicciones de las variables económicas (CEPAL, 2014). Asimismo, en dicha reforma se determinó la publicación de minutas de las reuniones de los directivos del banco central (algo que en nuestro país se implementó hasta 2011) y de las reuniones entre la banca central y el equivalente a la Secretaría de Hacienda (algo de lo que todavía se carece en México).

A diferencia de lo que ocurre con los informes del Banco de Inglaterra, en México no se anticipan las preguntas que deben responderse en los informes periódicos y su contenido es determinado por la propia institución. En ese sentido, sería deseable que en México se establecieran reglas mínimas de transparencia de la política monetaria, en las que se defina un contenido mínimo en los reportes de inflación y las respuestas a preguntas fijas con el fin de disminuir la discrecionalidad por parte de la autoridad central monetaria.

Por otro lado, en 2014 el Banco Central de Inglaterra anunció nuevas medidas para reforzar la transparencia, entre las que se incluye la publicación de las minutas de sus reuniones de política en momentos relevantes, la publicación íntegra de las transcripciones de las reuniones de política monetaria y la publicación de una serie histórica de sus minutas.

Recientemente, uno de los principales y más sofisticados mecanismos desarrollados por los bancos centrales ha sido la publicación de documentos en los que se indica el ritmo, la dirección y el tiempo de los futuros movimientos de política monetaria. Lo anterior permite una descripción completa de la postura de políticas de parte de las autoridades monetarias. Por ejemplo, el Banco de la Reserva de Nueva Zelanda ha publicado la proyección de su tasa de interés desde 1997, seguido por países como Noruega, Suecia y, recientemente, Estados Unidos. Por otro lado, la Reserva Federal de este último ha incorporado desde 1999 el uso de palabras clave en sus reportes con el fin de proveer mayores detalles de su postura. Asimismo, desde 2007 el Banco Central de Suecia ha publicado de manera simultánea sus proyecciones de trayectorias y un análisis de escenarios (Geraats, 2014).

En Estados Unidos, al igual que en México, la autoridad publica, en su página de internet, una línea de tiempo de 1975 a 2012 con los principales acontecimientos en materia de transparencia. Una de sus herramientas más destacadas es la publicación de los discursos del presidente y de la Junta de Gobernadores de la Reserva Federal. Estos discursos son muy importantes, ya que para los agentes económicos son como pistas sobre el futuro de la política monetaria, lo cual les permite ajustar sus expectativas y tomar decisiones. A su vez, las minutas e informes del Comité Federal de Mercado Abierto (FOMC, por sus siglas en inglés) son públicas de forma casi inmediata. Su mejora desde 1994 es una prueba del gran desarrollo que la Reserva Federal ha tenido en materia de transparencia. En la segunda mitad de la década de 1990 se añadieron descripciones del estado de la economía y su justificación para las decisiones políticas tomadas. Posteriormente, en el año 2000 se anexaron los balances de riesgos de

la economía. Dos años después, información sobre los votos individuales de los miembros del FOMC y en 2004, las minutas con tres semanas de diferencia después de la reunión.

En América Latina destaca el caso de Guatemala, ya que la Ley Orgánica del Banco de Guatemala tiene un título entero dedicado al tema de la transparencia y su artículo 60 contiene elementos únicos. Por ejemplo, en dicho artículo se establece que si las comparecencias de las autoridades monetarias frente al Congreso para rendir informes sobre la política monetaria son insatisfactorias se puede solicitar la remoción del funcionario, lo cual se puede lograr si se tiene el voto calificado de las dos terceras partes de los miembros del Congreso. Si este fuera el caso, el funcionario en cuestión deberá renunciar en forma inmediata (CEPAL, 2014). Sin embargo, a pesar de ello, aún no se establece la obligación de publicar las minutas de sus reuniones y únicamente se dispone de un resumen cuando existen implicaciones que impacten en la liquidez, por lo que sus políticas en general aún carecen de suficiente transparencia. De hecho, a partir de 2011 la transparencia del Banco Central de Guatemala ha caído de manera drástica según Dincer y Eichengreen (2015).

La evolución de la transparencia de la política monetaria en México

En los noventa la liberalización de los mercados financieros modificó el funcionamiento de los bancos centrales y las decisiones de política monetaria. En un periodo que abarca de 1990 a principios del 2000 se iniciaron procesos de independencia en diversos países. En particular, el Banco de México obtuvo su autonomía a partir de 1994. En el año 2000 se anunció la publicación de un informe trimestral sobre inflación con el objetivo de fortalecer los mecanismos de comunicación hacia el público. Posteriormente, en enero de 2001 el Banco de México anunció la adopción oficial del esquema de objetivos de inflación. De acuerdo con Mishkin (2000), dicho esquema involucra los siguientes elementos: el anuncio público de metas numéricas para la inflación de mediano plazo, la declaración de un compromiso de largo plazo con la estabilidad de precios como el principal objetivo, una estrategia de información en la cual se utilizan múltiples variables, además de los agregados monetarios, una mayor transparencia y una mejor rendición de cuentas.

Para dar seguimiento a lo anterior, en el Informe de Inflación de 2002 se publicó la meta de inflación de largo plazo, la definición del Índice de Precios al Consumidor como indicador de referencia para la inflación, un

intervalo de variación alrededor de la meta de largo plazo y, por último, el calendario anual de las medidas de política monetaria (Banco de México, 2012). En 2006, el Banco de México, dio de alta una nueva página de internet para facilitar el acceso a la información y a portales especializados que responden las preguntas frecuentes sobre inflación, tipos de cambio y tasas de interés.

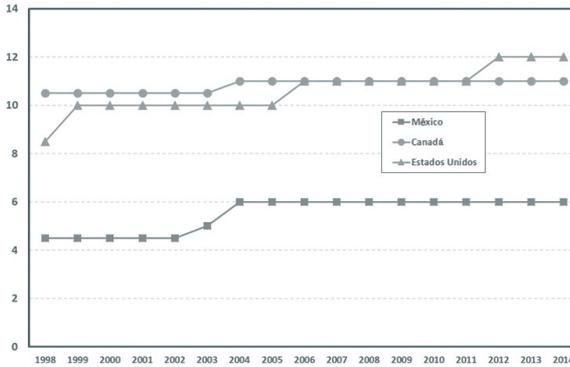
Con el propósito de incrementar el nivel de transparencia, a mediados de 2010, la Junta de Gobierno anunció que ampliaría los mecanismos de comunicación mediante la publicación de minutas sobre sus reuniones. A su vez, notificó que, a partir del Informe sobre la Inflación a finales de ese año, se modificaría el formato de publicación de proyecciones de las principales variables macroeconómicas y que se empezarían a utilizar gráficas de abanico (Banco de México, 2010). Estas gráficas fueron introducidas por Inglaterra a mediados de los noventa con el objetivo de proyectar la trayectoria de la inflación y del crecimiento de la producción con bandas de confianza.

En el artículo 51 de la Ley del Banco de México se establecen los documentos que se deben enviar al Congreso de la Unión y al Ejecutivo Federal, así como las fechas en las que debe ocurrir. En el artículo 52 de la misma ley se especifica que cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión podrá citar al gobernador para que rinda informes sobre las políticas y actividades de la institución. Asimismo, el Banco de México cuenta con una línea de tiempo en su página de internet con los principales acontecimientos relacionados con temas de transparencia de 1996 a 2016. En esta línea se visualizan los avances en el proceso de transparencia de la política monetaria. Si bien se ha mejorado la calidad de la información sobre variables claves y se ha evolucionado en la publicación de reportes de investigación e informes, en dicha línea se omite un suceso de vital importancia anunciado en mayo de 2011, que fue la publicación de las reuniones de la Junta de Gobierno y, en cambio, se añaden eventos que resultan poco relevantes, como la asistencia a diversos seminarios de parte de funcionarios de la institución.

En los estudios elaborados por Dincer y Eichengreen (2014-2015), el índice de transparencia en México fue de 4.5 puntos entre 1998 y 2002 y aumentó a 6 entre 2002 y 2004 (véase las siguientes gráficas). Según estos autores, el índice de transparencia del Banco de México se ha mantenido estable desde entonces, lo cual, posiblemente, subestima el verdadero nivel de transparencia del Banco de México ya que, como se mencionó anteriormente, sí ha habido algunos avances en esta materia en fechas recientes.

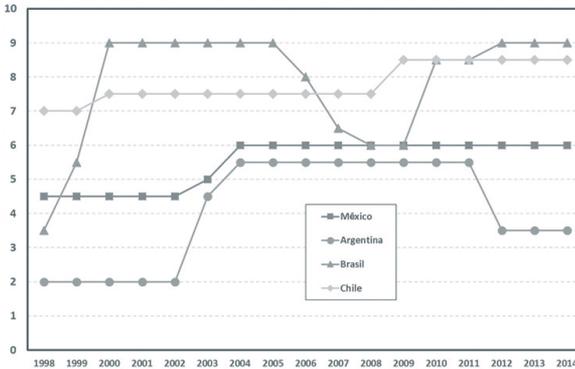
Resulta interesante comparar el grado de transparencia del banco central mexicano con el de sus vecinos de América del Norte y de América Latina. En el primer caso, es evidente que México se encuentra muy por debajo de los niveles de transparencia que se observan en Canadá y Estados Unidos. Así, mientras que el Banco Central de Canadá tiene un índice de transparencia de 11 (de un máximo de 15 puntos), la Reserva Federal de Estados Unidos ha llegado, recientemente, a un nivel de 12, lo que lo sitúa dentro de los bancos centrales más transparentes del mundo.

Índice de transparencia de los Bancos Centrales de Norteamérica, 1998-2014 (Rango 0-15)



Fuente: Dincer y Eichengreen (2015).

Índice de transparencia de algunos Bancos Centrales de Latinoamérica, 1998-2014 (Rango 0-15)



Fuente: Dincer y Eichengreen (2015).

Por otro lado, respecto a algunos países de América Latina, la posición de México es distinta. Mientras que Brasil y Chile tienen mejores indicadores de transparencia (9 y 8.5 puntos respectivamente), el Banco Central de la República Argentina ha tenido históricamente menores niveles de transparencia que los de México y, recientemente, el valor de su índice ha disminuido en forma considerable, ya que pasó de 5.5 a 3.5 entre 2011 y 2012, en donde se ha mantenido desde entonces.

En cualquier caso, el índice de transparencia del Banco de México se ha mantenido relativamente rezagado respecto a otros países, inclusive en relación con algunos bancos que eran mucho menos transparentes que México a finales del siglo XX. Tal es el caso de países como Colombia, Filipinas, Ghana, Indonesia, Kenia, Namibia, Perú, Tailandia, Turquía y Uganda, entre otros.

Pendientes de transparencia en México

Como se ha visto, aún subsisten varios aspectos en los que podría mejorar la transparencia en la conducción de la política monetaria en México. Algunos son los siguientes:

- 1) Votaciones individuales de los miembros de la Junta de Gobierno. Aunque hoy en día se conocen con cierta rapidez los debates y las discusiones que ocurren en la Junta de Gobierno del Banco de México, esto no implica que se sepa el sentido de los votos de cada uno de sus miembros. En el mejor de los casos, se sabe si una decisión es por unanimidad o por mayoría, pero en general no se puede conocer la identidad de quienes sostienen ciertas posiciones. Esto impide saber si hay grupos o corrientes al interior de la Junta o quiénes son aquellos que sostienen una posición minoritaria.
- 2) Modelo económico utilizado. No se conoce el modelo utilizado por el Banco de México para llevar a cabo su análisis macroeconómico, ni sus pronósticos de variables. Se desconocen aspectos tan elementales como, por ejemplo, el rol del tipo de cambio en su análisis y conducción de la política monetaria. Tampoco se sabe cuál es el papel que juegan las variaciones en la tasa de interés de Estados Unidos en las estimaciones macroeconómicas del Banco de México.
- 3) Contenido de los informes trimestrales sobre inflación. No hay definición clara o precisa sobre el contenido de estos informes. La estructura y elementos de los mismos quedan a criterio y definición de la propia institución.

- 4) **Transparencia operacional.** Este es quizá el aspecto en el que menos se ha avanzado en México. A la fecha, el Banco de México no informa sobre los resultados de la implementación de su política. Si no cumple el objetivo establecido (dentro del rango que ellos mismos establecen) no rinde cuentas ni presenta un informe al respecto. No se identifican con regularidad los factores que pudieran influir, ni hay compromisos explícitos de cuándo o cómo se regresará al rango establecido.

Conclusiones

En este breve artículo hemos revisado el concepto de transparencia en el diseño y conducción de la política monetaria, así como su medición y sus posibles efectos. Hemos identificado que México ha tenido algunos avances en materia de transparencia, pero que aún hay mucho por hacer. En particular, se han identificado rezagos y pendientes del Banco de México en materia de transparencia económica, de procedimiento y operacional. No sorprendentemente, de acuerdo con Dince y Eichengreen (2009) estos tres aspectos de la transparencia están relacionados con una amplia gama de indicadores políticos tales como voz y rendición de cuentas, eficiencia gubernamental, democracia vs. autoritarismo, etc. En este sentido, es deseable que el país avance aún más en materia de transparencia en el diseño y conducción de su política monetaria. Esto no sólo puede tener efectos esperados en la volatilidad de la inflación (como ya se ha documentado en el caso de una muestra amplia de países), sino que también podría tener efectos deseables en la toma de decisiones de los agentes económicos (consumidores e inversionistas), así como en el fortalecimiento de la vida democrática del país y en la eficiencia gubernamental.

Referencias

- Banco de México. (2010). *Informe Anual 2010*. México: Banco de México.
- Dincer, N. & Eichengreen, B. (marzo, 2009). Central Bank Transparency: Causes, Consequences and Updates, *NBER Working Papers*, no. 14791.
- _____. (2014). Central Bank Transparency and Independence: Updates and New Measures, *International Journal of Central Banking*.

Recuperado de: <http://www.ijcb.org/journal/ijcb14q1a6.pdf>, [fecha de consulta 16 de mayo 2018].

_____. (septiembre, 2015). *Central Bank Transparency Data for 1998-2014*. Recuperado de: https://eml.berkeley.edu/~eichengr/Dincer-Eichengreen_figures&tables_2014_9-4-15.pdf, [fecha de consulta 16 de mayo 2018].

Eijffinger, S. & Geraats, P. (2006). How transparent are central banks? *European Journal of Political Economy*. Recuperado de: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.498.6666&rep=rep1&type=pdf>, [fecha de consulta 16 de mayo 2018].

Geraats, P. (2000). Why adopt transparency? The publication of central bank forecasts, *CEPR Discussion Paper 258*. Recuperado de: <https://escholarship.org/uc/item/0hw7h7cp>, [fecha de consulta 16 de mayo 2018].

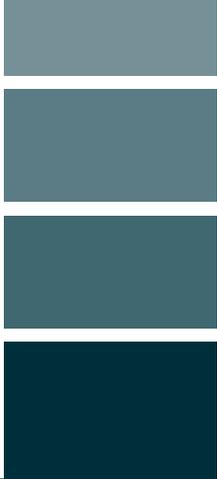
_____. (2002). Central Bank Transparency, *Economic Journal*, vol. 112, no. 483, F532-F565. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/798460>, [fecha de consulta 16 de mayo 2018].

_____. (2014). Monetary Policy Transparency. En Jens Forssbaeck y Lars Oxelheim (editores): *The Oxford Handbook of Economic and Institutional Transparency*. Recuperado de: http://www.cesifo-group.de/DocDL/cesifo1_wp4611.pdf, [fecha de consulta 16 de mayo 2018].

Greenspan, A. (1996). *The challenge of central banking in a democratic society*. Discurso por Alan Greenspan, Washington, D. C., 5 de diciembre de 1996, Federal Reserve Board. Recuperado de: <https://www.federalreserve.gov/newsevents/speech/1996speech.htm>, [fecha de consulta 16 de mayo 2018].

Mishkin, F. (2000). *De Metas Monetarias a Metas de Inflación: Lecciones de los Países Industrializados*. [Archivo PDF]. Recuperado de: <http://www.banxico.org.mx/politica-monetaria-e-inflacion/material-de-referencia/intermedio/politica-monetaria/instrumentacion-de-la-politica-monetaria/%7BC17A410C-DA83-51BF-3686-97855BA77BC7%7D.pdf>, [fecha de consulta 16 de mayo 2018].

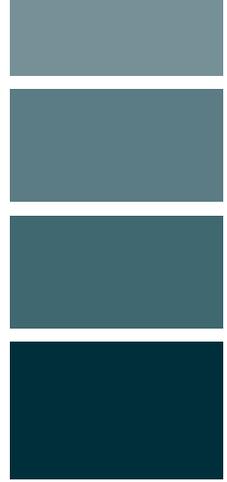
- Morris, S. & Shin, H. (2002). Social Value of Public Information. *American Economic Review*, vol. 92, no. 5, pp. 1521-1534. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/3083261>, [fecha de consulta 16 de mayo 2018].
- Winkler, B. (2000). Which kind of transparency? On the need for clarity in monetary policy. En *ECB Working Paper*. Recuperado de: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp026.pdf?62d31b7dc4a09ff7a06f1dd5455268b8>, [fecha de consulta 16 de mayo 2018].
- Panico, C. (2014). *Política monetaria y derechos humanos: un enfoque metodológico y su aplicación a Costa Rica, Guatemala y México*. México, Cepal. [Archivo PDF] Recuperado de: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37150/S1420756_es.pdf;jsessionid=7EE3137A5D130831F91123123ED6BC12?sequence=1, [fecha de consulta 16 de mayo 2018].
- Turrent, E. (2012). *Autonomía de la Banca Central en México*. México: Banco de México [Archivo PDF]. Recuperado de: http://educa.banxico.org.mx/ebooks_descargas/%7BFD19AC40-AE77-5978-6B50-41E3B4C96EF3%7D.pdf, [fecha de consulta 16 de mayo 2018].



La relevancia de la publicación de información en materia fiscal

Fausto Hernández Trillo⁴⁸

⁴⁸ División de Economía-Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE.



Introducción

La información acerca del quehacer público es fundamental, entre otras cosas, para conocer los objetivos que el Estado se plantea, evaluar la calidad de la política pública, calificar el desempeño de los hacedores de política y, después de todo, para elevar la calidad de la democracia. Más aún, es igualmente importante conocer la posición financiera de un gobierno porque de ello depende la estabilidad macroeconómica de un país. Así, un área de la política económica que requiere de la disponibilidad de información es la fiscal, que en ocasiones no se encuentra completamente.

Este ensayo intenta identificar qué información fiscal es necesaria que se haga pública a partir de un examen de las herramientas contables que utilizan los gobiernos.

La transparencia fiscal en las leyes

Antes de comenzar es importante ubicar la información en materia hacendaria dentro del marco jurídico mexicano. En el país se ha reconocido la necesidad de dotar al ciudadano con la certidumbre de que puede estar informado del destino de los recursos que aporta al Estado para el cumplimiento de sus obligaciones. La estructura jurídica bajo la que se otorga este derecho a la información se encuentra en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP).

El marco jurídico establece: “Los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios” (artículo 1 LGTAIP).

El artículo 69 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública señala que en materia hacendaria los sujetos obligados del Poder Ejecutivo Federal deberán poner a disposición del público y actualizar la siguiente información:

- a) El Presupuesto de Egresos de la Federación.
- b) La cartera de programas y proyectos de inversión.
- c) La lista de estímulos fiscales —para efectos estadísticos— establecidos en las leyes fiscales, identificados por acreditamientos, devoluciones, disminuciones y deducciones, tanto de personas físicas como morales, así como su porcentaje.
- d) El nombre, denominación o razón social, clave del registro federal de los contribuyentes a los que se les hubiera cancelado o condonado algún crédito fiscal —ya determinado y exigible—, los montos respectivos —debiendo vincular tales actos con los datos de identificación de los contribuyentes señalados en este párrafo— y la información estadística sobre las exenciones previstas en las disposiciones fiscales.
- e) Agentes aduanales con patente autorizada.

Por su parte, el artículo 71 de la LGTAIP señala que los sujetos obligados de los poderes ejecutivos federal, estatales y municipales deberán poner a disposición del público y actualizar la siguiente información:

- I. En el caso del Poder Ejecutivo Federal, los poderes ejecutivos de las entidades federativas, el Órgano Ejecutivo del Distrito Federal (hoy CDMX) y los municipios:
 - a) El Plan Nacional de Desarrollo, los planes estatales de desarrollo o el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (hoy CDMX), según corresponda.
 - b) Sus presupuestos de egresos y las fórmulas de distribución de los recursos otorgados.

Como queda claro, la información en materia hacendaria recibe la debida importancia en el marco jurídico. A continuación, se ahonda en por qué es preponderante. Asimismo, se argumenta que la información en la materia debe publicarse con el detalle debido.

¿Para qué información fiscal?

Estrictamente, la política fiscal es el instrumento que se utiliza para lograr objetivos superiores, a saber, crecimiento económico sostenido, abatimiento de pobreza y redistribución del ingreso. En principio, el Estado define y marca una ruta crítica para la consecución de dichos objetivos.

En general, esta estrategia se manifiesta a través del sistema presupuestario, el que a su vez se decanta en programas de gasto, los que en turno se pueden subdividir en subprogramas y más adelante en proyectos. Todos ellos implican, en mayor o menor medida, recursos monetarios que en su conjunto conforman el gasto público.

Una vez que esto se define, se tiene que decidir la forma de financiamiento de estos programas, lo que implica definir una estructura tributaria y otra no tributaria con las características deseables, es decir, que sea equitativa, lo menos distorsionante posible, simple y con poder recaudatorio, tomando en cuenta las restricciones que imponen factores externos como la globalidad.

Todo esto, de manera inevitable, conduce a un estado financiero de las posiciones que toma el gobierno. Como en cualquier empresa, es importante conocerlas para poder resolver, en su caso, algunos de los problemas de liquidez o incluso de solvencia. Asimismo, saber si un gasto (el corriente, por ejemplo) se encuentra por arriba de las necesidades para cumplir con los programas de gasto referidos anteriormente.

Más aún, es igualmente importante dividir las tareas entre los tres órdenes de gobierno, para lo cual existen criterios bien definidos. Esto, en principio, debe ser la base para poder conocer y evaluar si la política fiscal cumple con lo reseñado aquí. En este punto es donde la información en materia fiscal cobra relevancia.

Por su parte, el Fondo Monetario Internacional argumenta que la transparencia fiscal hace posible un debate más documentado entre las autoridades y el público acerca de la formulación y resultados de la política

fiscal y ayuda a establecer las responsabilidades en cuanto a su aplicación. La transparencia fiscal también colabora para detectar los riesgos que pueden afectar las perspectivas fiscales para responder a las nuevas condiciones económicas con medidas de política fiscal más oportunas y moderadas que permiten reducir la frecuencia e intensidad de las crisis. El grado de transparencia fiscal proporciona una idea de la credibilidad fiscal de un país e influye en la visión de los mercados financieros respecto a la trayectoria fiscal nacional. Tras la reciente crisis económica mundial, la pérdida de confianza del mercado en los países que subestimaron u ocultaron déficits destaca la importancia que reviste la transparencia fiscal para la estabilidad financiera y económica a escala mundial.

Por otra parte, más allá de los objetivos superiores señalados arriba, la transparencia en materia fiscal coadyuva, de manera importante, a reducir la corrupción. Cuando la información en materia de gasto e ingreso públicos se conoce, es posible “costear” las actividades del sector público de manera que se puedan identificar las ineficiencias o alteraciones de los costos que se han llevado a cabo de forma ilícita. De aquí la importancia de la transparencia fiscal.

Principios y códigos de transparencia

No obstante, es importante señalar que el reporte de la información fiscal debe obedecer a ciertos principios de transparencia y buen gobierno.

El Fondo Monetario Internacional (2015), después de un largo proceso de consulta y comparación entre países, llegó a identificar los principios que deben regir la materia. Esta sección resume los que se consideran fundamentales.

Primero, es importante insistir en que todas las entidades que utilicen recursos públicos —sin importar lo modesta que sea la cantidad— deben cumplir estos principios. Esto, necesariamente, implica que la posición de cada orden de gobierno (con entidades de control presupuestario directo e indirecto) debe fortalecerse. Más aún, es fundamental que se consolide toda la posición financiera del sector público (que incluye cada orden de gobierno y todos los organismos federales, estatales o municipales, así como aquellos autónomos).

Segundo, es necesario que se reporte la información lo más desglosada posible, lo que implica que debe hacerse por programas, subprogramas y proyectos en cada uno de los sectores en los que tiene injerencia el quehacer público. Un elemento que se olvida a menudo es que el gasto puede incluir transferencias a distintos agentes, lo que significa que es necesaria la publicación de los padrones de beneficiarios (sean entidades o personas físicas). En adición, la información relativa a los ingresos públicos debe darse a conocer siguiendo estándares internacionales, que son muy detallados.

Tercero, es importante definir la frecuencia de la información. Por la propia naturaleza de la contabilidad nacional, es necesario reportarla, al menos, de manera trimestral. Asimismo, es necesario, al final del año, consolidar las cuentas y validarlas de manera que se formen estadísticas históricas, que servirán como base para la evaluación de largo plazo.

Cuarto, debe reportarse conforme a criterios contables generalmente aceptados. Esto incluye que se registre el gasto de acuerdo con distintas clasificaciones en los tres órdenes de gobierno. Por ejemplo, de acuerdo con i) funciones del gobierno (educación, salud, etc.), ii) administrativa (por entidad presupuestaria) y iii) económica (gasto corriente e inversión). Los organismos descentralizados que pueden considerarse empresas paraestatales deben seguir los principios contables acordes con estándares internacionales (Generally Accepted Accounting Principles, GAAP). Esto incluye los tres órdenes de gobierno.

Quinto, es importante en los tres órdenes de gobierno que se defina un marco legal homogéneo y consistente bajo el cual se llevará a cabo el proceso presupuestario y donde se establezcan los límites y alcances de cada poder de la Unión. Todo gasto debe estar respaldado para facilitar la revisión. Es decir, la información debe incluir los resultados de todas las auditorías realizada sobre el dinero público.

Estos principios, si se siguen, harán posible estimar e inferir el estado de las finanzas públicas para posibilitar una mejor planeación que coadyuve al mejor desempeño y a la transparencia, así como para identificar los riesgos en las mismas. Por último, permitirá determinar áreas o sectores donde existen ineficiencias o alteraciones no justificadas de costos, que pueden dar pie a conductas ilícitas.

¿Qué información en materia fiscal?

De acuerdo con la discusión anterior, es necesario clasificar las necesidades e información en tres grandes rubros, cada una de ellas con sus peculiaridades: a) gasto público, b) ingresos públicos y c) deuda.

Estos se consideran relevantes porque, en conjunto, permiten evaluar si la política fiscal ayuda a generar crecimiento, reducir pobreza y a disminuir la desigualdad del ingreso. Sin información relevante, esto no podría determinarse.

Segundo, no basta con evaluar el desempeño. La información permite tomar mejores decisiones de política fiscal. Más aún, permite conocer la posición financiera del sector público. Con estos datos se pueden tomar medidas correctivas, sobre todo en materia macroeconómica.

Tercero, muchas veces olvidada, la estimación de los riesgos presupuestarios o financieros del sector público no podrían calcularse sin la información pertinente.

Cuarto, la transparencia en las finanzas públicas ayuda a los electores a tomar decisiones de voto más informado, así como a identificar conductas ilícitas por parte de los funcionarios públicos.

A continuación se examina cada uno de los tres componentes: gasto, ingreso y deuda.

Gasto público

Para analizar este rubro a profundidad es necesario conocer qué hay detrás de un presupuesto. Como se ha mencionado, el Presupuesto de Egresos de la Federación y los presupuestos de egresos de las entidades federativas son simplemente el reflejo de lo que el ejecutivo en turno se ha planteado como proyecto de nación.

Sin embargo, debe reconocerse que el presupuesto de hoy es el resultado de muchas negociaciones pasadas, que responden a distintos intereses de diversos grupos políticos, privados, sindicales y de otros gremios (incluso académicos). En otras palabras, es un producto complejo de analizar.

No obstante, la labor de la sociedad es hacerlo de la mejor manera posible para determinar las posibles causas de por qué el país va por un buen o mal camino. Asimismo, el análisis es importante para calificar el desempeño y probidad de los gobernantes.

Por lo mismo, es importante que dicho presupuesto se presente de la manera más clara y desglosada posible. Esto sería el inicio de la información que se necesita.

Primero conviene señalar que, de acuerdo con el artículo 124 de la Constitución, corresponde al orden federal diseñar y aplicar políticas públicas que unan a las entidades federativas en un Estado nacional. Aquellas funciones no asignadas, de manera explícita, a la autoridad federal, deberán ser consideradas de orden estatal. Por su parte, el orden municipal es responsable, entre otros, de acuerdo con el artículo 115 constitucional, del servicio local de suministro de agua potable, alcantarillado y drenaje, alumbrado público, recolección y tratamiento de la basura, tránsito local, seguridad pública, administración de parques y jardines públicos, rastro, mercados, cementerios, sanidad local, bomberos y registro civil.

Para proveer todos estos bienes y servicios públicos el gobierno requiere organizarse de manera eficiente para hacer el mejor uso de los recursos. Este es el motivo por el que, presumiblemente, surge en México el Sistema Nacional de Planeación en 1983. Este sistema se vale de una serie de instrumentos normativos, de evaluación, operativos y de control.

Los instrumentos normativos son el Plan Nacional de Desarrollo, los programas sectoriales, los programas estratégicos (regionales y especiales) y los programas institucionales.⁴⁹ Por su parte, los instrumentos operativos incluyen los programas de operación anuales (POA), la Ley de Ingresos de la Federación (LIF), el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y los Convenios de Desarrollo (social). Estos últimos pretenden especificar las acciones que tendrán que efectuarse durante un año para lograr los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, así como de los programas sectoriales, es decir, los normativos.

Por último, los instrumentos de control se refieren a los informes trimestrales, mientras que los de evaluación los constituyen los informes de gobierno, los informes de ejecución del PND y la Cuenta Pública de la Hacienda Pública Federal, entre otros.

⁴⁹ La Ley de Responsabilidad Hacendaria y Cuenta Pública Federal determina las características que deben tener estos instrumentos.

Por su parte, el poder Legislativo, por medio de la Auditoría Superior de la Federación, debe revisar la Cuenta Pública minuciosamente y dar a conocer a la ciudadanía sus resultados.

En el caso mexicano, las tres instancias de información en relación con el gasto público son el Presupuesto de Egresos de la Federación, el *Diario Oficial de la Federación* (donde se publican los montos aprobados por el Legislativo) y la Cuenta Pública, donde se precisa el uso detallado de los recursos públicos de forma anual.

Es importante destacar que la autoridad fiscal publica trimestralmente la **situación de las finanzas públicas**, en la que da cuenta de los resultados parciales en el año, tanto en materia de ingresos (de la que se hablará más adelante), como de gasto y deuda públicos.

En adición, y como ya se sugirió anteriormente, existe otra vertiente en el flujo de recursos públicos que se ha tornado importante, sobre todo a raíz de los procesos de descentralización del gasto y que antes de 1997 no existía. Hoy día los Gobiernos Subnacionales (GSN) intervienen, de manera importante (sin estar oficialmente normada en algunas etapas), en la definición de un programa de gasto a través de diversas instancias, donde destaca su poder de negociación. Por ello, es importante incluirlos en “la fotografía” del análisis del gasto público en todos sus componentes.

Como se sabe, actualmente los tres órdenes de gobierno comparten una serie de responsabilidades, como se muestra en el cuadro 1. Los procesos de descentralización llevados a cabo a partir de 1995 han hecho que los GSN ejerzan, el día de hoy, 60 centavos del gasto programable del sector público. No es este el espacio para destacar las virtudes y defectos de dicha reforma o la manera como se desarrollan las relaciones fiscales intergubernamentales, pero es un hecho que los GSN están presentes de varias maneras en los procesos de presupuestación, por lo que deben ser incluidos en “la fotografía”.

No todas las entidades federativas publican sus resultados tal y como lo hace la Federación. Asimismo, no todos lo realizan de manera homologada. Este es un reto que se planteó desde 1997 y que no se ha logrado completamente.

Cuadro 1

| Responsabilidades | | | |
|---|---|-----------------------------------|---|
| Gasto federal | Gasto compartido | Gasto estatal | Gasto municipal |
| Servicio de deuda externa e interna | | | |
| Defensa Nacional | Salud | Administración estatal | Administración local |
| Correo y telecomunicaciones | Educación | Infraestructura estatal | Seguridad pública municipal |
| Asuntos externos | Programas de transferencias específicos | Orden y seguridad pública estatal | Transporte local |
| Irrigación | Gasto social | Agua y saneamiento | Infraestructura local, incluye agua, drenaje y alcantarillado |
| Comercio internacional | Convenios de desarrollo | Servicio de deuda estatal | tránsito local |
| Carreteras federales, ferrocarriles y puertos | Policía especial | Bibliotecas públicas estatales | Basura y alumbrado público |
| Policía federal y fronteriza | Parques nacionales | | Cementerios y parques |

Fuente: Hernández, Díaz y Gamboa (2002)

En suma, esta información del proceso presupuestario debe estar publicada de manera transparente y consistente a través del tiempo.

Como ya se mencionó, una vez aprobado el gasto por el Congreso de la Unión y abstrayéndose de los posibles recortes en el mismo, un elemento institucional importante que puede influir de manera negativa en la eficiencia del gasto es la normatividad en el ejercicio del mismo. Esta es la segunda etapa en el proceso sistema presupuestario y es otra pieza relevante de la información.

Como se sabe, todos los procedimientos al respecto se encuentran contenidos en el *Manual de Normas para el Ejercicio del Gasto Público Federal*. Conviene pues reparar un poco en esto. Comencemos por el concepto calendarización del gasto.

Calendarización del gasto

Dentro del ejercicio y control del gasto, la calendarización cobra relevancia y debe conocerse porque la información que contiene añade transparencia y rendición de cuentas. El objetivo de los calendarios de presupuesto es el de distribuir mensualmente el monto de recursos presupuestarios autorizados con cargo al cual las dependencias y entidades puedan celebrar sus compromisos y cubrir sus obligaciones de pago.

Los calendarios se integran y aprueban de la siguiente manera: las entidades (secretarías de Estado, organismos desconcentrados y descentralizados) hacen las propuestas, incluyendo las de las entidades coordinadas, conforme a los lineamientos que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para la calendarización del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

Posteriormente, éstas se envían a la SHCP. Las entidades no coordinadas envían sus calendarios directamente a Hacienda, que las aprueba, modifica o rechaza.

La elaboración de los calendarios de los ramos generales está a cargo de las unidades administrativas de la SHCP que tienen a su cargo la administración, seguimiento y ejercicio de las erogaciones previstas en dichos ramos, salvo para el 25 (Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y Adultos), cuya elaboración está a cargo de la Secretaría de Educación Pública (SEP).

El problema es que los calendarios son inciertos y no hay una legislación que establezca plazos para publicarlos. Este aspecto obstaculiza la planeación de las dependencias, especialmente la relacionada con la inversión. Más aún, los calendarios son desconocidos para la ciudadanía y se considera que es fundamental que la sociedad civil pueda acceder a ellos, en específico a los de ciertos programas como, por ejemplo, Progresá, Oportunidades y Prospera, ya que resulta de suma importancia para los beneficiarios.

Presupuestos multianuales

Los presupuestos multianuales pueden resultar muy útiles para la planeación de la inversión. Si bien pueden ser nocivos para cierto tipo de gasto corriente, para la inversión resultan de gran utilidad, ya que facilitan la planeación.

Hoy día, esta figura existe en la Ley de Responsabilidad Hacendaria, pero la identificación de aquellas partidas multianuales es de difícil localización, y éstas deberían contener más detalles. Las partidas multianuales se encuentran en las obras de infraestructura, que por su naturaleza requieren presupuestación multianual.

Es fundamental —en aras de la transparencia— que se detallen los montos, especificando las fechas de aplicación de los recursos, así como de los avances de la obra. Más aún, que se vincule el recurso con el avance de la obra.

Economías y ahorros

Un concepto importante en la normatividad es el de *economía y ahorro*. Es importante que se distingan estos dos conceptos, ya que en la jerga del presupuesto se usa, más bien, el segundo concepto con el mismo significado.

Por un lado, los *ahorros* son la diferencia entre los recursos del presupuesto modificado autorizado y el presupuesto que ejerce la dependencia o entidad sin afectar el cumplimiento de las metas de los programas. En otras palabras, es hacer más con menos recursos presupuestarios.

Por su parte, las *economías* se definen como la diferencia entre los recursos del presupuesto modificado autorizado y el presupuesto que ejerce la dependencia o entidad, derivada del incumplimiento de los objetivos y metas de los programas aprobados. Es decir, es un subejercicio del monto presupuestado o una mala aplicación del recurso, dado que a pesar de haberlo ejercido totalmente, no se cumplió con la meta.

Previa aprobación de la SHCP, los ahorros y economías se pueden utilizar, mediante adecuaciones externas y conforme al PEF, en el ejercicio en que se generen para programas y proyectos prioritarios o para el ramo general 23.

Los ahorros y economías no devengados al cierre del año se concentran en la Tesorería de la Federación (Tesofe). El plazo para que pasen a la agencia receptora es de sólo tres meses. Un gran problema para poder normar mejor las economías y los ahorros es que es muy difícil distinguirlos en la práctica. Para ello sería necesario poder costear cada una de las obras que se realicen de acuerdo con estándares internacionales o definir los presupuestos en función de resultados. De otra manera sería muy difícil distinguirlos.

A pesar de ello, es importante que se dé a conocer cuando se trata de un ahorro o una economía, así como el destino que se les otorga.

La recomendación es que cualquiera de los dos conceptos se dé a conocer de manera transparente y detallada en su monto y destino ulterior.

Evaluación del gasto

Uno de los grandes problemas de los presupuestos, en los programas del pasado, era que no contenían criterios de evaluación. A partir de 1998 se han realizado distintas reformas para mejorar la eficiencia del gasto. Uno de los aspectos medulares fue la inclusión más explícita (a pesar de que sí existen en presupuestos por programas) de metas presupuestarias, que incluso se introdujeron en la LRHCP. Esta mejora se inscribe en el Sistema de Proceso Integral de Programación y Presupuesto.

Si bien existe un problema en términos de unidades de medida, la SHCP ha realizado un gran esfuerzo para verificar el cumplimiento de las metas y mejorar dichas mediciones y con base en éstas construir indicadores de resultados homologados y no homologados.

La principal deficiencia es que dichas metas las fijan las propias unidades responsables. Como se sabe, existen incentivos para subestimarlas, de tal manera que el resultado, al final del ejercicio, sea favorable e incluso rebase la propia meta (cosa natural ya que se subestimó).

Un ejemplo para ilustrar este fenómeno. Supongamos que el país necesita construir, a corto plazo, 100 km de carreteras. Cada kilómetro cuesta un millón de pesos. Aquí hay dos opciones: la primera es que no exista restricción presupuestal y que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) solicite los 100 millones de pesos, con lo que es fácil medir el cumplimiento de

la meta. La segunda sería que existiera una restricción presupuestal y que la SHCP y el Congreso autorizaran sólo 50 millones de pesos. De acuerdo con el costo por kilómetro la SCT debería establecer una meta de 50 km y al final, si cumple la meta, hablamos de una eficiencia tan alta como que sin restricción presupuestaria hubiera construido los 100 km. El problema estriba en que si no se conoce el costo por kilómetro esta definición de metas y de eficiencia es de difícil estimación. Sin embargo, evidentemente, la SCT conoce mejor el costo por km que la SHCP, por lo que puede alterar al alza el costo a —digamos— 1.2 millones de pesos, con lo que con 50 millones de pesos la SCT puede establecer como meta 41.6 km construidos para ese año, cuando en realidad, si reportara el costo real de 1 millón de pesos, le alcanzaría para la mitad.

Esta asimetría en la información debería solucionarse. Ello puede basarse en un esquema de incentivos hacia los ahorros presupuestarios que se obtengan, así como obligar a hacer público el costeo.

Para la transparencia, el costeo de las actividades públicas, en lo posible, debe ser público, así como su metodología de estimación.

Consistencia de programas y presentación de los mismos a través del tiempo

Un problema añejo de la presupuestación y que dificulta su análisis es que, si bien existen tres clasificaciones del gasto y ramos específicos para verificarlo en distintas actividades y rubros, la presentación de las cuentas públicas y de los PEF varía año con año, con lo que la calidad de la información también. Esto es natural a nivel proyecto, pero no a nivel programas. Existen cambios constantes en las categorías programáticas.

Es necesario, pues, que la información sea consistente a través del tiempo y que aparezca con el mismo formato con todo su desglose.

Padrones de beneficiarios y transferencias

El gasto público recae directamente sobre personas u otras entidades, como órganos autónomos y entidades subnacionales. En ocasiones con la publicación de los padrones es posible determinar que los destinatarios son aquéllos para los que se creó el programa, es decir, que los recursos se destinan a la población objetivo. Segundo, la publicación de las listas permite disminuir actos de corrupción. Entonces, la pertinencia y relevancia de esta información radica en que ayuda a disminuir la corrupción.

Ingreso público

Como se ha insistido, el ingreso público para muchos es el *leitmotiv* de la rendición de cuentas. Porque la ciudadanía sufraga buena parte del gasto con el pago de sus impuestos, derechos y aprovechamientos, eso le da el derecho a conocer el destino de dichos recursos. Por ello es necesario revisar en qué consisten los ingresos públicos, para que con base en ello, los electores puedan exigir la información al respecto.

El gobierno cuenta con dos fuentes principales de financiamiento: los ingresos tributarios y los no tributarios. Dentro de los primeros destacan las contribuciones compuestas principalmente por impuestos (como el Impuesto sobre la Renta, el Impuesto al Valor Agregado, etc.) y derechos (como aquél que se paga por extraer petróleo o cuando adquirimos un permiso por alguna concesión, entre otros).

Dentro de los ingresos no tributarios destacan, entre otros, la venta de bienes y servicios que proporciona el Estado (como gasolina, agua, electricidad, etc.) y la deuda o ingresos por financiamiento, aquellos que se tienen que pagar en un futuro.

Los ingresos públicos federales de nuestro país están compuestos por los recursos que capta el gobierno por las siguientes vías:

1. El sector central, a través de la recaudación tributaria y no tributaria que ejecuta la SHCP y el Sistema de Administración Tributaria (SAT), su órgano desconcentrado.
2. Los diversos organismos y empresas paraestatales, tales como: Petróleos Mexicanos (Pemex), Comisión Federal de Electricidad, Instituto Mexicano del Seguro Social, etc.
3. Los que provienen del endeudamiento externo o interno. Como ejemplo de deuda interna tenemos distintos valores gubernamentales que le sirven al gobierno para obtener recursos, tales como los certificados de la tesorería de la Federación (Cetes),⁵⁰ los bonos denominados en otras monedas (UMS),⁵¹ los bonos de desarrollo (Bondes),⁵² los certificados en plata (Ceplatas)⁵³ y Udibonos, entre otros.

⁵⁰ Estos son bonos de deuda pública que el gobierno federal emite a determinado vencimiento y a cierta tasa de interés pagados en pesos. Se venden con descuento en subastas semanales con vencimientos a 28, 91, 182 y 364 días.

⁵¹ Estos pagarés están denominados en dólares, con vencimiento a 28, 180 y 364 días.

⁵² Son bonos con vencimiento a uno o dos años, denominados en pesos.

⁵³ Son certificados de participación en un fideicomiso que mantiene barras de plata. Cada certificado equivale a 100 onzas y se negocian en la Bolsa de Valores.

Por otra parte, los ingresos pueden clasificarse en ordinarios o no ordinarios. A continuación se describen.

- I) Los ingresos ordinarios: son recaudados en forma regular por el Estado, tales como los impuestos, derechos, ingresos por la venta de bienes y servicios de los organismos y empresas paraestatales, etc.
- II) Los ingresos extraordinarios: son recursos que no se obtienen de manera regular por parte del Estado, tales como la enajenación de bienes nacionales, contratación de créditos externos e internos (empréstitos) o emisión de moneda por parte del Banco de México.

Descripción

Los ingresos del gobierno federal se subdividen en:

- a. Ingresos tributarios: son los que obtiene el gobierno federal como resultado de las imposiciones fiscales. Para obtener los ingresos tributarios, el gobierno federal puede gravar las siguientes fuentes: la compra-venta, el consumo y las transferencias. Los tributarios se subdividen en dos tipos:
 - a.1. Impuestos directos: como se mencionó anteriormente son los que recaen sobre las personas y gravan el ingreso, la riqueza, el capital o el patrimonio.
Entre los principales impuestos directos en México tenemos los siguientes:
 - a.1.1. Impuesto sobre la renta (ISR): es un gravamen aplicado a la percepción de ingresos a toda persona física (todo individuo sujeto a un gravamen fiscal) o moral (toda sociedad mercantil u organismo que realicen actividades empresariales, incluyendo a las instituciones de crédito y las sociedades y asociaciones civiles) residente en el país, nacional o extranjera.
 - a.2. Impuestos indirectos: son los que recaen sobre los objetos o cosas. Se les conoce también como impuestos al gasto, debido a que se grava a los contribuyentes a partir de los gastos de producción y consumo en los procesos de compra-venta. Entre los principales, por su contribución a los ingresos totales, tenemos:
 - a.2.1. Impuesto al valor agregado (IVA): es una carga fiscal que consiste en gravar el precio de las mercancías en cada una de las etapas de su producción o distribución. Actualmente esta tasa es de 16 por ciento. Existen excepciones y tasacero de mercancías, que en su etapa final no pagan este

impuesto, tales como: algunos alimentos, medicinas, libros, servicios, educación, etc.⁵⁴

- a.2.2. Impuesto Especial sobre la Producción y Servicios (IEPS): es un gravamen que se aplica a la enajenación o importación de los siguientes productos: bebidas alcohólicas, alcohol desnaturalizado, cigarros y tabacos labrados, gasolina, diesel y gas natural para uso automotor.

La tasa que se aplica a la base es variable. Para el caso de la gasolina y diesel la tasa ya es fija. Este impuesto incide en la producción o el consumo de estos productos.

- a.2.3. Impuesto al comercio exterior: son recursos obtenidos por gravar a las importaciones (compra de bienes y servicios provenientes del extranjero). Así también, por gravar a las exportaciones (venta en el extranjero de bienes y servicios producidos en el país). Existe una gran variedad de tasas, las cuales dependen del tipo de producto, destino o procedencia y grado de afectación que tenga sobre la economía nacional.

- a.2.4. Otros impuestos indirectos: en este rubro agrupamos a una serie de impuestos, tales como: Impuesto sobre adquisición de inmuebles, Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, (que se ha pasado a las entidades federativas) e Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN).

- b. Ingresos no tributarios son aquellos que el gobierno federal obtiene, principalmente, por:

- Prestar un servicio público (permisos para el auto transporte federal).
- Permitir el uso o explotación de los bienes públicos (extracción de petróleo).
- Aplicar multas o recargos (multas de la SHCP a los evasores fiscales).

Los Ingresos no tributarios están compuestos por las siguientes percepciones:

- b.1. Los derechos: son las contribuciones establecidas en la ley por el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público de la nación, así como por percibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos

⁵⁴ Para mayor detalle ver el artículo 2º.-A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado 2014 disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/77.pdf>> (29 de noviembre del 2014).

descentralizados.⁵⁵ Como ejemplos se pueden citar el derecho que paga Petróleos Mexicanos por la extracción de hidrocarburos; el pago de derechos de los ciudadanos por la expedición de visas, pasaportes y cédulas profesionales. El principal ingreso, por parte de los derechos, lo constituye la extracción de petróleo.

b.2. Los aprovechamientos: son los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distinto de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamiento y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

Los principales ingresos por aprovechamientos del sector público los aportan los siguientes rubros:

b.2.1. Desincorporaciones.

b.2.2. Los rendimientos excedentes de Pemex.⁵⁶

b.3. Los productos: son contraprestaciones que recibe el Estado en sus funciones de derecho privado, así como el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes de dominio privado.

Los principales productos se obtienen por: explotación de tierras y aguas; arrendamiento de tierras, locales y construcciones; enajenación de bienes muebles e inmuebles; intereses de valores, créditos y bonos y utilidades de organismos descentralizados y empresas de participación estatal y de la Lotería Nacional y Pronósticos para la Asistencia Pública.

Ingresos de capital

Respecto a los ingresos de capital, son los que provienen de:

- El manejo del patrimonio estatal, como son las ventas por remate de activos físicos y valores financieros (edificios, vehículos, mobiliario, etc.).
- El financiamiento que obtiene el gobierno federal a través de la banca nacional y extranjera.

⁵⁵ Los organismos descentralizados son instituciones con personalidad jurídica y patrimonio propio, constituidos con fondos o bienes provenientes de la Administración Pública Federal.

⁵⁶ Incluye excedentes obtenidos como resultado de las variaciones positivas en el precio internacional del petróleo. Estos han variado a partir de la reforma energética de 2013, la que le permitió a Pemex reinvertir estos excedentes.

Información adicional en materia de ingresos que debe presentarse

La SHCP no publica la recaudación del ISR de las personas físicas acorde a los estándares internacionales. En este sentido la Secretaría debe presentar el ingreso por este concepto en dos partes: el ISR obtenido por los asalariados y que lo enteran los empleadores y el ISR del resto de las personas físicas. En la actualidad la SHCP reporta el primer rubro como parte de la recaudación del ISR-Personas Morales, lo que es incorrecto pues da la impresión que corresponde a pago de las personas morales.

Hacerlo acorde a los estándares internacionales podría permitirle a las personas asalariadas que pagan su ISR exigir cuentas al Estado de manera más clara por el destino de sus recursos. De hecho, la mayor recaudación relativa proviene de este concepto, lo que difumina la verdadera aportación de este importante sector y con ello su nivel de exigencia.

Asimismo, es necesario que la información en materia de ingreso se presente de manera encriptada con toda su caracterización: tamaño del contribuyente en términos de ingreso, impuesto pagado, importe de sus deducciones, ocupación y otras características sociodemográficas. El argumento de confidencialidad no aplica si se hace de la manera adecuada —encriptación— y acorde a los estándares internacionales.

Este tipo de información permitiría estimar la verdadera incidencia tributaria, facilitar la estimación de los coeficientes de Gini en mejor medida y dificultaría la corrupción.

Finalmente, debe existir una estimación de la recaudación tributaria que cada entidad federativa aporta para cada uno de los impuestos. En adición, todos los gobiernos estatales y municipales también deberán publicar la información detallada de sus ingresos, los que incluyen impuestos sobre nómina, hospedaje, tenencia, predial, así como sus derechos y aprovechamientos.

Remanente de operación del Banco de México

Otro ingreso que el gobierno federal obtiene es el remanente de operación del Banco de México. Como se sabe, el banco central posee reservas internacionales como parte de su operación. La mayoría de éstas se encuentran en instrumentos denominados en moneda extranjera. Cuando

algunas de esas divisas se deprecian, la operación del Banco de México reporta una ganancia o viceversa, lo que representaría una pérdida. Por ello, el banco central debe manejar riesgos financieros. Una vez que se realiza esta actividad puede canalizar los recursos como el remanente de operación.

Por ley, el organismo central debe entregar este excedente a la SHCP, la que en turno, está obligada a destinar el 70 por ciento de esos recursos a amortización de deuda y/o reducción del déficit fiscal, mientras que el restante 30 por ciento debe direccionarse al Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestales.

La sociedad civil y gastos fiscales

Es importante señalar que mucho de lo que se ha ganado en materia de transparencia fiscal se debe al impulso de un debate desde la sociedad civil, la que incluso ha interpuesto amparos contra la condonación y exención de impuestos.

En parte, por ello, el gobierno federal tiene que reportar anualmente los gastos fiscales. De esta manera se publica anualmente el Presupuesto de Gastos Fiscales, definido como aquel tratamiento de carácter impositivo que se desvía de la estructura homologada en el diseño tributario, dando lugar a un régimen de excepción y que implica, para el Estado, una renuncia recaudatoria. Naturalmente, estas excepciones las disfrutan determinados agentes o sectores.

¿Por qué se dan esas excepciones? Por distintos motivos, desde políticos hasta su uso como instrumentos para incentivar cierto comportamiento. En el caso de México se publican de manera detallada, de acuerdo con metodologías y estándares internacionales, siendo los principales tratamientos especiales en ISR empresarial a sector primario, al autotransporte, así como deducciones a la compra de automóviles, consumo en restaurantes, entre otros.

En el caso de ISR para personas físicas, existen varias deducciones, como aquéllas referentes a salud, nutrición y cuidado dental. Asimismo, cierta exención del pago de colegiaturas y transporte escolar. Por último, la tasa cero y tasa exenta del Impuesto al Valor Agregado (IVA) a productos alimenticios, medicinas y otros, como la compra de libros.

Deuda

Finalmente, la deuda es un instrumento para manejar las finanzas gubernamentales en el tiempo. Su gran ventaja es que permite suavizar la inversión de largo plazo intergeneracionalmente. Sin embargo, también puede acarrear problemas si se usa en exceso o sin el debido cuidado. Cuando esto no se hace, incluso, se puede provocar crisis financieras con consecuencias muy graves como en 1982 y 1995.

Por ello, la deuda pública debe reportarse lo más desglosadamente posible, y no solamente la información agregada. Así, debe diferenciarse la deuda externa de la interna. La primera está denominada en moneda extranjera, mientras que la segunda en pesos mexicanos.

Asimismo, deben publicarse los perfiles de vencimiento de ambos tipos de deuda. Como se sabe, un empréstito se adquiere a corto o a largo plazo. El vencimiento a muy corto plazo en ocasiones puede enfrentar problemas cuando la liquidez de un gobierno es escasa.

Por el otro lado, también es necesario publicar el tipo de tenedor, ya sea institucional, individual o de un gobierno soberano —extranjero o nacional—.

Por último, es importante publicar, para que se conozca, el precio original de cada emisión de deuda, es decir, es fundamental conocer la tasa de interés a la que fue emitida, así como todas las características de los bonos (tasa de cupón, madurez y valor facial).

Balance presupuestal y requerimientos financieros del sector público

El endeudamiento neto positivo de un gobierno, generalmente, obedece a que éste no puede cumplir con el equilibrio de las finanzas públicas. Así, cuando el gasto rebasa el ingreso se incurre en un déficit.

Ahora bien, el balance gubernamental se puede presentar como balance primario que se obtiene de sustraer todo el gasto, excepto el costo financiero de la deuda, al total de los ingresos públicos. Alternativamente se tiene el balance total que incluye dicho costo financiero de la deuda. Hoy día se incluyen, además, muchos de los pasivos contingentes del sector público, tales como pensiones, montos del rescate bancario de 1995, entre otros.

A este último concepto se le conoce como los requerimientos financieros del sector público (RFSP). Los RFSP miden las necesidades de financiamiento para alcanzar los objetivos de las políticas públicas, tanto de las entidades adscritas al sector público como de las entidades del sector privado y social que actúan por cuenta del gobierno. Los RFSP agrupan, entre otros, al balance público tradicional, los requerimientos financieros del Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB) —una vez descontadas las transferencias del gobierno federal—, a los dos proyectos de inversión pública financiados por el sector privado (Pidiregas) y a los requerimientos financieros del Fondo Nacional de Infraestructura (Fonadin) y la pérdida o ganancia esperada del crédito otorgado de los bancos de desarrollo y fondos de fomento. Todos estos deben especificarse con detalle. Esto último ya se hace en México.

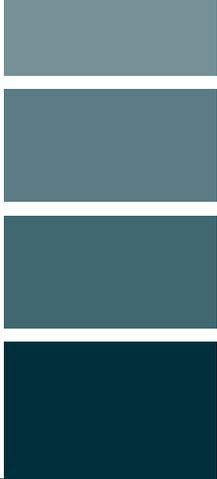
Conclusiones

En este ensayo se ha argumentado que la publicación de la información fiscal, lo más detallada posible, coadyuva, entre otras cosas, para conocer los objetivos que el Estado se plantea, evaluar la calidad de la política pública, calificar el desempeño de los hacedores de política y después de todo, para elevar la calidad de la democracia. Más aún, es igualmente importante conocer la posición financiera del gobierno, porque de ello depende la estabilidad macroeconómica de un país.

Asimismo, se enumeró, aunque nunca de manera exhaustiva, las piezas de información para que lo anterior ocurra. Ello se realizó analizando las herramientas fiscales de las que México dispone y ha adoptado.

Referencias

IMF. (2015). *Fiscal Transparency, Accountability, and Risk*. Washington DC

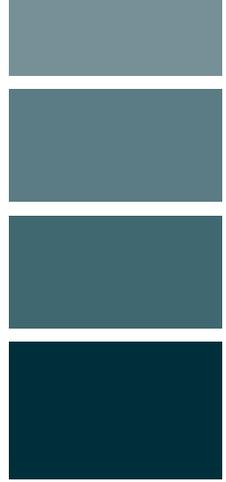


La transparencia en las telecomunicaciones y en la radiodifusión

María Elena Estavillo Flores^{57,58}

⁵⁷ Comisionada del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

⁵⁸ Este documento fue desarrollado con el apoyo de Alejandro Hernández Mexía y Jhonatan López Samperío en las labores de investigación y documentación.



Introducción

El derecho de acceso a la información fue reconocido como un derecho humano por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia del 19 de septiembre del 2006, donde para el caso de Chile, precisó la obligación de adoptar medidas que garantizaran a los ciudadanos el acceso a la información con la que cuente el Estado, esto es, el deber de establecer un procedimiento administrativo efectivo para tramitar y resolver las solicitudes de información.

Este antecedente es relevante, pues fue la primera ocasión en que un tribunal de carácter internacional identificó al derecho de acceso a la información en poder del Estado como un derecho humano, que forma parte del derecho a la libertad de expresión.⁵⁹

La incorporación del acceso a la información como un derecho, dentro del orden normativo de los Estados, es indispensable para construir y mantener un régimen democrático. Asimismo, desde el punto de vista de las libertades económicas, el acceso a la información pública posibilita la libre concurrencia y un desarrollo sano de los mercados a través del conocimiento de las políticas y acciones de las autoridades reguladoras, así como de los datos y estadísticas relacionados con la provisión de servicios públicos de

⁵⁹ Organización de los Estados Americanos. (2007). *Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información*. [Archivo PDF]. Recuperado en: <http://www.cidh.oas.org/relatoria/section/estudio%20especial%20sobre%20el%20derecho%20de%20acceso%20a%20la%20informacion.pdf>, [fecha de consulta: 22 de abril 2018].

interés general por parte de los agentes económicos,⁶⁰ de modo que puedan tomar decisiones eficientes con la mejor información disponible, dentro de un marco de igualdad y certidumbre.

No obstante, al interactuar con otros derechos humanos, el ejercicio del derecho a la información debe ponderarse mediante reglas objetivas y claras que permitan (caso por caso) contrastar el interés general, la seguridad nacional, la oportunidad y la necesidad de transparencia.

Nuestra Constitución establece que el Estado tiene la obligación de garantizar el libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir datos e ideas de toda índole por diferentes medios de expresión.

Esta prerrogativa fue introducida como garantía individual o derecho fundamental en el artículo 6º de la Constitución en 2007, aunque ya se había formulado genéricamente desde 1977. Ello coloca en perspectiva la precisión constitucional mexicana, que es prácticamente coetánea con la conceptualización del derecho a la información como un derecho humano, contenida en la sentencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 2006.

Unos años más tarde —y abonando a la construcción del derecho a la información como parte de la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones de 2013— se dispuso que las telecomunicaciones y la radiodifusión son servicios públicos de interés general y que el Estado debe garantizar que sean prestados en condiciones de competencia, calidad y pluralidad. En el caso específico de la radiodifusión, también se dispuso que debe brindar los beneficios de la cultura a toda la población, preservando la pluralidad y la veracidad de la información.

Dicha reforma creó el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) como un órgano constitucional autónomo encargado de regular en materia de telecomunicaciones y radiodifusión y ser la autoridad de competencia económica en estos sectores. El marco jurídico que rige al IFT contiene disposiciones orientadas a transparentar sus actos y promover la participación ciudadana en el ejercicio de sus facultades constitucionales

⁶⁰ El concepto fue importado de la teoría económica al derecho de la competencia. En nuestro marco jurídico aparece en el artículo 28 constitucional, en la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE) y en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. El artículo 3º de la LFCE define este concepto como: "Toda persona física o moral, con o sin fines de lucro, dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal o municipal, asociaciones, cámaras empresariales, agrupaciones de profesionistas, fideicomisos, o cualquier otra forma de participación en la actividad económica" (LFCE).

y legales. Con ello, la autoridad reguladora difunde su política pública y da a conocer las consideraciones que la llevaron a tomar determinadas decisiones y al mismo tiempo, proporciona a los agentes económicos (usuarios, empresas e inversionistas) la información que les permita tomar mejores decisiones.

Asimetrías de información entre los agentes económicos

La información que es útil para la toma de decisiones por parte de los agentes económicos no fluye de forma equitativa hacia cada uno de ellos, por lo cual se generan asimetrías entre las cuales podemos distinguir dos categorías:

- 1) Entre gobierno y agentes privados, entendiéndose por estos últimos a empresas, despachos de abogados, asociaciones civiles, cámaras empresariales, académicos, consumidores y público en general. El gobierno tiene la capacidad de limitar el acceso a la información cuando considere que éste puede generar un efecto indeseado en los mercados o poner en una situación vulnerable a los agentes privados. Por otra parte, estos últimos pueden no estar dispuestos a compartir información con el gobierno por considerar que existe el riesgo de que sea usada en detrimento suyo o que quede a disposición de otros particulares.
- 2) Entre agentes privados, donde cada uno busca mecanismos distintos para obtener la información que considera necesaria para sus propios fines. Un ejemplo es la rivalidad que existe entre las empresas por obtener información que les permita tomar decisiones con ventaja sobre las demás o, incluso, dadas ciertas condiciones específicas, pueden existir incentivos a intercambiar información con el fin de realizar un comportamiento coordinado, ya sea lícito o ilícito, particularmente referido a las conductas anticompetitivas. También es posible que las empresas restrinjan la información hacia otro tipo de agentes privados, como sus consumidores, buscando que, al estar menos informados para comparar las características de los bienes y servicios disponibles en el mercado, estos últimos reduzcan la presión competitiva que ejercen frente a los proveedores de servicios.⁶¹

De manera general, cuando los agentes económicos —tanto públicos como privados— cuentan con mayor información, estarán en posibilidad de tomar mejores decisiones, es decir, con una menor probabilidad de cometer errores o elegir alternativas subóptimas, lo cual implica que la información

⁶¹ Mollgaard, P. y Overgaard, B. (2001). *Market Transparency and Competition Policy*. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/46524724_Market_Transparency_and_Competition_Policy, [fecha de consulta: 22 de abril 2018].

tiene un costo de oportunidad.⁶² En este sentido, como todos los agentes económicos buscan tener mayor información y a la vez limitar el acceso a la misma, según sus propios intereses, es posible identificar tres distintas fuerzas que restringen el flujo de información: las acciones del gobierno orientadas a limitar el acceso de los agentes privados a cierta información que sólo poseen las autoridades, la reticencia de los particulares para compartir su información con el gobierno y la reserva o las prohibiciones⁶³ para que la información fluya entre agentes privados.

Características de las telecomunicaciones y la radiodifusión y su relación con el acceso a la información

Las telecomunicaciones y la radiodifusión comprenden servicios públicos de interés general por lo que, aunque son provistos por particulares (y también por entidades gubernamentales o bajo esquemas de participación público-privada), la información que generan está referida a actividades que conciernen de manera original al Estado y que son de interés público, de forma que es importante asegurar que la información relacionada con los mismos fluya libremente en beneficio de un funcionamiento eficiente del mercado y para apoyar la rendición de cuentas.

Estas actividades económicas exhiben características específicas que deben ser tomadas en cuenta para definir las estrategias que promueven, de forma certera y eficaz, la difusión de información que se requiere para un mejor funcionamiento del mercado. A continuación, las más relevantes:

- Diferencias en los costos de cada operador, lo cual implica una asimetría de información relacionada con los mismos.
- Dificultad para acceder a un nivel equiparable de información que poseen los operadores históricos.
- Estructuras oligopólicas de los mercados, lo que facilita la realización de prácticas anticompetitivas y, por lo tanto, el uso de información para dichos fines en perjuicio de los consumidores.

⁶² Ver Quintana, E. (2008). *Economía política de la transparencia*. IFAI. [Archivo PDF]. Recuperado en: <http://biblio.upmx.mx/textos/69984.pdf>, [fecha de consulta: 22 de abril 2018].

⁶³ Existe, por ejemplo, la prohibición de compartir información que pueda llevar a manipular precios, restringir el abasto, dividir el mercado o coordinarse en las licitaciones públicas, ya que todos esos comportamientos son considerados prácticas monopólicas absolutas y están prohibidos por la LFCE. En estos casos, mantener la asimetría en la información es positivo para el buen desempeño de los mercados.

- Innovación constante y convergencia de servicios, donde el análisis prospectivo sobre estos temas—incluyendo los desarrollos tecnológicos y las nuevas aplicaciones de mercado— suele ser valioso y guardado con recelo por los prestadores de servicios.
- Integración vertical, donde los proveedores de servicios a los consumidores también ofrecen servicios intermedios, como interconexión y acceso a infraestructura. La información para estos servicios en principio fluye únicamente de forma bilateral entre los implicados a través de los contratos de servicio, por lo que resulta particularmente importante la transparencia respecto de los acuerdos firmados entre los concesionarios.⁶⁴ Bajo ciertas circunstancias, este tipo de integración vertical puede facilitar la colusión (tácita o explícita⁶⁵) entre los participantes del mercado.⁶⁶
- Necesidad de acceder a la infraestructura de los operadores históricos, ante lo cual resulta evidente la utilidad de la información relacionada con la disponibilidad, ubicación, características y capacidades de las instalaciones de dichos operadores, así como con los proyectos de inversión relacionados con el crecimiento y mantenimiento de la infraestructura.
- Elevados costos fijos, lo que repercute en una dificultad para la entrada de nuevos competidores, dando como resultado una relativa estabilidad de los mercados donde los pocos competidores existentes van acumulando información sobre sus rivales.
- Alto potencial para identificar insumos esenciales,⁶⁷ como puede ser el espectro radioeléctrico, por lo cual todo tipo de información relacionada con estos insumos resulta valioso para las empresas del sector.

⁶⁴ Unión Internacional de Telecomunicaciones, ITU. (2011). *Telecommunications Regulation Handbook*. p. 146. [Archivo PDF]. Recuperado en: https://www.itu.int/dms_pub/itu-d/opb/pref/D-PREF-TRH.1-2011-PDF-E.pdf, [fecha de consulta: 22 de abril 2018].

⁶⁵ La colusión tácita se produce cuando no existe una comunicación abierta entre los agentes económicos, pero donde el conocimiento común de las circunstancias del mercado es suficiente para llevarlos a adoptar un comportamiento anticompetitivo. Por otra parte, la colusión explícita lleva a resultados similares a los de la colusión tácita, pero requiere de la comunicación abierta entre los agentes económicos, con propuestas específicas y aceptación de las mismas, para manipular el mercado. De acuerdo con la LFCE, este comportamiento es ilegal.

⁶⁶ Red Internacional de Competencia. (2006). *Merger Guidelines Workbook*. [Archivo PDF]. Disponible en: <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc321.pdf>, [fecha de consulta: 22 de abril 2018].

⁶⁷ Un insumo esencial es un recurso productivo que no puede ser duplicado por razones físicas o económicas y que se requiere necesariamente para la producción de un bien o servicio.

Ponderación de principios para una política de transparencia en las telecomunicaciones

Primeramente, es importante mencionar que la información que posee el gobierno no sólo comprende datos, sino también los métodos y procedimientos utilizados para la toma de decisiones, es decir, guías, resoluciones, estadísticas, criterios, entre otros. En segundo lugar, existe una variedad de instrumentos para divulgar la información, entre los cuales algunos son más eficaces que otros en relación con el objetivo buscado.

Por otra parte, la divulgación de información puede traer diversos efectos posibles, como pueden ser: la disminución o aumento de la asimetría informativa entre las empresas, el daño o fomento al desarrollo de los mercados, el empoderamiento de los consumidores y, con ello, un impulso a la competencia, o bien, la facilitación de la colusión entre competidores.⁶⁸

Además, existe un grado mayor de complejidad si consideramos que los agentes privados pueden tener distintas políticas de transparencia de acuerdo con sus propios intereses. Por ejemplo, existe cierta subjetividad al considerar el valor que puede tener algún dato concreto para sus inversionistas,⁶⁹ que les puede generar ventajas frente a sus competidores, o la rentabilidad que puedan obtener si deciden comunicarlo a sus clientes.⁷⁰

Así, es necesario hacer un ejercicio de ponderación, no sólo para establecer políticas generales para la difusión periódica de información pública, sino también para el análisis de casos concretos en donde se requiere acceso a la información.

La autoridad debe garantizar el acceso a información a los particulares que se encuentran en una situación jurídica específica, por ejemplo, dentro de un procedimiento administrativo de imposición de sanción, o de uno seguido en forma de juicio, para que puedan ejercer su derecho de defensa contando con los elementos necesarios. Al valorar este tipo de peticiones debe ponderarse el bien jurídico tutelado contra la necesidad y razonabilidad de hacer pública o asequible la información solicitada, que pudiera involucrar información sensible sobre las estrategias comerciales de un competidor, por lo que no necesariamente en todos los casos es

⁶⁸ Sobre la diversidad de mecanismos mediante los cuales la transparencia del mercado puede facilitar la colusión entre competidores. Véase Red Internacional de Competencia. (2006). op. cit.

⁶⁹ Por ejemplo, cuando se trata de una adquisición entre empresas, en algunos casos las partes deciden publicar el monto de la operación, pero en otros lo mantienen secreto.

⁷⁰ Mollgaard P. y Overgaard B. (2001). op.cit.

justificable otorgar el acceso.⁷¹ En este sentido, se debe buscar el punto de equilibrio entre diversos intereses y derechos contrapuestos.

Por lo anterior, se podría adelantar que es indispensable contar con acceso a la información que permita una adecuada defensa, siempre que dicha información sea la apropiada y pertinente para conseguir tal objetivo. En efecto, el proporcionar acceso a la información que sea estrictamente necesaria para garantizar a los particulares su defensa, proporcionará a la autoridad, eventualmente, mayores elementos para resolver de manera asertiva la cuestión sometida a su consideración.

Generalmente los particulares aducen la confidencialidad y la reserva de información —a costa del derecho humano de defensa de los demás involucrados en este tipo de procedimientos— en documentos de carácter técnico como peritajes, estudios científicos o pruebas. Sin embargo, debe distinguirse realmente cuando se está en presencia de una limitante objetiva al acceso a la información. Por otro lado, las contrapartes tienen el incentivo de solicitar acceso a toda la información de sus competidores, incluyendo aquella que no resulte pertinente para la defensa y que pueda dejar al descubierto alguna vulnerabilidad comercial, por lo que es necesario que se pondere caso por caso cuándo debe considerarse como indispensable para la defensa de las partes⁷² determinada información.

⁷¹ Véase, por ejemplo, Tron, J.C. (2016). *Pruebas de daño e interés público*, pp. 4-7. Disponible en: http://jeanclaude.tronp.com/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=555&Itemid=40, [fecha de consulta: 22 de abril 2018].

⁷² Tesis emitida por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, que dispone: "INFORMACIÓN CLASIFICADA COMO CONFIDENCIAL EN TÉRMINOS DE LA LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA, EXHIBIDA CON EL INFORME JUSTIFICADO. PONDERACIÓN QUE DEBE REALIZAR EL JUZGADOR DE AMPARO PARA PERMITIR O NEGAR EL ACCESO A ÉSTA.- No toda la información clasificada como confidencial en términos de la Ley Federal de Competencia Económica, exhibida con el informe justificado, puede considerarse como "indispensable para la adecuada defensa de las partes" en el amparo, en términos de lo resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la contradicción de tesis 121/2014, pues si bien es cierto que la información gubernamental es pública y debe imperar el principio de máxima publicidad, entendiendo por aquélla, la que se haya dado a conocer por cualquier medio de difusión público, o bien, que se halla en registros o fuentes de acceso público, también lo es que ese derecho fundamental tiene restricciones, y una de ellas guarda relación con la información proveniente de otros gobernados, que merece ser manejada con confidencialidad, como son los secretos (industriales, comerciales, profesional, fiscal, etcétera), considerados como bienes preciados y que también merecen tutela conforme al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la par de los datos personales y la vida privada, que igualmente tienen fundamento y protección constitucionales, ostentando este conjunto de información el carácter o cualidad de confidencial. Por tanto, en los casos de tensiones entre los derechos fundamentales que protegen la confidencialidad y el derecho de defensa, debe ponderarse, en cada caso particular, el valor de los intereses en juego y el grado de afectación efectivo o real, para concluir la norma individualizada o regla pertinente, lo que no significa que dejen de observarse los diversos principios constitucionales y legales -legalidad, igualdad, seguridad jurídica, debido proceso, acceso efectivo a la justicia

Además, debe preverse otro efecto colateral que es la posibilidad de revelar información que pudiera perjudicar indebidamente a una persona, atendiendo las circunstancias en que se encuentra. Como ejemplo se puede mencionar la información proporcionada por partes ajenas a los involucrados en el procedimiento que puedan sufrir represalias directamente o sobre sus socios comerciales, clientes o proveedores, o aquella tendiente a identificar a los denunciantes o a otros terceros⁷³ cuando éstos tengan derecho a permanecer en el anonimato y su identificación no sea necesaria para llevar a cabo la defensa de los derechos de los involucrados.

Por otra parte, es importante tener presente que la información considerada como secreto comercial puede perder tal carácter con el transcurso del tiempo, puesto que los mercados son dinámicos, particularmente en el caso de las telecomunicaciones, y la información que en un momento pudo generar una ventaja para una persona dadas sus estrategias e inversiones, puede perder su utilidad en un plazo muy corto. Así, el razonamiento que llevó a la protección de cierta información en algún momento procesal, puede ya no tener validez en otro posterior.

Otro caso en donde se requiere hacer una ponderación sobre los principios que se pretende proteger y la posibilidad de generar un daño al transparentar información es el de las licitaciones públicas de espectro. Desde el punto de vista del diseño de una licitación de espectro o de otros bienes públicos se puede considerar que existen tres etapas distintas en lo que se refiere a la disponibilidad de información: antes, durante y después del proceso. Para obtener los objetivos de política pública que persiguen

y cosa juzgada-, o las restricciones que prevé la Norma Fundamental, ya que, de no hacerlo, se provocaría un estado de incertidumbre en los destinatarios de la función judicial”.

⁷³ Tesis emitida por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones: “INFORMACIÓN CLASIFICADA COMO CONFIDENCIAL EXHIBIDA CON EL INFORME JUSTIFICADO. ESA CATEGORÍA INCLUYE AQUELLA DISTINTA DE LOS SECRETOS COMERCIALES, CUYA REVELACIÓN PERJUDICARÍA SIGNIFICATIVAMENTE A UNA PERSONA O EMPRESA.- La fracción II del artículo 31 bis de la Ley Federal de Competencia Económica abrogada dispone que tendrá el carácter de confidencial aquella información que, de hacerse del conocimiento de los demás agentes económicos con interés jurídico en los procedimientos sustanciados por el órgano regulador en la materia, pueda causar un daño o perjuicio en su posición competitiva a quien la haya proporcionado, contenga datos personales cuya difusión requiera su consentimiento, pueda poner en riesgo su seguridad o cuando por disposición legal se prohíba su divulgación. Por tanto, debe incluirse en la categoría de información confidencial, aquella exhibida con el informe justificado en el juicio de amparo, distinta de los secretos comerciales, pero que su revelación perjudicaría significativamente a una persona o empresa, en función de las circunstancias específicas de cada caso, como sucedería con la información proporcionada por terceras partes sobre empresas que permitan a éstas ejercer presiones de carácter económico, el riesgo de medidas de represalia comercial sobre sus competidores o sobre sus socios comerciales, clientes o proveedores, o que sirva a las partes para identificar a los denunciantes o a otros terceros cuando éstos deseen, justificadamente, permanecer en el anonimato”.

las licitaciones es deseable determinar qué tipo de información puede hacerse disponible en cada etapa analizando las interacciones estratégicas posibles entre los interesados y eventuales participantes. De este modo, es justificable reservar cierta información según la etapa que se atravesase si se concluye que su divulgación pudiera distorsionar los incentivos a participar disminuyendo la competencia, generar asimetrías de información que afecten la competencia y/o facilitar la coordinación para fijar posturas o para abstenerse de participar, todo lo cual pondría en riesgo la asignación eficiente del espectro.

Por ejemplo, en caso de que la autoridad publique información que permita identificar a los interesados y/o participantes antes o durante el desarrollo de la licitación, la posibilidad de conocer su capacidad económica y sus alianzas comerciales podría facilitar un comportamiento colusorio tácito o explícito⁷⁴ en detrimento de la competencia en el proceso y la intensidad de la competencia, poniendo en riesgo que el bien público sea asignado eficientemente e incluso que pueda ser adjudicado a alguien.⁷⁵

Como último ejemplo de ponderación para la divulgación de información está la decisión del IFT de publicar datos individualizados por concesionario de servicios de telecomunicaciones y radiodifusión, como son el número de suscriptores o ingresos, con el fin de dar a conocer el estado y evolución de la concentración del mercado, detallando la participación de cada uno de los competidores, por tipo de servicio.

Antes de la creación del IFT, esta información no se hacía pública con base en la consideración de que se trataba de datos propiedad de las empresas, pero ahora se ha transparentado en razón de que la información proviene de servicios públicos concesionados que son de interés general, cuya publicidad es útil para la planeación de negocios de todas las empresas del sector, así como para el análisis de las políticas públicas.

⁷⁴ En el caso de una licitación, este comportamiento pudiera materializarse en la decisión de no participar en absoluto o sólo en aquellas porciones donde no exista competencia directa con los rivales identificados; o bien, en hacer ofertas reducidas considerando la información disponible sobre la capacidad económica y situación financiera de los rivales.

En un extremo, también pudiera reflejarse en acciones orientadas a obstaculizar la obtención de financiamiento para ciertos competidores u otras acciones equivalentes.

⁷⁵ Red Internacional de Competencia.(2006). op. cit.

Marco de obligaciones y acciones para impulsar la transparencia en las telecomunicaciones y la radiodifusión

El artículo 72, fracción V, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece de forma específica la información que deberá hacer disponible el IFT mediante la Plataforma Nacional de Transparencia, que es la siguiente:

- a) Las versiones estenográficas de las sesiones del pleno en los términos que señala la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR).
- b) Las versiones públicas de las grabaciones de las sesiones del pleno.
- c) Las versiones públicas de los acuerdos y resoluciones del pleno.
- d) El registro de las entrevistas que lleven a cabo los comisionados con personas que representen los intereses de los agentes económicos para tratar asuntos de su competencia en términos del artículo 30 de la LFTR.
- e) Los procesos de consultas públicas, el calendario de consultas a realizar y las respuestas o propuestas recibidas.
- f) Los programas sobre bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para usos determinados, con sus correspondientes modalidades de uso y coberturas geográficas que sean materia de licitación pública.
- g) Respecto del Registro Público de Concesiones, en términos del artículo 177 de la LFTR, la información pública y no clasificada de:
 - Los títulos de concesión y las autorizaciones otorgadas, así como sus modificaciones o terminación de los mismos.
 - El Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias actualizado.
 - Los servicios asociados.
 - Los gravámenes impuestos a las concesiones.
 - Las cesiones de derechos y obligaciones de las concesiones.
 - Las bandas de frecuencias otorgadas en las distintas zonas del país.
 - Los convenios de interconexión, los de compartición de infraestructura y desagregación de la red local que realicen los concesionarios.
 - Las ofertas públicas que realicen los concesionarios declarados como agentes económicos preponderantes en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión o con poder sustancial.

- Las tarifas al público de los servicios de telecomunicaciones ofrecidos por los concesionarios y los autorizados.
- Los contratos de adhesión de los concesionarios.
- La estructura accionaria de los concesionarios.
- Los criterios adoptados por el pleno del IFT.
- Los programas anuales de trabajo, informes trimestrales de actividades del IFT, así como los estudios y consultas que genere.
- Los lineamientos, modelos y resoluciones en materia de interconexión, así como los planes técnicos fundamentales que expida el IFT.
- Las medidas y obligaciones específicas impuestas a los concesionarios que se determinen como agentes económicos con poder sustancial o preponderantes, y los resultados de las acciones de supervisión del Instituto, respecto de su cumplimiento.
- Los resultados de las acciones de supervisión del Instituto, respecto del cumplimiento de las obligaciones de los concesionarios.
- Las estadísticas de participación de los concesionarios autorizados y grupo de interés económico en cada mercado que determine el IFT.
- Los procedimientos sancionatorios iniciados y las sanciones impuestas por el Instituto que hubieren quedado firmes.
- Las sanciones impuestas por la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor que hubieren quedado firmes.

Adicionalmente, la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, así como la Ley Federal de Competencia Económica, que son las principales leyes que rigen al IFT, contienen numerosas disposiciones diseñadas para transparentar el actuar cotidiano de la autoridad, lo que tiene una importancia particular considerando que el Instituto es un órgano autónomo y la transparencia, para este tipo de entidades, se vuelve un mecanismo poderoso de rendición de cuentas; ello en adición a los objetivos de proporcionar certidumbre a la industria y aminorar las asimetrías de información entre los agentes económicos, a fin de alentar las inversiones, fomentar la entrada de nuevos competidores y empoderar a los consumidores. Aquí algunos ejemplos:

- 1) El IFT debe formular y publicar un programa anual de trabajo que establece los proyectos a realizar siguiendo las líneas de acción prioritarias, objetivos y estrategias institucionales.
- 2) A más tardar el 31 de diciembre de cada año, debe publicar el programa de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico,⁷⁶ donde se identifican las bandas de frecuencias de espectro determinado que formarán parte de procesos de licitación pública, así como otras frecuencias disponibles mediante asignación directa para uso público y social, incluyendo a las concesiones comunitarias e indígenas. Esta información permite que los interesados en proveer nuevos servicios o expandir los existentes planeen adecuadamente sus inversiones, lo que promueve la concurrencia en los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión y un desempeño más sano de las empresas.
- 3) El IFT cuenta con un Registro Público de Telecomunicaciones,⁷⁷ que incluye el Registro Público de Concesiones (RPC) y el Sistema Nacional de Información de Infraestructura (SNII).
 - a. El RPC contiene, entre otros documentos, los títulos de concesión y las autorizaciones otorgadas; el cuadro nacional de atribución de frecuencias actualizado; las cesiones de derechos y obligaciones de las concesiones; las bandas de frecuencias asignadas en las distintas zonas del país, así como aquellas que hayan sido objeto de arrendamiento o cambio; los convenios de interconexión, de compartición de infraestructura y desagregación de la red local; las tarifas al público de los servicios; las ofertas públicas que realicen los agentes económicos preponderantes o con poder sustancial; los contratos de adhesión de los concesionarios; la estructura accionaria, cambios de control accionario, titularidad u operación de sociedades relacionadas con concesiones; los criterios adoptados por el pleno del Instituto, los programas anuales de trabajo y los informes trimestrales de actividades; los estudios y consultas; las estadísticas y los indicadores generados; los lineamientos, modelos de costos y resoluciones en materia de interconexión; los planes técnicos fundamentales; las medidas y obligaciones específicas impuestas a los agentes económicos preponderantes o con poder sustancial, así como los resultados de las acciones de supervisión relacionadas con su cumplimiento; los procedimientos sancionatorios iniciados y las sanciones impuestas por el Instituto que hubieren quedado firmes; así como cualquier otro documento que el pleno determine que deba incorporarse.

⁷⁶ Artículos 15 fracción VI y 59 de la LFTR.

⁷⁷ Artículo 176 de la LFTR.

- b. El SNII es una base de datos nacional georreferenciada que contiene la información de los registros de infraestructura activa, medios de transmisión, infraestructura pasiva, derechos de vía y sitios públicos; también debe incluir los bienes inmuebles que hayan inscrito los particulares para ponerlos a disposición de los concesionarios para la instalación de infraestructura.⁷⁸ Esta base de datos se encuentra reservada en términos de ley, pero se puede proporcionar acceso a la misma a concesionarios o personas que pretendan ser concesionarios o autorizados, garantizando la confidencialidad de la misma. También pueden tener acceso a esta base de datos las autoridades de seguridad y de procuración de justicia para el ejercicio de sus atribuciones.⁷⁹
- 4) El registro y, en su caso, autorización previa de las tarifas al público de los servicios de telecomunicaciones,⁸⁰ incluidos descuentos y bonificaciones, cuya consulta facilita a los usuarios tomar mejores decisiones de consumo y estimula la competencia.
- 5) La obligación de los comisionados de publicar en el portal del IFT el registro de entrevistas que lleven a cabo con los regulados,⁸¹ respecto del tratamiento de los asuntos de su competencia, donde se debe hacer constar los nombres de las personas que estuvieron presentes y los temas tratados. Este ejercicio favorece un acceso equitativo de los particulares para expresar sus preocupaciones directamente al Pleno, además de proveer transparencia sobre las actividades de los comisionados abonando a la rendición de cuentas.
- 6) En el último trimestre de cada año, el IFT debe publicar en el Diario Oficial de la Federación las condiciones técnicas mínimas de interconexión y las tarifas que hayan resultado de las metodologías de costos, mismas que estarán vigentes en el año calendario inmediato siguiente.⁸² Dichas condiciones y tarifas serán aplicables a los concesionarios en caso de que surja un desacuerdo de interconexión que deba resolver el Instituto. El conocimiento previo de las condiciones y tarifas que impondría la autoridad al resolver un desacuerdo de interconexión empodera a los operadores medianos y pequeños, al acotar el margen de actuación de los que tienen mayor poder de negociación y que en otras circunstancias podrían imponer condiciones abusivas, con lo cual al mismo tiempo se promueve una negociación más expedita de los acuerdos de interconexión.

⁷⁸ Artículo 181 de la LFTR.

⁷⁹ Artículo 188 de la LFTR.

⁸⁰ Artículos 15 fracción XXIV y 177 fracción IX de la LFTR.

⁸¹ Artículo 30 de la LFTR.

⁸² Artículo 137 de la LFTR.

- 7) Otra obligación relevante en materia de transparencia y participación ciudadana es la obligación de realizar consultas públicas para toda emisión y modificación de reglas, lineamientos o disposiciones administrativas de carácter general. Estas consultas públicas tienen como objeto cumplir con un principio de transparencia y participación ciudadana,⁸³ pero al mismo tiempo enriquecen la labor regulatoria de la autoridad al abrir la oportunidad para que distintos integrantes de la sociedad se expresen y ofrezcan sus puntos de vista sobre el proyecto regulatorio, fortaleciendo así los lineamientos y reglas de aplicación general emitidos por el IFT.⁸⁴
- 8) En la realización de consultas, el IFT ha empleado mecanismos acordes con las características y necesidades del público a quien van dirigidos los proyectos de normas. Como ejemplo se tiene la consulta sobre el anteproyecto de lineamientos generales para el otorgamiento de las concesiones a que se refiere el título cuarto de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, donde el pleno acordó ⁸⁵ efectuar tanto consulta pública, como consulta indígena, tomando en consideración el artículo sexto del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la cual establece que los gobiernos deberán consultar a los pueblos indígenas mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente. Este procedimiento específico de consulta se hizo necesario considerando que una de las categorías de concesiones sobre las que versan los lineamientos es precisamente la que se otorga para uso social indígena.

Adicionalmente a las obligaciones de transparencia previstas en la ley, el IFT ha llevado a cabo diversas acciones para poner en manos de los particulares información útil para la toma de decisiones, ya sea que se trate de usuarios que eligen un tipo de servicios y los proveedores que se ajustan mejor a sus necesidades, las empresas que requieren datos confiables para definir sus estrategias de negocios, o la academia y los especialistas que analizan la evolución del sector. Algunos ejemplos de ello son:

- El comparador de planes de servicios de telecomunicaciones, que se encuentra en la página de internet del Instituto,⁸⁶ es una

⁸³ Las consultas son obligatorias, salvo que la publicidad pudiera comprometer los efectos que se pretende resolver o se trate de una situación de emergencia.

⁸⁴ Quintana, E. (2008). p. 37.

⁸⁵ IFT. (2013). *Acuerdo mediante el cual el pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones somete a consulta pública y consulta indígena el anteproyecto de lineamientos generales para el otorgamiento de las concesiones a que se refiere el título cuarto de la Ley federal de telecomunicaciones y radiodifusión*. [Archivo PDF]. Disponible en: <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/conocenos/pleno/sesiones/acuerdodlga/piftext08041578clineamientos.pdf>, [fecha de consulta: 22 de abril 2018].

⁸⁶ Puede consultarse en: <http://comparador.ift.org.mx/indexmovil.php>

herramienta que facilita el contraste entre planes tarifarios de servicios de telecomunicaciones móviles o fijos, individuales o en paquete, incluyendo internet y televisión por cable, en relación con las necesidades de comunicación y el presupuesto de cada usuario. De esta forma, los consumidores pueden identificar los planes y proveedores que mejor satisfacen sus preferencias, disminuyendo la asimetría en la información que generalmente existe entre oferentes y demandantes. Además de beneficiar directamente a los consumidores, la toma de decisiones informada contribuye a impulsar la competencia al hacer visibles las mejores ofertas de servicios.

- El Banco de Información de Telecomunicaciones (BIT) que se encuentra en el portal del IFT⁸⁷ incorpora las mejores prácticas en términos de datos abiertos y acceso a la información. Aquí los interesados pueden realizar consultas y descargar directamente los datos eligiendo entre distintos niveles de agregación y periodos. Para construir estadísticas significativas y consistentes, desde su creación el IFT se dio a la tarea de homologar los datos operativos reportados por la industria para hacerlos congruentes con definiciones internacionales —principalmente de la Unión Internacional de Telecomunicaciones— de forma que fueran comparables entre operadores en México y también frente a los datos registrados en otros países. Así, ahora se cuenta con una base estadística sólida y confiable que permite dar seguimiento y analizar el desarrollo del sector. Cabe destacar que el acceso al BIT es libre y gratuito.

Información para distintos públicos

La actividad reguladora del IFT tiene un impacto directo en los usuarios —que incluyen prácticamente a toda la sociedad— y en las empresas relacionadas con el sector (tanto entidades públicas como privadas y público-privadas). Debido al alcance de los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión y la repercusión que tienen en la población, estos generan interés del mundo empresarial, la academia, los consultores especializados y despachos de abogados, organizaciones de consumidores y de defensa del derecho a la información, entidades gubernamentales, de los poderes Legislativo y el Judicial, autoridades electorales, entre otros.

Para que el IFT y cualquier otra entidad gubernamental establezcan una comunicación más efectiva con la sociedad, es importante considerar que el público interesado en la información es heterogéneo. En este sentido

⁸⁷ Puede consultarse en: <https://bit.ift.org.mx/BitWebApp/>

resulta relevante distinguir las siguientes características en el público objetivo: 1) el grado de conocimientos que tenga sobre el tema y 2) su capacidad para organizarse y defender sus intereses.⁸⁸ Las combinaciones posibles de estas características se muestran en la siguiente gráfica:



Fuente: Adaptado de Red Internacional de Competencia (ICN, por sus siglas en inglés) (2011).

Tomando en cuenta estas características y para que la comunicación sea efectiva, es posible determinar qué tipo de información ofrecer y de qué forma hacerlo, para lo cual es importante reconocer que cada segmento de la sociedad busca satisfacer necesidades e intereses específicos al solicitar determinada información y, por tanto, espera un contenido con distintas características:

⁸⁸ Tomado de: Red Internacional de Competencia. (2011). *Effective Communication of a Competition Advocacy Message*. [Archivo PDF]. Disponible en: <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc1095.pdf>, [fecha de consulta: 22 de abril 2018].



Fuente: Adaptado de ICN (2011).

Considerando lo anterior se puede concluir que no basta con hacer pública la información, sino que también es necesario ofrecerla de forma ágil y precisa, en un formato adaptado a los intereses y características de cada segmento de la sociedad, ya sea que se trate de consumidores, empresas, gobierno o público en general.

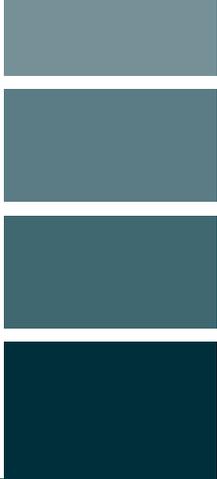
Conclusiones

La información es un insumo primordial para la toma de decisiones para el gobierno, empresas y consumidores. Un organismo público como el IFT, que es regulador y autoridad de competencia con autonomía constitucional, requiere contar con información confiable y precisa para diseñar normas adecuadas a la realidad de los mercados, reaccionar de forma precisa y oportuna a la evolución del mismo e intervenir adecuadamente frente a las distorsiones que detecte en el proceso de competencia y libre concurrencia.

Las empresas también requieren contar con información de calidad para planear sus inversiones en el mediano y largo plazo, así como para prevenir riesgos y detectar oportunidades de negocio.

Los consumidores, por su parte, precisan obtener información procesada y accesible que les permita identificar los servicios y proveedores que pueden satisfacer sus necesidades de mejor manera, así como aprovechar los mecanismos existentes para exigir el respeto de sus derechos como consumidores, usuarios o audiencias.

Así, en el caso de las telecomunicaciones y la radiodifusión, como sectores fundamentales para el desarrollo económico del país, la responsabilidad de generar y difundir información sobre la evolución de los servicios y la actuación del IFT, no sólo responde a su obligación de transparencia y rendición de cuentas, sino que va mucho más allá, tratándose de una necesidad inherente al cumplimiento de su mandato constitucional: el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones y la radiodifusión, el cual no sería posible sin impulsar la toma de decisiones informada y eficiente de todos los agentes económicos que contribuyen, día con día, con cada una de sus acciones, a lograr la encomienda del regulador.

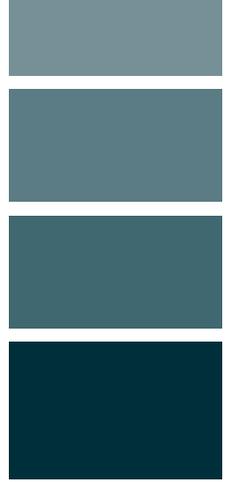


La relevancia de la información pública
para la toma de decisiones
económico-sociales en materia
de combate a la pobreza

Gonzalo Hernández Licona^{89,90}

⁸⁹ Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).

⁹⁰ Agradezco el apoyo y el trabajo preciso de Enrique Minor, Paola Vela y Edna Jaramillo para este documento.



Introducción

Cada año, el Congreso y los gobiernos (federal, estatales y municipales) le retiran dinero a los ciudadanos a través de los impuestos. Para una parte de la población esto representa el 25 por ciento de sus ingresos anuales o más. Justifican esta medida con el argumento de que lo administran para mejorar la situación de la población. Lo cierto es que no siempre queda claro cómo se invierte ese dinero y cuáles son los resultados.

Sin embargo, en un país que busca consolidar la democracia y la rendición de cuentas es fundamental que exista evidencia objetiva sobre cuáles son las prioridades que debería tener el país, sus entidades federativas y los municipios, así como qué acciones de política pública sirven y cuáles no, con el propósito de elaborar un presupuesto basado en resultados, que brinde claridad a quien pone el dinero vía impuestos: la ciudadanía.

Antes de la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), existía una demanda social creciente de transparencia y rendición de cuentas de las acciones de los diferentes órdenes de gobierno en relación con el ejercicio de los recursos públicos destinados al combate de la pobreza. Esta tarea fundamental se le encomendó al Coneval para que el país pudiera contar con información que permitiera identificar a la población en situación de pobreza. Esa información es relevante para que los programas sociales puedan alcanzar a dicha población y atender sus necesidades más apremiantes. Con ella es posible establecer un diagnóstico de las necesidades a atender en materia de pobreza, así como evaluar el éxito o no de la política social de combate a la pobreza, aunado al ejercicio de rendición de cuentas y transparencia que demanda la sociedad mexicana.

En este artículo se describen algunos alcances en la generación y uso de la información que publica el Coneval sobre la situación de la pobreza en México. Se presentan los antecedentes que dieron origen a esta información, así como la composición de la misma y la forma en que se ha empleado. Finalmente, se hace una valoración de los alcances y retos que quedan pendientes en esta importante tarea que es una de las atribuciones fundamentales que tiene el Coneval.

Antecedentes

La creación del Coneval respondió a una demanda social por transparencia y rendición de cuentas en el uso de los recursos designados para el desarrollo social. Esta demanda quedó claramente plasmada en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) promulgada en 2004, la cual establece el marco institucional para salvaguardar los derechos sociales de los mexicanos.

La LGDS no sólo encomendó al Coneval la medición de la pobreza, sino que también estableció una serie de indicadores que deben incluirse en la metodología de medición. Estos indicadores son: el ingreso corriente per cápita, rezago educativo promedio en el hogar, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación nutritiva y de calidad, grado de cohesión social y de accesibilidad a carretera pavimentada. Estos datos se obtuvieron a través del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (Art. 36, LGDS) y, a partir de ellos, el Coneval desarrolló una metodología para la medición multidimensional de la pobreza, la cual permitió dar a conocer las estimaciones de pobreza en México en el año de 2009. La periodicidad con la que se deben publicar las estimaciones también se establece en la LGDS y es por lo menos de cada dos años para cada entidad federativa y desagregada a nivel municipal cada cinco años (Art. 37, LGDS).

Gracias al trabajo del Coneval, desde 2009 se cuenta con información pública sobre pobreza, la cual es calculada con total transparencia, y cualquier persona puede replicar las estimaciones con las bases de datos que genera el INEGI y los programas de cálculo que publica el Coneval.

Parte del uso de la información de pobreza para definir política pública está contemplado en la misma LGDS, ya que las estimaciones de pobreza reportadas por el Coneval se utilizan para definir las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP), "áreas o regiones, sean de carácter predominantemente

rural o urbano, cuya población registra índices de pobreza, marginación indicativos de la existencia de marcadas insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para desarrollo social” (Art. 29, LGDS). El Ejecutivo Federal, acorde con el artículo 30 de la LGDS, deberá revisar anualmente las ZAP para los efectos de asignaciones del Presupuesto de Egresos de la Federación (Art. 30, LGDS).

Desde el inicio de sus actividades en 2005, el Coneval sustenta su quehacer en una política institucional clara y de transparencia y acceso a la información, lo que le ha permitido tener un reconocimiento social muy importante. Esta práctica institucional se reforzó posteriormente con lo establecido en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública promulgada en 2016, la cual establece la obligatoriedad de poner a disposición del público toda la información que genera en el cumplimiento de sus atribuciones de medición de pobreza y evaluación de la política de desarrollo social (Art. 72, fracc. III).

La medición de la pobreza en México

La medición de la pobreza requiere un trabajo muy importante de carácter académico, así como de recolección de información que permita realizar esta tarea con el suficiente rigor técnico y que brinde certidumbre sobre la información que se está generando. Entre 2006 y 2009, y a partir de las atribuciones que tiene el Coneval, inician los trabajos para generar la metodología y los instrumentos de recolección de información para poder medir la pobreza de acuerdo con lo establecido en la LGDS. La generación de la metodología por sí misma fue un proceso de transparencia y rendición de cuentas, ya que contó con la participación de diferentes académicos e instituciones, se organizaron seminarios y consultas con diferentes actores, lo que permitió consolidar una metodología de medición e instrumentos de recolección de información con el suficiente rigor técnico para dar certidumbre en dicha tarea.

De esta forma y desde 2009, la medición oficial de la pobreza en México es una actividad pública que se realiza con transparencia; cualquier persona, en cualquier parte del mundo puede replicar las estimaciones que da a conocer el Coneval, ya que las bases de datos y programas de cálculo, a nivel nacional, por entidad federativa y municipios, se encuentran a disposición del público, de acuerdo con lo establecido en la LGDS.

Cuadro 1

| Indicadores | Medición de pobreza, Estados Unidos Mexicanos | | | | | | | | | |
|---|---|------|------|------|------|----------------------|------|------|------|------|
| | Porcentaje | | | | | Millones de personas | | | | |
| | 2008 | 2010 | 2012 | 2014 | 2016 | 2008 | 2010 | 2012 | 2014 | 2016 |
| Pobreza | | | | | | | | | | |
| Población en situación de pobreza | 44.4 | 46.1 | 45.5 | 46.2 | 43.6 | 49.5 | 52.8 | 53.3 | 55.3 | 53.4 |
| Población en situación de pobreza moderada | 33.3 | 34.8 | 35.7 | 36.6 | 35.9 | 37.2 | 39.8 | 41.8 | 43.9 | 44.0 |
| Población en situación de pobreza extrema | 11.0 | 11.3 | 9.8 | 9.5 | 7.6 | 12.3 | 13.0 | 11.5 | 11.4 | 9.4 |
| Población vulnerable por carencias sociales | 32.3 | 28.1 | 28.6 | 26.3 | 26.8 | 36.0 | 32.1 | 33.5 | 31.5 | 32.9 |
| Población vulnerable por ingresos | 4.7 | 5.9 | 6.2 | 7.1 | 7.0 | 5.2 | 6.7 | 7.2 | 8.5 | 8.6 |
| Población no pobre y no vulnerable | 18.7 | 19.8 | 19.8 | 20.5 | 22.6 | 20.9 | 22.8 | 23.2 | 24.6 | 27.8 |
| Privación Social | | | | | | | | | | |
| Población con al menos una carencia social | 76.6 | 74.2 | 74.1 | 72.4 | 70.4 | 85.5 | 85.0 | 86.9 | 86.8 | 86.3 |
| Población con al menos tres carencias sociales | 31.7 | 28.2 | 23.9 | 22.1 | 18.7 | 35.4 | 32.4 | 28.1 | 26.5 | 23.0 |
| Indicadores de carencia social | | | | | | | | | | |
| Rezago educativo | 21.9 | 20.7 | 19.2 | 18.7 | 17.4 | 24.5 | 23.7 | 22.6 | 22.4 | 21.3 |
| Carencia por acceso a los servicios de salud | 38.4 | 29.2 | 21.5 | 18.2 | 15.5 | 42.8 | 33.5 | 25.3 | 21.8 | 19.1 |
| Carencia por acceso a la seguridad social | 65.0 | 60.7 | 61.2 | 58.5 | 55.8 | 72.5 | 69.6 | 71.8 | 70.1 | 68.4 |
| Carencia por calidad y espacios de la vivienda | 17.7 | 15.2 | 13.6 | 12.3 | 12.0 | 19.7 | 17.4 | 15.9 | 14.8 | 14.8 |
| Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda | 22.9 | 22.9 | 21.2 | 21.2 | 19.3 | 25.5 | 26.3 | 24.9 | 25.4 | 23.7 |
| Carencia por acceso a la alimentación | 21.7 | 24.8 | 23.3 | 23.4 | 20.1 | 24.3 | 28.4 | 27.4 | 28.0 | 24.6 |
| Bienestar | | | | | | | | | | |
| Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo | 16.8 | 19.4 | 20.0 | 20.6 | 17.5 | 18.7 | 22.2 | 23.5 | 24.6 | 21.4 |
| Población con ingreso inferior a la línea de bienestar | 49.0 | 52.0 | 51.6 | 53.2 | 50.6 | 54.7 | 59.6 | 60.6 | 63.8 | 62.0 |

Fuente: estimaciones del Coneval con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012, 2014 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

De igual forma, reconociendo la importancia de contar con más información para lograr una mejor toma de decisiones, el Coneval ha generado información complementaria de corto plazo para que todos los actores tomen mejores decisiones sin esperar la medición de pobreza que se publica cada dos años. Tal es el caso del Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP), un indicador que permite conocer la evolución del valor real de los ingresos laborales de los hogares mexicanos en intervalos de tiempo más cortos de lo que se podría conocer sólo con la medición de la pobreza. Si bien la ley establece que la pobreza deberá medirse a nivel estatal cada dos años y a nivel municipal cada cinco, la necesidad de contar con información oportuna para la toma de decisiones en materia de combate a la pobreza llevó a la creación del ITLP. A pesar de que no es un indicador de pobreza, ya que no toma en cuenta todos los indicadores que marca la ley, sí permite conocer cuál es la evolución trimestral del poder adquisitivo de los devengos laborales en los hogares mexicanos, el cual

es el componente más importante de los ingresos que reciben las familias mexicanas pues alrededor del 70 por ciento de las entradas de dinero en los hogares provienen de los ingresos laborales. Su evolución ha mostrado, a lo largo del tiempo, tener concordancia con la medición de la pobreza, por lo cual es un indicador que también permite anticipar cómo podría comportarse la pobreza.

Finalmente, uno de los indicadores que ha cobrado una importancia relevante en los últimos años es el valor monetario de la canasta básica alimentaria, la cual utiliza el Coneval para la medición de la pobreza. Este indicador muestra la evolución del costo de una canasta de alimentos, que se elabora siguiendo ciertos criterios nutricionales de un grupo de población y que, de acuerdo con sus patrones de consumo, logra cubrir con algunos de sus requerimientos nutricionales. Su finalidad es poder contar con una referencia monetaria contra la cual comparar los ingresos de los hogares para establecer su condición de carencia en el ámbito económico. Aunque no es su propósito original, la importancia de esta canasta se debe fundamentalmente a que se ha tomado como referencia para el establecimiento del salario mínimo.

La evaluación de la política de desarrollo social en México

El otro aspecto fundamental en las tareas del Coneval es la evaluación de la política de desarrollo social. En dicha tarea, la generación y uso de la información cobra una importancia relevante para el diseño de la política de desarrollo social y de combate a la pobreza, conocer la operación de los programas sociales e identificar las áreas de oportunidad para mejorar las acciones públicas para el desarrollo social.

La LGDS le otorga facultades al Consejo para normar y coordinar las evaluaciones de los programas sociales que operan las dependencias y entidades de la administración pública federal. La evaluación tiene como objetivo identificar, conjuntamente con las dependencias y entidades, el desempeño y las áreas de mejora de los programas y políticas y está constituido por dos tipos de componentes: normativo y de instrumentación.

En este contexto, por un lado, el Coneval ha emitido normatividad para regular sus funciones en materia de evaluación como los Lineamientos Generales de Evaluación, el Programa Anual de Evaluación, términos de referencia para los diversos tipos de evaluaciones y lineamientos para el seguimiento de recomendaciones derivadas de las evaluaciones. Por otro lado, el Coneval

también coordina las evaluaciones de los programas sociales, de los cuales hasta 2016 se habían realizado 1,735 (Coneval, 2016d).

Contar con evaluaciones no garantiza que los programas implementen cambios que mejoren su diseño y operación. Sin embargo, esta información es una herramienta fundamental para tomar mejores decisiones en torno a cómo enfrentar los problemas de pobreza y desigualdad del país para, finalmente, poder revertir esta situación.

De la misma forma, el Coneval genera otros documentos dirigidos a los diferentes actores involucrados en la toma de decisiones, como los órganos legislativos, las secretarías y dependencias vinculadas con el tema presupuestal. La gama de documentos que produce la Institución buscan poner a disposición de los tomadores de decisiones los análisis y recomendaciones sobre aspectos generales y específicos de los programas y políticas a efecto de mejorar el desempeño de la política de desarrollo social.⁹¹

Uno de los documentos que refleja buena parte de las tareas que desarrolla el Consejo es el Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que da cuenta de la situación del país en cuanto a la pobreza a partir de la evolución de sus indicadores y componentes, así como de los principales hallazgos de las evaluaciones de los programas sociales y de la política de desarrollo social. Aquí se identifican los principales retos que tiene el país en cuanto al combate a la pobreza y las áreas de mejora que los programas sociales y la política de desarrollo social deben abordar para combatir la pobreza y reducir las brechas de desigualdad en diferentes ámbitos del desarrollo social.

En el rubro de las finanzas públicas, el Coneval emite cada año el documento llamado Consideraciones para el Proceso Presupuestario, el cual tiene como objetivo impulsar un presupuesto basado en resultados. Este documento se dirige al Congreso de la Unión con información de la situación de pobreza del país, así como de los programas sociales y su contribución a la reducción de las carencias sociales de acuerdo con los resultados de sus evaluaciones.

Toda la información generada por el Coneval tiene como fundamento la necesidad de la sociedad mexicana por conocer el estado que guarda el ejercicio de los recursos públicos para el combate a la pobreza y para el desarrollo social en general. Su uso es un aspecto sustantivo para la definición de la política pública.

⁹¹ Los documentos que genera el Coneval pueden consultarse en la sección de Evaluación en la página de internet de la Institución.

Usos de la información sobre pobreza y la evaluación para la mejora de la política de desarrollo social

Como ya se ha descrito, el Coneval tiene como propósito generar información objetiva y de rigor técnico acerca de la situación de la pobreza y del desempeño de la política de desarrollo social para que sea utilizada por los tomadores de decisiones y la ciudadanía en general, con el fin de contribuir a mejorar el desempeño y la rendición de cuentas.

Por lo tanto, la utilidad de la información del Consejo radica en el uso que los tomadores de decisión hagan de los productos y de la información que genera para mejorar la política de desarrollo social, así como del empleo que la ciudadanía le dé como un instrumento para fomentar la transparencia y la rendición de cuentas. Es por eso que el Coneval tiene, como parte de la planeación de sus actividades, dar seguimiento a través de diferentes indicadores del uso de la información que genera el organismo.

La combinación de ambos factores —la generación de información y su uso— ha permitido, desde su creación en 2006 y hasta la fecha, que el Coneval cuente con más de 4,200 acciones de mejora en la política social. Parte de estas acciones se ve reflejada en la mejora de los programas sociales, la orientación de la política social y en la definición de metas y objetivos claros con una base sólida que permite medir su avance. (Coneval, 2016e).

Uno de los usos de la información que genera el Coneval se establece en el artículo 29 de la LGDS, el cual, para efectos presupuestales, establece que las ZAP deberán determinarse de acuerdo con los criterios de resultados que defina el propio Consejo. Para tal efecto envía a la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) el documento titulado Criterios Generales para la Determinación de las Zonas de Atención Prioritarias, el cual contiene, principalmente, recomendaciones en el uso de la información más reciente sobre pobreza, rezago social, marginación e ingreso laboral. Con esta información el Ejecutivo Federal determina las ZAP y publica cada año, atendiendo a los criterios establecidos por el Coneval y fundamentados en la información de pobreza, rezago social y marginación, el decreto con el que se formula la Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria.

Otra parte de la Ley donde se establece el uso de la información de pobreza es en el artículo 36. Ahí se lee que “los lineamientos y criterios que establezca el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social para la definición, identificación y medición de la pobreza son de aplicación obligatoria para las entidades y dependencias públicas que

participen en la ejecución de los programas de desarrollo social”. Es por ello que, a partir de los lineamientos para la medición de la pobreza, dados a conocer por el Coneval en el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio de 2010, se marcan los criterios de observancia obligatoria para aquellos entidades y programas “que tengan como fin o propósito la superación de la pobreza o la atención de la población en dicha situación”.

Más allá del marco normativo, la información de pobreza que genera el Coneval ha sido de mucha ayuda, tanto para apoyar la rendición de cuentas y la transparencia de la política pública, como para mejorar el quehacer gubernamental en esta materia. Hoy la ciudadanía tiene certeza de que la medición de pobreza se lleva a cabo, no sólo con rigor técnico, sino con transparencia, pues el proceso de medición de un fenómeno tan complejo requiere de credibilidad.

La información de pobreza ha sido utilizada como parte central de la política pública. Como ejemplo se puede mencionar la Estrategia Nacional de Inclusión, la cual fue diseñada por el gobierno federal y utilizó diversos elementos de la metodología de medición de la pobreza, pues tomó como base, para la definición de su población objetivo, las estimaciones de población en pobreza extrema que mostraba carencia de acceso a la alimentación. Esta estrategia se ha utilizado para coordinar de manera más adecuada las acciones de política pública de las dependencias federales, así como de los gobiernos locales en materia de pobreza. Una parte de la reducción de la pobreza y pobreza extrema entre 2014 y 2016 se puede explicar gracias a que se logró mejorar la coordinación de la política pública, a partir de contar con una medición multidimensional de ella.

Asimismo, la medición oficial de pobreza se ha usado recientemente por los gobiernos federal y estatal para priorizar programas y acciones. De los componentes de la medición de la pobreza se derivan dos de los catorce indicadores del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, los cuales son carencias promedio de la población en pobreza extrema y población en pobreza extrema con carencia por acceso a la alimentación.

También fue central en el rediseño de la fórmula del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) en 2013, el cual tienen el propósito de asignar los recursos de diferentes fondos del Ramo 33 para atender las carencias de la población en pobreza extrema.

La metodología también ha tenido repercusiones internacionales. México fue el primer país del mundo en tener una medición oficial de la pobreza.

A partir de ahí, varias naciones han trabajado para obtener un parámetro de esta naturaleza con el apoyo del Coneval. Bután, Chile, Colombia y Filipinas han instrumentado mediciones similares a las desarrolladas en México. Por su parte, Argelia, Inglaterra, Marruecos, Perú, Sudáfrica, Túnez, entre otros, han enviado comisionados al Coneval para conocer su metodología y diseñar la propia.

En un ámbito más general, desde la perspectiva de la evaluación de la política de desarrollo social, se puede decir que, con la información que se genera, el Coneval participa en tres momentos del ciclo de la política de desarrollo social:

- 1) Durante el proceso de planeación, al proporcionar información sobre el nivel y la distribución de las carencias sociales provenientes de las mediciones de pobreza y otros indicadores sociales, pues permiten identificar prioridades a nivel nacional y por unidades territoriales.
- 2) Durante el proceso de monitoreo y evaluación, al generar información a partir del monitoreo para tomar decisiones operativas en el corto plazo que mejoren la implementación de los programas, por una parte, y por la otra, al aportar información, basada en evidencia, de los resultados e impacto de las intervenciones sociales, por medio del desarrollo de diversos tipos de evaluaciones de políticas, programas y conjuntos de programas.
- 3) Durante el proceso de retroalimentación de manera general y particular; en general, al identificar los avances y áreas de oportunidad de las estrategias, políticas, programas y acciones sociales en su conjunto e integrarlos en documentos de fácil acceso y comprensión para que los tomadores de decisiones, tanto del Poder Ejecutivo como del Legislativo, para que cuenten con diagnósticos actualizados acerca de la respuesta gubernamental a las problemáticas sociales, tales como la evaluación específica de desempeño, las consideraciones al proceso presupuestario y el resumen del desempeño de los programas, entre otros y en particular, al retroalimentar la planeación al seleccionar, en coordinación con las entidades y dependencias involucradas, aquellos hallazgos de las evaluaciones considerados aspectos susceptibles de mejora (ASM) y a partir de ellos establecer compromisos que mejoren los programas.

El aprovechamiento de la información del Coneval busca que la evaluación de las acciones, programas y políticas de desarrollo social formen parte de un ciclo de política pública que propicie la mejora continua de sus intervenciones y que se orienten, fundamentalmente, a la obtención de resultados.

Para analizar el uso de la información que genera el Coneval se pueden utilizar los siguientes criterios de clasificación:⁹²

- 1) **Uso para el cambio en política o programas.** Se trata de una creación, cancelación, mejora en el diseño, cobertura, focalización, planeación estratégica y operación de políticas o programas. Lo anterior debido a que el tipo de decisión al que contribuye la mejora tiene un efecto sobre el ciclo de la política pública o programa, esto es, las mejoras identificadas, representan resultados del uso de la información como herramientas para reformular o rediseñar proyectos, programas y políticas.
- 2) **Uso para fortalecer la capacidad institucional (aprendizaje).** Es cuando el tipo de decisión involucra una mejora en los instrumentos de medición que en un futuro contribuirán a tener mejores instrumentos de monitoreo o evaluación, esto es, el desarrollo de herramientas para la medición para su implementación. De esta forma, se cuenta con información relevante que contribuye al aprendizaje, aunque no se logre un vínculo entre esta información y la toma de decisiones. Aquí se incluyen las mejoras relacionadas con la realización de diagnósticos, el uso de la matriz de indicadores de resultados, la creación de métricas para conocer la percepción de los beneficiarios, así como instrumentos para medir los resultados del programa o política.
- 3) **Uso para la opinión informada y sustentada.** Es cuando se contribuye a una discusión informada y sustentada, aun cuando no denota cambios en el proceso de planeación de la política de desarrollo social. En este criterio se incluyen las mejoras cuyo uso de la información del Consejo se utiliza para construir una argumentación en la que se identifique el uso de los datos del Coneval en la toma de decisiones o en la realización de material de investigación científica. También se consideran aquellas que sirven para impulsar la transparencia y rendición de cuentas. Asimismo, en este tipo de uso se incorporan las acciones relacionadas con el uso de la información del Coneval en artículos de investigación científica que citan al mismo como fuente de información o algún dato que genera en materia de monitoreo, evaluación y medición de la pobreza.

A partir de estos criterios se puede enumerar una serie histórica de las acciones de mejora que se encuentran integradas en la base de datos *Uso de la información del Coneval en la mejora de la política de desarrollo social*,

⁹² Coneval. (2016). *Usos de la información del Coneval en la mejora de la política de desarrollo social 2007-2016*.

2007-2016.⁹³ En esta base, para cada acción de mejora identificada se tiene información de la aportación del Consejo (datos, análisis, recomendaciones, entre otros); la mejora de desempeño identificada, quién la realizó y en qué ámbito de gobierno; el medio de verificación y la temática de la información del Coneval que se usó: monitoreo, evaluación o medición de la pobreza.

Durante el periodo 2007-2016 se identificaron un total de 4,214 mejoras que se derivan del uso que distintos actores han dado a la información que genera el Coneval en materia de monitoreo, evaluación y medición de la pobreza. Como se observa en la gráfica 1, la tendencia del número de mejoras de la política de desarrollo social a las que ha contribuido aumentó, al igual que su uso en políticas y programas para el fortalecimiento de la capacidad institucional. En el caso de su uso para brindar una opinión informada y sustentada, se observa que también ha crecido, aunque registra un menor número de acciones de mejora respecto a las otras dos categorías.

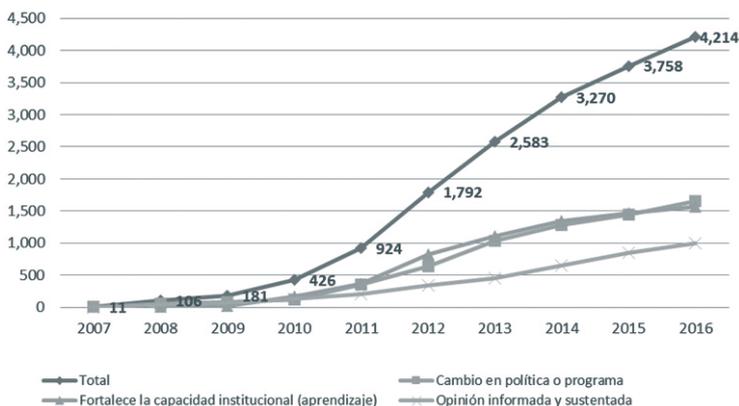
El uso de la información del Coneval para realizar cambios en políticas y programas se relaciona con la implementación anual de los programas de mejoras en sus lineamientos, en procedimientos de solicitudes de apoyos, en la sistematización para la operación y seguimiento y en la coordinación con actores involucrados, así como en la focalización y mejora de métodos para cuantificar a la población objetivo.

Entre las acciones identificadas en el uso para fortalecer la capacidad institucional o de aprendizaje, destaca el empleo de la información para mejorar los registros de la matriz de indicadores, así como de instrumentos para medir resultados y la percepción de la población objetivo.

⁹³ Véase <http://www.coneval.org.mx/quienessomos/Paginas/Uso-de-la-informaci%C3%B3n-del-CONEVAL-.aspx>

Gráfica 1.

Contribución del Coneval a la mejora de la política de desarrollo social, según su uso. 2007-2016. (Acciones acumuladas año a año)



Fuente: Coneval

Finalmente, en relación con la opinión informada y sustentada, se integró el uso que le dieron a la información del Coneval tanto tomadores de decisiones como instituciones académicas, privadas, organizaciones de la sociedad civil, centros de investigación especializados, organizaciones campesinas, estudiantes y la ciudadanía en general.

Asimismo, en esta clasificación se considera el rubro de la transparencia, en el cual destaca el empleo que le da una dependencia o entidad federativa a la información del Coneval para transparentar la información específica sobre los resultados de la evaluación y/o los indicadores de la medición de la pobreza.

Todos estos usos, así como aquellos que se derivan de diferentes convenios con los gobiernos estatales y de otros países —donde se destaca la influencia de México en la creación de los indicadores de los Objetivos del Desarrollo Sostenible bajo la agenda 2030 de la ONU, en particular en lo referente a la definición de los indicadores de pobreza—, demuestran una amplia experiencia del país en la generación y utilización de la información en materia de pobreza para la definición de política pública.

Algunas consideraciones finales

Toda esta amplia experiencia expuesta hasta aquí en la generación de información y su uso, para la definición de la política pública de combate a la pobreza en México, muestra diferentes vertientes que explican el camino que se ha iniciado en nuestro país en la rendición de cuentas de los asuntos públicos.

La pregunta es ¿qué es lo que ha permitido que en materia de generación de información para el combate a la pobreza ésta sea utilizada con cierta amplitud? Para poder responder este cuestionamiento debemos conocer cómo se dio este proceso.

Un primer elemento fue el crecimiento de la demanda social por conocer el uso de los recursos públicos en un entorno político cada vez más democrático; el cual, para el caso que nos ocupa, derivó en la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social en 2004, la cual establece el marco normativo e institucional para la salvaguarda de los derechos sociales de los ciudadanos mexicanos. Es a partir de esta ley que surge el Coneval como institución responsable de la medición de pobreza y la evaluación de la política de desarrollo social. Su estatus de autonomía técnica y de gestión, así como el rigor técnico que debe regir las tareas de esta institución y el uso de la información para efectos presupuestarios y de operación de programas sociales establecidos en la ley, tienen un efecto importante para el uso de la información que genera este Consejo.

Cabe mencionar que la institución está compuesta por un cuerpo colegiado de comisión ejecutiva integrada, principalmente, por académicos que refuerzan la autonomía y credibilidad en la información que genera el Coneval. Además, posee una política institucional de transparencia y acceso amplio a la información que sustenta su confianza. Cualquier persona en el mundo puede replicar las estimaciones que da a conocer este organismo del Estado mexicano. De igual forma, las evaluaciones que se realizan sobre los programas sociales y de política de desarrollo social, en sus diferentes modalidades, están disponibles en la página del Coneval. Una política amplia de transparencia es la piedra angular para que la información que se genera, con propósitos de interés público, pueda y deba ser ampliamente utilizada.

Otro elemento es la amplia difusión de la información. Como se muestra en esta experiencia, los diferentes productos que se generan a partir de la

información básica que se produce en medición de pobreza y evaluación, permiten que diferentes actores y tomadores de decisiones en diferentes entornos cuenten con instrumentos de análisis que les permitan tomar decisiones donde les compete actuar.

Es importante destacar que las recomendaciones que el Coneval emite a partir de la información generada de las diferentes evaluaciones no tienen carácter vinculatorio para las secretarías y dependencias que operan los programas y políticas sociales, y tal vez no sea necesario, en la medida que dicha información se genere con rigor técnico y transparencia, se utilice de manera responsable y adecuada para definir la política pública y cuente con la suficiente credibilidad de los demandantes principales de la misma que son todos los ciudadanos mexicanos. Esta información debe usarse junto con otros elementos que también son necesarios para una definición de las acciones y políticas públicas, en un entorno democrático y participativo.

Sin duda y como se muestra en este trabajo, el uso de la información del Coneval ha sido un factor importante en la reducción de la pobreza extrema, ya que la población en esta situación es la que se ha considerado como población prioritaria por atender en diferentes contextos de la definición de la política pública de combate a la pobreza, tales como en el Plan Nacional de Desarrollo y en la participación de las diferentes entidades federativas y municipios en los fondos del Ramo 33, situación que sin la suficiente información para identificar a dicha población no hubiera sido posible.

Finalmente, y como parte del proceso de generación de la información y su uso, no se pueden obviar algunas áreas de oportunidad que son importantes tener en cuenta. Una de ellas es poder mantener durante algún tiempo ciertos criterios o metodologías de medición de pobreza y evaluación, ya que si estos cambian se puede perder la comparabilidad en el tiempo, con lo cual sería difícil saber si los nuevos resultados son producto de acciones y políticas públicas basadas en información previa, o simplemente se deben a cambios de criterios en las evaluaciones y en metodologías para medir la pobreza. Sin olvidar que nuevos avances en las ciencias sociales y en las técnicas de recolección de datos, procesamiento y estimación deben ser incorporadas en la generación de información, esto debe llevarse a cabo con transparencia y rigor técnico, al mismo tiempo que deben mantenerse por un tiempo los criterios y metodologías para poder evaluar avances o retrocesos.

Otros aspectos importantes que permiten generar incentivos para el uso de la información son: la oportunidad de la información y la descomposición en grupos de población y en territorios.

Existe una demanda creciente por contar con información relacionada a la pobreza en periodos más cortos de tiempo y a niveles de mayor desagregación. La primera demanda se relaciona con el ejercicio de los recursos públicos de manera oportuna para atender necesidades apremiantes y la segunda al hecho de aplicar criterios de focalización para atender a la población más necesitada. Como se muestra en líneas anteriores, el Coneval ha atendido estos requerimientos de información con el Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP) y el Índice de Rezago Social (IRS), sin embargo y debido a su naturaleza, ambos indicadores no son por sí mismos mediciones de pobreza, aunque involucran indicadores establecidos en la ley.

La generación de información a niveles de mayor desagregación y con periodicidad más corta conlleva costos económicos muy importantes. Es por ello que una tarea hacia adelante es encontrar una adecuada combinación entre la generación de información a niveles más desagregados y recurrentes con técnicas estadísticas que permitan hacer estimaciones rigurosas y de mayor precisión a menores costos.

Sin duda el fin último de la generación de información y su uso para combatir la pobreza se sustenta en el principio básico de que “todo lo que se mide se puede mejorar”.

Referencias

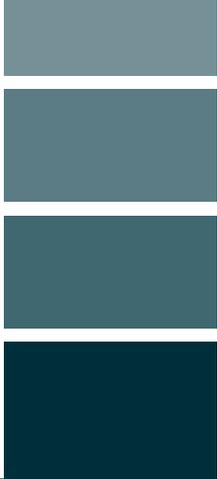
- Cámara de Diputados. (2016). Ley de Coordinación Fiscal. [Archivo PDF]. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_180716.pdf, (fecha de consulta: 4 de julio 2018).
- _____. (2016). *Ley General de Desarrollo Social*. [Archivo PDF]. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgds.htm>
- Coneval. (2014). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*, México: Coneval. [Archivo PDF]. Disponible en: http://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MEDICION_MULTIDIMENSIONAL_SEGUNDA_EDICION.pdf, (fecha de consulta: 22 de abril 2018).
- _____. (2016a). *¿Cómo se logró construir la medición de pobreza del Coneval?* [Archivo PDF]. Disponible en: [http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Como_logro_construir_la_medicion_de_Coneval%20\(1\).pdf#search=C%C3%93MO%20SE%20LOGRO%20CONSTRUIR%20LA%20MEDICION](http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Como_logro_construir_la_medicion_de_Coneval%20(1).pdf#search=C%C3%93MO%20SE%20LOGRO%20CONSTRUIR%20LA%20MEDICION), (fecha de consulta: 22 de abril 2018).
- _____. (2016b). *10 aniversario. Memorias del Coneval 2006–2016*. Ciudad de México: Coneval. [Archivo PDF]. Disponible en: <http://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Memorias/Memorias-Coneval-2006-2016.pdf>, (fecha de consulta: 22 de abril 2018).
- _____. (2016c). *Índice de rezago social 2015. Presentación de Resultados*. México: Coneval. [Archivo PDF]. Disponible en: http://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/Indice_Rezago_Social_2015/Nota_Rezago_Social_2015_vf.pdf, (fecha de consulta: 22 de abril 2018).
- _____. (2016d). *Planeación institucional 2012–2017*. México: Coneval. [Archivo PDF]. Disponible en: <http://www.coneval.org.mx/quienessomos/PlaneacionInstitucional/Documents/PLANEACION-INSTITUCIONAL-2012-2017.pdf>, (fecha de consulta: 22 de abril 2018).
- _____. (2016e). *Usos de la información del Coneval en la mejora de la política de desarrollo social 2007-2016*. Mimeo.

_____. (2017). *Informes de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2016*. México: Coneval. [Archivo PDF]. Disponible en: http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/IEPDS_2016.pdf, (fecha de consulta: 22 de abril 2018).

Diario Oficial de la Federación. (16 de junio de 2010). *Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza*. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5146940&fecha=16/06/2010, (fecha de consulta: 22 de abril 2018).

_____. (2016). *Decreto por el que se abroga la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y se expide la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5436283&fecha=09/05/2016, (fecha de consulta: 22 de abril 2018).

_____. (2017). *Decreto por el que se formula la Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria para el año 2018*. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5506088&fecha=29/11/2017, (fecha de consulta: 22 de abril 2018).

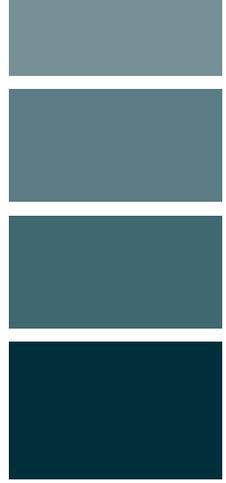


Importancia del acceso a la información para la toma de decisiones en el sector energético

Leonardo Beltrán Rodríguez,^{94,95}
César Contreras Guzmán · Araceli Cordero Vilchis

⁹⁴ Subsecretario de Planeación y Transición Energética, en la Secretaría de Energía.

⁹⁵ El autor agradece la extraordinaria colaboración de César Contreras Guzmán y Araceli Cordero Vilchis, en la elaboración de este ensayo.



Introducción

En todos los ámbitos y niveles de actividad se efectúan elecciones basadas en información. Una vez que se analizan e interpretan los datos a los que se tiene acceso, se está en posibilidad de tomar mejores decisiones.

De acuerdo con la naturaleza de la industria o sector en cuestión, la información debe ser precisa, completa, oportuna, accesible, relevante y comprensible. En la medida que cumpla con dichos atributos se estará frente a información de calidad y útil para la toma de decisiones que será analizada desde diversos propósitos de acuerdo con el segmento de interés.

Por ejemplo, para el sector público, como usuario, la información es fundamental para la elaboración, seguimiento y evaluación de políticas públicas, y como sujeto obligado contribuye a garantizar la transparencia, el derecho de acceso a la información y rendición de cuentas, brindando datos oportunos que permiten mejorar la confianza y certidumbre respecto a la acción gubernamental.

Por su parte, para el sector privado, la información es un activo estratégico que permite la toma de decisiones con mayor agilidad y certeza, así como determinar las directrices a seguir para incrementar su productividad. A medida que el sector privado obtenga datos trascendentes de forma fácil y asequible, tendrá mayores elementos para invertir y, por consiguiente, fomentar el desarrollo económico.



En cuanto al sector académico e institutos de investigación, la información les permite analizar y plantear soluciones a problemas específicos, generando oportunidades para la innovación, el desarrollo del conocimiento, la transferencia tecnológica y la formación de talento especializado.

Mientras que para la sociedad civil, la información desempeña un papel vital en la promoción y defensa de la transparencia, así como en el ejercicio de un derecho fundamental consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). La información constituye un contrapeso al propiciar las condiciones para el desarrollo de una sociedad más participativa, democrática, informada y con mejor calidad de vida. En este segmento prevalecen las organizaciones no gubernamentales, que han tenido una participación activa para promover las mejores prácticas en la implementación y supervisión de las políticas públicas.

En este sentido, la información oportuna y de calidad juega un papel fundamental en la toma de decisiones de los gobiernos, iniciativa privada, instituciones académicas y sociedad civil. Por lo cual, en el presente documento se destacarán dos puntos relativos a la importancia del acceso a la información para la conformación de la política pública y toma de decisiones, cuya implementación incide directamente en la creación de nuevas inversiones y jugadores en el sector energético:

- El primer punto se enfoca en la importancia de un ejercicio participativo e informado para el diseño y elaboración de los instrumentos de planeación a mediano y largo plazo en materia de transición energética que permiten un sector más limpio y sustentable.
- El segundo abordará los principales mercados competitivos derivados de la Reforma Energética, la cual promueve inversiones en el país, principalmente por el cambio estructural que permitió la inclusión de nuevos actores, el robustecimiento en la regulación, así como los mecanismos de transparencia.

Gobernanza energética a través de la transparencia y el acceso a la información

La normativa que regula la transparencia y el acceso a la información tiene como objetivo fundamental garantizar el derecho a la información en posesión de la administración pública, así como de cualquier persona que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad.

Conforme al artículo 3, fracción XII de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), la información de interés público es aquella relevante para la sociedad y no simplemente de interés individual y cuya divulgación resulta útil para que el público conozca las actividades que llevan a cabo los sujetos obligados.

En la actualidad, los ciudadanos pueden acceder a mejores herramientas legales y prácticas de acceso a la información, lo que les permite jugar un papel fiscalizador en el ejercicio gubernamental y fomentar el cumplimiento de la normativa vigente.⁹⁶ El acceso a la información y la participación ciudadana permite allegarse de mayores elementos para una mejor toma de decisiones que incluya una visión interdisciplinaria y propuestas más incluyentes.

Con el fin de buscar la apertura de los gobiernos a la participación ciudadana, surge el movimiento Alianza para el Gobierno Abierto, el cual, coadyuva al ejercicio de la opinión pública y toma de decisiones a través de tres pilares:

- Transparencia en las acciones, procesos y datos del gobierno.
- Colaboración al interior del gobierno y con las personas para resolver problemas conjuntamente.
- Participación activa de los ciudadanos en la formulación y ejecución de políticas.

Un componente vinculado con este movimiento son los datos abiertos,⁹⁷ a partir de los cuales se proporciona información pública en formatos que permiten su reutilización por terceros, haciendo posible que cualquier persona u organización pueda construir una nueva idea que resulte en nuevos datos, conocimientos o incluso servicios.

En relación a lo anterior, a nivel internacional, México se ha comprometido a tomar medidas apropiadas y necesarias para fomentar la transparencia. Un ejemplo es la iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (*Extractive Industry Transparency Initiative*, EITI), la cual reúne gobiernos, empresas y a la sociedad civil con el propósito de avanzar en un estándar global para promover la gestión abierta y responsable de los recursos

⁹⁶ Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). (2014). *El derecho de acceso a la información en México: Un diagnóstico de la sociedad*. [Archivo PDF]. Disponible en: http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/derecho_acceso16.pdf, [fecha de consulta: 14 de mayo 2018].

⁹⁷ De acuerdo con la fracción VI, artículo 3 de la LGTAIP, se definen como: "Los datos digitales de carácter público que son accesibles en línea que pueden ser usados, reutilizados y redistribuidos por cualquier interesado".

petroleros, gasíferos y mineros a través de toda la cadena de valor. Esto a través de ejercicios de rendición de cuentas para la mejor gobernanza de este sector.⁹⁸

A nivel nacional, en cumplimiento al artículo 84 de la LGTAIP, así como a las leyes de hidrocarburos, industria eléctrica, ingresos sobre hidrocarburos, órganos reguladores en materia energética, de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos y Ambiente, Pemex y de la Comisión Federal de Electricidad se garantiza la máxima transparencia de la información del sector, relacionada en los contratos, asignaciones, permisos, alianzas, sociedades y demás actos relacionados con la materia.

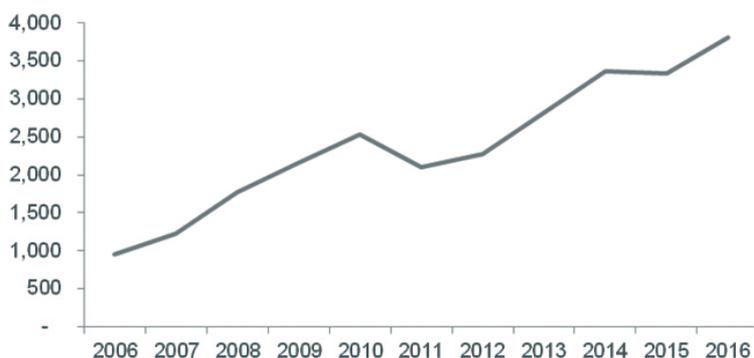
Los datos abiertos han facilitado el diseño incluyente y la ejecución de políticas públicas. Ejemplo de ello es la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT), a través de la cual, la sociedad cuenta con un mecanismo para ejercer su derecho en materia de transparencia y acceso a la información, que les permite solicitar información de manera homologada, la cual deberán proporcionar los sujetos obligados en el ámbito de sus competencias.

Conforme al artículo 50 de la LGTAIP, la PNT está conformada, fundamentalmente, de cuatro sistemas: Solicitudes de Acceso a la Información, Gestión de Medios de Impugnación, Portales de Obligaciones de Transparencia y Comunicación entre Organismos Garantes y Sujetos Obligados.

En este ejercicio de transparencia, durante el período 2006-2016, en la PNT se realizaron 26,350 solicitudes a las diversas instituciones que integran al sector energía, las cuales presentan la siguiente distribución (ver gráfico): en el periodo 2006-2012 se recibieron 13,014, mientras que entre 2013 y 2016 fueron 13,336, duplicando el número de solicitudes en tan sólo cuatro años.

⁹⁸ México es miembro de EITI desde octubre de 2017.

Número de solicitudes realizadas a los sujetos obligados del sector energía en México 2006-2016



Fuente: Elaboración propia con datos del INAI.

En el siguiente cuadro se aprecia que, previo a la Reforma Energética 2006-2012, las solicitudes de información efectuadas al sector energía, se dirigían: el 79.2 por ciento a las paraestatales como Petróleos Mexicanos (Pemex) y Comisión Federal de Electricidad (CFE), el 11.6 por ciento a la Secretaría de Energía (Sener), el 2.9 por ciento a los órganos reguladores como la Comisión Reguladora de Energía (CRE) y la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) y el 6.2 por ciento a otros organismos del sector.

Número de solicitudes realizadas a los organismos públicos, relativas al sector energía por sujeto obligado, periodos 2006-2012 y 2013-2016

| Sujeto obligado | 2006-2012 | | 2013-2016 | |
|-----------------------------|---------------|------------|---------------|------------|
| | Solicitudes | por ciento | Solicitudes | por ciento |
| Pemex | 5,819 | 44.7 | 6,076 | 45.6 |
| CFE | 4,492 | 34.5 | 4,629 | 34.7 |
| Sener | 1,514 | 11.6 | 1,438 | 10.8 |
| Reguladores (CRE-CNH) | 380 | 2.9 | 677 | 5.1 |
| Operadores independientes | - | 0.0 | 117 | 0.9 |
| Institutos de investigación | 300 | 2.3 | 317 | 2.4 |
| Otros | 509 | 3.9 | 82 | 0.6 |
| Total de solicitudes | 13,014 | 100 | 13,336 | 100 |

Fuente: Elaboración propia con datos del INAI.

Posterior a la Reforma Energética, se aprecia una ligera redistribución en la participación de los sujetos obligados: el 80.3 por ciento de consultas se realizaron a las empresas productivas del Estado; el 10.8 por ciento a la Sener, debido a la creación de los nuevos operadores independientes como el Centro Nacional de Control de Energía (Cenace) y Centro Nacional de Control de Gas Natural (Cenagas) y al robustecimiento de los órganos reguladores, para los cuales se incrementó a 5.1 por ciento. El 3.0 por ciento restante se dirigió a otras instancias del sector energía.

La tendencia muestra claramente el incremento en el número de consultas a través de los mecanismos de acceso a la información y una sociedad más participativa con mayor injerencia en la toma de decisiones y en el diseño de las políticas públicas.

a) Elaboración de la política energética mediante la participación democrática

En el caso de México, las atribuciones y responsabilidades de la Sener se encuentran definidas en el artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mismo que establece, entre otros:

- Llevar a cabo la planeación energética a mediano y largo plazo, atendiendo los criterios de soberanía y seguridad energéticas.
- Mejorar la productividad energética.
- Reducir, progresivamente, los impactos ambientales de la producción y consumo de energía.
- Incrementar el uso de las energías renovables.
- Satisfacer las necesidades energéticas básicas de la población.
- Promover el aprovechamiento sustentable de la energía.
- Apoyar la investigación y el desarrollo tecnológico nacionales en materia energética.
- Fijar las directrices económicas y sociales para las empresas productivas del Estado.

Atendiendo a dicho mandato, la Sener participó activamente en la integración del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND), documento en el cual convergen ideas y visiones, así como propuestas y líneas de acción para llevar a México a su máximo potencial a través de las metas nacionales

de: “Un México en Paz, un México Incluyente, un México con Educación de Calidad, un México Próspero y un México con Responsabilidad Global” (PND 2013-2018).

Las principales líneas de acción en el ramo de energía, fueron diseñadas en un ejercicio de participación democrática a través de mecanismos innovadores:

- Mesas sectoriales de energía para los rubros de electricidad, hidrocarburos y energías renovables y eficiencia energética en las cuales participaron destacados académicos, investigadores, empresarios, expertos en la materia, servidores públicos y miembros de la sociedad civil.
- Foros estatales celebrados en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, en las ciudades de Hermosillo, Sonora (18 de abril de 2013) y Chihuahua, Chihuahua (19 de abril de 2013), los cuales fueron liderados por el titular de la Sener. Las aportaciones e iniciativas de los participantes fueron integradas al documento del PND.
- Foro de Consulta Ciudadana, celebrado en la Ciudad de México el 9 de mayo de 2013. En dicho evento la Sener lideró las actividades de la mesa México Próspero: Energía, en la cual se plasmaron las opiniones y propuestas de expertos e investigadores reconocidos en la materia.

Conforme a las mejores prácticas de gobierno abierto y de acuerdo con el Sistema Nacional de Planeación Democrática, establecido en el Numeral A del artículo 26 de la CPEUM y el Capítulo Segundo de la Ley de Planeación, el cual es un instrumento que sirve para guiar las acciones de las dependencias y entidades de la administración pública Federal y coordinar sus esfuerzos para lograr la consecución de las metas nacionales establecidas en el PND, desde una perspectiva nacional, regional y de cooperación interinstitucional, se elaboran los instrumentos rectores y de política pública del sector energía.

A partir de los resultados de estos ejercicios participativos e incluyentes, se elaboraron y conformaron los documentos rectores para el sector:

- El Programa Sectorial de Energía (Prosener) considera los escenarios de oferta y demanda de energía a mediano y largo plazos en el país. A partir de estos, se desarrolló la política energética para: asegurar el suministro de energéticos, promover que el sector opere bajo

los mejores estándares de calidad a nivel internacional, impulsar la diversificación de fuentes primarias de energía, promover la mitigación del impacto ambiental y fomentar el uso racional de la energía.

- La Estrategia Nacional de Energía (ENE) es un documento a largo plazo (15 años), define la dirección de la política energética de México para que sirva como una palanca para el desarrollo del país y que, a la par, incorpore a todos los mexicanos a los beneficios que derivan del acceso y consumo de la energía.

El PND, el Prosenar y la ENE fueron elaborados con base en un enfoque consultivo e incluyente en el seno del Consejo Nacional de Energía, en el que participaron representantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo, gobiernos estatales, autoridades locales, instituciones públicas de educación superior e investigación científica, así como los sectores social y privado, para contribuir en la planeación energética.

A través de estos mecanismos se presentaron los análisis de los retos a los que se enfrentaba el sector energético, se dialogó sobre cómo deberían superarse, se recabaron comentarios y sugerencias, y se conformó una visión consensuada y plural de los instrumentos rectores de la política energética.

En estos documentos rectores se incorporó un conjunto de indicadores, que son una herramienta de gran utilidad para el diseño y seguimiento de las políticas públicas, ya que miden el desempeño y corrigen las tendencias de los mismos.

En el apartado de Transparencia del portal electrónico de la Sener se publican los informes que integran el seguimiento a dichos indicadores, así como información de diversas entidades del sector energía en relación con los logros obtenidos, acciones y actividades realizadas en cumplimiento a las obligaciones establecidas en la normativa que regula el tema.

b) Reforma Energética y su implementación

Entre los retos de fondo que enfrentaba el sector energético, identificados en los diagnósticos,⁹⁹ destacaban para su atención:

⁹⁹ Presidencia de la República. (s.f.). *Diagnóstico del Sector Energético*. Disponible en: <http://presidencia.gob.mx/reformaenergetica/#!/diagnostico>, [fecha de consulta: 14 de mayo 2018].

- Requerimientos de mayor capital para aprovechar el potencial de hidrocarburos ubicados en lugares de difícil acceso que necesitan mejor tecnología, más experiencia y mayor inversión.
- A pesar de que bajo ciertos esquemas los particulares y empresas privadas podían generar energía eléctrica, los beneficios de una generación más barata y sustentable se quedaba en manos de unos pocos, debido a las limitaciones legales existentes y limitando el acceso a tarifas competitivas.
- Debido a la falta de capacidad técnica y financiera, México presentaba un retraso significativo en el despliegue de energías renovables, a pesar de su privilegiado potencial.

Para atender dichas áreas de oportunidad, se estudiaron diversos modelos a fin de identificar las mejores prácticas enfocadas a desarrollar y consolidar una industria energética competitiva y productiva.

De esta manera, el 20 de diciembre de 2013, el titular del Ejecutivo Federal promulgó la Reforma Energética, a partir de la cual se modifican los artículos 25, 27 y 28 de la CPEUM para crear las condiciones que permitan acelerar el proceso de modernización del sector energético en nuestro país, tanto en el subsector de hidrocarburos, como en el eléctrico.

Con la Reforma Energética, las empresas del Estado, complementadas con la inversión privada, promueven la competitividad del sector, garantizan la seguridad de abasto y aseguran la ejecución de proyectos. Lo anterior, permitirá fomentar el impulso al desarrollo de actividades productivas, lo cual trae como beneficio incorporar a la población en un círculo virtuoso de crecimiento y desarrollo económico.

En agosto de 2014 se publicaron las leyes secundarias de la Reforma Energética, siendo estas 21 leyes (nueve de reciente creación y 12 modificadas) a partir de las cuales se introdujeron cambios significativos en la estructura institucional. Este cambio estructural —caracterizado por la creación de mercados a lo largo de toda la cadena de valor y la transparencia en el acceso a la información y en los procesos licitatorios— ha sido fundamental para que nuevas empresas se integren a los mercados.

El fortalecimiento de los órganos reguladores de energía como la CNH y la CRE, para normalizar la participación de empresas públicas y privadas, generó diversas atribuciones y/u obligaciones específicas, entre las cuales destacan, en el tema que nos ocupa, las siguientes:

- Requerir información directamente a los terceros que tengan cualquier relación de negocios con los sujetos regulados en el ámbito de su competencia.
- Conformar el Consejo de Coordinación del Sector Energético, el cual tiene entre sus atribuciones, implementar sistemas de información compartida y de cooperación institucional.
- Establecer y mantener actualizado un registro público de las actividades realizadas por su órgano de gobierno, favoreciendo el principio de máxima publicidad y disponibilidad de la información.
- Establecer y administrar el Centro Nacional de Información de Hidrocarburos, que contendrá información de los estudios sísmicos, así como de los núcleos de roca obtenidos de los trabajos de exploración y extracción.

Para normar y garantizar la seguridad industrial y la protección ambiental, a lo largo de la cadena de valor de los hidrocarburos, se creó la Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente, que dentro de sus atribuciones en la materia, se encuentran la publicación de un informe anual sobre sus actividades, requerir a los regulados la información y documentación necesaria para el ejercicio de sus atribuciones, la exhibición de dictámenes, reportes técnicos, informes de pruebas, contratos con terceros, estudios, certificados o cualquier documento de evaluación de la conformidad.

Para operar los mercados de electricidad y gas, así como generar los respectivos mecanismos de competencia, se crearon el Centro Nacional de Control de Energía (Cenace) y el Centro Nacional de Control de Gas Natural (Cenagas), como nuevas entidades descentralizadas, las cuales se encuentran sujetas al cumplimiento de la normativa en materia de transparencia y acceso a la información.

Asimismo, se incorporan los temas sociales en las normativas de hidrocarburos y de la industria eléctrica, al establecer a los asignatarios, contratistas o interesados la obligación de presentar ante la Sener una evaluación de impacto social, como requisito para el desarrollo de proyectos energéticos.

Importancia de la información en el diseño de los instrumentos para la transición energética a través de la democracia participativa

Como último eslabón de la Reforma Energética, en diciembre de 2015, se publicó la Ley de Transición Energética (LTE), la cual prevé la creación de un Consejo Consultivo para la Transición Energética (CCTE), con la participación de la sociedad civil, sector privado, académico y el poder Ejecutivo. Uno de sus objetivos es coadyuvar en el diseño de los instrumentos de planeación, siendo estos:

- La estrategia de transición para promover el uso de tecnologías y combustibles más limpios (ET).
- El Programa Especial de la Transición Energética (PETE).
- El Programa Nacional para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía (Pronase).

Como primera tarea del CCTE y para dar cumplimiento a lo establecido en la LTE, se le instruyó coadyuvar en la elaboración de la ET, que es el instrumento rector de la política nacional en el corto (la presente administración), mediano (15 años) y largo plazos (30 años), que establece las acciones que deberán ser ejecutadas, incluyendo el PETE y el Pronase.

Para conformar el contenido de la ET, se revisaron las mejores prácticas internacionales en transición energética de Australia, Canadá, España, Francia, Japón y Nueva Zelanda, entre otros.

La recopilación de información fue un proceso que involucró a diferentes actores nacionales del sector, sus acciones y programas y el análisis de las condiciones técnicas, científicas, tecnológicas, económicas, financieras, fiscales, ambientales y sociales futuras de la infraestructura de explotación, producción, transformación, transmisión, distribución y uso final de la energía.

Para robustecer la ET se crearon cuatro grupos de trabajo (GT) conformados por 492 representantes de los sectores energético, público y privado,¹⁰⁰ con la finalidad de realizar un diagnóstico en materia de transición energética, analizar la situación nacional y las tendencias internacionales de la eficiencia energética y las energías limpias, así como identificar políticas y acciones para la ET.

¹⁰⁰En los GT participaron 492 integrantes, distribuidos de la siguiente manera: 53 en el de producción, 87 en el de consumo, 297 en el de eficiencia energética y 55 en el de almacenamiento.

Como resultado se obtuvieron un total de 451 opiniones a través de encuestas, ponencias, documentos compartidos y propuestas, a partir de las cuales se cumplió con un requisito fundamental de planeación democrática: la consulta y la opinión de los ciudadanos, a partir de las cuales se robusteció la planeación en materia de transición energética.

La ET fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de diciembre de 2016 y las métricas que se establecieron para la producción de energías limpias retoman el mandato de la LTE, de contar con el 35 por ciento de la generación eléctrica a partir de energías limpias en el 2024, hasta alcanzar al menos el 50 por ciento en el 2050.

Los mecanismos identificados para alcanzar dichos objetivos son, principalmente:

- Un mercado eléctrico mayorista que inició operaciones en 2016, a partir del cual se habilita a los consumidores a que tengan la posibilidad de elegir y comprar energía con las mejores condiciones de precio, calidad y servicio.
- La creación de los certificados de energías limpias, a partir de los cuales se garantiza que los participantes del mercado consuman un mínimo de energía limpia. Para dar certeza a dicha participación se estableció una meta progresiva del 5.0 por ciento en 2018, 5.8 por ciento en 2019, 7.4 por ciento en 2020, 10.9 por ciento en 2021, hasta alcanzar un 13.9 por ciento en 2022.
- A través de las subastas de energías limpias de largo plazo, se establecieron esquemas de mercado que garantizan la demanda y dan certeza a la inversión.
- Para asegurar el libre acceso a la red de transmisión y la correcta operación del mercado, se creó el Cenace, como un operador independiente del sistema eléctrico.
- Para asegurar que las reglas del juego fortalezcan el modelo de mercado, impulsen la competitividad y se asegure el cumplimiento del portafolio de generación limpia, se dotó de independencia técnica, financiera y operativa a la CRE.

Para promover el aprovechamiento sustentable de la energía, la ET estableció una meta nacional de eficiencia energética para disminuir la utilización de energía por unidad de Producto Interno Bruto, al reducir en 1.9 por ciento anual la intensidad energética entre 2016 y 2030 y 3.7 por ciento entre 2031 y 2050. Para conseguir este objetivo se consideran las siguientes políticas y acciones:

- Consolidación del sistema de normalización en el que intervienen 30 normas oficiales mexicanas de eficiencia energética vigentes, un sistema de evaluación de la conformidad encargado de su cumplimiento, ocho organismos de certificación, 71 laboratorios de prueba y 205 unidades de verificación.
- Implementación de sistemas de gestión de energía, a partir de los cuales se impulsa el aprovechamiento sustentable en los usuarios con un patrón de alto consumo.
- Adopción acelerada de tecnologías eficientes, que permite impulsar el uso de equipos con menor consumo energético, a través de instrumentos innovadores de financiamiento e incentivos energéticos diseñados a la medida de la industria, comercio, hogares y servicios públicos municipales.

En cuanto al acceso a la información, los mecanismos antes descritos se rigen bajo el principio de máxima publicidad, así como la obligación de facilitar la transparencia en la información, tomando en consideración el interés público, la integridad, el funcionamiento eficiente del mercado, la competencia económica y la protección de los consumidores.

Reforma Energética, promoviendo el desarrollo del sector por medio de la creación de mercados con transparencia y acceso a la información

La implementación de la Reforma Energética dio lugar a un cambio de paradigma para la creación y funcionamiento de los nuevos modelos de mercado, impulsando así el desarrollo de toda la cadena de valor de hidrocarburos y electricidad a través de distintas herramientas y mecanismos que incentivan la participación tanto de las empresas productivas del Estado como de las empresas privadas.

El establecimiento de reglas claras asegura la participación en igualdad de circunstancias, lo que permite el desarrollo de una industria energéticamente sustentable, competitiva y eficiente. Este nuevo modelo, caracterizado por la competencia de mercado y transparencia en los procesos de licitación, está atrayendo inversiones y asimilando nuevas tecnologías que permiten minimizar los riesgos financieros para el Estado. Además, aseguran los mejores retornos para los inversionistas y reflejan precios competitivos establecidos por los mercados.

Ejemplo de estos procesos de máxima transparencia y apertura, son las rondas del sector hidrocarburos, a partir de las cuales se celebraron siete licitaciones públicas para permitir que nuevos participantes se incorporaran a las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos con las mismas oportunidades, robusteciendo el sistema industrial y diversificando la colaboración y presencia de empresas de diferentes escalas y nacionalidades.

Los participantes de estas licitaciones tuvieron acceso a la información de los campos, misma que se puso a disposición a través del cuarto de datos creado por la CNH. La certeza jurídica generada a través de la Reforma Energética y la transparencia en los procesos de las cuatro licitaciones de la ronda uno y las tres licitaciones de la ronda dos, permitieron una competencia imparcial con los más altos estándares a nivel internacional en materia de transparencia que condujo a la adjudicación de 70 contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos a 66 empresas de 17 países, incluyendo la primera asociación con Pemex.

Por primera vez en los procesos de contratación pública en el país, cada una de las licitaciones fue transmitida en tiempo real a través de las páginas de internet <https://www.gob.mx/cnh/> y <http://rondasmexico.gob.mx/>.

Con el objeto de multiplicar el volumen de información sísmica actual, contribuir en la identificación de nuevas oportunidades exploratorias, incentivar a las empresas a utilizar en sus estudios la tecnología más avanzada y promover la formación de nuevas empresas, la CNH conformó el Centro Nacional de Información de Hidrocarburos, el cual cuenta con 12 petabytes de información correspondiente a datos de sísmica de adquisición y sus diversos procesamientos tanto de 2D como 3D. Los investigadores e interesados en el sector pueden acceder a estos datos mediante una solicitud.

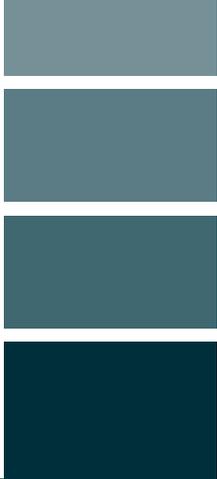
En materia de petrolíferos se ha avanzado en la liberación de la importación y comercialización de combustibles, otorgando permisos de importación de gasolinas, diésel, gas L.P. y turbosina. A través de una hoja de ruta se flexibilizaron gradual y ordenadamente los precios de gasolinas y diésel para permitir que los mercados transiten de un modelo de proveedor único, a un esquema abierto y competitivo que permite la entrada de nuevos participantes.

Para el sector eléctrico, destacan las tres subastas concluidas de largo plazo, a partir de las cuales se impulsa la competencia para obtener energía más barata y más limpia, y que dan como resultado el desarrollo de proyectos eólicos, solares, hidráulicos y geotérmicos en 17 estados del país: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas. Se establecerán 35 empresas de generación energética, las cuales añadirán aproximadamente 7 mil megawatts de nueva capacidad limpia, que se traducirán en cerca de 8,600 millones de dólares de inversiones.

Los mecanismos de mercado antes descritos coadyuvarán a cumplir las métricas definidas en la LTE en materia de energías limpias. Para dar seguimiento a las mismas se publica, de manera semestral, el Reporte de Avances de Energías Limpias en la Matriz Energética.¹⁰¹

En resumen, la implementación de la Reforma Energética ha permitido la creación de un mercado competitivo, promoviendo la transición hacia un aprovechamiento sustentable de la energía, el incremento gradual de las energías limpias en la matriz energética nacional, la reducción de la huella de carbono del sector energía, privilegiando en todo momento la transparencia como elemento fundamental del actuar público y reconociendo la relevancia que el tema reviste en los diversos ámbitos y aspectos que han sido abordados.

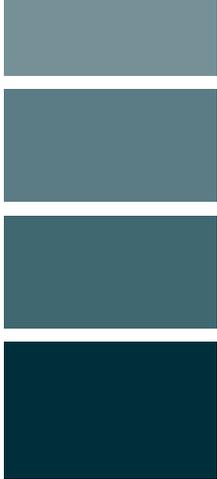
¹⁰¹Secretaría de Energía. (2017). *Reporte de Avances de Energías Limpias en la Matriz Energética*. Disponible en: <https://www.gob.mx/Sener/documentos/informe-sobre-la-participacion-de-las-energias-renovables-en-la-generacion-de-electricidad-en-mexico-al-30-de-junio>, [fecha de consulta: 14 de mayo 2018].



Propuesta de un formato ideal
para la realización de subastas
de hidrocarburos y su relación
con la transparencia

Alejandro I. Castañeda Sabido¹⁰²

¹⁰²Profesor-investigador de El Colegio de México.



Introducción

Como lo indica Krishna (2002), las subastas se han utilizado desde hace muchos años. Heródoto señala que se usaron en Babilonia desde el 500 a.C.¹⁰³ Hoy en día, una infinidad de objetos se venden a través de ellas: obras de arte, pescados, joyería, electricidad, derechos de exploración de hidrocarburos, empresas del Estado, derechos para construir infraestructura, bonos de gobierno, etc. También se han propuesto subastas para vender bonos de carbono.

Los analistas han acuñado el término “la maldición del ganador”, que ocurre cuando muchos postores tienen el mismo interés por un bien, cuyo valor real es incierto. Esto sucede cuando el bien a vender se subasta en un formato de sobre cerrado. En este contexto, ganar puede indicar malas noticias, pues el vencedor, probablemente, sobrevaluó su adquisición y está pagando de más. El ejemplo más antiguo de “la maldición del ganador” se remonta al Imperio romano. En el año 193 d.C. la guardia pretoriana, después de matar al emperador Pertinax, resolvió subastar “el reino” al mejor postor. El ganador, Didius Julianus, fue declarado emperador por haber hecho la mayor puja (25 mil sestercios por soldado), sin embargo, su gusto duró sólo dos meses, pues fue decapitado.¹⁰⁴

El ejemplo anterior nos muestra que las subastas no son un tema simple, pues su resultado depende de diversos factores como las características del bien, las veces que éste se ha subastado, la información con la que cuentan los postores, el número de participantes, etc.

En los últimos 12 años, los posgrados de Economía con mayor prestigio a nivel mundial han impartido cursos de diseño de mercados. La razón de su existencia

¹⁰³Véase Krishna. (2002). p.1.

¹⁰⁴Véase Krishna, op. cit. p. 1.

es tratar de entender los incentivos de quienes participan en un mercado, para tratar de diseñar reglas de operación de los mercados que permitan un eficiente funcionamiento. En la Universidad de Stanford lo imparte el profesor Paul Milgrom¹⁰⁵ y, en Harvard, Alvin Roth (ganador del premio Nobel).

La asignación de *slots* en los aeropuertos congestionados (como el John F. Kennedy) es un ejemplo de cómo se pueden aplicar los esquemas de diseño de mercados. La designación de los horarios entre las aerolíneas es ineficiente porque se rige por “el principio de antigüedad” (lo obtiene el que primero lo solicita). Además, los precios no juegan un rol determinante, esto debido a la ausencia de un mecanismo de tasación y a la falta de un mercado secundario. En este contexto, una subasta ascendente o bien combinatoria¹⁰⁶ podría resolver el problema porque como no existen precios, las compañías utilizan aviones pequeños, a pesar de que el aeropuerto está saturado. Si los *slots* fueran comerciables y se subastaran, existiría un incentivo que incentivaría a las aerolíneas a cambiar sus aviones por algunos más grandes o, en su defecto, aterrizar en otro aeropuerto y vender sus *slots* en el mercado. Esto permitiría un uso más eficiente de las instalaciones aeroportuarias.¹⁰⁷

Desde la perspectiva del análisis de subastas y dependiendo del formato de subasta y de las características de los postores, así como de la información con la que cuentan cuando hacen sus pujas, las subastas pueden dar más o menores ingresos a los vendedores.

Asimismo, en las subastas también se puede elegir, a través de las reglas de asignación, a los postores que le van a dar el mejor uso a los bienes que venden, es decir, a aquellos postores que le van a dar un fin eficiente a los mismos. Esto último es muy importante y lo ilustra claramente el ejemplo anterior, cuando planteamos que un mecanismo de precios permitiría que aviones más grandes aterricen en un aeropuerto saturado. El mandato constitucional del artículo 28 instruye a la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece) a buscar el funcionamiento eficiente de los mercados.

¹⁰⁵Paul Milgrom, dio el discurso de aceptación del premio Nobel de William Vickrey, quien no pudo asistir a la ceremonia pues murió en un accidente. El premio se lo otorgaron en octubre y tendría que haberlo recibido en diciembre. Por esa razón, la Academia le pidió a Paul Milgrom que diera el discurso.

¹⁰⁶Subasta ascendente es en la que se ofrecen múltiples bienes al mismo tiempo y los postores pueden, en principio, pujar por cualquier bien o combinación de éstos. La subasta termina cuando no hay nuevas posturas. Se argumenta que sería adecuada porque permite la venta de varios *slots* al mismo tiempo.

¹⁰⁷Véase: Milgrom, P. (2017). *Discovering Prices: Auction Design in Markets with Complex Constraints*. Columbia: Columbia University Press.

En este trabajo se analizará el tema de subastas de hidrocarburos. Su objetivo es evaluar los distintos aspectos que lo componen, como son la eficiencia, la maximización del ingreso y la transparencia del proceso para discutir su nivel de competencia.

En la primera parte de este estudio se examinan las características de los bienes a subastar, después se debaten, brevemente, algunos hechos ocurridos en México sobre las subastas de hidrocarburos. Posteriormente, se explican los distintos formatos y se comparan sus propiedades. Asimismo, se estudian las decisiones de la Cofece y sus fundamentos en relación con este tema y se hace una propuesta para la realización de una subasta ideal. Finalmente, se aborda el asunto de la transparencia en las subastas de hidrocarburos, en la medida en que es una materia fundamental para el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) y para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Características de la subasta de hidrocarburos

La primera característica es que se subastan varios campos petroleros al mismo tiempo. Esto implica que tenemos una subasta de bienes múltiples para lo cual debe diseñarse un formato adecuado.

Se tiene la posibilidad de que existan complementariedades entre los bienes a subastar o bien sustituibilidad entre ellos. Por complementariedades nos referimos a que la adquisición del derecho a explotar un campo petrolero puede significar la reducción en costos de en costos de usufructuar uno contiguo. Alternativamente, los bienes pueden ser sustitutos, es decir, un campo petrolero puede tener las mismas características geológicas que otro y los postores podrían estar contentos al adquirir cualquiera de los dos. En este caso, los bienes son sustitutos.

La segunda característica es que el valor de los campos petroleros es similar desde las perspectivas de los postores. Es decir, todos tienen una evaluación común. El monto y calidad del petróleo que puede ser extraído del campo es igual para todos los posibles compradores y la tecnología de extracción está disponible para todas las empresas interesadas en adquirirlos.¹⁰⁸ Sin embargo, las compañías participantes en la subasta no tienen el conocimiento completo sobre el valor real del campo, a pesar de que la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) publica estudios a

¹⁰⁸Si analizamos la industria petrolera encontraremos que existen compañías que venden la tecnología de extracción a cualquier interesado y qué, usualmente, no están integradas con las empresas extractoras. Por lo tanto, la tecnología está disponible para cualquiera que dese usarla. Un ejemplo es Schlumberger.

los que pueden tener acceso.¹⁰⁹ Como sea, la industria petrolera se rige por la idea de que cada geólogo tiene una opinión individual. Lo anterior nos lleva a declarar que, para las empresas participantes, el campo vale igual y ninguna tiene información suficiente, pues cada una cuenta con especialistas que, antes de la licitación, les proporcionan información parcial sobre el costo de los campos petroleros.

En este contexto, si la subasta se realiza a sobre cerrado, es posible que ganarla no sea una buena noticia, pues significa que el ganador sobreestimó el valor del campo (recordemos que el valor es similar para todos, el problema es que nadie puede tener una estimación precisa de éste). Esto es lo que la literatura de subastas ha llamado “la maldición del ganador”. (Véase la introducción de este trabajo).

En el cuadro se muestra un resumen de las subastas realizadas hasta la ronda 1.4.

| Ronda 1 | Bloques licitados | Bloques adjudicados | Empresas precalificadas | Rango de empresas que presentaron pujas por un mismo bloque | Se reveló precio de reserva |
|---------|-------------------|---------------------|-------------------------|---|-----------------------------|
| 1.1 | 14 | 2 | 25 | 0-5 | No |
| 1.2 | 5 | 3 | 26 | 0-9 | Sí |
| 1.3 | 25 | 25 | 51 | 1-21 | Sí |
| 1.4 | 10 | 8 | 10 | 0-4 | Sí |

En la ronda 1.1 se licitaron 14 bloques a sobre cerrado y se adjudicaron sólo dos, en los cuales hubo más de dos participantes (3 y 5). Asimismo, en varios bloques participó sólo un pujador, el cual no alcanzó el precio de reserva, que se reveló en la siguiente ronda.

Debemos decir que la fijación del precio de reserva es altamente arbitraria pues se fija con la información parcial de los estudios geológicos con los que se cuenta. Es como si el vendedor fuera un postor adicional con información parcial sobre los recursos prospectivos y fijara una postura, los participantes que desean ganar sólo tienen que superarla, adicionalmente, el precio de reserva público puede ser utilizado como un instrumento de colusión. Más adelante, en el formato de subasta ideal, plantearemos que no es necesario

¹⁰⁹Relacionado con el tema de transparencia, la CNH tiene un rol fundamental pues, esta institución, pone a disposición, de todos los postores, la información geológica con la que cuenta para nivelar “el campo de juego”. En este sentido, la transparencia de la información coadyuva a igualar la posibilidad de los participantes en una subasta.

fijar un precio de reserva y que será el mecanismo de subastas el que revelará el precio apropiado.

En la ronda 1.2 hubo un par de bloques con más de dos participantes (5 y 9), un bloque con uno sólo y los otros dos no tuvieron pujas. En la ronda 1.3 se adjudicaron los 25 bloques licitados. Sin embargo, en seis de ellos los ganadores no suscribieron los contratos respectivos. En cinco, la diferencia entre el ganador y la segunda postura resultó ser muy amplia.

Una vez que el ganador conoce la diferencia en posturas, puede contemplar la alternativa de absorber el costo de la penalización por no contratar, ante la perspectiva de pérdidas mayores en el futuro por haber cometido un error de valuación significativo. Existen otros siete bloques en que la diferencia entre el primero y segundo lugar fue superior a 20 por ciento (dos mayores a 40 por ciento) pero que sí firmaron el contrato.

Existen otros siete bloques en que la diferencia entre el primer y segundo lugar fue superior al 20 por ciento y dos más al 40 por ciento, los cuales sí firmaron el contrato. En la ronda 1.4 (aguas profundas) se localizan 10 áreas contractuales, en dos de ellas encontramos un par de competidores, en cinco sólo un participante, un área tuvo más de dos (4) y otras dos se declararon desiertas.

En todos los casos, la Comisión Nacional de Hidrocarburos publicó la lista de participantes. Por el formato de la subasta, los competidores sabían cuál era el número potencial de postores para cada bloque. Dadas las estrategias de puja en una subasta a primer precio a sobre cerrado, la literatura analítica nos indica que a medida que el número de potenciales participantes aumenta, los postores reducen sus pujas por debajo de sus estimaciones iniciales con el fin de evitar caer en la “maldición del ganador”.¹¹⁰ Esta situación también desincentiva la presentación de posturas en bloques en donde los postores tienen considerable incertidumbre sobre los probables rendimientos. Esto explicaría por qué en todas las rondas varios bloques quedaron desiertos. En la única ronda que no tuvimos bloques desiertos encontramos alguna evidencia de “la maldición del ganador”, que orilló a algunos participantes a no firmar los contratos y pagar el castigo.

Con el fin de maximizar el rendimiento del Estado y evitar posturas medrosas para no caer en “la maldición del ganador”, este trabajo propone una subasta alternativa basada en el descubrimiento de precios que permite agregar la información (parcial) que tienen todos los postores y permitir que éstos actúen de forma más agresiva, lo que implicaría mayores ingresos para el Estado mexicano.

¹¹⁰Véase Krishna op. cit., p. 85.

Formato de subastas y comparaciones

Una subasta de múltiples bienes es un método de asignación de varios productos comerciales a un conjunto de compradores potenciales donde se decide la concesión o adjudicación sobre la base de las posturas de los pujadores.

Usualmente, los bienes se asignan a los postores que hacen las pujas más altas. Sin embargo, dependiendo del tipo de subasta, la regla de pago varía. A veces el pago del postor que hace la mayor puja es la del postor que hace la segunda mejor cuando se está vendiendo un solo bien. En el caso de múltiples bienes, el equivalente es el concepto de costo de oportunidad para determinar el pago de los postores ganadores. Las subastas de hidrocarburos son de bienes múltiples, pues se subastan varios bloques al mismo tiempo.

A este tipo de subastas se le conoce como *Vickrey*, el ganador es aquel que hace la puja más alta por el conjunto de bienes, sin embargo, no se paga ésta, sino la segunda mejor (esto se llama costo de oportunidad). Las subastas de tipo *Vickrey* tienen propiedades óptimas en términos de los pagos que se hacen y generan asignaciones eficientes.¹¹¹ Además, logran incentivos para forzar a los postores a revelar sus valuaciones. Cuando se subastan bienes múltiples, es muy difícil implementar una subasta de *Vickrey* pues implica cálculos muy complejos para cada uno de los postores. Por esta razón se han propuesto diferentes esquemas para subastar bienes múltiples, con propiedades similares a ésta.

Existen varios tipos de subastas para asignar bienes múltiples. Entre las más conocidas tenemos la subasta ascendente o tipo *clock*, la subasta simultánea ascendente y una subasta simultánea a sobre cerrado de los bienes múltiples. Algunas tienen propiedades que las acercan más a la subasta de tipo *Vickrey* que otras. Es necesario conocer las ventajas y desventajas de cada una para entender por qué es deseable implementar las propuestas sugeridas en el documento.

La subasta a sobre cerrado es en la que todos los postores hacen una puja por cada uno de los bienes a subastar de manera secreta y el ganador se decide de acuerdo con el precio más alto para cada uno de los bienes subastados. El ganador paga la puja que escribió en el sobre. La utilidad de esta subasta depende de las características de los postores, así como del concurso. Cuando se trata de un solo bien y las valuaciones de los postores son independientes

¹¹¹ Asignación eficiente significa que no hay desperdicio de recursos. Por ejemplo, una asignación ineficiente en el contexto de las subastas de hidrocarburos significaría asignar los derechos de explotación a las empresas que no tienen los menores costos de explotación y que, por lo tanto, no pueden obtener el mayor beneficio. Al conseguir las empresas el mayor beneficio de los bloques, se maximiza el excedente social. Al mismo tiempo, las empresas más eficientes están dispuestas a pujar más y, por lo tanto, a ofrecer las mejores condiciones para el Estado.

(es decir cada uno lo hace de manera individual, por ejemplo, una obra de arte), la subasta es eficiente y genera el ingreso mayor esperado posible.^{112,113}

Cuando los bienes son múltiples, las subastas a sobre cerrado tienen problemas porque pueden existir complementariedades entre los bienes y los postores pueden no obtener el conjunto de bienes complementarios que desean.

Asimismo, los postores tienen que adivinar muchas cosas respecto a sus rivales para hacer las posturas, donde malas adivinanzas generan resultados ineficientes.^{114,115} Si bien se podría implementar una subasta tipo *Vickrey* en el que los postores hicieran posturas por todos los bienes posibles y combinaciones, y utilizar un concepto de costo de oportunidad para determinar los pagos, en el caso de 22 bienes, las combinaciones posibles son prácticamente infinitas (2 a la veintidós, 2^{22}), lo que haría prácticamente imposible implementar una subasta de este tipo a sobre cerrado.

Además, cuando las valuaciones entre postores no son independientes, sino que están correlacionadas, o bien existe la llamada característica de valor común, ocurren situaciones en el que el formato de la subasta adquiere mayor relevancia.

Los bloques de petróleo tienen estas características. La mayoría de las compañías que participan en la subasta de aguas someras, tienen acceso a la misma tecnología y pueden, en principio, replicar el comportamiento de sus rivales a la hora de explorar y explotar los pozos petroleros. Si existe valor común o correlación entre las valuaciones de los participantes de la subasta, así como información parcial para cada postor sobre el valor del bloque a licitar, una subasta abierta dinámica es mejor que una subasta a sobre cerrado, porque permite revelar información a través de las pujas de los postores. Esto es lo que se llama en la literatura descubrimiento de precios.

¹¹²Al respecto, existe un principio llamado equivalencia de ingresos que predice que el ingreso esperado del vendedor es igual con la subasta a primer precio a sobre cerrado que con la subasta a segundo precio a sobre cerrado (en la que el ganador paga la segunda mejor puja y también es igual a la subasta inglesa).

¹¹³En los esquemas analíticos de subastas se estudian dos modelos, el de valor común que quiere decir que todos los postores valúan igual el bien a subastar, pero sólo tienen información parcial del valor del bien (por ejemplo, los bloques de petróleo), en este esquema ocurre la maldición del ganador en subastas a sobre cerrado. En el otro extremo están las subastas en las que los postores valúan de manera diferente un bien a subastar, a este esquema analítico se le conoce como el modelo de valores individuales, aquí no ocurre la maldición del ganador y subastas a sobre cerrado son eficientes.

¹¹⁴En la subasta de espectro de Nueva Zelanda se instrumentó un esquema de pujas individuales a cada bien a sobre cerrado (pagando la segunda mejor puja), el esquema arrojó resultados poco favorables. Véase Milgrom.

¹¹⁵Véase: Ausubel L. y P. Cramton. (2012). *Auction Design for Wind Rights*. Mimeo.

Milgrom y Weber (1982) demostraron que en este contexto y para un solo bien, en la subasta a sobre cerrado a primer precio el ingreso esperado es menor que en la subasta a segundo precio y ésta a su vez es menos redituable que la subasta inglesa,¹¹⁶ la cual se realiza a un solo precio. Este tipo de subasta es abierta y dinámica. El precio se descubre de manera similar a como lo hacen las casas de arte para subastar obras.

Por otro lado, procedimientos de licitación basados en ofertas a sobre cerrado no permiten el intercambio de información entre participantes y generalmente hace que sean más cautelosos al realizar sus ofertas. Es por eso que el valor esperado de la subasta es menor en las subastas a sobre cerrado que en las abiertas.

Para el caso de múltiples bienes, los teóricos de arquitectura de mercados han logrado implementar esquemas de licitación en las que los bienes múltiples asignados se han entregado a los participantes más eficientes. Dichos teóricos han diseñado dos tipos de subastas abiertas. La primera es la subasta simultánea ascendente de rondas múltiples, en donde la licitación se implementa en rondas, se maneja de forma electrónica y las pujas se dan a conocer públicamente¹¹⁷ al final de la ronda. La subasta termina cuando no existen posturas en ninguna ronda. Se requiere una *regla de actividad*¹¹⁸ que es proporcional al número de bloques que el postor desea comprar desde el principio. Esta regla de actividad es necesaria para forzar a los postores a revelar su valuación. Esta subasta se puede usar para licitar paquetes o bienes individuales, sin embargo, requiere que el subastador diseñe los paquetes con anticipación.

El segundo tipo de subasta es la de tipo *clock* (reloj). Es una subasta en donde también hay rondas múltiples y el subastador anuncia los precios y los postores responden con cantidades demandadas al precio anunciado. Los precios suben cuando existe exceso de demanda. Se establece un *clock*

¹¹⁶Véase Milgrom, P y R. Weber. (1982). *A Theory of Auctions and Competitive Bidding*, *Econometría*, vol. 50, pp.1089-1122.

¹¹⁷Aunque esto no ocurre con todos los resultados, pues se debe evitar la posibilidad de que los participantes se coludan. Más adelante discutiremos los detalles.

¹¹⁸Las reglas de actividad se refieren a los límites de participación que imponen las reglas de las subastas a los postores. Es decir, antes de la subasta, el postor indica aproximadamente cuantos bloques desea obtener, en proporción a este número se le impone una garantía de seriedad. Si el postor no puja por el número de bloques por los que originalmente pago la garantía de seriedad en cada ronda, pierde el derecho a comprar el número de bloques por los que originalmente pago la garantía de seriedad. La pérdida de los derechos a pujar por el número de bloques que deseaba ganar originalmente, hace que el postor se mantenga activo en toda la subasta. Si se mantiene activo, entonces no pierde derechos a pujar. La regla se establece para evitar que los postores se abstengan de pujar al principio con el fin de conocer las de sus rivales y después pujar. Si se imponen reglas de actividad, los postores deben de estar haciendo pujas desde el inicio.

para cada tipo de bien. La subasta termina cuando no existen excesos de demanda para ningún bien. El diseño implícito de la subasta comprende que los postores pueden reducir sus demandas por ciertos bienes (es decir retirar sus posturas de cantidades) al cambiar precios. Sin embargo, debido a las reglas de actividad, es posible que los postores tengan que sustituir su postura por otra. Las reglas de actividad son consistentes, también, con la cantidad de bloques que el postor desea obtener (véase la nota de pie de página 116).

Ventajas y desventajas de los diferentes tipos de formato:

Existe un principio sugerido en Ausubel y Cramton (2011) que indica que: “Los Reguladores tienden a evaluar equivocadamente simplicidad con respecto de la complejidad de las reglas de la subasta, en vez de evaluar la complejidad de participar en la subasta y formular pujas sensibles”. En este sentido, la subasta a sobre cerrado de múltiples bienes puede parecer muy simple por la sencillez de sus reglas, sin embargo, dado que no hay etapa de descubrimiento de precios y que los postores necesitan inferir lo que van a hacer sus rivales, la complejidad de participar en la subasta y realizar pujas sensibles se ve comprometida. Así, participantes grandes que no enfrentan restricciones presupuestarias importantes pueden tener más incentivos a participar en este tipo de subastas gracias a la flexibilidad que les da la restricción presupuestaria,¹¹⁹ frente a aquellos postores con menos capacidad financiera y restricciones presupuestarias más fuertes que obligan a éstos a elegir bloques en condiciones de alta incertidumbre sobre su valor real. Dado esto, los participantes grandes se ven beneficiados por los desincentivos a participar por parte de los postores que tienen restricciones presupuestarias más estrictas.

Asimismo, se ha mencionado que la subasta a sobre cerrado tiene mayores ventajas porque combate la posible colusión en las subastas de formato abierto. Al respecto habría que hacer varias consideraciones:

- 1) Este tipo de ordenación aplica a subastas de un solo bien. Sin embargo, en múltiples bienes la ordenación se altera por las condiciones apuntadas anteriormente.
- 2) No todas las subastas abiertas son proclives a colusión y existen mecanismos para contrarrestarlas.

Respecto del punto 2 podemos decir que la subasta simultánea ascendente es más proclive a la colusión que la de tipo *clock* porque las posturas en la subasta ascendente favorecen las señales en precios. Sin embargo, desarrollos recientes en subastas simultáneas han favorecido la anonimidad

¹¹⁹La restricción presupuestaria es el monto de recursos financieros con que cuenta la empresa para realizar sus inversiones.

de las posturas,¹²⁰ así como de las posturas provisionales ganadoras,¹²¹ lo que contrarresta las posibilidades de colusión.

Asimismo, en la subasta propuesta más adelante se plantea un esquema de *clock separado*¹²² para cada bloque, lo que implica que las demandas son 0 o 1 por cada postor para cada bloque. Mientras exista exceso de demanda se sube el precio. En esta subasta no se publican tampoco las posturas por los distintos bloques de los distintos participantes, sólo se conoce la demanda agregada por bloque. Este tipo de información agregada dificulta la colusión.

Como ejemplo de lo difícil que ha sido la colusión en subastas abiertas simultáneas —dadas las reglas de anonimidad que se implementan actualmente— notamos que los ingresos que el gobierno de Estados Unidos recaudó por espectro en la subasta AWS-3 que ocurrió en este país entre noviembre de 2014 y enero de 2015 (con 341 rondas) fue aproximadamente de 44 mil novecientos millones de dólares. Este monto fue mayor del doble de los ingresos estimados por Wall Street antes de que ocurriera. En la subasta estuvieron tres postores muy dominantes: AT&T, Verizon y T Mobile. Las tres empresas compartían necesidades específicas y conocidas de espectro por área (similar a los bloques en petróleo). Sin embargo, la subasta fue competitiva y generó ingresos muy elevados. Al hacer las pujas anónimas y reportando sólo lo mínimo necesario, las nuevas subastas abiertas han sido muy exitosas en prevenir la colusión y promover efectivamente el descubrimiento de los precios eficientes.

En los años ochenta el jefe de la Federal Communications Commission (FCC) dijo que una subasta de espectro ocurriría sólo si él estaba muerto (en inglés se dice *over my death body*). Espero que en México seamos abiertos a nuevos criterios y nuevos esquemas de subasta para poder obtener más ingresos. La innovación tecnológica también involucra al conocimiento económico y todo lo que tenemos que hacer es usarla.

Esquema propuesto por la Cofece

Considerando los distintos formatos de subastas abiertas ascendentes, la más adecuada para licitar bloques múltiples en campos terrestres es la subasta abierta simultánea ascendente tipo *clock*. Este tipo de subastas se

¹²⁰Anonimidad de posturas significa que se sabe el monto ofertado por un participante pero no se conoce públicamente quién es el participante.

¹²¹Las posturas provisionales ganadoras en una subasta simultánea ascendente es la postura válida más alta para la ronda en la que se encuentra la subasta. Si terminara en esa ronda, el valor del bloque sería igual a esa postura y el participante que hizo la postura más alta sería el ganador del bloque.

¹²²*Clock separado* se refiere a que cada bloque tiene un mercado en el que se publica un precio y cada postor decide si, a ese precio, desea adquirir el bloque. Si decide que sí, aprieta el número 1, se suman todos los postores que tienen un 1 y esa es la demanda agregada, si la demanda agregada para cada bloque es mayor a 1, existe exceso de demanda.

realiza a través de rondas múltiples, en las que el subastador anuncia los precios de cada bien licitado y los postores revelan, a través de pujas, si tienen interés en el precio anunciado. Los precios aumentan cuando existe más de un interesado y la subasta termina cuando queda uno solo para cada bien.

Para que la subasta funcione de manera adecuada la Cofece recomienda lo siguiente:

- 1) Formato sencillo: cada una de las áreas contractuales se debería tratar como un bien diferenciado. En este sentido habrá un mercado abierto para cada una e incluirá su precio. Debe utilizarse el software adecuado y las reglas deben ser sencillas.
- 2) Reglas de actividad: debe regularse la actividad de los postores para evitar comportamientos anticompetitivos, como sería el caso del *bid sniping*, es decir, la tendencia a esperar al último momento para hacer una oferta seria, o la presentación de posturas que no son del interés del postor, pero sí de sus competidores, con el propósito de manipular indebidamente el precio. Estos comportamientos se contrarrestan fijando reglas de actividad.¹²³

Por ejemplo, los postores indicarán con un número 1 si están dispuestos a pujar por un bloque y con un 0 si no tienen la intención. Cada postor emitirá, en la primera ronda, una postura de 1 o 0 para cada uno de los bloques disponibles. El mecanismo tiene un subastador que anuncia los precios de cada ronda y los sube en la siguiente, siempre que la demanda agregada (la suma de todas las posturas que indiquen 1 por ese bloque) sea mayor a 1. En el caso en que ya no existan demandas mayores a 1 por cada bloque, la subasta termina y los ganadores son aquellos que hayan mantenido su postura al último precio. El precio pagado por cada bloque puede ser el precio al que termina la subasta.

Formato ideal

Al esquema propuesto por la Cofece y con el fin de acomodar los planteamientos de la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Secretaría de Hacienda, se propone un esquema de precios de reserva endógenos.

En vez de determinar los precios de reserva por parte de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, antes de que comience la subasta, se sugiere que se desarrolle en dos etapas. En la primera se implementa la de tipo *clock* sugerida por la Comisión. Al terminar esta última, de tal forma que no existan excesos de demanda por los bloques, no se da por terminada la subasta. A continuación, se celebra otra a sobre cerrado por cada uno de los bloques. El ganador es el que puje más. Si alguien puja más por un

¹²³Las reglas de actividad se explican de manera simple en la nota de pie 116.

bloque del precio al que terminó en la etapa *clock*, éste gana la subasta. Si en la etapa de sobre cerrado nadie ofrece más por el bloque. El ganador es aquel que mantuvo su postura al final de la etapa *clock*.

Los precios de reserva para la etapa de sobre cerrado son aquellos alcanzados al final de la etapa *clock*. Este esquema combina la sugerencia de la Cofece con las propuestas de Hacienda y la Comisión Nacional de Hidrocarburos. Estas entidades no perderían nada con implementar la etapa *clock*, que permitiría a los participantes descubrir los precios apropiados. Asimismo, se mantendría el interés de Hacienda y la Comisión Nacional de Hidrocarburos de establecer una subasta a sobre cerrado. El resultado sería más eficiente que el que se alcanza ahora y muy posiblemente, habría más ingresos para el Estado.

Subastas de hidrocarburos y transparencia

El tema de transparencia ha sido muy discutido por la Cofece, la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La transparencia es importante en la medida en que se muestra que no hubo favoritismos ni trampa en el proceso. Eso es lo relevante de la transparencia. Me parece que esa es una de las razones de la existencia del INAI. La transparencia es importante porque permite a los ciudadanos observar y vigilar el ejercicio del poder público. En este contexto, es muy importante reiterar que la Comisión Nacional de Hidrocarburos abona mucho al tema de transparencia al hacer disponible para todos la información geológica de los bloques a licitar.

Sin embargo, se ha confundido el tema de transparencia con el formato de la subasta que se debe desarrollar en la asignación de derechos de explotación de hidrocarburos. En el formato que trabaja la CNH se plantea un esquema de sobre cerrado en el que se presentan las posturas, se validan por el comité de licitación y se abren en el mismo acto público. Todos los participantes conocen las pujas de todos los demás al ir abriendo los sobres cerrados. Dado que se hace a través de un notario público y se abren los sobres en presencia de todos, se considera que el proceso es transparente y no violatorio de ninguna ley.

No obstante, procesos similares a los ilustrados aquí, indican que este tipo de subastas (que se consideran transparentes) ha conducido a la colusión. Entre el año 2003 y 2006, la Comisión Federal de Competencia (Cofeco) sancionó a varios laboratorios proveedores del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Estos laboratorios se coludieron en un esquema de subastas repetidas a sobre cerrado. En este tipo de subastas, todos los participantes ven las posturas ganadoras y perdedoras —un proceso similar al desarrollado por la CNH. Esto permitió la colusión de los participantes,

pues al conocer las ofertas de sus competidores, se crearon las condiciones necesarias para que se pusieran de acuerdo. La resolución de la Cofeco ha sido validada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La transparencia al publicar las posturas de cada uno de los participantes puede favorecer la colusión. Es por ello que la Cofece publica lineamientos para las asociaciones industriales en las que no se les permite compartir información de precios. El ejemplo del IMSS ilustra cómo compartir la información de ganadores y perdedores y las posturas que presentaron puede conducir a actos violatorios de la ley de competencia. La transparencia en el acto de adjudicación, no evita que los postores se puedan poner de acuerdo antes del acto y verificar si su acuerdo de colusión se ha respetado a través de la publicación de todas las posturas en la licitación. Esto fue lo que ocurrió en el caso de las medicinas del IMSS.¹²⁴

Sin embargo, mi posición no implica que no haya transparencia, la pregunta es: ¿dónde puede haber transparencia y al mismo tiempo garantizar las mejores condiciones para el Estado? El objetivo de la transparencia en la licitación es que no haya trampas y se afecte el proceso licitatorio. El fin último de la transparencia es garantizar el buen funcionamiento de la acción pública. ¿Cómo puede una acción pública funcionar bien (a través de implementar una buena subasta) y garantizar la transparencia? El objetivo de la Cofece es asegurar el buen funcionamiento de la acción pública.

No todos los actos públicos son transparentes en el momento en el que se ejerce la acción pública, sin embargo, es importante que, aunque las acciones públicas no se lleven a cabo a la vista de los ciudadanos, el INAI pueda permitir el acceso a la información después de que se hayan concretado. Esto incentiva a los actores a llevar una buena acción pública. Asimismo, la monitorización y certificación de actos públicos por ciudadanos respetados o por organizaciones no gubernamentales ayudan al buen ejercicio de la acción pública.

El hecho de que las subastas de hidrocarburos sean públicas, no garantiza un buen resultado para el Estado, como se muestra en el cuerpo del trabajo. Lo importante no es el momento en que se hace público el proceso, lo importante es que el acto público pueda ser evaluado por la sociedad y sujeto a escrutinio, aunque esto ocurra en momentos distintos al de la licitación. Asimismo, durante la licitación puede haber observadores y notarios que observen el funcionamiento de la subasta, pero no es necesario que todas las empresas examinen este proceso en el momento en que ocurre la licitación, permitir que lo hagan puede generar incentivos perversos (como el caso de las medicinas del IMSS).

¹²⁴Anteriormente se planteó que las subastas a sobre cerrado eran menos proclives a colusión que las abiertas. Sin embargo, cuando las licitaciones se repiten (como en el caso del IMSS y las de petróleo) esta ventaja desaparece.

Muchos actos públicos son técnicamente complejos, como las decisiones de la Cofece y del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT). Usualmente, los ciudadanos que solicitan acceso a la información de estos actos públicos son organizaciones no gubernamentales o expertos que siguen estos procesos (incluidos los periodistas especializados). Estos organismos o personas permiten hacer público un debate altamente técnico. El hecho de hacer pública la licitación a sobre cerrado en el momento en que ocurre, no garantiza que la decisión del formato de subasta sea la más adecuada, ni siquiera garantiza que los participantes no se coludan (como se explicó antes). Se confunde acá la transparencia con la eficiencia de la acción pública. En este caso la transparencia entra por la puerta de atrás, pues el acto es transparente (porque es observable) pero no hay certeza de la legalidad del proceso, aunque haya notarios públicos (podría haber colusión).

El mecanismo propuesto por la Cofece también se puede hacer con transparencia. En primer lugar se establece un esquema computacional y un algoritmo de solución que puede ser auditado y evaluado por expertos ajenos a aquellos que implementaron el esquema, esto se hace antes de la subasta. La participación de las empresas es simple, como se mencionó anteriormente. Se necesitan ciertas reglas de anonimidad para que no exista colusión. Por ejemplo, durante el proceso, sólo se sabe la cantidad de participantes agregada que está pujando por cada bloque, pero no se sabe la identidad de los que lo hacen. Sin embargo, la certeza jurídica se da por la auditoría del algoritmo y del esquema computacional, incluso las empresas pueden nombrar a sus representantes para que certifiquen que el algoritmo y el esquema computacional funcionan adecuadamente. Después de la subasta también puede haber una auditoría plena, con todo y notario público que indique las decisiones tomadas por cada una de las empresas en cada momento de la subasta. Incluso, durante la subasta, puede haber observadores públicos y notarios que den fe del comportamiento de las empresas en el cuarto de datos (todos ellos deberán firmar un contrato de información restringida y comprometerse a respetarlo).

En resumen, es posible hacer una subasta similar a la propuesta por Cofece que sea auditable y dé certeza legal. La eficiencia de la acción pública no debe confundirse con el concepto de transparencia.

Referencias

Ausubel L. y P. Cramton. (2012). *Auction Design for Wind Rights*. Mimeo.

Milgrom, P y R. Weber. (1982). A Theory of Auctions and Competitive Bidding, *Econométrica*, vol. 50.

Milgrom, P. (2017). *Discovering Prices: Auction Design in Markets with Complex Constraints*. Columbia: Columbia University Press.

Krishna, V. (2002). *Auction Theory*. Cambridge: Academic Press.

***La relevancia de la información pública
para la toma de decisiones económico-sociales.***

Versión electrónica en PDF terminada en septiembre de 2018.

Edición a cargo de:

Dirección General de Promoción y Vinculación con la Sociedad.
Dirección General de Comunicación Social y Difusión.

Insurgentes Sur 211, colonia Insurgentes Cuicuilco,
Delegación Coyoacán, Ciudad de México, C.P. 04530



Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de Datos Personales