



Telecomunicaciones: tiempo de actuar

www.cidac.org

twitter: @CIDAC

Facebook: /cidac.org

YouTube: /CIDAC1

*Agradecemos los comentarios y conclusiones de los expertos en telecomunicaciones, tanto del sector público como del privado, que fueron consultados para la elaboración de este documento.

Recientemente la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) publicó el estudio "Políticas y Regulación de las Telecomunicaciones en México". Si bien los resultados documentados no revelan información novedosa para quien se dedica a estudiar este sector, sí han generado un interesante debate sobre lo expuesto por el escrito.

El objetivo del presente documento es ofrecer una visión imparcial sobre las ventajas y desventajas de dicho estudio. Además, se busca ir más allá de esta discusión para analizar las acciones pendientes en el sector telecomunicaciones.

Lo bueno.

- **Permite hacer comparativos internacionales.** Debido a que la metodología utilizada en este documento se ha replicado para 19 países de la OCDE, permite hacer comparaciones entre México y otros países. Si bien es cierto que las comparaciones con miembros de la OCDE podrían poner a México en una posición poco favorable, es importante saber cómo se ubica el país respecto a sus principales socios comerciales.
 - **Es replicable en el tiempo.** Esta es la segunda vez que la OCDE lleva a cabo un estudio de este tipo para México. La primera vez que se realizó fue en 1995 –cuando México recién se había unido a la Organización. El hecho de que la metodología utilizada se pueda reproducir en el tiempo hace posible que en futuras publicaciones se lleve a cabo un seguimiento de los indicadores y propuestas expuestas en esta versión del estudio.
 - **Materializa el diagnóstico en propuestas.** Si bien el diagnóstico revelado en el estudio parece tener pocos elementos de novedad, una de las ventajas de este documento es la recopilación de 19 propuestas para mejorar la situación del sector de telecomunicaciones en México. Estas propuestas giran en torno a 3 ejes: garantizar pocas barreras de entrada y mercados impugnables de telecomunicaciones; garantizar que la regulación y los procesos relacionados sean transparentes, no discriminatorios y de aplicación efectiva; y reformar la regulación para estimular la competencia y eliminar reglas a menos que haya pruebas evidentes de que son el medio óptimo para servir al interés público. A pesar de que la mayoría de las acciones propuestas involucran al poder legislativo, lo cual podría entorpecer su implementación, en el documento se delinean algunas políticas que están en manos del Ejecutivo y del órgano regulador. Dependerá de la voluntad de estos actores llevarlas a cabo en lo que resta del sexenio.
 - **Hace hincapié en la importancia del empoderamiento del usuario.** El fin último de introducir mayor competencia al sector es incrementar el bienestar del consumidor. Por lo tanto es importante que los usuarios tengan las herramientas para decidir qué tipo de servicios utilizar y demanden mayor calidad y mejores precios. Es complicado llevar a cabo una tarea de empoderamiento del consumidor en México, sin embargo, una de las virtudes del documento es que hace referencia a la importancia de que los usuarios participen de manera activa en los mercados del sector telecomunicaciones.
 - **Es lanzado por un organismo internacional.** Llama la atención que no se cuente con un documento de este tipo elaborado por el Gobierno Federal o el órgano regulador de las telecomunicaciones – COFETEL. Sin embargo, el hecho de que una institución internacional con el prestigio de la OCDE sea quien publique este diagnóstico y acciones hacia el futuro da una mayor credibilidad al mismo. Por último, dado el carácter no gubernamental de dicho organismo internacional, puede servir como factor de continuidad, de la mano con otras instituciones de la sociedad civil y académicas, frente a los próximos cambios políticos en puerta.
-

- **Incita al debate y a la acción.** Independientemente de las fortalezas y debilidades metodológicas del documento, éste ha incitado a una sana y activa discusión del sector de telecomunicaciones. Además, durante el evento de lanzamiento de dicho estudio la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) dio a conocer que llevará a cabo diez medidas con el fin de impulsar el sector. Sin embargo, ahora será necesario darle seguimiento a las propuestas hechas por la OCDE y el Gobierno Federal para garantizar que éste no sea solamente un diagnóstico más, y asegurar que tenga un impacto sobre la realidad del sector.
- **Surge en un momento político interesante.** A pesar de que se da a conocer al final del sexenio, el documento no carece de futuro. De hecho, el momento que vive el país –previo a la elección presidencial- puede crear un ambiente propicio para poner éstas, y otras propuestas sobre la mesa. Y, de esta manera, comenzar a crear compromisos para el futuro.

Lo malo.

- **Utiliza comparaciones en *Purchasing Power Parity (PPP)***¹. Esta metodología permite hacer comparaciones internacionales, sin embargo, fue diseñada para canastas con muchos bienes, por ejemplo, para comparar el PIB de varios países. Esto ocasiona que, según la literatura internacional, en canastas con pocos bienes, como las telecomunicaciones, el indicador pueda generar algunas distorsiones. Complementariamente, las condiciones contextuales del país, como los bajos salarios reales promedio, pueden sesgar los resultados. Por esta razón, si bien la comparación en términos de la paridad del poder de compra es útil, una comparación en dólares reales hubiera contribuido a dar una visión más rica e imparcial. Por ejemplo, en dólares reales las tarifas mexicanas son similares a las de España.
- **No cubre a igual profundidad todos los mercados del sector.** El documento de análisis del sector de las telecomunicaciones no cubre ciertos mercados. En parte, lo anterior responde a que la metodología utilizada por la OCDE, y replicada en varios países, está diseñada de esta manera pues algunos sectores son de difícil acceso y seguimiento. Sin embargo, hacer dicha aclaración en el documento hubiera contribuido a que el usuario lo leyera esperando encontrar análisis a profundidad sólo en algunos mercados. Por otra parte, la falta de atención a mercados a los cuales se les puede dar seguimiento (v.g. televisión restringida) requiere de una justificación metodológica que no se incluyó en el documento. En este sentido, es raro observar que no se incluyen comparativos de precios en mercados donde Telmex no participa. Lo anterior podría generar la impresión de que el documento tiene una agenda propia, lo cual no corresponde en absoluto al perfil de la organización que lo publica.
- **No usa las mediciones más precisas.** Hace falta explorar mediciones más puntuales acerca de la provisión de servicios de Internet en dos sentidos: cobertura e indicadores de costos. En términos de la *cobertura o penetración del mercado* se debe atender el problema técnico de medición que representan los enlaces dedicados.² Por ejemplo, en Estados Unidos hay evidencia de que 70 millones de líneas comerciales e industriales entran a través de enlaces dedicados que no aparecen en los comparativos internacionales. Esto se debe a que la penetración de estas líneas es mayor a uno, es decir, más de una persona tendrá acceso al servicio mediante esta conexión única. En México ha habido un crecimiento importante de enlaces dedicados, por lo que una cifra bruta de número de conexiones no necesariamente representa cabalmente el número de usuarios finales del servicio de Internet.

¹ El *Purchasing Power Parity (PPP)* o Paridad de Poder de Compra, es una medida de ajuste económico para homogeneizar la capacidad de compra a través de distintos países. Esta medida se utiliza para comparar los niveles de vida eliminando los problemas comparativos derivados de los tipos de cambio entre una moneda y otra.

² Un enlace dedicado es un servicio de comunicación, generalmente provisto a empresas, de punto a punto a velocidades constantes y que establece un punto único de conexión entre el usuario del enlace y la empresa proveedora del servicio pero que a su vez está vinculado a una amplia red de usuarios conectados al router central.

En términos de *indicadores de costos*, la medición del megabyte-costo debe ser más rigurosa pues al no considerarse la banda ancha efectiva al usuario los resultados de este indicador expondrán de manera imprecisa la condición del mercado.

- **Es una foto en el tiempo.** Sería deseable que este documento no solamente mostrara la situación del sector en un momento determinado en el tiempo, sino que también hiciera una revisión retrospectiva de las políticas tomadas para promover la competencia en momentos pasados y así analizar qué tan apropiadas fueron. La utilidad de esto radica en la comparación de resultados entre políticas como la de Estados Unidos, que invierte más en infraestructura, frente a las promovidas por la OCDE, que se enfocan en inversión en servicios. Finalmente, sería deseable incluir, también, comparaciones a través del tiempo.
- **Adolece de consideraciones acerca de planes de negocios.** Al hablar de la entrada de nuevos actores en abstracto, el documento parece dejar de lado el hecho de que existen jugadores en el mercado con planes de negocios de nicho (v.g. Nextel) que no buscarán extenderse a todos los mercados de la telefonía y no promoverán, en este sentido, la competencia del mercado en general. Hubiera sido deseable que se subrayase la necesidad que tiene el mercado de actores con perfiles más generales y planes de negocio que compitan con los actores dominantes del mismo.

Lo cierto.

Lo cierto es que el sector de telecomunicaciones en México se encuentra altamente concentrado y rezagado respecto a otros países del mundo, lo cual afecta principalmente a los usuarios. Más aún, el marco jurídico e institucional frecuentemente muestra debilidad para hacer frente a este problema de concentración. En este sentido, el estudio "Políticas y Regulación de las Telecomunicaciones en México" pone la lupa en uno de los sectores más importantes para incrementar la productividad del país. Contar con este tipo de estudios siempre es preferible a no tenerlos. El objetivo no es "sobrediagnosticar" el sector, sino comenzar a delinear las medidas y acciones concretas que deben llevarse a cabo para modificar estos diagnósticos desfavorecedores.

El debate acerca de las áreas de oportunidad metodológica de este documento no debería opacar las propuestas que ofrece. La verdadera pregunta que debería plantearse luego de la publicación de este estudio es: ¿qué sigue? Es decir, cómo se puede lograr desde el gobierno, como órgano regulador, consumidores y organizaciones de la sociedad civil implementar éstas, y muchas otras propuestas que se han hecho para el sector.

No se trata de que el documento sirva como una justificación para la inacción de la COFETEL dada su debilidad institucional, sino de cómo se va a fortalecer a nuestros reguladores. Tampoco es una justificación el hecho de que muchas propuestas requieran de acuerdos legislativos, si no que debemos plantear cómo se pueden elevar los costos políticos de no lograr dichos acuerdos. De la misma manera, lo relevante no es si el gobierno federal está por salir o por entrar, sino cómo se puede construir una política de telecomunicaciones con continuidad para el país. Finalmente, el asunto no es promover que los consumidores se quejen de los malos y caros servicios que reciben, sino canalizar esta inconformidad en acciones que repercutan en las decisiones de las empresas. En esta lógica el estudio publicado por la OCDE es una excelente aportación a este debate.

Con el objetivo de contribuir a una discusión más enfocada en propuestas que en problemas, CIDAC lanzó recientemente “Acciones Cruciales en competencia y regulación”. Este es un esfuerzo por proponer medidas que puedan cambiar la situación de algunos sectores clave para la economía. Algunas de las propuestas hechas en materia de telecomunicaciones coinciden con las planteadas por la OCDE. Para incrementar la competencia y mejorar la regulación de las telecomunicaciones en México CIDAC propone:

- Liberalizar los topes a la inversión extranjera directa (IED) en el sector de telefonía fija, radio y televisión.
- Acelerar el proceso de digitalización de contenidos en la radiodifusión.
- Consolidar y “abrir a la competencia” las áreas de servicio local en telefonía.
- Establecer un marco legal y regulatorio pro-convergencia.
- Agilizar la asignación de espectro y utilizarla como instrumento de promoción de la competencia
- Establecer un Plan de banda ancha de largo plazo.
- Concentrar las funciones de regulación del sector telecomunicaciones en la COFETEL.

Para conocer mejor éstas, y otras propuestas, se puede consultar:

<http://accionescruciales.cidac.org/telecomunicaciones.php>

Responsables de la publicación

- María José Contreras (mariajose@cidac.org)
- Miguel Ángel Salamanca (msalamanca@cidac.org)

Acerca de CIDAC

Con 25 años de existencia, el Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. es un *think tank* independiente, sin fines de lucro, dedicado al estudio e interpretación de la realidad mexicana y a la presentación de propuestas viables para el desarrollo de México en el mediano y largo plazos. Elabora propuestas: que contribuyan al fortalecimiento del Estado de Derecho y a la creación de condiciones que propicien el Desarrollo Económico y Social de México; que enriquezcan la opinión pública; y que aporten elementos de juicio aprovechables en los procesos de toma de decisión de la sociedad.