



CRV-VII-37-14

SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS	DIRECCIÓN
---------------------------------------	-----------

CONGRESO REDIPAL VIRTUAL VII

*Red de Investigadores Parlamentarios en Línea
Enero-agosto 2014*

Ponencia presentada por

Paulina Trejo

“REFORMAS AL SECTOR TELECOMUNICACIONES”

Marzo 2014

El contenido de la colaboración es responsabilidad exclusiva de su autor, quien ha autorizado su incorporación en este medio, con el fin exclusivo de difundir el conocimiento sobre temas de interés parlamentario.

Av. Congreso de la Unión N°. 66, Colonia El Parque; Código Postal 15969,
México, DF. Teléfonos: 018001226272; (+52 ó 01) 55 50360000, Ext. 67032, 67034
e-mail: redipal@congreso.gob.mx

“REFORMAS AL SECTOR TELECOMUNICACIONES”

Paulina Trejo

Resumen

El sector de las telecomunicaciones hoy en día representa un importante tema de análisis a nivel nacional, como internacional, ya que se relaciona con los intereses políticos, económicos, el desarrollo tecnológico de un país y la convergencia entre medios de comunicación, por lo que su uso y desarrollo se considera como una de las principales herramientas para la optimización de la productividad y el crecimiento económico.

En el caso de México debido a la falta de competencia y la persistencia de barreras regulatorias de entrada al sector que no han permitido desarrollar la inversión en telecomunicaciones a su potencial y han generado un desarrollo pobre de la infraestructura necesaria para poder prestar los servicios a la población, han dado como resultado mercados ineficientes que imponen costos significativos a la población, baja tasa de penetración de los servicios y una falta de acceso a las tecnologías de información y comunicación en especial para los segmentos de la población con menores recursos.

Del panorama mencionado con anterioridad se hace evidente que es necesario llevar a cabo una reforma dentro del sector de telecomunicaciones que conforma un elemento básico de las democracias y que debe ser considerado como derecho de cualquier ciudadano el acceso a los servicios referentes a dicho sector, la reforma debe posicionar a un Estado con capacidad institucional que permita impulsar de manera equitativa y desregular para permitir la entrada de nuevas empresas que aceleren la competencia y generen eficiencia dentro del sector, lo que genera grandes beneficios para la población en general mediante el aumento de la oferta y la disminución de costos por el uso de servicios que día a día se vuelven más indispensables.

“REFORMAS AL SECTOR TELECOMUNICACIONES”

INTRODUCCION

El sector de las telecomunicaciones ha sido parte de la historia de México desde el inicio de la taquigrafía hasta los servicios de banda ancha, actualmente dicho sector se encuentra relacionado con intereses políticos, económicos, así como con el desarrollo tecnológico de un país y la convergencia entre los medios de comunicación, constituyendo uno de los principales motores de la economía, por lo que es considerado un negocio altamente rentable, factor que da como resultado que grandes empresas busquen concesiones para poder acaparar el mercado y establecer tarifas a los usuarios demasiado altas en comparación a las que se ofrecen en otras naciones y así poder obtener un elevado número de utilidades. Mientras el crecimiento de la economía mexicana representado por el PIB generó un desarrollo promedio anual de 2.2% entre 2006 y 2011, el PIB del sector de telecomunicaciones y la radiodifusión mostró un aumento, durante el mismo periodo de 7.8% (COFETEL, 2012)

El desarrollo de las telecomunicaciones tanto a nivel nacional como internacional ha traído consigo una serie de modificaciones en aspectos sociales, al avanzar la tecnología ha facilitado diversos aspectos de la vida cotidiana que van desde hacer una llamada telefónica hasta la modificación de la división del trabajo, el uso de banda ancha se ha vuelto fundamental para la difusión y abstracción de la información desde cualquier parte del mundo, haciendo posible que cualquier persona pueda tener acceso a ella.

Por otra parte es notorio también que el desarrollo en el sector de las telecomunicaciones han dado paso a fenómenos sin precedentes, como el crecimiento de los servicios celulares, las aplicaciones basadas en Internet o la nueva revolución que está iniciándose con la convergencia entre redes, servicios e inclusive entre industrias que tradicionalmente habían estado separadas como es el caso de la telefónica, la eléctrica y la de los medios de comunicación.

Por desgracia en México el modelo regulatorio adoptado todavía no ha logrado alcanzar cabalmente los objetivos planteados. En especial persisten barreras regulatorias de entrada al sector que no han permitido desarrollar la inversión en telecomunicaciones a su potencial y continúa existiendo una falta de acceso a las tecnologías de información y

comunicación (TICS) para los segmentos de la población con menores recursos. Más aún, si bien los objetivos más generales de desarrollo del sector continúan siendo los mismos, la innovación tecnológica y el contexto de mercado han modificado los escenarios sustancialmente. Estos cambios ponen a los modelos de regulación tradicionales bajo crecientes presiones y nuevos retos.” (CEPAL, 2007)

A través de la presente ponencia pretendo mostrar la visión de la industria de las telecomunicaciones en México al identificar actores críticos y la actual falta de capacidades competitivas que han presentado el panorama que sustenta la necesidad de la implementación de una reforma dentro del sector de telecomunicaciones que hagan posible materializar el derecho de los ciudadanos al acceso a los beneficios que genera el avance tecnológico que hoy en día permite de manera incontenible la difusión de información, otro de los aspectos necesarios a tratar dentro de la reforma hace referencia a un conjunto de acciones necesarias para contribuir a establecer competitividad y crecimiento sostenido para esta industria que permitan atraer un mayor número de inversión para poder así optimizar la infraestructura y proporcionar servicios a menores costos y mejor calidad.

El sector de telecomunicaciones es una herramienta fundamental para mejorar la productividad y el crecimiento económico, su ritmo de crecimiento es medido por el índice de Volumen de Producción del sector de Telecomunicaciones (ITEL), el cual en los últimos años que comprenden el periodo 2006-20012 mostró una tasa media de crecimiento anual real de 14.4% cifra comparada favorablemente con el crecimiento promedio anual de 2.2% observado por el PIB global (COFETEL, 2012). Una de las principales aportaciones del sector es posibilitar que los gobiernos mejoren la prestación de los servicios públicos, así como la facilitación de comunicación con el resto del mundo.

En el caso de México, desde el inicio de la telegrafía hasta los servicios de banda ancha en el siglo XX, las telecomunicaciones han sido parte de su historia y al igual que en otros países han pasado por importantes transformaciones, que se han acelerado a consecuencia de la globalización. El marco jurídico de las telecomunicaciones desde la Ley de Comunicaciones Eléctricas de 1926 a la Ley Federal de Telecomunicaciones de 1995 ha reflejado los cambios del Estado mexicano de un Estado interventor a un Estado promotor y regulador.

La competitividad de la industria de las telecomunicaciones está relacionada con las capacidades competitivas de los elementos que inciden en ella, las cuales son: la capacidad tecnológica, la capacidad institucional, la capacidad de inversión, la capacidad de los mercados y la capacidad de los usuarios. Los elementos que afectan cada una de tales capacidades pueden tomar un papel de habilitadores o impulsores. Entre los impulsores imprescindibles para incrementar la competitividad de la industria en México se encuentran; la innovación tecnológica, la inversión en redes y equipos, el impulso a la competencia en los mercados y, especialmente, el uso y la adopción intensiva de los servicios.

El sector de las telecomunicaciones de México hoy en día se valúa en más de 40,000 millones de dólares al año, pero tiene un enorme costo para el país en materia de competitividad. “El principal problema es la falta de competencia”, (OCDE, 2012) Los ingresos generados por las telecomunicaciones suman 211,594 millones de pesos. (Forbes, noviembre 2013).

Hoy en día México es un país de 120.8 millones de habitantes con 73% menor de 40 años, cuenta con un PIB de \$1.178 billones, en donde solamente hay 38,4 usuarios de internet por cada 100 habitantes (BM, 2012) Este resultado se debe en gran medida a la gran desigualdad en la distribución del ingreso, una población rural relativamente numerosa , además de que el sector de las telecomunicaciones en México se ha desarrollado en medio de una gran cantidad de contiendas judiciales que han paralizado el ejercicio regulatorio en el país , aunado a esto es necesario hacer énfasis en los altos niveles de concentración que se observan dentro de estos mercados que han mostrado efectos negativos en el bienestar de los consumidores , caracterizándose por altos precios, entre los más elevados de los países miembros de la OCDE, y falta de competencia, lo que tiene como consecuencia una baja tasa de penetración de los servicios y un pobre desarrollo de la infraestructura necesaria para prestarlos. La pérdida de bienestar atribuida a la disfuncionalidad del sector mexicano de las telecomunicaciones se estima en 129, 200 millones de dólares* (2005-2009), es decir, 1.8% del PIB anual (OCDE, 2012).

Es irrefutable la enorme concentración del mercado de telecomunicaciones en México: en telefonía fija, Telmex tiene 79.6% de las 19.6 millones de líneas. En telefonía móvil, las

empresas de América Móvil acaparan 70% y en Internet fijo, llegan a 74 por ciento. En televisión de paga, el jugador dominante es Televisa, con 48.9% del mercado. (El economista, 17 de noviembre 2013).

Uno de los principales problemas presentes en el sector y obstáculo para el desarrollo del mercado es la asignación del espectro que funge como barrera artificial de entrada. El uso del espectro se ve limitado a una sola actividad, aun cuando se cuente con condiciones tecnológicas suficientes para el préstamo de diversos servicios, constituyendo un obstáculo para renovar la tecnología, además de que el mayor uso de espectro permite la reducción de costo dentro de los servicios, por lo tanto mayores beneficios sociales.

La falta de competencia ha generado dentro del país mercados ineficientes con un desarrollo pobre de infraestructura que imposibilita cubrir los servicios hasta los sectores más pobres de la población, así como la disminución en el consumo producto de que algunos pagan cargos excesivos y otros simplemente no pueden pagar, los indicadores socioeconómicos como son la riqueza y la educación influyen de manera altamente significativa en la demanda de las telecomunicaciones y como es claro debido a estos la brecha digital ha ido en incremento.

En México el 30% del consumo de los hogares se destina a mercados con problemas de concentración, en estas industrias, los hogares gastan alrededor de 40% más que si hubiera competencia. Sin embargo, lo más crítico es que los mercados altamente concentrados afectan en mayor medida a la población más pobre, puesto que el decil con menores ingresos destina alrededor del 42% de su ingreso a mercados con escasa competencia (Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 2010).

El sector también presenta barreras regulatorias que frenan la inversión que hasta ahora se encuentra reservado para mexicanos o sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjero. La suma acumulada de inversión per cápita en telecomunicaciones durante el periodo de 2000 a 2009 ascendió a 346 dólares, comparada con el promedio de la OCDE de 1,447 dólares. México es uno de los tres únicos países de la OCDE que restringen la propiedad extranjera. Estas restricciones van en detrimento de la creación de competencia efectiva, conduce a un menor rendimiento de la inversión local, reducen la eficacia de la competencia y frenan la difusión de nuevas tecnologías (OCDE, 2012).

Debido al panorama mencionado anteriormente es evidente que era necesario promover una reforma que regule y estimule la competencia y la inversión dentro del sector de telecomunicaciones como parte fundamental para el desarrollo de la economía mexicana, dicha reforma debe cumplir con el objetivo de dotar de cobertura nacional y aumentar la velocidad de transmisión, para llevar así la banda ancha a zonas remotas a precios accesibles y sin discriminación alguna.

La gran población de México y su enorme potencial económico hacen atractivo el país para la inversión extranjera, que puede aportar capital, conocimiento especializado y nuevas tecnologías al sector de telecomunicaciones (OCDE.2012)

El 2 de diciembre de 2012 fue firmado el Pacto por México, como acuerdo político que tiene como objetivo concretar las acciones y reformas que requiere nuestro país. Se coincidió con la necesidad de legislar en materias de radiodifusión y telecomunicaciones con el fin de garantizar su función social y modernizar al Estado y la sociedad a través de las TICS, además de fortalecer las facultades de la autoridad económica en materia de economía.(Cámara de Diputados, 2013).

La reforma en Telecomunicaciones de 2014 fue presentada por el presidente Enrique Peña Nieto dentro del marco de acuerdos y compromisos presentados en el Pacto por México, el proyecto tiene un costo de \$398.8 millones de pesos según datos de la Unidad de Inversión de la SHCP. El presidente busca a través de dichas iniciativas superar la crisis estructural heredada por los gobiernos antecesores, la transformación tiene el objetivo de modificar nuevos cimientos estructurales que permitan reimpulsar el crecimiento global del país a Largo plazo.

Los elementos fundamentales de la reforma son la participación social y el desarrollo económico, se considera un instrumento imprescindible para hacer realidad los derechos de cualquier persona y toma como eje central el beneficio de los mexicanos recogiendo las aspiraciones de ciudadanos usuarios. Con la presentación de la iniciativa de Reforma en Materia de Telecomunicaciones, se atienden 9 compromisos acordados en el Pacto por México (Pacto por México, 2012):

1. Fortalecer a la Comisión Federal de Competencia (CFC). (Compromiso 37)
2. Creación de Tribunales especializados en materia de competencia (Compromiso 38)

3. Derecho al acceso a la banda ancha y efectividad de las decisiones del órgano regulador. (Compromiso 39)
4. Reforzar autonomía de la COFETEL. (Compromiso 40)
5. Desarrollar una robusta red troncal de telecomunicaciones. (Compromiso 41)
6. Agenda digital y acceso a banda ancha en edificios públicos.(Compromiso 42)
7. Competencia en radio y televisión. (Compromiso 43)
8. Competencia en telefonía y servicios de datos. (Compromiso 44)
9. Adopción de medidas de fomento a la competencia en televisión, radio, telefonía y servicios de datos. (Compromiso 45)

La reforma busca conocer condiciones de desarrollo dentro de la industria de las telecomunicaciones para cerrar las brechas económicas y sociales en beneficio de una economía más competitiva, por lo que es necesario reenfocar la capacidad institucional del Estado mexicano y así poder impulsar un sector regido por criterio de competencia efectiva y regulación eficiente que expresen la rectoría del Estado.

La reforma resalta el papel esencial que juegan las tecnologías de la información y la comunicación, ya que la rapidez con la que se desarrolla la tecnología permite a los países alcanzar niveles más elevados de desarrollo, por lo que es obligación de cada nación contar con una infraestructura de alta capacidad que responda al crecimiento exponencial de la demanda de banda ancha. A través de las modificaciones que se harán se pretende lograr la reducción de costos en los servicios, que representa una herramienta para facilitar el acceso de los mexicanos a la sociedad de la información, el conocimiento, beneficios e incrementos en la producción, así como la inclusión social que permita la reducción de la brecha digital y mejoramiento en la calidad de los servicios.

La política de inclusión digital, tiene por objetivo que por lo menos 70% de hogares y 85% de micros, pequeñas y medianas empresas a nivel nacional, cuenten, a precios competitivos, con acceso a la velocidad real para descarga de la información.(Cámara de Diputados,2013)

Otra de las metas impuestas dentro de la reforma será garantizar la libertad de expresión y difusión, derecho a la información, acceso a la calidad de servicio y tecnología. El servicio de radiodifusión debe ser visto en beneficio concreto de cultura para toda la población, lo que ayuda a preservar la pluralidad y fomento de valores de identidad nacional, en

particular los previstos por el artículo 3° constitucional, pretendiendo promover la información imparcial, oportuna y veraz para el fomento de ideas y opiniones.

Para lograr las metas planteadas dentro de la reforma será necesario implementar una serie de acciones específicas para la reordenación de los mercados a corto plazo, las cuales son:

- ❖ Se darán 180 días naturales para la determinación de agentes económicos preponderante, los cuales afectan la libre competencia y la libre concurrencia al contar con directa o indirectamente con una participación de más del 50% medido en usuarios, tráfico en redes o capacidad utilizada en las mismas .
- ❖ Desagregación de redes.
- ❖ Obligaciones específicas con señales radiodifundidas y transmisión en Televisión restringida.
- ❖ Regulación convergente del uso y aprovechamiento del espectro radioeléctrico.
- ❖ Creación de red troncal que mejore las condiciones de acceso a las telecomunicaciones.

Para el primer punto a tratar dentro de la reforma en materia de telecomunicaciones “Reconocimiento del derecho al libre acceso a la información y derecho a la libertad de difusión”. El estado tiene la obligación positiva de permitir a los ciudadanos acceder a la información que está en su poder. Este derecho es subjetivo, individual y público con titularidad universal y ante todo la información debe ser veraz. Será llevada a cabo la modificación al artículo 6° constitucional mediante el apartado A que prescribe el derecho a la información y protección a datos personales y el apartado B que proclama la disposición en materia de radiodifusión y telecomunicaciones tiene por objeto garantizar a la población su integración a la sociedad de información y conocimiento. Este primer punto de la reforma también hace la adecuación al artículo 7° constitucional, que garantiza la libertad de imprenta como medio para ejercicio de libertad y radiodifusión.

El segundo punto al que hace referencia la reforma

“Derecho al acceso a las tecnologías de la información y servicio de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha” será el punto de partida para el desarrollo económico y social. La universalidad en el acceso a la banda ancha y a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones permitirá de manera pública y no discriminatoria que todas las personas tengan acceso a la sociedad de la información y conocimiento en igual forma y medida. Se hace referencia a la sociedad de la información como aquella en la que

las tecnologías facilitan la creación, distribución y uso de la información, juegan un papel fundamental en las actividades sociales, culturales y económicas, es una estrategia que permitirá superar el estancamiento social (Cámara de Diputados, 2013)

Mediante la anexión de un tercer párrafo al artículo 6° Constitucional, se precisa que el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de servicios referentes al sector de telecomunicaciones. En el apartado B se establece: las telecomunicaciones serán servicios públicos de interés general, el Estado garantiza que sean prestados en condiciones de competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interacción, convergencia, acceso libre y continuidad. La radiodifusión sea un servicio público de interés general brinda beneficios culturales a toda la nación. Se establece la propuesta a incorporar en el artículo 6° constitucional el mandato para que se establezca un organismo público con autonomía técnica, operativa, decisión y gestión.

El tercer objetivo a tratar en la reforma “Creación de la Comisión Federal de la Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones como órganos constitucionales” señala que actualmente la mayoría de los órganos que regulan la actividad económica, se utilizan órganos administrativos desconcentrado, subordinados a las Secretarías de Estado, por lo que la experiencia comparada a nivel internacional muestra la necesidad de dotar de autonomía, para ello se plantea la reforma al artículo 28° constitucional en efecto de crear la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones. El régimen de concesiones debe estar basado en una política de competencia efectiva, las concesiones en materia de radiodifusión y telecomunicaciones se sustentan en los artículos 2°, 3°, 6° y 7° constitucionales.

Mediante la reforma al artículo 73° constitucional, se dota al Congreso de la Unión de facultades expresas para dictar leyes en materia de tecnologías de información y comunicación, así como de banda ancha. En este apartado también se hace mención a un punto fundamental para el impulso de las telecomunicaciones, la Ley Federal de Telecomunicaciones a la inversión extranjera podrá participar en un 49%. Se incorpora al artículo octavo transitorio el uso de *must carry* y *must offer* de manera gratuita en forma íntegra, simultánea y sin modificaciones, la formación de por lo menos dos cadenas nuevas de televisión abierta con cobertura nacional, señala que el bienestar social depende crecientemente del grado de desarrollo de su infraestructura de

telecomunicaciones. El artículo 16° transitorio destaca el mandato al Ejecutivo Federal de instalar una red compartida de servicio de telecomunicaciones antes de que concluya el año 2018.

Comisión Federal de Electricidad (CFE) ha desarrollado una infraestructura de fibra oscura que se constituirá en la estrategia fundamental de política pública para garantizar la cobertura de servicios de telecomunicaciones incluido el de Banda ancha.

En el marco de Planeación Democrática, se establece que el Ejecutivo Federal incluirá en el Plan Nacional de Desarrollo:

- Programa de banda ancha en sitios públicos de investigación, educación, salud, centros comunitarios y otros inmuebles del gobierno, para disminuir así la brecha digital e incrementar los niveles de bienestar de la población.
- Programa de trabajo para dar cumplimiento a la política para la transmisión a la Televisión Digital Terrestre.
- Programa Nacional de Espectro Radioeléctrico para garantizar uso óptimo de las bandas de 700 MHZ y 2.5 GHZ bajo el principio universal, no discriminatorio, compartido y continuo.

En concreto con la reforma en materia de telecomunicaciones se pretende reformar los artículos 6°, 7°, 27°, 28°, 73°, 78°, 94° y 105° Constitucionales agregándose 18 artículos transitorios con el fin de poder materializar los objetivos concretados.

CONCLUSIONES

Después de analizar la información desglosada a través de los capítulos se concluye que:

- El mercado de telecomunicaciones en México presenta un alto grado de deficiencias y bajo desarrollo, el problema más severo que enfrenta el sector es la alta concentración y falta de competencia a la que se encuentra sujeta, por lo que es necesario generar reformas equitativas dentro de dicho sector y así dejen de beneficiar a empresas que hoy en día sustentan un poder de alta influencia en aspectos como sociales, políticos e incluso culturales. De esta manera los usuarios tendrían más oportunidades de elección y servicios con tecnología mas desarrolla y mejor calidad.

- En necesaria tomar medidas de desregulación, que permita incrementar los índices de inversión dentro del sector, para poder mejorar la infraestructura y eficiencia en el sector, esto traería grandes beneficios para la población, puesto que los costos por el uso de servicios que día a día se vuelven más indispensable disminuirían lo que genera la oportunidad de tener mayor accesibilidad y adaptación hacia dichos servicios y reducir así la brecha digital.
- A través del Pacto por México se busca superar la crisis estructural heredada por los gobiernos anteriores. Las transformaciones tienen el objetivo de convertirse en nuevos cimientos estructurales que permitan reimpulsar el crecimiento global del país a Largo Plazo, además de buscar concretar las acciones y reformas que requiere nuestro país, entre ellas se coincidió con la necesidad de legislar en materia de radiodifusión y telecomunicaciones.
- Los tres principales objetivos que presentan las Reformas a la Constitución en materia de Telecomunicaciones y Competencia Económica:
 - El fortalecimiento de los derechos vinculados con la libertad de expresión e información y el establecimiento del derecho al acceso a las tecnologías de la información y la comunicación, y a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluida la banda ancha.
 - La adopción de las medidas de fomento a la competencia en televisión abierta y restringida, radio, telefonía fija y móvil, servicios de datos y telecomunicaciones en general, para asegurar la competencia efectiva en todos los segmentos.
 - La generación de condiciones para incrementar sustantivamente la infraestructura y la obligación de hacer más eficiente su uso, lo cual tiene un impacto directo en la caída de los precios y en el aumento de la calidad de los servicios.
- El punto central de la iniciativa de reforma se considera como un instrumento que hace realidad los derechos de cualquier persona, al tomar como eje central el beneficio de los mexicanos a través de la recopilación de sus aspiraciones.

BIBLIOGRAFIA

OCDE (2012), Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en México, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264166790-es>

Mariscal J., Rivera E. (2007). Regulación y competencia en las telecomunicaciones mexicanas .México: CEPAL

COFETEL(2012); Informe de resultados 2006-2012, <http://www.cft.gob.mx:8080/portal/wp-content/uploads/2012/11/INFORME-CFT-2006-2012.pdf>

Álvarez, Luz Clara (2010) La historia de las telecomunicaciones en México

Banco Mundial (2012) http://datos.bancomundial.org/pais/mexico#cp_wdi

(Agosto 2013); “Sector telecomunicaciones creció 4.2% durante primer semestre”, *Forbes* <http://www.forbes.com.mx/sites/sector-telecomunicaciones-crecio-4-2-durante-el-primer-semestre/>

Cámara de Diputados; Iniciativa Reforma Constitucional Telecomunicaciones <http://www.presidencia.gob.mx/wp-content/uploads/2013/03/Iniciativa-Reforma-Constitucional-Telecom.pdf>

Pacto por México <http://pactopormexico.org/>

Álvarez C.J. (2012 septiembre 18).Concentración en el mercado de las telecomunicaciones: paradigma. *Dinero en imagen*