

Roro
Altode
Drew
Dimuba

El camino para un mercado de competencia efectiva en el sector de Telecomunicaciones

Introducción

En el año 2013 México aprobó la “Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión” y la “Ley Federal de Competencia Económica”, esto con la intención de generar un ambiente más competitivo dentro del sector de las telecomunicaciones. De acuerdo con un estudio realizado por la OCDE (titulado: *Estudio de las OCDE sobre las políticas y regulación de las telecomunicaciones en México*) en el 2012 “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).

Dentro de este estudio se encontraron datos que demostraron que este sector tenía que modificar la forma en la operaba. De inicio, esto incidía de manera negativa en el bienestar de la población. Además, a diferencia de los otros mercados dentro de la OCDE, México no había desarrollado mercados más abiertos y competitivos, lo que generaba que los principales perjudicados fueran los consumidores. Uno de los principales problemas que tenía el país es que el mercado era controlado por una sola empresa, que contaba con el 80% del mercado de telefonía fija y el 70 % de la telefonía móvil. El inconveniente que esto creaba es que el mercado no contaba con suficiente penetración. Para darnos una idea en los mercados de telefonía fija, telefonía móvil y de banda ancha, México se encontraba en los lugares 32,33 y 32 de los 34 países pertenecientes a la OCDE al momento de realizar el estudio (OCDE, 2012).

Dentro de las críticas que realizó la OCDE también se mencionó que el regulador del sector (Cofetel) no contaba con las suficientes facultades para poder ejercer sus

responsabilidades, lo que al final había generado que se impusieran barreras de entrada y esto evitaba que se tuviera una competencia efectiva. También se señaló que en nuestro país los procesos que se tenían respecto a certeza regulatoria y oportunidades eran muy inferiores a los de la OECD. De igual forma México era uno de los tres países en toda la organización que restringía la propiedad extranjera, lo que indudablemente atentaba en contra de una competencia efectiva y frenaba la difusión de nuevas tecnologías. Por lo que, en su momento, la OCDE, le hizo la recomendación al gobierno mexicano que implementara las políticas y las regulaciones económicas necesarias para tener un mercado más competitivo (*OCDE, 2012*).

Bajo este contexto, donde la presión era muy fuerte, el gobierno mexicano se vio en la necesidad de regular el sector de las telecomunicaciones, por lo se impulsó una nueva ley que pudiera hacer más competitivo dicho mercado. El 10 de junio del 2013, el presidente de México en ese momento, Enrique Peña Nieto, promulgó la nueva ley de telecomunicaciones y al día siguiente se publicó en el diario oficial de la federación. De acuerdo con el Instituto Federal de Telecomunicaciones esta ley tiene como propósito lo siguiente:

Beneficiar a todos los mexicanos, por eso consideró dentro de sus principales objetivos el permitir de la población a las tecnologías de la información y la comunicación, incluida la banda ancha, así como establecer condiciones de competencia y libre concurrencia en los servicios de telecomunicación, incluida la banda ancha, así como establecer condiciones de competencia y libre concurrencia en los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión. Para que, de esta forma, un mayor número de

usuarios accediera a dichos servicios en mejores términos de calidad y precio (*IFT, 2015*).

De acuerdo con la OECD las implementaciones de esta ley fueron un éxito. De las 31 recomendaciones que presentó el organismo en el *Estudio de las OCDE sobre las políticas y regulación de las telecomunicaciones en México* 28 ya habían sido implementadas. Otro de los logros importantes fue que se eliminaron las restricciones a la Inversión Extranjera Directa en servicios de telecomunicación y comunicación por satélite. Dentro de los impactos positivos que se pudieron observar fue que se estimuló la competencia y los precios de la banda ancha móvil bajaron entre un 69% y un 81%. De igual forma hubo un incremento en el acceso a internet. Entre el 2012 y el 2016 hubo 50 millones de nuevos suscriptores para la banda ancha (*OCDE, 2021*).

En otro de los aspectos más destacables fue como esta reforma tuvo un impacto positivo dentro de las familias de escasos recursos, debido a que el gasto promedio en los hogares de menos recursos por los servicios de teléfono fijo y móvil representa entre el 6% y el 10% de su ingreso mensual, comparado con 1.8% en los hogares de mayores recursos, por lo que la baja en las tarifas ha sido de gran ayuda (*OCDE, 2021*). Pero ¿cómo fue posible que se pudieran llevar a cabo las acciones que ayudaron a regular la competencia en materia de telecomunicaciones?

Cuando se aprobó la reforma dentro de la materia a la IFT se le dio la facultad de determinar si existía un agente económico preponderante. De acuerdo con la IFT, este consiste en “la empresa o grupo de empresas que cuenten directa o indirectamente, con una participación nacional mayor al 50% de los servicios de radiodifusión o telecomunicaciones,

este porcentaje puede medirse por el número de los usuarios, suscriptores, audiencia, por el tráfico en sus redes o por la capacidad utilizada por las mismas” (IFT, 2015). De acuerdo con esta definición el IFT determinó el 6 de marzo de 2014 que las siguientes empresas actuaban como Agente Económico Preponderante en el sector de las telecomunicaciones: *América Móvil S.A.B de C.V*, *Teléfonos de México S.A.B de C.V*, *Teléfonos del Noroeste S.A de C.V*, *Radiomóvil Dipsa S.A.B de C.V*, *Grupo Carso S.A.B de C.V* y *Grupo Financiero Inbursa S.A.B de C.V*. A raíz de esto es que se pudieron realizar diversas acciones que permitieron que el mercado se volviera más competitivo.

Pero la situación es que este fue un problema que duró muchos años en nuestro país, no solamente la OECD mostró datos que eran preocupantes, también lo hizo el Banco de México. En un reporte que se presentó en febrero de 2013 sobre los precios de los servicios de las telecomunicaciones en México y se demostró que a diferencia de países como Japón, Reino Unido, Estados Unidos o la zona Euro, donde los precios de algunos servicios de telecomunicación estaban bajando, en México ocurría lo contrario. Fue hasta el 2012 que se comenzó a observar una baja en estos servicios (*Banco de México, 2013*). El Banco de México observa que fueron las mejoras tecnológicas que permitieron que de 1999 al 2010 los precios bajaran, sin embargo, y a pesar de las mismas, en México no ocurrió, principalmente por los problemas regulatorios que tenía la industria, así que como podemos observar la reforma era necesaria para que la situación mejorara.

Desarrollo del problema

Como se mencionó anteriormente, al comienzo la situación fue favorable y los principales beneficiados fueron los consumidores. La IFT presentó un estudio en abril del 2018

donde presentaba los resultados obtenidos por la reforma en telecomunicaciones hasta el tercer trimestre del 2017 y entre las observaciones se pudo apreciar lo siguiente:

Caídas importantes en los precios

- Beneficios para la economía nacional
- Mayor competencia
- Más oferta de Servicios
- Mayor investigación en infraestructura
- Mejores tecnologías
- Mayor calidad de los servicios (*IFT, 2018*).

Los precios de telecomunicaciones cayeron en un 25.3% de marzo de 2013 a junio de 2018; mientras que los precios de las llamadas de larga distancia disminuyeron en más de 40%. Además, hubo un crecimiento importante en las telecomunicaciones en nuestro país, antes de la reforma el nivel promedio del Producto Interno Bruto (PIB) era de 259 mil millones de pesos, mientras que en septiembre de 2017 fue de 451 mil millones de pesos, teniendo un crecimiento de 11.4% (*IFT, 2018*).

Otro aspecto que se puede rescatar es que la inversión privada tuvo un importante crecimiento dentro de este sector. Del 2014 al 2016 se generó una inversión acumulada de 207 mil millones de pesos, lo que representa un incremento del 73% en el 2016 comparado con el 2014. También la reforma benefició a los usuarios con mejoras en el internet. Por ejemplo, del segundo trimestre del 2011 al segundo trimestre del 2013 disminuyó en 1.6% el porcentaje de hogares que cuenta con internet, sin embargo, a raíz de la reforma se pudieron ver las mejoras. Del cuarto trimestre del 2013 al tercer trimestre del 2017 la tasa de crecimiento en los hogares

fue del 22% y actualmente el 50% de los mexicanos cuenta con internet en sus casas (*IFT, 2018*).

De igual forma el internet también se hizo mucho más veloz. En el 2015 el 85% de los hogares descargaba su información de internet a una velocidad de entre 2 y 9.9 Mbps; mientras que para el 2017 el 80% de los hogares ya contaba con una velocidad superior a los 10 Mbps. En gran parte esto fue gracias a la inversión en tecnología, por lo que la participación en fibra óptica creció en un 200% y durante este periodo, dentro de los países de la OCDE, solamente Nueva Zelanda y Australia tuvieron un crecimiento mayor de fibra óptica (*IFT, 2018*).

También el acceso a internet desde el teléfono móvil se benefició. En el 2011 solamente el 7% de la población en México podía ingresar a internet mediante su celular, para el 2013 la cifra aumentó al 23% mientras que el 2017 ya era el 65% de los usuarios, lo que permite una mayor conectividad dentro de la sociedad. Todos estos avances han permitido que las telecomunicaciones contribuyan más a la economía nacional. En el 2011 la participación anual del PIB de telecomunicaciones del PIB nacional fue de 1.5% y para el 2017 aumentó al 2.4% (*IFT, 2018*).

Al ver estos resultados se pudo notar que la reforma tuvo un efecto positivo y paulatinamente la situación iba a mejorar aún más. Pero la realidad es que para el 2021 la situación ya no era tan clara, Telcel volvió a alcanzar más del 50% del mercado en telefonía móvil. Por lo que ahora se debe analizar ¿qué fue lo que pasó? ¿Cómo cambió el mercado? Y cuáles son las propuestas que tenemos para evitar que el mercado vuelva a tener un agente económico preponderante y por lo mismo afecte a los consumidores.

Una de las situaciones que podría afectar a los consumidores en el corto plazo es la libertad tarifaria que se podrá imponer en 52 municipios del país. Es una decisión que ha

generado controversia, debido a que diferentes expertos consideran que la consecuencia más importante es que se podría revertir el progreso que se había conseguido hasta el momento. Pero ¿qué es la libertad tarifaria? A raíz de la reforma se comenzaron a realizar revisiones cada dos años para analizar si se estaban cumpliendo o no los términos impuestos, de igual manera, para saber si se debían de realizar modificaciones a los acuerdos establecidos. Dentro de las revisiones se determinó que, de inicio, debía haber una separación funcional de Telmex y Telnor, ya que la intención es que se pudieran ofrecer servicios mayoristas de telecomunicaciones. De igual forma, América Móvil pasó de controlar el 52% del mercado al 35% y que sus principales competidores como Televisa, Megacable y Totalplay estaban tomando fuerza dentro del mercado (*López, 2021*).

Bajo esta justificación se determinó que había municipios que estaban experimentando una alta competencia en el mercado, por lo que se sometió a una consulta para determinar la libertad tarifaria del agente económico preponderante. Posterior a realizar un análisis para determinar qué municipios cumplían con ciertos criterios, se llegó a la conclusión de que 52 iban a tener libertad tarifaria (*López, 2021*).

Esto sin lugar a dudas puede tener dos consecuencias negativas, la primera es que de nueva cuenta los precios pueden llegar a aumentar, ya que, si es el preponderante el que va a definir, puede aumentar los precios para meterse al mercado mayorista, lo que tendrá un mayor costo para los operadores. Mientras que la segunda es que de nueva cuenta la calidad puede volver a bajar.

Otro de los aspectos a destacar es que el pasado 08 de diciembre de 2020, el pleno del IFT aprobó la segunda resolución bienal de las medidas asimétricas impuestas al Agente Económico Preponderante dirigidas a fortalecer tres ejes centrales; la libre elección de los usuarios, la prestación de los servicios mayoristas (incluyendo medidas orientadas a garantizar la igualdad en la provisión de insumos por parte del operador preponderante) y el

establecimiento de mecanismos de supervisión y verificación del IFT imponiendo la obligación al operador preponderante de cumplir con indicadores clave de desempeño (IDC) asociados con la disponibilidad y funcionamiento del Sistema Electrónico de Gestión (SEG) a fin de garantizar que este opere adecuadamente.

Sin embargo, existe todavía la incertidumbre acerca de la interrogativa sobre si estamos listos o no para desregular al preponderante dada la iniciativa mencionada anteriormente de dar libertad tarifaria al AEPT sin antes haber demostrado que existan condiciones de competencia.

El régimen de preponderancia tiene una larga historia en México, desde antes que se creará esta figura en la reforma constitucional del año 2013, esta es mencionada en la Ley Federal de Telecomunicaciones de 1995, donde ya se contemplaba la posibilidad de que los operadores de telecomunicaciones que tuvieran poder de mercado estuvieran sujetos a un marco de regulación asimétrica con el fin de promover la competencia. Fue a partir de la reforma constitucional que se creó la figura de la preponderancia que junto con la creación del IFT se logró finalmente contar con un marco de regulación asimétrica cuyo fin fuese impulsar la competencia, a partir de ese momento se implementaría un régimen de regulación asimétrica a todo aquel que concentrara más del 50% del sector. Por el contrario, en forma para analizar una supuesta salida del régimen de regulación asimétrica previamente establecido, no es suficiente disminuir la participación del preponderante por debajo del 50% del sector, sino que, además, se debe probar que ya existen condiciones de competencias óptimas que relegue el papel de la regulación.

En el caso de México, es evidente que han habido grandes avances en las condiciones de competencia de los distintos servicios ofrecidos por el sector de telecomunicaciones, pero estos todavía no son suficientes ni sostenibles en ausencia del marco regulatorio.

En orden para establecer una estructura de competencia óptimo, es necesario robustecer los mecanismos de supervisión y aplicación de la ley, tanto a lo que se refiere al cumplimiento

de las obligaciones de los agentes económicos preponderantes, como en lo que toca a la Ley Federal de Competencia.

Posibles Soluciones

El objetivo principal de las autoridades de competencia en México es alcanzar un nivel de regulación que sea totalmente neutral ante la convergencia tecnológica de diversas plataformas, reconocemos que una de las preocupaciones fundamentales de las autoridades de competencia es identificar cómo las regulaciones y leyes mexicanas impiden que esta competencia ocurra de manera robusta. Bajo este marco de intención regulatoria, comenzaremos el análisis de objetivos regulatorios y de competencia en el sector de las telecomunicaciones.

Es importante considerar sanciones más severas a las operadoras de telecomunicaciones y radiodifusoras en caso de incidir en prácticas monopólicas o anticompetitivas, que limiten la sana participación de mercado entre todos los demás involucrados. De manera que se compensa el papel del agente económico preponderante a los demás competidores, aunque de forma indirecta. El presupuesto recaudado deberá destinarse directamente a promover el acceso a las telecomunicaciones y radiodifusoras, además del apoyo a medios públicos nacionales.

Fortalecer la competencia es clave para un funcionamiento efectivo del mercado interno del país. Uno de los aspectos claves de la reforma de Telecomunicaciones era ampliar el mercado móvil, aunque podemos ver a través de la competencia que esta no ha sido del todo exitosa, como es el caso del continuo declive de Telefónica.

Uno de los aspectos diferenciadores del agente económico preponderante en telecomunicaciones, y uno de los causales de concentrar la mayoría del mercado, es el efecto club, lo cual debe ser regulado para dar oportunidad a los demás agentes económicos. Este

efecto club permite a Telcel dar llamadas gratis dentro de su red, lo cual limita los incentivos a los usuarios para contratar un operador diferente.

Por otro lado, los servicios que brinda el Sistema Electrónico de Gestión (SEG) por medio del cual compañías como AT&T observa su infraestructura física e insumos, es ineficiente. En ella se explica que la infraestructura que brinda America Movil es muy cara aunque el acceso a sus insumos es mucho más eficiente. Así como lo propuso en su momento la propia compañía AT&T, el SEG debe mejorar su funcionamiento en cuanto a los mapas de ubicación de infraestructura para que los usuarios puedan hacer uso de los insumos de forma eficiente, de esta manera se encaminara a construir un terreno igualitario en la infraestructura entre las operadoras del mercado.

Conclusión

Como podemos observar las medidas que tomó la IFT a partir de la reforma en el 2013 han sido efectivas. La sociedad tiene mayor acceso a internet, también hay más canales de televisión abierta, más personas cuentan con un dispositivo de televisión de paga, los precios han bajado y la calidad del servicio ha mejorado, lo que nos lleva a preguntarnos ¿por qué cambiar un modelo que ha funcionado?

El argumento que da la IFT es que, al existir ahora un mercado mayor en ciertos municipios, donde hay incluso hasta tres competidores, permite tener la figura de la libertad tarifaria, aunque esto puede tener como consecuencias que los servicios vuelvan a aumentar de precio y que la calidad sea deficiente. Lo que terminaría por borrar todo el progreso que se tenía.

Ya se puede ver que en algunos municipios de nueva cuenta hay un agente económico preponderante y que los precios han vuelto a subir. Esta subida de precios se debe también, en parte, a la infraestructura que ya existe, ya que los competidores no pueden mejorarla y deben

de trabajar con lo que hay y eso puede incrementar los precios. Mientras que el agente también se debe a lo mismo, hay zonas en el país que es más difícil acceder para la competencia. La IFT tiene que asegurarse de generar una competencia pareja, como lo ha hecho en términos generales hasta el momento, y no dejarse llevar por la tentación de permitir que de nueva cuenta un agente domine el mercado, porque como podemos ver, las consecuencias serían negativas para la sociedad.

Referencias

Banxico. (2013). Evolución reciente de los precios de los servicios de telecomunicaciones en México. 9 de Octubre del 2021, de Banco de México Sitio web: <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/informes-trimestrales/recuadros/%7BAEDD6D5E-C814-7C25-4435-94BC39C1916A%7D.pdf>

IFT. (2015). Reforma Constitucional. 9 de Octubre del 2021, de IFT Sitio web: <http://www.ift.org.mx/que-es-el-ift/reforma-constitucional#>

IFT. (2015). Todo lo que debes saber sobre la preponderancia en telefonía móvil. 9 de Octubre del 2021, de IFT Sitio web: <http://www.ift.org.mx/usuarios-y-audiencias/todo-lo-que-debes-saber-sobre-la-preponderancia-en-telefonía-movil>

IFT. (2018). Resultados de la reforma en Telecomunicaciones y Radiodifusión. 9 de Octubre del 2021, de IFT Sitio web: <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/estadisticas/resultadosreformatyrmarzo2018.pdf>

López, Zyanya. (2021). ¿Qué es la libertad tarifaria y cómo afecta a los usuarios de internet?. 9 de Octubre del 2021, de Expansión Sitio web: <https://expansion.mx/empresas/2021/08/09/municipios-libertad-tarifaria-telmex-precio>

Ramos, G.. (2021). Reformar las telecomunicaciones en México. 9 de Octubre del 2021, de OECD Sitio web: <https://www.oecd.org/acerca/impacto/reformar-las-telecomunicaciones-en-mexico.htm>

OECD. (2012). Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en México. 9 de Octubre del 2021, de OECD Sitio web: https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/estudio-de-la-ocde-sobre-politicas-y-regulacion-de-telecomunicaciones-en-mexico_9789264166790-es