

## UNA REFORMA PERFECTIBLE

En México, la falta de competencia en el sector de las telecomunicaciones ha sido perniciosa económica y políticamente. Por un lado, ha generado mercados ineficientes que imponen altos costos a la economía nacional e inciden de manera negativa en el bienestar de la población; por otro, es un factor que explica cómo los grandes consorcios adquirieron un poder político informal de tal magnitud que les había permitido imponer sus agendas particulares sobre los intereses del Estado. La legislación actual resulta obsoleta, y los últimos intentos de reforma resultaron infructuosos, por decir lo menos.

La reciente Iniciativa de Reformas Constitucionales en Materia de Telecomunicaciones, surgida del Pacto por México, propone una transformación estructural e integral del sector y abre nuevamente el debate sobre un tema complicado por sus implicaciones no sólo tecnológicas, sino principalmente económicas y políticas. Baste recordar que en este sector convergen tres de los grupos económicos más poderosos del país, como son Grupo Carso, Grupo Televisa y Grupo Salinas.

En los países más desarrollados las telecomunicaciones no sólo han estado ligadas, sino que han sido promotoras del desarrollo y la competitividad; sus avances han impulsado la mejora de políticas tan disímiles como la educativa —con la educación a distancia— la de salud —piénsese en el uso de la telemedicina—y la de seguridad pública, entre otras. En México el atraso es considerable. De acuerdo con la OCDE, las deficiencias en las políticas y el marco regulatorio de este sector han provocado que los servicios de telecomunicaciones tengan una penetración muy baja, lo que conlleva mayores costos económicos y sociales. Es por ello —y por el consenso logrado en el proceso de elaboración de la iniciativa— que durante su discusión en ambas cámaras del Congreso, ha sido políticamente incorrecto cuestionar o increpar sus bondades.

La discusión se ha polarizado de manera tal que analistas y legisladores de todo el espectro político han reducido la reforma a un asunto maniqueo, a una dicotomía entre dos posiciones igualmente acrílicas: aquellos acusados de defender los llamados *poderes fácticos*, y aquellos “comprometidos” con el *interés público*. Baste recordar las declaraciones de la Diputada Purificación Carpinteyro, quien equiparó la reforma con la caída del Muro de Berlín y la independencia de México; o aquéllas del Senador Javier Lozano quien, al señalar presuntas presiones para aprobar la iniciativa en el Senado, calificó al Consejo Rector del Pacto por México —impulsor de la reforma— como un poder fáctico más que pretende suplantar las funciones del legislativo. En otras palabras, la discusión se ha centrado más en aspectos o posicionamientos políticos e ideológicos que en los aspectos técnicos, lo cual puede hacer que se pasen por alto

“detalles” importantes que pueden hacer la diferencia entre una transformación efectiva del sector en beneficio del país o una que no lo sea.

En una primera revisión de las cincuenta páginas que componen el documento, salta a la vista de inmediato que la iniciativa va acorde con las mejores prácticas sugeridas por la OCDE en la materia. En fechas recientes, el organismo recomendaba para México<sup>1</sup> una serie de medidas muy puntuales que se pueden resumir en: a) simplificar y estimular la entrada de nuevos operadores; b) garantizar un entorno competitivo, con menores precios y mejor calidad de servicios; c) reformar el sistema judicial, especialmente en materia de amparo, para evitar el abuso que supone la suspensión y anulación sistemática de decisiones de política de regulación; d) conferir mayores facultades e independencia a la Cofetel; y e) adoptar medidas que eliminen la “doble ventanilla” entre la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (formuladora de políticas) y la Cofetel (órgano regulador y de supervisión de mercados). Pero no sólo, sino que la iniciativa va más allá.

En una visión más detallada, tres aspectos llaman especialmente la atención por sus implicaciones en la consecución de los objetivos de la reforma. Primero, la sustitución de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, por el Instituto Federal de Telecomunicaciones (Ifetel), órgano constitucional autónomo. El asunto no es trivial, y desde un punto de vista técnico la pregunta subyacente es si el diseño institucional propuesto es eficiente, es decir, si permite alcanzar los objetivos planteados al menor costo para la sociedad, sobre todo si se toma en cuenta que en el mundo desarrollado no hay país donde el organismo regulador de las telecomunicaciones no se vincule directamente al Ejecutivo o, en su defecto, al Legislativo. Otorgarle autonomía constitucional al Ifetel puede verse desde dos aristas contrapuestas: una que afirma que, si bien el Gobierno pierde facultades en materia de concesiones y sanciones, se fortalece el papel regulador del Estado y al mismo tiempo se evitan interferencias políticas en dicho proceso; la segunda, que observa un riesgo latente al existir la posibilidad de que no haya la debida coordinación entre las decisiones del nuevo órgano y las políticas del Ejecutivo en el sector, generando rigidez en el mismo y minando inclusive la capacidad del Ejecutivo de articular una estrategia digital integral.

Segundo, la iniciativa prevé la obligación del Consejo de la Judicatura Federal de establecer Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito especializados en materia de competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones. La medida busca que, mediante la especialización, se genere una justicia más pronta y expedita en la materia. Sin embargo, algunas experiencias en México hacen pensar que ésta no siempre es la mejor manera de lograrlo. A manera de ejemplo,

---

<sup>1</sup> *México: Mejores prácticas para un desarrollo incluyente*, México, OCDE, 2012.

baste recordar las constantes contradicciones y distorsiones entre las resoluciones del Instituto Federal Electoral (IFE) y las del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en el más reciente proceso electoral, lo cual ha llegado a afectar la credibilidad de ambos órganos. En su artículo publicado en *El Universal* el pasado 4 de abril, Sergio López Ayllón —Director General del CIDE—expresa dicha preocupación claramente, al afirmar que “existe una serie de razones por las cuales los tribunales especializados tienden a modificar sustantivamente la decisión del órgano administrativo en lugar de limitarse a un control de la legalidad”, además de que los tribunales no tienen el diseño institucional adecuado ni el conocimiento de los expertos. Políticamente suena muy atractivo el constituir tribunales especializados, pero la experiencia muestra que desde el punto de vista regulatorio no necesariamente es lo mejor.

Tercero, la determinación de los agentes preponderantes en el sector mediante un criterio “objetivo”, en razón de su participación nacional en la prestación de servicios de radiodifusión y telecomunicaciones. De acuerdo con la iniciativa, será preponderante cualquier agente que cuente, de manera directa o indirecta, con una participación nacional mayor al cincuenta por ciento, porcentaje medido ya sea por número de usuarios, por el tráfico en sus redes o la capacidad utilizada de las mismas. Este aspecto de la reforma preocupa pues podría representar un castigo para las empresas que debido a su eficiencia —y no a prácticas anti-competitivas— ganen participación de mercado, pudiendo legítimamente llegar más allá del mencionado 50% ¿Por qué en estos temas se considerará únicamente la participación de mercado y se dejarán de lado otros criterios internacionalmente aceptados como la existencia de barreras a la entrada y la sustitución de bienes o servicios, entre otros? Por otra parte cabe preguntarse ¿Por qué en el ámbito de radiodifusión y telecomunicaciones se aplicará una legislación de competencia especial elevada a rango constitucional? Nuevamente la experiencia internacional nos muestra que en materia de análisis de competencia no hay regímenes especiales para ciertos sectores, sólo hay análisis mercado por mercado según sus características propias.

La reforma propuesta ni es una panacea ni es una legislación al vapor, como se ha dicho desde ambos frentes. Es una política de Estado perfectible y, como tal, contiene aspectos delicados que merecen discutirse. En todo caso, corresponderá al Legislador establecer las normas secundarias que lleven a buen cause este esfuerzo, para que redunde en el beneficio de los consumidores. Aquellos tan olvidados durante las últimas décadas.