



**TECNOLOGICO
DE MONTERREY**

Campus Ciudad de México

Escuela de Graduados de Ingeniería y Arquitectura

Tesis

**Regulación de las Telecomunicaciones:
Competencia, órganos reguladores,
convergencia y sus retos.**

Para la obtención del grado de:

Maestro en Administración de las Telecomunicaciones

Por:

Javier Alejandro Carmona Pérez



**TECNOLOGICO
DE MONTERREY**

Defendida el 09 de abril de 2010 ante el Comité de tesis:

Biblioteca
Campus Ciudad de México

Director: Dr. Martín Rogelio Bustamante Bello

Sinodal: Dr. Carlos Manuel Urzúa Macías

Sinodal: Dr. Víctor Manuel de la Cueva Hernández

Profesor del ITESM- CCM

Profesor del ITESM-CCM

Profesor del ITESM-CCM

TESIS
HE7651
C37
2010

c/v 4236120

**“Regulación de las Telecomunicaciones: Competencia,
órganos reguladores, convergencia y sus retos.”**

Por:

Javier Alejandro Carmona Pérez

TESIS

Presentada a la Escuela de Graduados en Ingeniería y Arquitectura.

Este trabajo es requisito parcial para obtener el grado de Maestro
en Administración de las Telecomunicaciones.

Autor:  Javier Alejandro Carmona Pérez

Director: Dr. Martín Rogelio Bustamante Bello

Sinodal: Dr. Carlos Manuel Urzúa Macías

Sinodal: Dr. Víctor Manuel de la Cueva Hernández

Agradecimientos

Jenófanes de Colofón en su trabajo "El conocimiento humano y sus límites", expone la dificultad que tiene el ser humano para llegar a la verdad. Es así que con la confrontación de ideas el hombre puede aproximarse a la verdad, o al menos a una verdad consensuada y, de esa manera, generar conocimiento que nuevamente será revisado.

Agradezco al Dr. Martín Rogelio Bustamante Bello, por su paciencia, consejos e interés para que el presente proyecto llegara a buen fin.

A los Doctores Carlos Manuel Urzúa Macías y Víctor Manuel de la Cueva Hernández, por sus intervenciones, ayuda y comentarios al documento.

A todos aquellos lectores y críticos que se interesaron en el trabajo que presento para aproximarme a la verdad.

Dedicatoria

A mis padres,

Rosa y Guillermo, por todo su esfuerzo, cariño y ejemplo.

A mis hermanos,

Mónica Gabriela y José Guillermo, por ser quienes son.

A mis cuñados,

Olga y Moisés Erasmo, por ser parte de mi vida.

A mis sobrinos,

Olga Victoria, Guillermo, David Alejandro, Miguel Ángel e Ian Gabriel, seguro que ellos harán cosas mejores.

A Clara Lucina,

Por aparecer en el momento justo.

En esa noche estrellada quiero vivir junto a ti.

Aquél que perturbe su casa heredará el viento, y el tonto se
convertirá en el sirviente del sabio de corazón.
Diálogo del último acto de la obra de teatro “Herederás el Viento”

La juventud es una fuerza inútil
Frase de la última escena de la película “La fuerza inútil”

Víctor Ávila empezó a sentir que las rodillas se le doblaban; que la
luz perdía intensidad y color; que se derretían las caras de todos;
que los sonidos se amortiguaban; que él mismo no existía ni estaba
escuchando esas que –dichas por el Señor Presidente de la
República – son siempre palabras mayores.
Último párrafo de la novela “Palabras Mayores”

Contenido

INTRODUCCIÓN	1
APORTACIÓN	3
<i>Licenciamiento</i>	3
<i>Estructura y funcionamiento de las entidades reguladoras</i>	3
<i>Fomento a las empresas</i>	4
<i>Entidad especializada en resolver controversias</i>	4
1 SOBRE LA REGULACIÓN	5
1.1 INTRODUCCIÓN.....	5
1.2 DE LA NECESIDAD DE REGULAR.....	7
1.2.1 <i>La Competencia</i>	8
1.2.2 <i>La Regulación</i>	10
1.3 MODELOS DE REGULACIÓN.....	13
1.4 SOBRE LOS REGULADORES.....	15
1.4.1 <i>Experiencia reguladora en otros países</i>	16
1.4.2 <i>La situación regulatoria en México</i>	25
1.5 CONCLUSIONES.....	32
1.6 BIBLIOGRAFÍA DEL CAPÍTULO.....	34
2 COMPETENCIA Y REGULACIÓN	35
2.1 INTRODUCCIÓN.....	35
2.2 LA COMPETENCIA.....	36
2.2.1 <i>Barreras de entrada en las telecomunicaciones</i>	38
2.2.2 <i>Procesos legales como barrera de entrada</i>	40
2.2.3 <i>Barreras Técnicas como barrera de entrada</i>	42
2.3 PAPEL DEL REGULADOR.....	45
2.4 LA COMPETENCIA Y LA REGULACIÓN.....	48
2.5 LA COMPETENCIA Y LA DESREGULACIÓN.....	50
2.6 CONCLUSIONES.....	52
2.7 BIBLIOGRAFÍA DEL CAPÍTULO.....	54
3 RETOS REGULATORIOS	56
3.1 INTRODUCCIÓN.....	56
3.2 LA CONVERGENCIA.....	57
3.3 ASPECTOS LEGALES DE LA CONVERGENCIA.....	59
3.3.1 <i>La regulación de los contenidos</i>	60
3.4 EL RETO DE REGULAR NUEVAS TECNOLOGÍAS.....	63
3.4.1 <i>Redes de Nueva Generación</i>	63
3.4.2 <i>Nuevos servicios</i>	65
3.4.3 <i>Redes PLC</i>	66
3.5 CONCLUSIONES.....	69
3.6 BIBLIOGRAFÍA DEL CAPÍTULO.....	70
4 MERCADO CONVERGENTE EN MÉXICO	71
4.1 INTRODUCCIÓN.....	71
4.2 EL TRIPLE PLAY.....	72
4.2.1 <i>Carriers Vs. Cableros</i>	74
4.3 LICITACIÓN DE BANDAS DE FRECUENCIAS DEL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO.....	77
4.3.1 <i>Sobre las consideraciones de la Comisión Federal de Competencia</i>	79
4.3.2 <i>Inconformidades de prestadores de servicios</i>	80
4.3.3 <i>Análisis de los concursantes</i>	81
4.4 CUÁDRUPLE PLAY.....	87
4.4.1 <i>Carriers vs. Cableros</i>	87
4.4.2 <i>Celulares</i>	88

4.5	REGULACIÓN ASIMÉTRICA	88
4.6	CONCLUSIONES.....	89
4.7	BIBLIOGRAFÍA DEL CAPÍTULO	90
5	CONSIDERACIONES FINALES.....	91
5.1	ENTIDADES REGULADORAS.....	91
5.2	SOBRE EL PROCESO DE AUTORIZACIÓN DE OPERACIONES.....	91
5.3	FOMENTO A LAS EMPRESAS.....	92
5.4	ESPECIALIZACIÓN DE TRIBUNALES.....	92
	ACRÓNIMOS.....	94
	GLOSARIO	95
	ÍNDICE DE AUTORES CONSULTADOS.....	96
	TABLAS.....	100
	FIGURAS.....	101

Introducción

El diseño e implementación de políticas públicas adecuadas, son una condición sine qua non para satisfacer las necesidades de la sociedad. Al hablar de las telecomunicaciones, se debe considerar que se trata de una actividad económica con alto grado de dinamismo. Por lo que, como parte de las políticas implementadas en el sector, además de las tecnológicas, confluyen áreas como la economía y el derecho, siendo que la autoridad (el Estado) debe equilibrar el desarrollo del sector entre los intereses y participación de empresas, los consumidores y la propia autoridad.

La obtención de una utilidad como producto de la actividad comercial es moralmente aceptada. Esa utilidad debe ser suficiente para que los inversionistas obtengan un beneficio por su participación y por el riesgo asumido en todo proyecto de negocio; el precio debe ser suficientemente "justo" para que permita la generación de riqueza, y de igual manera, se satisfaga las necesidades del consumidor a cambio de una retribución económica.

La competencia entre agentes económicos es un medio para el establecimiento de un ambiente y un país competitivo en sus mercados, y atractivo para la inversión interna o externa. Así también, la regulación otorga por una parte, seguridad y certeza jurídica a personas y empresas, y a su vez, concede legitimidad a las acciones emprendidas por el gobierno.

En el campo jurídico, de las leyes emitidas por las autoridades en sus diferentes modalidades, se desprenderá la adecuada relación entre quienes participan en el sector, llámese consumidor, proveedor, o la misma autoridad. En ese orden de ideas, la legislación es una vía por la que se establece el rumbo que se desea tome el sector, bajo el principio de obtención del máximo beneficio para la sociedad.

La elección del tema de tesis que se somete como requisito para obtener el grado de Maestría en Administración de las Telecomunicaciones, se desprende de la convivencia de las tres áreas citadas (técnica, económica y jurídica) y de la óptica que se tiene de ese fenómeno desde la formación técnica del sustentante. Se previene al lector que la investigación no pretende ser un estudio exhaustivo en materia económica o jurídica sobre un mercado tecnológico, ni pretende se realicen reformas jurídicas o económicas; en cambio, se circunscribe al análisis de las condiciones de competencia y regulación, así como de las entidades reguladoras que intervienen en el sector de las Telecomunicaciones en nuestro país, haciendo breve referencia a otras experiencias.

Como hipótesis se sostiene que: *"Las condiciones de competencia y regulación del sector de las Telecomunicaciones se ven determinadas por marcos jurídicos y organizacionales con temporalidad, la evolución de dichos marcos, a*

su vez, se ven afectados por agentes externos al campo jurídico legislativo, como lo es el desarrollo tecnológico y de intereses comerciales, mismos que cuentan con un tiempo de adaptación mucho más corto.”

El estudio inicia fundamentando la necesidad de contar con las regulaciones, también se abordan los modelos de regulación y la experiencia reguladora en distintos países.

El capítulo segundo se ocupa de las condiciones en las que se da la regulación y la competencia y sus dificultades; las barreras que enfrentan los competidores con menores recursos para competir y ofertar sus servicios.

Por su parte, el capítulo tercero toca los retos regulatorios derivados de la convergencia y de la aparición de nuevas tecnologías

En el penúltimo capítulo, se habla sobre el Triple y Cuádruple Play, las dificultades para establecer las reglas de competencia entre los actores del mercado con orígenes diferentes como lo son los operadores de redes públicas de telecomunicaciones y los prestadores de servicios de televisión restringida.

Aportación

Desde el punto de vista del sustentante, a manera de conclusión general, en el capítulo final se mencionan los retos que se vislumbran en la regulación del sector y que comprueban la hipótesis formulada.

Licenciamiento

Revisar los criterios utilizados por la autoridad en el proceso de reglamentación, asignación de concesiones y permisos de operación; su otorgamiento debe estar acorde a los cambios tecnológicos que apoyan el uso de una única infraestructura para las diferentes soluciones de servicios.

Se propone la conveniencia de emitir una licencia única basada en servicio y no por infraestructura, ya que ese criterio se considera rebasado por el dinamismo tecnológico e impide una oferta ágil por parte de las empresas. Se debe considerar que la convergencia no es sólo tecnológica sino también en cuanto a contenidos (voz, datos y video).

Estructura y funcionamiento de las entidades reguladoras

En cuanto a la estructura de las diferentes entidades reguladoras, es necesario contar con mecanismo de evaluación del desempeño de sus órganos de gobierno.

Si bien el espíritu del periodo de permanencia y renovación escalonada de los integrantes del cuerpo directivo buscaba por una parte la estabilidad en la operación del organismo, y por otra, ser inmune a condiciones extra regulatorias como la composición del legislativo y su renovación cada tres o seis años; en la práctica se tiene que si la designación de los Comisionados no es la más adecuada, es difícil realizar algún tipo de corrección. Se propone crear mecanismos de evaluación en algún momento de su desempeño que permitan su remoción o su ratificación. Una medida en ese sentido, sería la disminución del periodo del encargo, pero con la posibilidad de ratificación por un segundo periodo. No olvidemos que en la Planeación Estratégica, es posible fijarse metas y objetivos a largo plazo, sin que ello dependa de los actores que intervienen en un instante determinado, pero también existen medidas de control que evalúan el desempeño, para en su caso, rectificar el rumbo.

Se requiere fortalecer el equilibrio entre entidades reguladoras y de competencia. Si bien es deseable fortalecer al regulador sectorial y evitar duplicidad de funciones y facultades entre distintas dependencias, la concentración de esa facultad no sería del todo sana, por lo que se requiere exista un equilibrio entre las entidades destinadas al establecimiento regulatorio y al fomento de la competencia, para que de esa manera, las políticas formuladas cuenten con ópticas técnicas, jurídicas y económicas.

Fomento a las empresas

La existencia en el mercado de una o más empresas que cuentan con amplios recursos para ofertar sus servicios al usuario en un ambiente competitivo, se da por descontado, sin embargo, se debe procurar la presencia de empresas con capacidades menores, pero que puedan ofertar sus servicios en nichos y sectores de consumidores focalizados. Es necesaria la creación de mercados secundarios en espectro radioeléctrico para satisfacer las necesidades de esas empresas.

Esos competidores de menor capacidad deben contar como principal característica el de mantenerse sanas en su operación y no convertirse en una carga para el Estado, ya que de otra manera representarían una pérdida de inversión en infraestructura para su establecimiento. El gobierno, por su parte, debe evitar la tentación de hacer uso de manera irracional de medidas asimétricas¹ para mantener a toda costa a esas empresas, es decir, no debe caerse en la protección a ultranza, en el que se impone algún tipo de restricción legal o comercial sólo a aquellas empresas que cuentan con una posición más favorable y que tienen tiempo de ofrecer sus servicios en el mercado con el propósito de que los nuevos operadores puedan desarrollarse.

Entidad especializada en resolver controversias

Como sugerencia para un estudio posterior, se expone la conveniencia de contar con elementos especializados en los conflictos de telecomunicaciones. Se pudiera pensar inicialmente que una estructura especializada sólo complicaría su análisis e incrementaría su burocracia.

Son los Tribunales Federales en materia administrativa ante quienes los agentes económicos interponen los diversos recursos jurídicos una vez agotadas las alternativas en los propios órganos de competencia y regulación.

Sin embargo, existen experiencias como el del Instituto Federal de Especialistas en Concursos Mercantiles, donde se cuenta con personal especializado para apoyar en el estudio de los casos.

Hay que considerar que por su formación, los servidores públicos que intervienen en el análisis jurídico de las quejas, dan mayor peso a la estructura legal de la queja, pero que por razones obvias, difícilmente se realiza un análisis técnico – económico de los recursos jurídicos utilizados y de sus consecuencias.

El adecuado estudio y resolución de las quejas evitaría el abuso de los recursos jurídicos y, con ello, coadyuvarían a la oferta de más servicios.

¹ Entiéndase como medida asimétrica, la aplicación de medidas legales, económicas desiguales a algún participante de alguna actividad que cuenta con ventajas o una posición favorable en comparación con los demás participantes. Se parte que el espíritu de la aplicación de esas medidas, tiene por objeto el de equilibrar las condiciones entre los participantes de cualquier actividad.

1 Sobre la Regulación

1.1 Introducción

El siglo pasado se caracterizó, además de desarrollos tecnológicos, por pugnas de tipo económico –político; basta recordar por ejemplo, que a inicios del siglo XX se dio en Europa una revolución que dicho sea de paso, se fundamentó en ideas socioeconómicas. De manera similar, en el primer tercio del siglo, se presentó la crisis económica más importante que a la fecha se ha dado en Estados Unidos de América, que por su posición de liderazgo, es punto de referencia. Así también, se presentaron conflictos armados, con repercusiones de carácter mundial por los actores que en ella intervinieron y sus consecuencias geopolíticas.

Es precisamente durante los periodos de crisis, que encuentran justificación la implementación de modelos económicos que sostienen la intervención estatal en el control de las actividades de mercado, en ese sentido, habría que dar mayor profundidad a lo expuesto por economistas como John Maynard Keynes.

Durante esas etapas, el gobierno se convierte en el principal promotor del desarrollo económico y de la actividad de mercado, a través del intervencionismo estatal. Aquellos gobiernos con mayor visión, invirtieron en el desarrollo de su infraestructura; tomemos como ejemplo al gobierno Americano que para salir de la crisis financiera de los años 20's, como parte de su programa New Deal², entre otras acciones creó empleos destinados a la construcción de la infraestructura carretera, que posteriormente benefició el intercambio comercial.

Desafortunadamente tales medidas han demostrado históricamente que no se pueden mantener de manera indefinida, ya que si bien, por un tiempo se logra controlar los precios de los bienes, servicios y la creación de empleos; también se desincentiva la competencia de mercado.

Conforme avanza la primer década de este siglo, se intensifica la globalización de la economía, herencia del último cuarto del siglo XX, por lo que tal vez en un corto tiempo nos tendremos que cuestionar si realmente son los gobiernos los que controlan la política de manera mundial, o son los mercados los que definen y marcan la pauta de gobierno.

² La política de New Deal se implementó durante la presidencia de Franklin D. Roosevelt en los Estados Unidos de América, como respuesta a la crisis económica de 1929. En el texto “Competencia Económica Estudios de Derecho y Economía Política” coordinado por Carlos Mena Labarthe, se hace una introducción al tema con un enfoque de competencia, así también un tratado más amplio se realiza en “Hacia un análisis comparativo de las Políticas Públicas del New Deal Estadounidense y el Cardenismo Mexicano”, Grunstein Arturo.

Es en el último cuarto del siglo XX cuando la influencia de otra corriente económica como la defendida por Friederich Von Hayek³, toma relevancia. Es esa escuela la que sostiene que para incentivar el desarrollo económico, el gobierno debe dejar a la libre competencia el equilibrio del mercado, dejando su autorregulación en precios y competencia.

Hasta ese entonces, las políticas públicas⁴ se basaban en conceptos como la nacionalización, el control y la centralización de las decisiones, inhibiendo como se mencionó a la competencia. Se inicia pues una nueva era de decisiones en "reversa", donde los gobiernos fomentan la privatización de empresas, con lo cual y para tener éxito, se debe establecer la forma de regulación de las industrias proveedoras de servicios, con la mínima intervención del gobierno.

³ Keynes sostenía en términos generales la necesidad de la intervención del Estado para contrarrestar perturbaciones en la demanda y la economía y mitigar sus efectos, ya que el propio mercado es incapaz de corregir esas fallas. Desafortunadamente su aplicación a llevado a una intervención excesiva del Estado, regulando de sobremanera la actividad económica y sobreprotegiendo a la industria.

⁴ Entendiendo como Política Pública la disciplina que tiene por estudio las acciones de las autoridades públicas, relacionado con la economía, la infraestructura en términos generales (carretera, ferroviaria, marítima, aérea y de telecomunicaciones), el desarrollo social, la salud, educación y seguridad.

1.2 De la necesidad de regular

Conforme al documento "Manual de Reglamentación de las Telecomunicaciones"⁵, en la década de 1990, junto con la privatización de operadores de telecomunicaciones, se impulsó la creación de órganos reguladores de manera internacional; el número creció de 12 organismos reguladores a 90. Así también, en el "Libro Azul Políticas de Telecomunicaciones para las Américas"⁶, publicado por la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones, se considera que El modelo de los servicios de telecomunicaciones de cada país lo definen la actividad privada en competencia y el Estado con sus funciones de regulación y políticas sectoriales. Cuando estos factores se armonizan se alcanzan mayores beneficios para la comunidad. A su vez cuando algún desequilibrio no es corregido por el mercado, el Estado podría intervenir para el estímulo de su industria.

La transformación de un mercado monopolista a uno de competencia, debe venir acompañado, al menos por un periodo inicial, por la intervención de organismos reguladores, para después evolucionar e ir interviniendo en grado mínimo en el mercado.

La reglamentación es necesaria al menos para suprimir las barreras de entrada y en el proceso de autorización de las actividades de operadores nuevos a través de su licenciamiento. Por lo que habrá de establecer las reglas de operación entre los distintos participantes y, de esa manera, asegurar la operación de los servicios, como lo es, para el caso del mercado de las telecomunicaciones en la interconexión entre los nuevos y los operadores ya establecidos.

Por otra parte desde un enfoque social, la intervención gubernamental a través de la reglamentación, impulsa la atención de las zonas de menor crecimiento económico, con población de bajos ingresos, que de otra manera, quedarían carentes de los servicios al ser poco atractiva su comercialización y muy seguramente alta en costos su operación, es decir, a pesar de que los gobiernos hayan disminuido de una u otra manera su participación en la administración de los operadores de telecomunicaciones, los gobiernos suelen conservar la función de reglamentación, y así garantizar que los servicios de telecomunicaciones se presten bajo un principio de interés público.

En el propio Manual, se resume los objetivos de reglamentación aceptados de manera general como sigue:

- Promover el acceso universal a los servicios básicos de telecomunicaciones
- Fomentar mercados abiertos a la competencia para:
 - Una prestación eficaz de los servicios de telecomunicaciones.

⁵ "Manual de Reglamentación de las Telecomunicaciones", Banco Mundial, 2000

⁶ Libro Azul Políticas de Telecomunicaciones para las Américas, Comisión Interamericana de Telecomunicaciones, Organización de los Estados Americanos

- Una calidad adecuada del servicio.
- Servicios modernos
- Precios justos.
- Donde no existan condiciones de competencia o fracasen, prevenir los abusos del poder de mercado, por ejemplo, la fijación de precios de manera excesiva y las conductas anticompetitivas por parte de las empresas dominantes.
- Crear un clima favorable a la inversión con el fin de ampliar las redes de telecomunicaciones.
- Promover la confianza del público en los mercados de telecomunicaciones, instaurando procedimientos transparentes de reglamentación y de concesión de licencias.
- Proteger los derechos de los consumidores, incluyendo el derecho a la privacidad.
- Promover la creciente conectividad de las telecomunicaciones para todos los usuarios mediante acuerdos de interconexión eficaces.
- Optimizar la utilización de recursos escasos como el espectro radioeléctrico, los números y los derechos de vía.

Por otra parte, para poder comprender desde un punto de vista de mercado la necesidad de regular, daremos un repaso a conceptos económicos para que con esos antecedentes, podamos adentrarnos al concepto de regulación.

1.2.1 La Competencia

Definamos al mercado como el conjunto de transacciones, acuerdos o intercambios de bienes y servicios, entre compradores y vendedores.⁷

La competencia se refiere a la lucha por la supremacía en el mercado, en el que se compite por el control de los productos y por la preferencia de los compradores. Por lo que se considera que cuanto mayor es la competencia, mayor será la necesidad de las empresas en ser eficientes, y mayores serán la variedad de productos que ofrezcan.

Al buscar referencias históricas respecto al fomento de la competencia económica, se encontró como antecedente inicial a La Ley Sherman de 1890⁸⁹ en los Estados Unidos de Norteamérica, donde se limitaba la existencia y funcionamiento de los monopolios. Esa Ley declaraba en términos generales:

- Ilegal todo contrato o acuerdo explícito o implícito, o conspiración que pretenda limitar el comercio entre los diferentes estados o con otras naciones.

⁷ La definición utilizada es de autoría del sustentante. En la economía se utilizan definiciones más amplias, pero para el propósito del presente trabajo se considera suficiente la definición realizada.

⁸ Carlos Mena Labarthe en “Competencia Económica Estudios de Derecho y Economía Política”, hace un análisis introductorio de las discusiones que se llevaron en el Congreso de los Estados Unidos de América y las declaraciones del Senador Sherman en la aprobación de la Ley

⁹ Existen otros antecedentes aunque no tan formales como la Ley mencionada en la legislación francesa de ese siglo, así como en la propia Constitución mexicana de 1857.

- Toda persona que monopolice o intente monopolizar o se combine con otra y otras para monopolizar una parte cualquiera del comercio entre los diferentes estados o con otras naciones, será considerada culpable.

Como parte de las discusiones que se llevaron en el Congreso americano para la aprobación de esa Ley, se mencionó que “las grandes empresas monopólicas han generado productos más baratos, reducido los precios; pero incluso si el precio del barril de petróleo fuera reducido a un centavo el barril, esto no resarciría el mal hecho a la gente de este país por las empresas monopólicas, que han destruido la competencia legítima y han sacado a hombres honestos de negocios legítimos”.

En análisis posteriores, se considera que el Congreso pretendía como meta principal, el beneficio del consumidor mediante precios bajos, aunque hay quienes también afirman que la intención era el de preservar a las pequeñas empresas frente a los grandes capitales, incluso si ello derivada en precios altos para el consumidor.

En 1914 se promulga la Ley Clayton¹⁰, cuyas consideraciones principales son:

- Se declara ilegal el alquiler o la realización de una venta o contrato con la condición, acuerdo o entendimiento de que el arrendador o comprador no utilice o comercie con mercancías de un competidor, en los casos en que ello pueda dar lugar a una considerable reducción de la competencia o tienda un monopolio en cualquier línea del comercio.
- Ninguna compañía podrá adquirir total o parcialmente otra, en los casos que ello pueda dar lugar a una considerable reducción del comercio o tienda a crear un monopolio.

En esta Ley se consideran medidas para evitar la concentración del mercado en manos de un único proveedor, reduciendo las alternativas del consumidor para decidir sobre los bienes o servicios, sin que tenga opción a mejores precios.

Posteriormente como parte del caso que el “pueblo” llevo en contra de la Standard Oil en esa misma nación a principios del siglo XX, los tribunales americanos consideraron que esa empresa actuaba con el propósito de monopolizar la refinación y comercialización del petróleo, violando las Leyes mencionadas. Se consideró que esa empresa actuaba de manera ilegal al ofertar sus productos a un precio mucho menor a los de su competencia, con el único propósito de eliminarle, y una vez conseguido su objetivo, elevarlos al encontrarse en una posición monopolista.

¹⁰ En “Parte II: Reseñas Legislativas La Ley Federal de Competencia Económica”, Liliana Nava realiza un análisis tanto de la Ley Sherman como de la Ley Clayton, haciendo una comparación con la experiencia mexicana, desde la Constitución de Cádiz, la Constitución de 1857, la Constitución de 1917 y la Ley Federal de Competencia Económica.

En la actualidad se considera que la regulación en competencia debe proteger la operación de los mercados, y regular razonablemente la participación de los actores que en él interviene.

Se identifican los siguientes grados de competencia¹¹:

Competencia perfecta. Es la situación en la que el mercado es lo más competitivo posible, obteniendo las empresas el menor beneficio posible para mantener la producción. En caso de presentarse algún desequilibrio sobre la cantidad de competidores y de los beneficios que obtienen, la teoría indica que entraría un nuevo competidor y nuevamente se alcanzaría el equilibrio.

Competencia imperfecta. Es el caso práctico en el que el número de competidores en el mercado es menor al caso considerado en la competencia perfecta, como es el caso del monopolio, oligopolio o duopolio. Es esta situación las empresas se encuentran en una posición tal, que pueden influir en el establecimiento de los precios, consiguiendo de esa manera, ganancias en exceso.

En este caso, se puede originar debido a la existencia de barreras de entrada, por causas tecnológicas, de derechos sobre materias primas, o a impedimentos legales.

El caso extremo se presenta en el monopolio, donde los consumidores no tienen alternativa de escoger a diferentes competidores que ofrezca el mismo producto o servicio. La empresa entonces se encuentra en una posición tal, que le favorece para imponer los precios que desee, teniendo ganancias excesivas. Dentro de esta misma categoría, existe el caso particular del monopolio natural, en el cual una empresa es capaz de encargarse de toda la producción del mercado a un costo menor que si existiera la presencia de varias empresas, siendo en esos casos más eficiente.

Si los competidores del mercado, participan de manera coordinada tomando control de parte o de la totalidad del mercado, entonces actuarían en colusión en forma de cártel.

1.2.2 La Regulación

En el cuarto Informe de la Comisión de Regulación de Colombia¹², se define a la regulación como: *una forma de intervención del Estado en la economía mediante la cual se influyen, condicionan o restringen determinadas acciones de los agentes económicos en el mercado, con el objetivo de lograr un mayor nivel de bienestar que el que se obtendría sin dicha intervención.* La regulación incluye básicamente, la restricción para algunas empresas de actividades productivas, el establecimiento de precios, las barreras legales de entrada o de

¹¹ Definiciones basadas en el texto de Microeconomía, Michel Parquin

¹² Ver. Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, Cuarto Informe Parte III, "Metodología par la evaluación de impactos y guía para la evaluación de futuras acciones regulatorias", Bogotá, Julio 2007.

salida de los mercados, las restricciones al régimen de propiedad de las empresas.

Derivado de la crisis económica en los Estados Unidos de América, durante los años veinte del siglo XX, la Administración Roosevelt, en su primer periodo, implementó el llamado New Deal¹³ con dos objetivos principales¹⁴:

- Reactivación de la economía por vía del consumo y la inversión, con el propósito de que el aumento del consumo y el gasto reactive la producción.
- Establecimiento de controles en entidades financieras más severas, con el objeto de prevenir otro “crack” bursátil en el futuro.

Es así que se impulsó un amplio régimen de regulación, creándose organismos para la supervisión y vigilancia de los mercados y de otros monopolios naturales¹⁵, incluidos los servicios públicos como: telecomunicaciones, agua, gas, carreteras, ferrocarriles, aviación; con el objeto de asegurar el acceso a los servicios.

Por otra parte, en los países europeos, los monopolios naturales fueron asumidos por empresas estatales, lo cual implicó que no se promoviera una política antimonopólica, ya que era el propio estado el que controlaba la industria en cuestión.

Por lo que respecta a los países con economías de desarrollo, conocidos como “emergentes”, el desarrollo industrial se lograría a través de iniciativas gubernamentales. En el contexto de las empresas públicas, la política reguladora desempeñó un papel secundario.

La intervención estatal en la economía tiene fundamentalmente su origen en dos motivos: la imperfección del mercado y la redistribución del ingreso y la riqueza. El hecho de que el mercado sea incapaz de resolver, en algunas situaciones, problemas como los de: alcanzar una asignación eficiente de los recursos, producir bienes y servicios públicos, externalidades, mercados imperfectos, así como razones de inequidad e injusticia en la participación y distribución de la riqueza, justifican entre otras razones la injerencia del Estado en la actividad económica.

¹³ La política de New Deal se implementó durante la presidencia de Franklin D. Roosevelt en los Estados Unidos de América, como respuesta a la crisis económica de 1929. En el texto “Competencia Económica Estudios de Derecho y Economía Política” coordinado por Carlos Mena Labarthe, se hace una introducción al tema con un enfoque de competencia, así también un tratado más amplio se realiza en “Hacia un análisis comparativo de las Políticas Públicas del New Deal Estadounidense y el Cardenismo Mexicano”, Grunstein Arturo.

¹⁴ Ver texto “Competencia Económica Estudios de Derecho y Economía Política” coordinado por Carlos Mena Labarthe,

¹⁵ En el monopolio natural una empresa puede producir toda la producción del mercado a un costo menor en comparación de si se produjera por varias empresas competidoras.

Según la clasificación que realiza Carmina Ordóñez¹⁶, la regulación se justifica si su empleo puede considerarse más efectivo que otros tipos de intervención estatal. Existen seis razones por las que el mercado no es eficiente:

- “Fallos de competencia” originados por la ausencia de competencia (poder de mercado, monopolios, rendimientos crecientes a escala, competencia no deseable o destructiva).
- “Bienes Públicos” inexistencia o insuficiencia en la producción y/o suministro por el mercado de este tipo de bienes.
- “Externalidades” los precios del mercado no reflejan los beneficios y costos totales al no incluir los llamados efectos externos.
- “Mercados incompletos” oferta insuficiente de algunos bienes (no públicos) ante una demanda realmente mayor.
- “Información imperfecta” inadecuada e insuficiente información del mercado.
- “La inflación y el desequilibrio” incapacidad del mercado para solucionar estos problemas.

Por otra parte, en el “Manual de Reglamentación de las Telecomunicaciones¹⁷”, se menciona que en relación a la intervención gubernamental, la política de competencia se basa generalmente en dos formas distintas de intervención pública:

- a) El Estado intenta modificar la conducta de una empresa en particular o un grupo de empresas, reglamentando sus actividades, considérese el caso de la regulación de precios, las prohibiciones de prácticas o acuerdos de colusión, o las disposiciones que establecen la obligatoriedad de las empresas a la interconexión a las redes de competidores.
- b) Se interviene de manera directa en la estructura del mercado. El sector público interviene para evitar la fusión de operadores, así también, se puede obligar a un proveedor dominante a que separe sus operaciones creando empresas independientes, o restringiendo su participación comercial; tómesese el caso de la AT&T en los Estados Unidos de Norteamérica.

¹⁶ Ver Ordóñez de Haro, Carmina “La regulación económica: El Problema del monopolio natural”

¹⁷ “Manual de Reglamentación de las Telecomunicaciones”, Banco Mundial, 2000

1.3 Modelos de Regulación

En términos generales se considera la existencia de tres modelos de regulación¹⁸, por una parte se encuentra la teoría del interés público, por otra la del interés privado y finalmente la teoría de la captura del regulador.

La primera, considera que las medidas regulatorias se imponen en beneficio del interés colectivo; los intereses de los grupos particulares son puestos en segundo plano en pro del beneficio del interés general de grupos. Plantea la existencia de una función de demanda de regulación y un monopolio del Estado para regular.

Ciertas regulaciones parecen favorecer más al interés propio de los reguladores y en otras a las industrias reguladas que al interés público, surgiendo el riesgo de “captura del regulador” por los grupos de interés privado y el riesgo de captura por el mismo regulador en su propio interés

La regulación por incentivos trata de influir en la conducta de quien desempeña una actividad mediante unas ofertas de recompensa (positivas o negativas) que sirvan para hacer más o menos atractiva la elección escogida y a la vez deseada por el regulador.

El punto de vista tradicional de la regulación es la teoría del interés público asentado en el supuesto de que el gobierno con su intervención puede resolver o eliminar a un costo menor que las organizaciones privadas las imperfecciones surgidas en el mercado. El objetivo que tienen los reguladores es el de fomentar y favorecer el interés público, lo que requieren a su vez es promover e impulsar la eficiencia económica. Se podría asociar a un marco ideal con un objetivo maximizador de la utilidad o bienestar social, donde se privilegia el logro de una optimización del excedente total, aproximándose en lo posible al sistema competitivo del mercado.

Por otra parte, la teoría de la elección pública plantea un análisis más extenso; pretende mejorar las imperfecciones del mercado e incrementar la eficiencia económica, los efectos reales de dicha regulación diferían, en algunos casos notablemente de estas aspiraciones.

El gobierno oferta regulación, las industrias la demandan si ello les beneficia, estos beneficios dependerán de la diferencia entre las ganancias bajo regulación o sin ellas.

Los grupos de interés que son grandes y difusos tienden a ser dominados por los pequeños y también los reguladores pueden tener su particular interés que deseen maximizar.

¹⁸ Ver “ La Política de Competencia y el Proceso de Regulación en México”, Ramírez Hernández Fernando

Es así que en ocasiones la regulación no necesariamente actúa por el interés público, al responder presiones de grupos de interés; siendo que los regulados intentan imponer al regulador reglamentaciones que les beneficie.

Según Robert Mckenzie¹⁹, analizando la regulación en los medios de comunicación y sus contenidos, se puede emplear cinco categorías para clasificar a las autoridades regulatorias: a) agencias gubernamentales, b) asociaciones profesionales promovidas por las industrias, c) grupos ciudadanos, d) organizaciones de medios de comunicación, e) audiencias. De dicha clasificación, son las dos primeras las que relacionan a lo buscado para las agencias reguladoras en los siguientes términos:

- a. Su poder está directamente relacionada con las políticas públicas de cada gobierno, sus atribuciones están respaldadas por las entidades de gobierno dependiendo al tipo de Estado, Legislativo, Ejecutivo y Judicial.
- b. La industria puede autorregularse, por una parte al seguir códigos de conducta en lo individual, o en lo general dentro de sus asociaciones. Ese tipo de reguladores tienen una segunda función, ya que por otra parte, pudiera servir como grupo organizado para negociar ante la entidad oficial.

Por otra parte se debe considerar que dependiendo las políticas públicas de cada país, se crean los siguientes dos tipos de reguladores:

- a. Reguladores generales. Con el propósito de contar con un diseño amplio de las políticas en materia de competencia, algunos gobiernos fomentan la creación de entidades dedicadas al análisis y determinación de las reglas de operación en los mercados, teniendo como misión, el establecimiento de reglas comerciales equitativas, y la protección del consumidor. Algunas de las intervenciones más relevantes de ese tipo de organismos, es cuando se pretende la función o compra de empresas, opinando si esas intenciones pudieran derivar en alguna práctica monopólica.
- b. Reguladores sectoriales. De manera paralela a la participación de los reguladores generales, se cuentan con entidades que determinan las reglas específicas en algún ramo de la industria. Es así que para normar las operaciones de un sector, un órgano especializado, emiten reglas técnicas y de operación para todos las empresas. De esa manera es posible la convivencia de las empresas en un mismo mercado, y el consumidor se ve protegido al asegurar que la adquisición de los bienes o contratación de algún servicio, no contará con restricciones especiales en su funcionamiento. Véase el ejemplo de la industria ferroviaria en los Estados Unidos de Norteamérica, en donde existen reglas de "interconexión" entre las distintas empresas ferroviarias.

¹⁹ Ver "Estudio comparativo de la regulación de los medios de comunicación en Francia, Estados Unidos, México y Ghana

1.4 Sobre los reguladores

En el “Manual de Reglamentación de las Telecomunicaciones”, ya citado, un *Regulador es el organismo o funcionario encargado de reglamentar total o parcialmente el sector de telecomunicaciones de un país. En algunos países se trata de un organismo dependiente o de un Ministerio del Gobierno. En ocasiones, existen dos entidades de reglamentación según sea el objeto de la misma.*

En general el regulador como sustituto del mercado eficiente, debe tomar decisiones que redunden en beneficio de los consumidores y de las empresas del sector regulado. Es decir, que aunque en el corto plazo se busque el mayor beneficio para los usuarios, debe asegurarse la sustentabilidad de las empresas oferentes para que se garantice la oferta futura.

Al menos se identifican tres características comunes en las estructuras de los reguladores²⁰:

- Independencia del regulador.

El órgano de reglamentación será independiente de todo proveedor de servicios de telecomunicaciones, y no responderá ante él. Las decisiones del órgano de reglamentación y los procedimientos aplicados serán imparciales con respecto a todos los participantes en el mercado.

Al contar con un regulador con un grado de importante de independencia, se consigue que los operadores e inversionistas tengan mayor confianza en que se tomarán decisiones de manera objetiva y transparente, por lo que es importante la credibilidad que el sector tenga en el regulador.

Es importante mencionar que la independencia del regulador se debe ver acotada únicamente por la legislación y por la estructura judicial, a fin de que se cuenten con contrapesos para la definición en la regulación del mercado.

- Financiamiento

El tema de independencia con el punto presupuestal tienen una relación muy íntima, para el caso de los funcionarios que integran a los órganos reguladores, difícilmente se puede atraer profesionales con alto grado de especialización en el tema, si la oferta salarial es reducida.

Dependiendo del grado de independencia, los órganos reguladores pueden obtener financiamiento de diferentes maneras, por una parte depender del

²⁰ Las características mencionadas son un compendio realizado por el sustentante de documentos que analizan la estructura de los órganos reguladores. “La independencia de las agencias reguladoras en México El caso de los sectores energético y de telecomunicaciones”, Hernández Arroyo Federico; “Manual de Reglamentación de las Telecomunicaciones”, Banco Mundial; “Derecho de las Telecomunicaciones”, Clara Luz Álvarez González de Castilla.

propio presupuesto gubernamental, ya sea operando bajo un esquema descentralizado o teniendo relación directa con una entidad de gobierno.

Una alternativa es allegarse fondos por la expedición de licenciamiento, distribuyéndolas entre los operadores, sin embargo, ésta medida puede verse fácilmente desvirtuada y entonces caer el regulador en una trampa al depender para su funcionamiento del pago y “venta” de licencias.

- Comisiones colegiadas

Originalmente se conformaron bajo la responsabilidad de un Director General, aparentemente siguiendo el mismo modelo utilizado en las entidades de la Administración Pública; para finales de la década de 1990 esa estructura se transformó en entidades colegiadas compuestas generalmente por una variedad de cinco a once miembros, sin que exista una regla en el número para su conformación. Sin embargo, coincide que dentro de sus integrantes, se incluye personas con perfil técnico; en algunos casos se considera a personal académico y miembros

Ambas estructuras cuentan con ventajas y desventajas, de entre las que destacan:

Estructura	Ventaja	Desventajas
No colegiada	<ul style="list-style-type: none"> • Las decisiones se pueden tomar más rápidamente. 	<ul style="list-style-type: none"> • No existen contrapesos en las decisiones.
Colegiada	<ul style="list-style-type: none"> • Las decisiones se toman de manera consensuada, realizándose análisis de diferentes puntos de vista 	<ul style="list-style-type: none"> • Al diluirse las responsabilidades, suelen contar con estructura grandes e ineficaces

1.1 Estructura de los órganos reguladores

1.4.1 Experiencia reguladora en otros países

1.4.1.1 El caso de los Estados Unidos de América²¹

Consideraciones Históricas.

A finales del siglo XIX se otorga en los Estados Unidos de América la primera patente y permiso de comercialización por la comercialización de los servicios de telefonía a la empresa Bell. Al concluir la vigencia de patente, empresas independientes empezaron a incursionar en la oferta de servicio.

Inicialmente Bell se enfocó en mercados de volúmenes altos, cubriendo a grandes ciudades, dejando para una etapa posterior a las de mediana y baja densidad de población. Sus competidores, al ser de una capacidad mucho menor, atacaron aquellos sitios donde la Bell prestaba poca atención.

²¹ Olga Gil realiza una relatoría en el nacimiento de la FCC, de igual manera en “Marco Legal de las Telecomunicaciones” por Bello Hernández Carlos. se hacen referencias históricas.

Es así que en un tiempo relativamente corto, los consumidores tenían la opción de contratar el servicio con la Bell o con alguno de sus competidores, o con ambos, ya que los sistemas no se interconectaban, ni existía a inicios del siglo XX la obligatoriedad de las empresas de conceder la interconexión de los servicios.

Con el propósito de mantener su posición de dominancia, la Bell ideó una estrategia comercial que se basaba en: la adquisición de empresas locales, negar la interconexión local o de larga distancia y, negar la venta de equipo de telefonía a sus competidores. Es bajo ese orden de ideas que el Departamento de Justicia tuvo que intervenir e iniciar un procedimiento antimonopolio en el que se le ordena a la empresa a: interconectar a sus competidores de larga distancia y prohibió la adquisición de un mayor número de empresas de telefonía local.

En los Estados Unidos de América, la regulación se realiza de manera oficial a través de tres instancias. La Comisión Federal de Comunicaciones (FCC), el Poder Legislativo, y en ocasiones el Poder Judicial (Suprema Corte). La regulación en ese país, desde sus inicios, tuvo un enfoque más bien comercial que técnico, considera que debe ejercerse un mínimo de intervención gubernamental en el funcionamiento de los medios de comunicación. Se considera que se debe procurar que sean las fuerzas del mercado las que provoquen la propia regulación de las actividades del sector.

Es sobresaliente que para el caso del contenido en prensa e Internet, se encuentran protegidos por un principio de libertad de expresión. En cambio los medios electrónicos no se ven beneficiados por ese principio, para el caso de la prensa, se considera que existe suficiente competencia y esa industria debe estar más atenta de los intereses públicos.

El nacimiento de la FCC, a diferencia de lo que pudiera pensarse, no fue una iniciativa del ejecutivo, más bien fue el Congreso que el impulsó la creación de un órgano que se encargara del diseño de la política y leyes en la materia. De esa manera, el Congreso Americano, evitaría distraerse en un proceso de legislación particular²².

Si bien el órgano supervisor es el Senado a través de los Comités de Comercio, Ciencia, y Transporte; y del Comité de Energía y Comercio, también es posible que acate decisiones de la Suprema Corte. Es evidente entonces, que la regulación de la industria, tiene un carácter comercial, por el tipo de Comités que lo controlan.

La FCC está compuesto por cinco comisionados, propuestos por el ejecutivo y aprobados por el Senado, para evitar una mayoría partidaria, no pueden existir más de tres comisionado militante del mismo partido político y cada comisionado tiene una duración escalonada de cinco años en el encargo.

²² Hay que considerar que, en términos generales, es ese órgano de Gobierno el que se encarga de la política interna del país.

Siguiendo un enfoque de libre competencia, la FCC fomenta la competencia efectiva dentro del mercado comercial, es decir que espera que el propio mercado procure la autorregulación. Lo cual reafirma la visión de que esa entidad no actúa exclusivamente para la reglamentación de las operaciones de las empresas de telecomunicaciones, sino de manera más amplia, actúa con una visión económica, considerando políticas de competencia en el mercado.

En caso de que se viera afectado el interés público, o existiera un notorio incumplimiento de la legislación, la FCC interviene creando nuevas reglas o haciendo cumplir las vigentes.

Entre sus facultades se encuentran: a) otorgar y renovar licencias para el uso de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico, b) autorizar o condicionar la transferencia o cesión de licencias para el uso de espectro, c) clasificar las estaciones de radio, establecer la naturaleza de los servicios prestados por cada tipo de licencia, asignar bandas de frecuencias y las potencias de cada estación, d) requerir información sobre la administración de los operadores, los desarrollos y mejoras tecnológica, e) exigir que los operadores y las personas que directa o indirectamente intervienen controlan a los operadores, presenten reportes anuales con información corporativa, financiera y operativa, f) certificar que la adquisición de líneas por un operador *common carrier* servirá al interés público, g) determinar y cobrar las cuotas regulatorias para recuperar los costos de actividades regulatorias como de cumplimiento, de política y elaboración de regulación, servicios de información a usuarios y actividades internacionales; y por último h) revocar licencias e imponer sanciones.

Respecto al contenido de la programación de radio y audiovisual, la FCC no interviene, sin embargo, se identifican tres áreas reguladas sobre el contenido.

- a. Contenido que cae en la categoría de la obscenidad, sea cual sea lo que se define dentro de la sociedad como obsceno.
- b. A los emisores que se ubican dentro de la categoría no comercial, tienen prohibido la transmisión de contenido de tipo de promoción comercial.

Habría que valorar cual es entonces, la función y el futuro de esas emisoras, ya que al carecer de un financiamiento comercial, su existencia depende de los recursos provenientes de otro tipo de organizaciones posiblemente no lucrativas²³.

Un caso particular es la PBS (*Public Broadcasting Service*), que más que una emisora, es en realidad una red de aproximadamente 169 emisoras con licencia del tipo educacional, la mayoría de ellas del tipo comunitarias, 57 del tipo universitarias y 6 utilizadas por municipios. Su programación contiene un alto grado de información local, su operación es financiada por las estaciones afiliadas, fondos federales y la venta de productos educacionales.

²³ Más adelante para el caso del Reino Unido, habría que retomarlo por el caso de la BBC

- c. Por último se encuentra el contenido dirigido a menores de edad; se obliga a todas las emisoras a transmitir programación de tipo infantil, al menos tres horas semanales.

1.4.1.2 El caso del Reino Unido²⁴

La Ley de Telecomunicaciones emitida en 1984, durante la administración de La Primer Ministro Margaret Thatcher, creó la Oficina de Telecomunicaciones (OFTEL), entidad independiente a cualquier ministerio que actúa como órgano regulador. Se encarga de supervisar el uso de licencias, autorizaciones y propone las modificaciones al Departamento de Comercio e Industria que es la encargada de autorizar las licencias. En ese mismo periodo se privatizó la British Telecom, empresa de gobierno que mantenía el monopolio de las telecomunicaciones.

Posteriormente la OFTEL fue reemplazada por la OFCOM, misma que integró las funciones de la Comisión de Televisión Independiente, la Autoridad Radial, la Comisión de Estándares de Radiodifusión, y la Agencia de Radiocomunicaciones.

La función primordial de la OFCOM es la de promover los intereses de los ciudadanos en relación a las comunicaciones, y los intereses de los consumidores en los mercados relevantes en que sea necesario promover competencia, y de manera específica:

- Asegurar un uso óptimo del espectro radioeléctrico.
- Asegurar la disponibilidad de un amplia gama de servicios de comunicaciones en el Reino Unido, incluyendo servicios de datos de alta velocidad (banda ancha). Asegurar una amplia gama de servicios de TV y radio, de alta calidad e interés para el público.
- Colaborar en el mantenimiento de condiciones de competencia en el mercado y, de ser necesario, intervenir con una lógica asimétrica.
- Mantener el pluralismo de la radiodifusión.
- Garantizar una adecuada protección de la audiencia frente a material ofensivo o dañino.
- Garantizar una adecuada protección de la audiencia frente a tratos poco equitativos o a invasiones de la privacidad.

En este caso, si bien se considera ser independiente de los Ministerios equivalente a Secretarías de Estado, el nombramiento de su Director General recae en el Ministerio de Comercio e Industria por un periodo de 5 años, lo que es de resaltar, ya que es un indicio de que en ese país, las telecomunicaciones lejos de verlo como un tema de infraestructura técnico, se plantea como un asunto de comercio. Cuenta además con otros cuatro Directores y tres Directores Ejecutivos y además se organiza por un conjunto de Comités dedicados a cuestiones específicas como:

²⁴ “Marco Legal de las Telecomunicaciones” por Bello Hernández Carlos, se hacen referencias históricas.

- Directorio de Contenidos (OFCOM Content board): Dedicado a la regulación de la calidad y estándares de conducta en la televisión y radio.
- Panel del Fondo para Radios Comunitarias (Community Radio Fund Panel): Administra un fondo para la creación de radiodifusoras comunitarias.
- Comité de Equidad (Fairness Committee): Atiende reclamos relacionados con la obligación de observar un trato equitativo y respetuoso de la privacidad en la radiodifusión.
- Comité de Sanciones por Contenidos (Content Sanctions Committee): Considera posibles infracciones relacionadas con el contenido de las emisiones de radiodifusión, y puede aplicar las correspondientes sanciones.
- Comité de Licencias de Radio (Radio Licensing Committee): Concede las autorizaciones para la radiodifusión radial.
- Comité de las elecciones (Election Committee): En el ámbito político, considera los reclamos a la programación de contenido político.

Además de los Comités mencionados, existen otros de carácter consultivo:

- Panel del Consumidor (Consumer Panel): Asesora sobre los intereses de los consumidores en los mercados correspondientes.
- Comité Asesor sobre las Naciones (Advisor Committees for the Nations): Asesora el trabajo de OFCOM en Escocia, Gales, Irlanda del Norte, y en las regiones de Inglaterra.
- Comité Asesor sobre Espectro (OFCOM Spectrum Advisory Board): Asesora en forma independiente para una “administración estratégica del espectro.
- Comité Asesor sobre Adultos Mayores y Discapacitados (Advisory Committee on Older and Disabled People): para conocer y atender las necesidades particulares de esos grupos.

1.4.1.3 El caso de España²⁵

Dentro de los países Europeos, es de los órganos reguladores más jóvenes, su creación se da mediante un decreto en 1996. En ese entonces se autorizó la comercialización de telefonía básica, además de la empresa Telefónica España, hasta ese entonces dueña del monopolio, a la Red Técnica Española de Televisión (Retevisión), formándose momentáneamente un régimen de duopolio.

Por otra parte, la Ley General de Telecomunicaciones²⁶, dada a conocer en 2003, establece:

- *Fomentar la competencia efectiva en los mercados de telecomunicaciones y, en particular, en la explotación de las redes y en la prestación de los servicios de comunicaciones electrónicas y en el suministro de los recursos asociados a ellos. Todo ello promoviendo una inversión eficiente en materia de infraestructuras y fomentando la innovación.*

²⁵ “Marco Legal de las Telecomunicaciones” por Bello Hernández Carlos, se hacen referencias históricas.

²⁶ Ver “Política y arquitectura en la regulación de las Telecomunicaciones”

- *Garantizar el cumplimiento de las referidas condiciones y de las obligaciones de servicio público en la explotación de redes y la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, en especial las de servicio universal.*
- *Promover el desarrollo del sector de las telecomunicaciones, así como la utilización de los nuevos servicios y el despliegue de redes, y el acceso a éstos, en condiciones de igualdad, e impulsar la cohesión territorial, económica y social.*
- *Hacer posible el uso eficaz de los recursos limitados de telecomunicaciones, como la numeración y el espectro radioeléctrico, y la adecuada protección de este último, y el acceso a los derechos de ocupación de la propiedad pública y privada.*
- *Defender los intereses de los usuarios, asegurando su derecho al acceso a los servicios de comunicaciones electrónicas en adecuadas condiciones de elección, precio y calidad, y salvaguardar, en la prestación de éstos, la vigencia de los imperativos constitucionales, en particular , el de no discriminación, el del respecto a los derechos de honor, a la intimidad, a la protección de los datos personales y al secreto en las comunicaciones, el de la protección a la juventud y a la infancia y la satisfacción de las necesidades de los grupos con necesidades especiales, tales como las personas con discapacidad. A estos efectos, podrán imponerse obligaciones a los prestadores de los servicios para la garantía de dichos derechos.*
- *Fomentar, en la medida de lo posible, la neutralidad tecnológica en la regulación.*
- *Promover el desarrollo de la industria de productos y servicios de telecomunicaciones.*
- *Contribuir al desarrollo del mercado interior de servicios de comunicaciones electrónicas de la Unión Europea.*

Para la regulación, intervienen diversas unidades de gobierno como:

- *El Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, a través de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información.*
- *Los órganos superiores y directivos del Ministerio de Economía y Hacienda en materia de regulación de precios.²⁷*
- *La Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT).*

El ámbito de competencia de la CMT comprende, de manera específica:

- *Arbitrar en los conflictos que puedan surgir entre los operadores del sector de las comunicaciones electrónicas. Se trata de un mecanismo más arbitral que jurisdiccional, y se rige por "los principios esenciales de audiencia, libertad de prueba, contradicción e igualdad, y será indisponible para las partes".*
- *Asignar la numeración a los operadores bajo "condiciones objetivas, transparentes y no discriminatorias".*

²⁷ Habría que tomarlo en cuenta para comparar con los otros casos. Es clara la división de regulación técnica y de precios

- Vigilar el cumplimiento de las obligaciones de servicio universal y administrar el Fondo nacional de servicio universal.
- Resolver en forma vinculante²⁸ (mecanismo más jurisdiccional que arbitral) los conflictos que se susciten entre los operadores en materia de acceso e interconexión de redes, así como en materias relacionadas con las guías telefónicas, el financiamiento del servicio universal y el uso compartido de infraestructuras.
- Garantizar la pluralidad de oferta del servicio, el acceso a las redes de comunicaciones electrónicas por los operadores, la interconexión de las redes y la explotación de red en condiciones de red abierta, y la política de precios y comercialización por los prestadores de los servicios.

La estructura de la Comisión está compuesta por 9 miembros, nombrados por el Ejecutivo a propuesta del Ministerio de Fomento, mismos que son elegidos por un periodo de seis años, con posibilidad de continuar por un segundo periodo.

Además, su objetivo es procurar la competencia en el sector telecomunicaciones incluyendo: los servicios de video, de transmisión de datos e interactivos. Para lo cual, cuenta con atribuciones para emitir dictámenes vinculantes para los operadores en cuanto a la oferta de servicios, el acceso a las redes por parte de los operadores, la interconexión, política comercial. Realiza las funciones de administración de las concesiones de telecomunicaciones, el control del cumplimiento de las obligaciones de servicio público y la asignación de numeración.

Curiosamente la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, no interviene en la administración del espectro radioeléctrico. Esa función la asume la Agencia Estatal de Radiocomunicaciones (AER), dependiente también del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. Esa Agencia se encarga de manera especial de las autorizaciones de radiodifusión y televisión comercial.

Adicional a la Comisión y a la Agencia, existe un "Consejo Asesor de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información", cuya función es ser un órgano asesor del Gobierno en materia de telecomunicaciones. Su integración lo conforman representantes de entidades de gobierno, asociaciones de fabricantes, representantes de organizaciones de discapacitados, así como de los operadores.

Por último, se menciona que no identifica a un órgano supervisor de los contenidos de la radiodifusión, aunque se tiene noticia de la existencia de órganos con alcance local.

²⁸ La vinculación se refiere a la obligatoriedad de cumplimiento

1.4.1.4 El caso de Chile

Según algunos autores²⁹, a partir de la Constitución de 1980 en Chile, los inversionistas contaban con mayores garantías respecto a posibles decisiones administrativas en contra de sus intereses. La autoridad Judicial posee mayor autonomía para la revisión y toma de decisiones sobre esos casos.

Ya en 1977, para el caso de la República Chilena, la Subsecretaría de Telecomunicaciones (SUBTEL), perteneciente al Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, es el órgano regulador que abarca el diseño de la política de Telecomunicaciones y la regulación del sector.³⁰

Desde entonces se consideraba que dentro de sus tareas se encontraba la de administrar y controlar el uso del espectro radioeléctrico, informar y decidir sobre las solicitudes de concesión y conducir los procedimientos de fijación tarifaria.

La Ley General de Telecomunicaciones promulgada en 1982, tiene por meta eliminar el monopolio y promover la entrada de nuevos operadores para competir en telefonía local. Establece criterios claros para el otorgamiento de concesiones, considerando que únicamente por razones técnicas, puede limitarse el número de operadores. Desafortunadamente esta Ley presentaba deficiencias en lo relacionado a la telefonía local, principalmente en el tema de interconexión; en ese sentido, se introdujeron procedimientos y se definieron reglas para la interconexión de operadores, beneficiando de manera substancial a los nuevos operadores.

Esas reglas establecieron el derecho de cada operador a interconectarse y a su vez la obligación de aceptar la interconexión. Todos los servicios proveídos por los operadores de telefonía fija fueron sujetos de regulación

La Ley General de Telecomunicaciones faculta a la SUBTEL a imponer sanciones a aquellos operadores que viole la regulación, tales sanciones pueden ir desde penas mínimas, la suspensión de la operación o de ser necesario, la revocación de la licencia.

En caso de presentarse alguna disputa, son sometidas al arbitraje de una comisión integrado por tres miembros (un representante del operador, otro por parte del regulador y un tercero seleccionado por ambos). Su objetivo es llegar a acuerdos y evitar litigios generalmente largos y costosos, sin embargo, la decisión final recae en el regulador.

Otra decisión importante que ha tomado el regulador es un sistema multioperador, el cual pretende fomentar la competencia de larga distancia, dando al consumidor la posibilidad de escoger de operador con quien realizar llamadas.

²⁹ Ver, "Evaluación de la regulación de las Telecomunicaciones en Chile", Fischer, Ronald; Serra, Pablo

³⁰ Ver. "Effective Regulation in America Latina Counties. The Cases of Chile, México an Peru", Mariscal, Judith

Desafortunadamente la entonces ley de 1982, descuidó las condiciones en que los nuevos operadores entrarían a competir en comparación a las empresas establecidas en ese momento. Se especificaba el libre acceso a la red local de telefonía, pero las tarifas quedaron a discreción de los operadores involucrados. Fue hasta 1994 cuando se definió la regulación tarifaria de acceso a la red, al menos en la telefonía local. En este caso, cuando un nuevo operador requiere invertir e instalar su infraestructura de red a la que se encuentra en operación, sin embargo, si los servicios que proveen los recursos para la instalación de la infraestructura no se encuentran regulados, los dueños de éstos últimos pueden abusar de su posición de monopolio.

1.4.1.5 El caso de Brasil³¹

En la primer parte de este capítulo, se ha planteado que los cambios en los países emergentes se han producido por motivos relacionados con crisis económicas. En ese contexto los gobiernos optaron en la década de los 90s la privatización y el libre comercio en sectores clave como el relacionado a la infraestructura de comunicaciones (puertos, carreteras, aviación y telecomunicaciones), reduciendo el papel del Estado en esos sectores. Brasil no escapó a esa tendencia, las privatizaciones empezaron en 1991 de manera general, y en 1996 se privatizó la Companhia Riograndense de Telecomunicações (CRT), cuyo control se administración se encontraba en manos del Gobierno, pensando de esa manera, fomentar la expansión y el desarrollo de los servicios y la difusión de las nuevas tecnologías en todo el país³².

Como antecedente se debe mencionar que en 1972, por mandato de Ley, se instituyó TELEBRÁS, que como objetivo tenía la creación de un programa de integración operacional de las empresas telefónicas. La política gubernamental para el desarrollo del sector de las telecomunicaciones, fue ejercida con un modelo de monopolio, siendo el Gobierno el responsable de todo el sistema.

En ese entonces, la década de los 70s, se consideraba como cuestión de seguridad nacional, lo referente a las telecomunicaciones, razón por la cual, no era bien visto la competencia en ese sector, y se prefería el control estatal por razones estratégicas. Se determinó que cada estado debería tener una empresa telefónica.

Posteriormente, ya en la década de los 80s, se reorganizó la estructura de telecomunicaciones, creándose una empresa concesionaria de servicios de larga distancia (interurbano, interestatal, nacional e internacional), servicios especiales (telex, retransmisiones de TV, satélites y la transmisión de datos), se crea la Empresa Brasileña de Telecomunicaciones (EMBRATEL),

³¹ Un tratamiento sobre el proceso de privatización de la industria de las telecomunicaciones en Brasil, se encuentra en “La Política de la Privatización de las Telecomunicaciones en Brasil”, Tavares de Almeida, María Hermínia.

³² Ver. “Nuevos escenarios y actores en las telecomunicaciones de Río Grande Do Sul a Finales de los años 1990”

subsidiaria de TELEBRÁS, contando con concesiones de servicios públicos de telefonía local o regional.

Con la privatización, el Gobierno creó la agencia reguladora del sector, Agencia Nacional de Telecomunicações (ANATEL), cuya función es la de fiscalizar y organizar el sistema de telecomunicaciones.

1.4.2 La situación regulatoria en México

1.4.2.1 Inicios

Tal vez por la cercanía con los Estados Unidos de América, durante el primer cuarto del siglo XX nuestro país hace uso de la tecnología de radiocomunicación alámbrica (telégrafo) e inalámbrica (radio comercial).

Las referencias iniciales sobre normatividad de los medios de comunicación (Berrueco, García³³; Dondé Javier³⁴; Sánchez Margarita³⁵), se registran con la publicación en 1916 del *Decreto sobre estaciones radiotelegráfica*. Posteriormente durante el gobierno del Presidente Calles, 1923 se publica en el Diario Oficial de la Federación el "Aviso" poniendo en conocimiento del público que está vigente el Decreto mencionado, el que determinaba que se requería ser mexicano por nacimiento o por naturalización, para ser propietario de una estación de radiodifusión. Aquellos radiodifusores que no se encontraban en situación irregular, contaban con un plazo de un mes para regularizar su situación. De no acatar dicho ordenamiento, las estaciones radiodifusoras serían clausuradas y los propietarios serían multados.

El ordenamiento termina su vigencia en 1926 con la promulgación de la Ley de Comunicaciones Eléctricas, en ella se establece que las comunicaciones eléctricas comprenden, entre otros servicios, la radiotelefonía (radio comercial), y cualquier otro sistema de transmisión y recepción eléctrica, por medios físicos o no, de sonido, signos o imágenes.

En cuanto al otorgamiento de permisos de operación³⁶, lo otorgaría el Presidente de la República, a través de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas. La vigencia de los permisos, no podía exceder los 50 años de vigencia.

Posteriormente en 1931, se promulgó la Ley de Vías Generales de Comunicación y Transporte, que además de la radiodifusión y de las insipientes telecomunicaciones, normaba lo relacionado a otros medios de comunicación como puertos y carreteras. Dicha ley se transformó en 1932 en la Ley General

³³ Ver "El Estatuto Jurídico de la Radiodifusión (1923-1953), Berrueco, Adriana

³⁴ Ver "La Regulación de las Telecomunicaciones", Capítulo Órgano Regulador", Dondé, Javier

³⁵ Ver "Legislación de radio, televisión y telecomunicaciones, Sánchez Margarita, Senado de la República

³⁶ En ese momento no era claro si se consideran como concesión

de Vías de Comunicación y posteriormente, en 1940 en la Ley de Vías Generales de Comunicación.

Esa Ley categorizó en tres tipos a las empresas radiodifusoras:

a. Las de tipo comerciales

Se definieron como aquellas destinadas a la explotación de propaganda comercial, mediante la divulgación de servicios de interés general.

b. Las de tipo cultural

La ley consideraba que para el caso de las radiodifusoras culturales y de investigación científica, para su operación no requerirían concesión o permiso de la Secretaría. Quedando excluida la explotación comercial de su infraestructura y programación.

c. Las de tipo experimental

Aquellas dedicadas exclusivamente a las actividades de investigación científica.

Respecto al contenido de los programas que se transmitieran, desde la Ley de 1926, se consideró que la Secretaría de Comunicaciones tenía la facultad de dictar disposiciones para regular el contenido de la programación de las radiodifusoras, quedando prohibido transmitir noticias o contenidos contrarios a la "seguridad" del Estado, al orden público, las leyes y a la decencia del lenguaje, que atacaran a cualquier forma de gobierno o la vida de los particulares"³⁷.

De manera más formal, en 1960 entra en vigor la Ley Federal de Radio y Televisión, misma que tiene como objetivo el regular tanto el aspecto cultural como comercial de la radiodifusión. A modo de resumen y con el propósito de hacer una comparación de las tres Leyes sectoriales (Vías Generales, Radio y Televisión y Telecomunicaciones), a continuación se presenta la siguiente tabla:

³⁷ Con ello, se considerará como la primera referencia de regulación en cuanto a servicios.

Concepto tratado en la Ley	Ley Federal			
	Ley de Vías Generales de Comunicación	Ley de Radio y Televisión (1960)	Ley de Radio y Televisión (2006)	Ley Federal de Telecomunicaciones (1995)
Competencia	No hace mención	No hace mención	No hace mención	Si lo considera
Función del Estado	Responsable de prestar los servicios	Promotor de la función social	Promotor de la función social	Su función es de árbitro regulador a través de la entidad especializada
Sector Privado	Por excepción es el prestador del servicio	Tanto el Estado como el sector privado son los responsables de prestar el servicio	Tanto el Estado como el sector privado son los responsables de prestar el servicio	Principalmente el sector privado es el prestador del servicio
Autoridad	Secretaría de Comunicaciones y Transportes	En cuanto a temas técnicos:	En cuanto a temas técnicos:	En cuanto a temas técnicos:
		Secretaría de Comunicaciones y Transportes	Secretaría de Comunicaciones y Transportes	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
		En cuando a contenido:	COFETEL	COFETEL
		Secretaría de Educación Pública	En cuando a contenido:	En cuando a contenido:
		Secretaría de Salud y Asistencia	Secretaría de Educación Pública	Secretaría de Educación Pública
		Secretaría de Gobernación	Secretaría de Salud	Secretaría de Salud
			Secretaría de Gobernación	Secretaría de Gobernación
			Instituto Federal Electoral	Instituto Federal Electoral
Tarifas	Bases tarifarias	Regula ingresos por publicidad	Regula ingresos por publicidad	Libertad tarifaria
Concesiones de bandas de frecuencia	Discrecional por parte de la autoridad	Discrecional por parte de la autoridad	Licitación	Licitación
Contraprestación por el uso de bandas de frecuencia	No existe	No existe	Se establece	Se establece
Bienes sujetos a la concesión	Se entrega al Estado	El Estado tiene derecho de preferencia para adquirir los bienes	El Estado tiene derecho de preferencia para adquirir los bienes	El Estado tiene derecho de preferencia para adquirir los bienes

1.2 Comparativa entre leyes del ramo de las telecomunicaciones

1.4.2.2 Situación actual

Durante la Conferencia Internacional de Competencia y Regulación, realizada en agosto de 2006, Carlos Casasús³⁸, exponiendo la trayectoria de la COFETEL, mencionó que el objeto de la reforma que se turnó al Congreso de la Unión reforma en materia de Telecomunicaciones en 1995 era:

- Permitir y Fomentar la competencia
- Reconocer la convergencia de servicios
- Concesiones de espectro por licitación pública
- Salvaguardas competitivas para asegurar diversidad
- Creación de un órgano regulador

En esa iniciativa de Reforma no se consideró:

- Reformar a la vez la Ley de Radio y Televisión
- Dar autonomía al órgano regulador

Así también, considera que al ser el Regulador un órgano descentralizado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, es inevitable que se vea subordinado a las decisiones de esa dependencia. En ese sentido la Secretaría se reservó facultades para: a) el otorgamiento de concesiones y la aplicación de sanciones, b) tiene la facultad de revisar las decisiones del Regulador, y c) puede designar y remover al cuerpo directivo del Regulador.

Con lo anterior, se inicia una administración de “doble ventanilla”, en la que lejos de dar seguridad jurídica al sector, se fomento lo contrario, por otra parte,

³⁸ Ver “Cofetel: Trayectoria del órgano regulador”, exposición presentada en la Conferencia Internacional de Competencia y Regulación, el 21 de agosto de 2006

ninguna de las dos instancias se vieron fortalecidas y se complicaron las estructuras administrativas.

Por otra parte, en el documento “Retos para el desarrollo del sector de las Telecomunicaciones en México”³⁹ (Mariscal), al tratar lo correspondiente a la inacción del regulador, considera que existe un problema de fondo en cuanto a la institucionalidad de los órganos reguladores, está en el mismo origen del Regulador. “Cuando se promulgó la Ley Federal de Telecomunicaciones, las atribuciones de regulación recayeron en la Secretaría de Comunicaciones y Transporte, para más tarde, con la creación de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL) como órgano regulador, algunas funciones fueron transferidas a este.

Se señala que la mayor parte de las facultades de la COFETEL se limitan a dar opiniones y recomendaciones no vinculantes de distintos temas, entre ellas: el otorgamiento de las concesiones, la generación de normas, planes técnicos, licitación del espectro radioeléctrico y la imposición de sanciones. Tal situación ha generado un esquema de doble ventanilla entre el regulador y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, lo que ha provocado ambigüedad jurídica en la aplicación de la regulación.

Con la reforma de la Ley Federal de de Telecomunicaciones de abril de 2006, se realizaron cambios que afectó a la estructura de la COFETEL. A partir de ese momento, las funciones del Regulador se incluían en esa Ley, lo que le daba mayor fortaleza, ya que los operadores de telecomunicaciones argumentaban que la COFETEL, no contaba con atribuciones para regularlos.

Sin embargo, la COFETEL se sigue manteniendo como un órgano descentralizado supeditado a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, lo que fortalece el problema de “la doble ventanilla”.

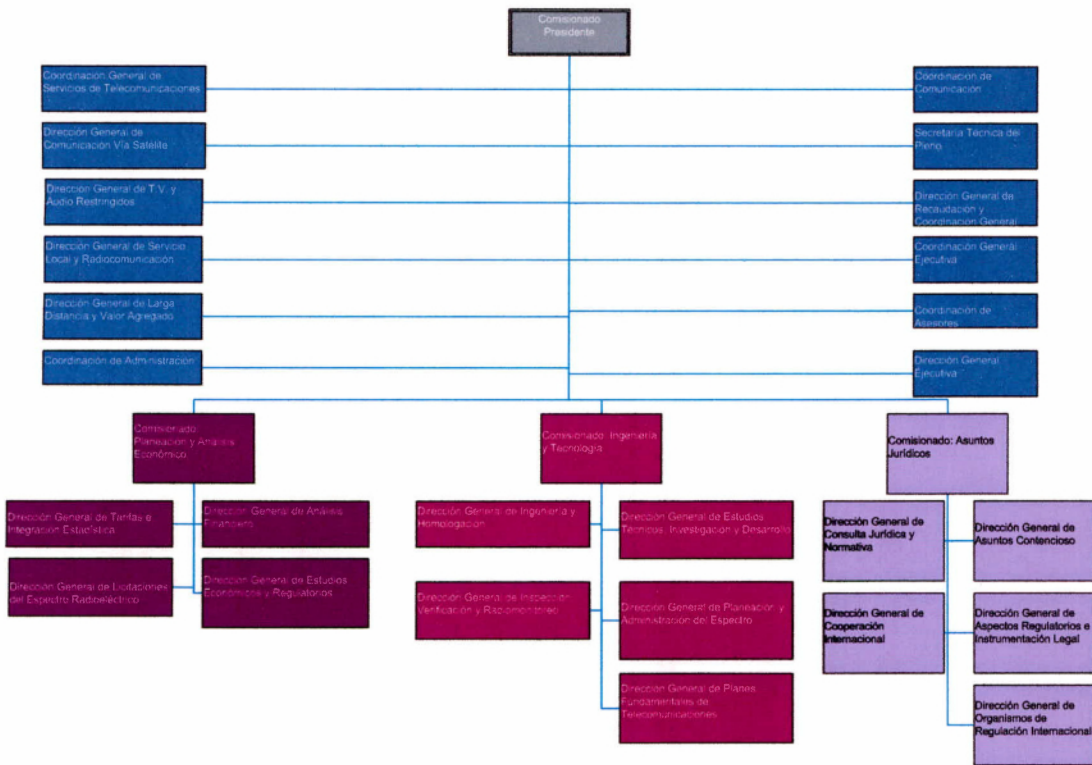
Entonces para tener una efectiva acción del Regulador en el caso mexicano, primero se debe definir claramente sus atribución, concentrar en ese organismo todo lo referente a la normatividad, y eliminar su dependencia con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Un tema adicional es la designación de sus autoridades, si bien la designación de sus Comisionados es por un periodo de ocho años, con posibilidad de renovación; su designación se realiza a propuesta del Poder Ejecutivo y ratificados por el Senado. Al conseguir una estabilidad en su estructura, al no coincidir con tiempos de renovación sexenales, también puede causar que se provoque un inmovilismo que en el peor de los casos puede durar hasta dieciséis años.

Durante la vida de la COFETEL, ha sufrido un cambio importante en su estructura, misma que se presenta a continuación⁴⁰

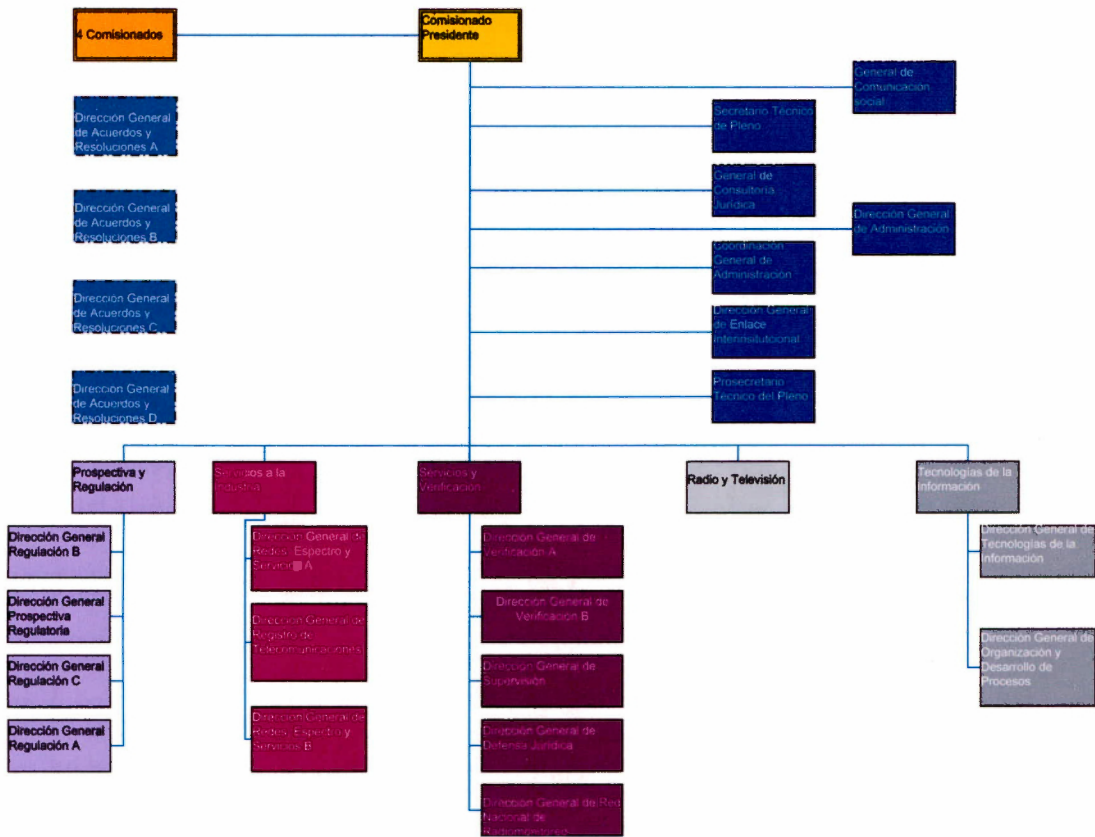
³⁹ Ver. “Retos para el desarrollo del sector de las Telecomunicaciones”, Judith Mariscal

⁴⁰ Información tomada de la ponencia presentada por el Comisionado Gonzalo Martínez Pous en el Diplomado “Derecho de las Telecomunicaciones” impartido en el Instituto Federal de Investigaciones



1.3 Estructura Orgánica de la Comisión Federal de Telecomunicaciones en 1996

Jurídica de la Universidad Nacional Autónoma de México el día 25 de febrero de 2010, así como información publicada en el portal electrónico de la COFETEL en enero de 2009



1.4 Estructura Orgánica de la Comisión Federal de Telecomunicaciones actual

Es decir que la Comisión pasó de estar estructurada por áreas de dirigidas por Comisionados especialistas en las áreas, a contar con una organización dividida por áreas de atención, sin que exista un responsable visible como en el caso original.

Adicionalmente hay que considerar la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la resolución AI 26/2006 donde determina inconstitucional parte de su estructura, método de elección de Comisionados y Presidente, así como criterios para licitaciones públicas.

1.5 Conclusiones

Sea como una empresa Estatal o en manos de particulares, para un desarrollo adecuado de la industria de las Telecomunicaciones, es necesaria la presencia tanto de un órgano encargado de la regulación de los servicios de manera técnica, como del contenido que se transmite desde el punto de vista de mecanismo de información y, de esa manera, se procure el desarrollo de la industria.

Dependiendo de las condiciones en que se dé la apertura comercial y se impulse una política de competencia en el sector, las entidades regulatorias y de competencia se desarrollarán de manera paralela sobre todo si la última tiene objetivos más generales, o como una sola entidad si se conciben como una entidad particular del sector, pero con facultades amplias de regulación y de competencia. Lo cual conlleva el riesgo de convertirse en un órgano tipo "juez y parte".

Así también, podrán formar parte o no del proceso de apertura desde sus inicios, o como sucedió en nuestro país, desarrollarse posterior a la desincorporación de la industria, dejando todos los esfuerzos iniciales a ese proceso.

Es de esperarse que en los primeros años de la apertura del sector, se tengan regulaciones muy estrictas, y una vez que la industria se encuentre suficientemente madura, la entidad reguladora fomente la industria ahora a través de una política de desregulación dejando que sea la propia competencia la que busque el equilibrio del mercado.

Su estructura debe estar acorde a las condiciones de funcionamiento de la industria, considerando el número de empresas que participan y de la posible existencia de monopolios, cárteles o dominancias regionales.

Adicional a la función de arbitraje, el regulador debe participar para que se cumpla con el interés social de las telecomunicaciones, procurando la oferta del servicio en regiones de bajo desarrollo para disminuir la brecha digital existente, asegurando su función social y fomentando la universalidad del servicio.

Por otra parte, en el caso mexicano las demás áreas de gobierno, principalmente la parte legislativa y judicial, deben procurar leyes que den seguridad jurídica tanto a las empresas como a usuarios finales en la inversión, otorgamiento y recepción de servicios. Como punto adicional se debe considerar la coordinación de al menos otras tres entidades de regulación, como lo son: La Comisión Federal de Competencia y la Comisión Federal para la Mejora Regulatoria; pues las decisiones que se tomen deberán tener un mismo objetivo que sirva como impulso de la industria.

En el siguiente capítulo analizaremos el papel del regulador como promotor de la competencia, así también se expondrán alternativas como la desregulación para el desarrollo de la oferta de los servicios de telecomunicaciones.

1.6 ***Bibliografía del capítulo***

1. Álvarez González de Castilla, Clara Luz, "Derecho de las Telecomunicaciones", Miguel Ángel Porrúa
2. Banco Mundial, "Manual de Reglamentación de las Telecomunicaciones", 2000
3. Bello Hernández, Carlos, "Marco Legal de las Telecomunicaciones"
4. Berrueco, Adriana, "El Estatuto Jurídico de la Radiodifusión (1923-1953)"
5. Casasus, Carlos, "Cofetel: Trayectoria del órgano regulador", exposición presentada en la Conferencia Internacional de Competencia y Regulación, el 21 de agosto de 2006
6. Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, "Cuarto Informe, Parte III", Bogotá D.C., Julio de 2007.
7. Dondé, Javier, "La Regulación de las Telecomunicaciones", Capítulo Órgano Regulador".
8. Grunstein, Arturo, "Hacia un análisis comparativo de las Políticas Públicas del New Deal Estadounidense y el Cardenismo Mexicano",
9. Mariscal, Judith, "Effective Regulation in America Latina Conties. The Cases of Chile, México an Peru"
10. Mariscal, Judith, "Retos para el desarrollo del sector de las Telecomunicaciones"
11. McKenzie, Robert, "Estudio comparativo de la regulación de los medios de comunicación en Francia, Estados Unidos, México y Ghana", Biblioteca Jurídica Virtual, Publicaciones Periódicas, Derecho Comparado de la Información, Número 6
12. Mena Labarthe, Carlos; Roldán Xopa, José, "Competencia Económica Estudios de Derecho y Economía Política", Instituto Tecnológico Autónomo de México, Editorial Porrúa, México 2007.
13. Nava, Liliana, "Parte II: Reseñas Legislativas La Ley Federal de Competencia Económica", Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
14. Ordóñez de Haro, Carmina, "La regulación económica: El Problema del Monopolio Natural".
15. Ramírez Hernández, Fernando, "Tesis: La Política de Competencia y el Proceso de Regulación en México, 1993-1999".
16. Rivera Urrutia, Eugenio, "Teorías de la regulación. Un análisis desde la perspectiva de las políticas públicas".
17. Sánchez, Margarita, "Legislación de radio, televisión y telecomunicaciones"
18. Sierra, Lucas, "Política y arquitectura en la regulación de Telecomunicaciones: Experiencias comparadas".
19. Sierra. Lucas, "Evaluación de la Regulación de ls Telecomunicaciones en Chile".
20. Tavares de Almeida, María Herminia, "La Política de la Privatización de las Telecomunicaciones en Brasil".
21. Universidad de Barcelona, . "Nuevos escenarios y actores en las telecomunicaciones de Río Grande Do Sul a Finales de los años 1990", Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales

2 Competencia y Regulación

2.1 Introducción

Se considera que la existencia de competencia es un hecho de interés público, pues permite que los proveedores sean cada vez más eficientes y que ofrezcan una mayor gama de productos y servicios a precios más bajos⁴¹.

Es de esperarse que de manera natural o propiciada por alguno de los actores, se generen obstáculos para la existencia de la competencia como incentivo del desarrollo.

Los propios competidores, a través del establecimiento de barreras de entrada, son los que buscarán limitar la participación de actores adicionales en el mercado. Es por ello que el regulador debe buscar equilibrar la reglamentación para la participación de los competidores. Así también, debe quedar perfectamente claro cuál es el objetivo jurídico que se persigue cuando se emite algún tipo de resolución relacionada a la competencia, es decir, la función del regulador es limitar a las grandes empresas a favor de los pequeños competidores, o proteger al usuario de los abusos de los oferentes sin importar su capacidad en el mercado.

Son los gobiernos los que también limitan la entrada de nuevos actores al establecer requisitos legales que desincentiva la participación, lejos de asegurar la seguridad jurídica de los actores.

El regulador debe entonces tener cuidado en el tipo de reglas que emite, para evitar de esa forma ser capturado por los competidores de mayor fuerza, quienes buscan contar con respaldo normativo para mantener su posición. Es necesario que se limiten los abusos derivados del poder de mercado de una empresa dominante o por la colusión de empresas consolidadas.

Una alternativa a considerar para el fomento de la competencia, es la desregulación de la industria, analizando en primera instancia, aquella normativa que en la actualidad ya no tiene sentido, y únicamente generan atrasos para el establecimiento de servicios y por consecuencia, para la existencia de una mayor oferta.

En caso de que el regulador no fuera suficientemente ágil para el establecimiento de normas, se corre el riesgo de que los competidores opten por utilizar a nivel tecnológico, soluciones que aprovechen la ambigüedad, teniendo en ese caso, competencias desleales hacia los demás participantes.

El reto es entonces, encontrar los puntos de coincidencia para la generación de competencia, pero bajo el establecimiento de reglas claras e iguales para todos los actores.

⁴¹ Ver Manual de Reglamentación de las Telecomunicaciones

2.2 La competencia

Definamos a la competencia como la concurrencia de oferentes y demandantes de bienes y servicios dentro de un mercado específico, existiendo rivalidad entre los distintos competidores⁴².

Para que la competencia económica se de, es necesario que las condiciones de mercado sean equitativas para los participantes, debiendo existir varios participantes en el sector donde se esté realizando la actividad. Así también, en un sentido de equidad, es necesario que ninguno de los participantes detente poder de manera sustancial y, a través de esa posición, determine los precios y cantidades de bienes o servicios a ofertarse. Desafortunadamente, hay que considerar la existencia de prácticas monopólicas; o bien, considerar que en teoría cada empresa decide de manera libre las acciones para obtener un máximo beneficio, es común que entre ellas se establezcan acuerdos, con la finalidad de aumentar sus beneficios, en detrimento del consumidor. A esos acuerdos se les denomina colusión y en su forma más extrema, cártel.

Es entonces la competencia el principal incentivo para que los mercados sean eficientes. Los consumidores, al gozar de libertad para elegir el producto y al proveedor del mismo, eligen en principio al que cubre en mayor manera todas sus necesidades. Las empresas entonces, bajo el principio de condiciones equitativas de mercado, se ven forzadas a innovar, ampliar su oferta, y sobre todo, mejorar la calidad del objeto de oferta, buscando diferenciadores con el fin de atraer a un mayor número de consumidores.

La tendencia, como se mencionó en el capítulo anterior, es dejar al libre juego la competencia y evitar lo mayor posible la intervención del gobierno en la actividad de competencia económica, para lo cual establece reglas que garantiza la libre competencia. El objetivo de esas reglas es lograr que los mercados sean más competitivos.

Cuando un mercado está regulado, cada una de las transacciones y prácticas que llevan a cabo los agentes económicos estarán vigiladas por alguna entidad gubernamental o independiente. Desafortunadamente, bajo ciertas condiciones que imponen los competidores con mayor influencia, esos organismos se pueden convertir en un rehén de aquello que intenta regular, quedando atrapado en situaciones político-jurídico.

A pesar de lo anterior, es indispensable la regulación del mercado, debido a que siempre existirán competidores que pretendan dominar el mercado. Basados en que esos agentes cuentan con mayor capacidad económica, encontrándose en mejores condiciones para influir y acaparar el mercado. Desde otro punto de vista, es necesario que los procedimientos y normativa promulgada, para la competencia económica, se encuentren claramente

⁴² La definición utilizada es de autoría del sustentante.

establecidos, para que de esa manera, los distintos actores (empresas y consumidores) sepan desde un principio sus obligaciones y derechos.

El efecto que se persigue con lo antes expuesto, es volver más eficiente a la economía, mayor competitividad de parte de las empresas, buscando su crecimiento y como consecuencia, creación de mayores puestos de trabajo. Así también, se favorece al consumidor porque la política de competencia busca una relación de costos de los bienes y servicios ofertados, es decir, se pretende que los costos a los cuales el consumidor adquiere, sean justos, considerando que es moral la ganancia que las empresas obtienen en la venta que realiza.

La dificultad de implementar una regulación efectiva constituye un argumento a favor de la creación de políticas de competencia.

La experiencia de los Estado Unidos de América, respecto a competencia, indica que la coexistencia de un mayor número de empresas, tiene impacto directo sobre los precios, con reducciones importantes en comparación al que se tiene cuando el mercado se rige por un monopolio⁴³.

El elemento fundamental para el desarrollo de la competencia en telecomunicaciones es la disminución de las barreras a la entrada de nuevos operadores. La segmentación en mercados, como la larga distancia, las economías de red y la íntima relación entre cada uno de los mercados ha requerido de regulación para permitir la entrada y desarrollo de la competencia.

Un primer escalón en la construcción de un mercado competitivo son los llamados comercializadores o revendedores, que son empresas que alquilan a otras empresas la infraestructura existente, y comercializan directamente con el consumidor final los servicios de telecomunicaciones, con su propia marca. Existen experiencias exitosas del desarrollo de la competencia a través de los comercializadores. Por ejemplo, en Estados Unidos el 22% de la competencia en la telefonía local es a través de comercializadores.

En ese país se han desarrollado tres tipos de revendedores:

- Revendedores simples.- Operan como simples comisionistas para las empresas de telecomunicaciones. No realizan funciones de facturación y cobranza, que son realizadas por las propias empresas de telecomunicación.
- Revendedores puros.- No son propietarios de equipos de comunicaciones, compran cantidades considerables de servicios conmutados que revenden bajo su propia marca. Reciben de las empresas de telecomunicaciones la información necesaria para realizar las labores de facturación y cobranza.
- Revendedores con activos.- Son propietarios de equipos de comunicaciones, alquilan líneas del operador establecido y pueden ser

⁴³ Ver García Alba Pascual, "La evolución de las telecomunicaciones en México", Documento de Trabajo Escuela de Graduados en Administración y Política Pública, 2007

propietarios de enlaces y alguna forma de cableado que los conecten con sus clientes.

2.2.1 Barreras de entrada en las telecomunicaciones

Michel Parkin considera que las Barreras de entrada⁴⁴ son impedimentos legales o naturales que protegen a la empresa establecida, de la competencia de nuevos participantes.

Divide en dos tipos a las de Barreras de entrada; por una parte se encuentran aquellas de tipo legal, que ocurren cuando la ley, el otorgamiento de una licencia o la existencia de patentes, restringe la competencia al impedir la entrada de competidores adicionales. Como segunda clasificación se encuentra aquellas consideradas como naturales, donde el acceso a las materias primas se encuentran limitadas.

Por su parte Michel Porter menciona que una barrera de entrada a un sector industrial, provoca que un competidor potencial tenga que realizar esfuerzos adicionales, principalmente en inversiones (infraestructura) para entrar al sector; es decir, cuanto mayor sea la necesidad de inversión, mayor será la barrera de ingreso. En ese sentido, conforme su clasificación de las cinco fuerzas competitivas, la amenaza de nuevos competidores depende entre otros de: Las Economías de escala y del Acceso a la tecnología.

Otros autores como J. S. Bain definen⁴⁵ a las Barreras de Entrada como algo que permite a la empresa ya existente (incumbente) obtener beneficios superiores a los normales; es decir, a diferencia de Porter, Bain considera que las Barreras de Entrada, son condiciones que lejos de evitar la entrada de nuevos competidores, otorgan beneficios adicionales a las empresas que ya se encuentran en el mercado. Es necesario decir que la posición de Bain fue desarrollada muchos años antes que lo propuesto por Porter.

Por otra parte, Von Weizsacker considera, conforme los conceptos de asimetría en costos, que una barrera de entrada es un costo de producción que debe cubrir la empresa que pretende entrar a competir, a diferencia de la que ya se encuentra en el mercado.

Tomando en cuenta los conceptos mencionados, consideremos a las barreras de entrada como todo aquello que inhiba la participación de nuevos actores y favorezca inequitativamente la competencia entre los actores ya establecidos, y los que pretenden entrar a competir en alguna actividad económica.

La Ley Federal de Competencia Económica⁴⁶ vigente en nuestro País, considera en su exposición de motivos presentada ante la H. Cámara de Diputados, que: "*...Las barreras de acceso a un mercado pueden deberse a*

⁴⁴ Ver Microeconomía, Michel Parquin

⁴⁵ Bain publica en 1956 un artículo sobre las "Barreras para la nueva Competencia"

⁴⁶ Ver Exposición de Motivos, Ley Federal de Competencia Económica, 26 de noviembre de 1992, iniciativa del Ejecutivo

ventajas tecnológicas, a la existencia de costos fijos de producción, a elevados gastos de transporte, a habilidades empresariales superiores o a otros elementos extra-económicos. Estas barreras tienden a desaparecer con el cambio tecnológico, el crecimiento de la economía y la libre competencia a los mercados...”

En México habría que separar, dentro del desarrollo de las Telecomunicaciones, la evolución de la radiodifusión, televisión y telefonía; ya que cada una presenta condiciones distintas de desarrollo y de acceso, para una competencia eficiente.

Para el caso de la telefonía, el Estado se reservó para sí la explotación del servicio, considerando que se aprovechaba economías de escala para su desarrollo. Por lo que el 23 de diciembre de 1947, se decretó la creación de la empresa Teléfonos de México, considerando que el 2 de agosto de 1946, el gobierno ya había anunciado la unión de la compañía Ericsson y de la Compañía Telefónica y Telegráfica Mexicana, S.A.

Con el proceso de desincorporación, y la modificación al título de concesión de TELMEX, se consideraron disposiciones relativas a la expansión de la red, el acceso universal, controles de precios, calidad de servicio y salvaguarda de la competencia. Respecto al servicio de larga distancia, se mantuvo protegido hasta 1996, bajo la premisa de que TELMEX impulsara la expansión de la red, siendo hasta 1999 cuando el mercado se componía por 17 operadores que proporcionaban el servicio⁴⁷.

Respecto al servicio de telefonía local, a pesar de la existencia de nuevas reglas, TELMEX se vio favorecido, ya que no se otorgaron concesiones durante los primeros ocho años de privatización, siendo que los procesos de licitación se realizaron hasta 1998.

En base a lo anterior, en apariencia tanto al operador existente se le favoreció retrasando la entrada de nuevos competidores, como se le obligó a invertir, como proveedor con ventaja en infraestructura.

En tanto que para el caso de la radiodifusión y la televisión, históricamente se tiene una mayor participación de particulares, quedando el Estado con una participación comercial mínima, no existiendo la necesidad de aplicar las mismas consideraciones de economías de escala como lo fue para el caso de la telefonía.

No es sino hasta los años sesenta, con la aparición de la televisión por cable (Cablevisión), que se presenta de manera marcada, barreras de entrada para la participación de nuevos competidores de estaciones televisoras con programación de paga; hasta ese entonces, las transmisiones se hacía en frecuencia libre, con producción de programas nacionales. Con esta variante se presentan además, restricciones a los consumidores, ya que la cobertura se limita a algunas áreas de la zona metropolitana, situación que se modificó

⁴⁷ Ver Mariscal Judith, Telecomunicaciones en el TLCAN: Una Oportunidad Perdida

hasta el año 1989 con la aparición de la empresa Multivisión digital, quién inicia transmisión de televisión de paga (restringida) bajo la modalidad aérea, rompiendo la barrera de entrada y logrando competencia y una mayor penetración en el mercado.

2.2.2 Procesos legales como barrera de entrada

Las gestiones y requisitos administrativos para la prestación de un servicio, con frecuencia se convierten en obstáculos, lejos de ser un mecanismo eficiente de control de los propios servicios. Judith Mariscal y Eugenio Rivera mencionan en "Regulación y competencia en las Telecomunicaciones Mexicanas"⁴⁸ que, la exigencia de que los concesionarios pidan autorización para ofrecer un nuevo servicio aun cuando sea técnicamente factible, implica trámites largos y costosos que se convierten en una barrera de entrada a otros mercados de la industria; es decir, nuevos participantes como los proveedores de servicios de Internet, se ven limitados y hasta excluidos de la posibilidad de proveer servicios adicionales a sus usuarios, aunque técnicamente sea factible. Tal es el caso específico de la telefonía por IP, o la transmisión de programas televisivos y películas.

Según Joaquín Álvarez del Castillo⁴⁹ en el contexto mundial, encabezado por la Organización Mundial de Comercio (OMC) y la Comunidad Europea (CE), se tiene la tendencia de eliminar las barreras de entrada a las empresas con interés de ofrecer sus servicios en el ramo de las Telecomunicaciones. El autor menciona que *"... en esos foros se ha planteado que en los casos en que no se requiera la utilización de recursos escasos, tales como las frecuencias del espectro radioeléctrico o la numeración, los procedimientos concesionarios sean ágiles, claros, transparentes, no restrictivos y brinden certeza jurídica a los inversionistas."*

En México el marco Jurídico para el sector de las telecomunicaciones lo componen una diversidad de Leyes, reglamentos, manuales de operación y organización, planes técnicos y disposiciones supletorias, que desafortunadamente contribuyen a complicar los trámites administrativos para el crecimiento de la competencia.

Joaquín Álvarez menciona que aquellos interesados en obtener una concesión para instalar, operar y explotar una red pública de telecomunicaciones, deberán presentar como parte de su solicitud, según lo establece la Ley Federal de Telecomunicaciones, los elementos jurídicos, de negocios y técnicos de acuerdo a su plan de negocios. Así también, se considera que por parte de la Secretaría⁵⁰, se cuenta con un plazo de 120 días para analizar la solicitud, contando con la facultad de requerir al solicitante dentro del mismo plazo,

⁴⁸ Ver "Regulación y Competencia en las telecomunicaciones mexicanas", Judith Mariscal y Eugenio Rivera

⁴⁹ Álvarez del Castillo, Joaquín, "Las concesiones para instalar, operar y explotar redes públicas de telecomunicaciones", Artículo publicado en el Portal electrónico del Instituto del Derecho de las Telecomunicaciones, A.C.

⁵⁰ Se asume que se refiere a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

mayor información para la evaluación del proyecto, y una vez cubierto a satisfacción todos los requerimientos, la Secretaría otorgará la concesión.

Todo interesado en prestar servicios de telecomunicaciones debe obtener de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) una concesión para instalar, operar y explotar una red pública. La gestión administrativa requiere que como parte de la solicitud de permiso, el solicitante tiene que detallar cada uno de los servicios que desee comercializar, a satisfacción de la Secretaría de Comunicaciones y transportes.

El cuatro de septiembre de 1995 y el cinco de enero de 1996, la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL)⁵¹, dio a conocer acuerdos administrativos donde se enlistan a detalle los requisitos para la obtención de concesiones de larga distancia y locales respectivamente, dicho acuerdo es de carácter obligatorio tanto para el particular, como por la autoridad, por lo que para su cumplimiento, ambas partes deben cubrir los requerimientos establecidos y a su vez, no se puede solicitar requisitos adicionales.

Conforme a sus atribuciones, es la Comisión quien realiza el dictamen jurídico, técnico y económico - financiero de todas las solicitudes de concesión, a través de sus áreas especializadas. Una vez que se cuenta con los dictámenes señalados, en el sentido favorable, se someten al Pleno de Comisionados de dicho organismo, para posteriormente remitirlo con opinión favorable a la SCT. Desafortunadamente los plazos considerados, son en la práctica rebasados, considerando además que como parte de los dictámenes, pueden existir dificultades u opiniones encontradas entre la Comisión y la Secretaría, ya que esta última de manera paralela genera sus propios estudios.

Por otra parte, en el Portal electrónico de la Comisión, se enlistan un número de 39 procesos de trámite, muchos de ellos de carácter general, que no necesariamente se encuentran directamente relacionados con el establecimiento de empresas para la explotación comercial de las telecomunicaciones. En el mismo portal, se informa la existencia de 76 trámites diversos registrados ante la Comisión Federal de Mejora Regulatoria COFEMER, que van desde la ampliación de certificados de homologación para productos destinados a las telecomunicaciones, hasta la solicitud de opiniones para la contratación de empresas.

En fechas recientes se publicó una modificación en el Reglamento Interior de la SCT⁵², donde se otorga la facultad a esa secretaría entre otras de:

- Aprobar el Cuadro Nacional de Atribuciones de Frecuencias.
- Aprobar los programas sobre bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para usos determinados y de concesionamiento de frecuencias de radiodifusión.

⁵¹ Información disponible en el portal electrónico <http://www.cjf.gob.mx> en agosto de 2009.

⁵² Modificación al Reglamento Interno de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, publicado en el Diario Oficial de la Federación, 8 de enero de 2009.

- Resolver respecto del cambio o rescate de frecuencias atribuidas a servicios de telecomunicaciones.
- Aprobar las tarifas de los servicios de telecomunicaciones cuando lo prevean los títulos de concesión y permisos correspondientes.

Con lo anterior, además de debilitar aparentemente la función del Regulador, se sobrecarga la función de la Secretaría, se incrementa la llamada “doble ventanilla”, creciendo el proceso administrativo para la obtención de la autorización de funcionamiento de servicios.

Las barreras legales deben eliminarse cuando son causantes de diferencias en los costos de las empresas ya establecidas y las que desean ingresar al mercado.

2.2.3 Barreras Técnicas como barrera de entrada

Mientras un reducido número de empresas mantengan el control en la investigación y desarrollo, las patentes relacionadas con las partes y componentes de equipos, así como de su comercialización, se mantendrán obstáculos para que nuevos competidores ingresen al mercado.

La historia de la industria de las Telecomunicaciones en los Estados Unidos de América, nos muestra que una vez que las patentes en posesión de AT&T expiraron, se incrementó la presencia de competidores en el servicio telefónico.⁵³

Por otro lado, la integración de los servicios son barreras que obstaculizan la entrada de nuevos competidores, por lo que la desagregación de los servicios sería una medida que impulsaría la competencia, tomemos el ejemplo del servicio residencial de Banda Ancha para la navegación en Internet. Actualmente ese servicio se ofrece a los suscriptores, principalmente, a través de la línea telefónica⁵⁴, motivo por el cual ningún otro competidor distinto a TELMEX, puede ofrecerlo al consumidor, mediante esa infraestructura.

Resulta paradójico que la existencia de patentes sea una limitante para la competencia; se debe cuidar que su presencia no sea un motivo que desaliente la innovación en el proceso de investigación y desarrollo dentro de las industrias.

La estrategia debe ser entonces, buscar la estandarización, disminuyendo de esa manera la dependencia a un solo tipo de tecnología, convirtiéndose en un “bien público”⁵⁵, garantizándose la interoperabilidad entre distintas redes. Por lo que para homogenizar la calidad de los equipos de Telecomunicaciones ha utilizarse y su interoperabilidad entre redes, se hace uso de la Norma Oficial

⁵³ Ver Ruelas, Ana “Luz México y Estados Unidos en la Revolución Mundial de las Telecomunicaciones”

⁵⁴ Se considera en el ejemplo el servicio de Infinitum. Es de considerar que algunos operadores, como MAXCOM, utilizando tecnología inalámbrica fija están empezando a ofertar el servicio

⁵⁵ Pablo Mejía Reyes, hace un tratamiento mayor en “Cambio Tecnológico y competencia monopólica en la industrial mundial de tecnologías de la información”.

Mexicana⁵⁶ (NOM) del ramo; encontrándose su fundamento en al menos los siguientes ordenamientos⁵⁷:

- Ley Federal de Telecomunicaciones
- Reglamento de Telecomunicaciones
- Reglamento Interno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones
- Procedimientos de homologación establecidos por la Comisión Federal de Telecomunicaciones
- Ley Federal de Procedimientos Administrativos

Desafortunadamente, las NOMs definidas para equipos de telecomunicaciones, son relativamente escasos; y su actualización y elaboración es lenta, lo que resulta en una carga regulatoria adicional para la industria y los posibles nuevos competidores. Aunado a lo anterior, hay que considerar que el proceso de certificación para la homologación de productos de telecomunicaciones, genera de nueva cuenta una “doble ventanilla”, al intervenir diversos organismos, inclusive privados en el proceso.

Así también, el proceso de homologación no realiza distinciones claras, sobre todo referente al uso que tendrán los equipos, simplemente considera que para su comercialización y uso, deberán cumplir con ese proceso.

En la Ley Federal de Telecomunicaciones publicada en 1995⁵⁸, se considera que al reducirse las barreras técnicas a la entrada, se incentiva nuevas inversiones, a través de la adopción de planes técnicos que permitieran el desarrollo de nuevos concesionarios, adopción de una arquitectura abierta en la red permitiendo la interconexión e interoperabilidad de los concesionarios⁵⁹.

Es de considerar que al inicio, al menos en nuestro país, la competencia no era una opción, al tener un alto costo de inversión para los particulares, invertir en la instalación de la infraestructura⁶⁰.

El avance tecnológico contribuyó a la factibilidad económica para la entrada al sector para nuevas empresas. Diversos operadores cuentan con tecnologías que les permiten ofrecer servicios que compiten con los ofrecidos por las empresas establecidas con soluciones tradicionales. En secciones pasadas, se mencionó, como ejemplo, el caso de la televisión restringida en México.

El 12 de junio de 2006, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF), la resolución por el que el Pleno de la COFETEL, establece las reglas para

⁵⁶ En el portal electrónico de la Secretaría de Economía de México <http://www.economia.gob.mx> de agosto de agosto de 2009, se publica el catálogo mexicano de normas NOM y NMX.

⁵⁷ Gerardo González realiza un análisis mayor sobre la importancia de la homologación de equipos de telecomunicaciones

⁵⁸ Exposición de motivos, Ley Federal de Telecomunicaciones

⁵⁹ Mónica Casalet, realiza un mayor análisis partiendo en tres etapas en la evolución reciente en el sector de las Telecomunicaciones.

⁶⁰ Judith Mariscal trata el tema en “Retos para el Desarrollo del Sector de las Telecomunicaciones en México”

implantar la portabilidad de números geográficos y no geográficos. Dentro de sus consideraciones menciona⁶¹:

“... la implantación de la portabilidad numérica contribuirá a la promoción de la competencia entre concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones; ya que los nuevos entrantes no enfrentarán una ventaja artificial derivada de la incapacidad del suscriptor de conservar su número telefónico...”.

“... La implantación de la portabilidad numérica busca la promoción de la competencia en el mercado de telecomunicaciones como uno de los elementos clave que permitirá obtener mayores beneficios para la sociedad en la medida que contribuye a alcanzar mejores tarifas, el desarrollo de nuevas tecnologías e incrementar la diversidad de los servicios de telecomunicaciones en beneficio del usuario y permite la utilización eficiente de la numeración...”.

“... es una herramienta que incentiva la oferta de nuevos servicios de telecomunicaciones en aprovechamiento de la tecnología y la convergencia de servicios, en un ambiente competitivo, propicio para que los servicios se presten con mejores precios y diversidad en beneficio de los usuarios...”.

La actuación del regulador eliminó una barrera técnica de entrada, promoviendo la competencia.

⁶¹ Fragmentos tomados de la publicación por la COFETEL en el Diario Oficial de la Federación el 12 de junio de 2006, referente a la portabilidad de números no geográficos.

2.3 Papel del regulador

En términos generales las regulaciones son el resultado de un aparato que incluye a las instituciones encargadas de la creación de las normas y de fallar sobre la validez de las mismas, mediante los cuales se establecen condiciones en la conducta de consumidores, oferentes y del propio gobierno. Generalmente se instituyen órganos reguladores generales en combinación de reguladores especializados por sector como primera instancia y para dar seguimiento al comportamiento de los competidores, y como salvaguarda de los intereses de los consumidores.

Una vez definida las funciones de la entidad reguladora, las resoluciones que éste emita deben ser públicas, la regulación también debe estar disponible, a fin de que los operadores conozcan sus obligaciones y derechos⁶².

La seguridad jurídica de una industria, se basa en que los competidores conozcan a lo que están sujetos, estableciendo muy claramente los límites en la actuación de la autoridad, a través del regulador; y de las condiciones de mercado al que el nuevo participante se enfrentará.

En el Derecho mexicano, cuando existe una inconformidad por alguna resolución emitida por la autoridad, se tiene derecho a presentar un recurso de inconformidad ante el Poder Judicial de la Federación. Sin embargo, para nuestro caso, el Juez únicamente analiza si la reclamación del quejoso cumple con los requisitos legales, sin llegar a suplantar la competencia de la autoridad reguladora, por lo que dicha práctica contribuye a bloquear la posibilidad de regular situaciones como la existencia de un agente con poder de mercado⁶³. Es decir, la falta de especialización en materia económica, por parte de los juzgadores, afectan de manera importante la participación del regulador para que de esa manera pueda actuar eficientemente.

Un ejemplo donde el regulador puede actuar en pro de la competencia, se encuentra en la identificación y en su caso, declaración de dominancia por parte de un agente, para posteriormente, promover la regulación asimétrica.

Pascual García Alba⁶⁴, menciona medidas alternativas dada la dificultad que existe para tener en nuestro país la declaración de dominancia y la consecuente regulación asimétrica.

⁶² Carlos Bello Hernández en “Marco Legal de las Telecomunicaciones”, hace un análisis del marco legal de las telecomunicaciones entre diversos países

⁶³ Pascual García Alba Iduñate y Francisco Javier Soto Álvarez, realizan un análisis de la regulación del operador dominante en “Regulación del operador dominante en las telecomunicaciones en México”

⁶⁴ Fragmentos tomados del documento “Regulación del operador dominante en las telecomunicaciones en México” de Pascual García Alba Iduñate y Francisco Javier Soto Álvarez.

- “... 1. *Volver a intentar una nueva declaratoria de dominancia.*
2. *Proponer reformas a la Ley para que la regulación de dominancia pueda ser impuesta a operadores que rebasen una cierta participación de mercado.*
3. *Proponer reformas a la Ley para que la autoridad pueda imponer regulaciones a todos los operadores sin distinción de poder de mercado, pero buscando que el tipo de regulación, por su naturaleza, afecte más al operador dominante que al resto*
4. *Igual que la opción anterior, pero salvando la asimetría, mediante la facultad de eximir de la regulación a operadores que no alcancen cierta participación.*
5. *Igual que la opción anterior, pero haciendo obligatoria (en vez de facultativa) la exención a reguladores con una participación menor a un tope.*
- ...”

Por otra parte, dependiendo del modelo de regulación adoptado por el país, existen reguladores específicos por sector, reguladores de tipo general encargados de la política de competencia en diferentes sectores y en su caso, organismos técnicos especializados^{65,66}.

Se considera entonces, que los deberes y funciones más relevantes del regulador son principalmente:

- Establecimiento de un marco de autorización que ofrezca oportunidades a las nuevas empresas. Procedimientos de autorización sencillos tienden a maximizar el número de nuevas empresas.
- Reglamentar la competencia, limitando como ya se mencionó, el poder de los proveedores dominantes, con el fin de que los nuevos operadores disfruten de igualdad de condiciones.
- Emitir normas claras que promuevan la interconexión de todo tipo de redes de comunicaciones, eliminando de esa manera barreras de entrada tecnológicas; fomentando a su vez la modernización de la infraestructura de telecomunicaciones.
- Aplicar mecanismos de servicio y de acceso universal para el acceso a la tecnología.
- Administrar eficazmente el espectro radioeléctrico, para facilitar el ingreso de nuevos competidores, a través de nuevas tecnologías.

En términos de competencia, el regulador otorga la autorización para la operación de las empresas. Considerando a la autorización como un instrumento jurídico en el que se contempla el licenciamiento y concesión, utilizados para realizar la integración de servicios y de redes en el mercado. En

⁶⁵ En México, existe la COFETEL para el primer caso y la COFECO y COFEMER para el segundo.

⁶⁶ Ver “Conjunto de herramientas para reglamentación de las TIC”, infodev, Unión Internacional de Telecomunicaciones y Banco Mundial.

ellos, se estipulan los derechos y obligaciones de las empresas. En particular la concesión, puede suponer ciertos privilegios para el titular, por lo que es muy fácil que el regulador se vea atrapado en procesos políticos.

Hay que considerar adicionalmente, que los mecanismos de autorización, también conllevaban una relación de impuestos, con lo cual, el gobierno podría acceder en mayor o menor proporción, dependiendo el sector del que se tratase, de ingresos de una manera rápida, por lo que los montos o los mecanismos utilizados, deberán ser revisados.

Una vez autorizada la concesión o el licenciamiento, el regulador debe procurar que el trato a los diferentes actores, sea equitativo y no discriminatorio en las nuevas condiciones de mercado.

Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México
Biblioteca

2.4 La competencia y la regulación

La política de competencia como parte de la Política de Gobierno, es mucho más amplia que la del campo de las telecomunicaciones, es una de las esferas de la autoridad que, junto con la del regulador sectorial, inciden favorable o desfavorablemente sobre el comportamiento de los agentes económicos del sector.

La relación entre competencia y regulación, y como veremos más adelante, entre competencia y desregulación; tienen al menos dos probables enfoques. Por una parte existe el enfoque donde se considera a la regulación como un sustituto de la competencia, en donde el gobierno juega un papel importante. Por otra, existen los defensores y promotores de la regulación que la ven como la manera en que las empresas y los consumidores tengan asegurados sus derechos.

En opinión de Pascual García de Alba⁶⁷, para que los mercados funcionen, lo que se requiere no es una ausencia de reglas, sino un conjunto de normas e instituciones que las apliquen, minimizando su interferencia en la actividad productiva. Considera que es el tipo de regulación, y no la existencia de un regulador per se, lo que destruye la capacidad de desarrollo. Es decir, si se presentara una ausencia total de reglas, lo que se obtendría como resultado es un caos total.

Es a través de la competencia, como los mercados suelen asegurar el funcionamiento óptimo de la economía⁶⁸; de esa manera, se realizan depuraciones de las propias empresas, ya que las organizaciones más eficientes desplazarán tarde o temprano a las menos eficientes.

Se ha encontrado una relación entre la cantidad y complejidad de los trámites que impone el gobierno, como parte de la regulación sin importar el sector, y el grado de desarrollo que tiene la industria regulada. A un mayor número y complejidad de requisitos y trámites, es menor el desarrollo del sector y de la industria.

Lo que se debe hacer, entonces, es evitar la proliferación de regulaciones anticompetitivas, para proteger y estimular la entrada de competidores adicionales. El regulador de cualquier sector, debe fomentar la competencia, para que de esa manera, el consumidor tenga opción en el acceso de los servicios.

En ese tenor, el Gobierno interviene en la actividad económica al menos de dos maneras: 1) mediante el establecimiento de la regulación y del regulador, y 2) participando directamente en la actividad productiva. El autor antes citado, menciona que la participación directa del Gobierno en la actividad económica, también es una forma de regular, por lo que al privatizarse una actividad en

⁶⁷ Pascual García Alba Iduñate “Regulación y competencia”

⁶⁸ Pascual García Alba Iduñate “Privatización, regulación y estímulos a actividades económicas”

manos de este, se debe introducir una regulación sobre la parte del sector privado que la adquiere.

Para que la regulación económica cumpla su cometido, debe evitarse la captura del regulador por partes interesadas y en su beneficio. Autores como Stigler argumentan que la regulación es conseguida por la industria, diseñada y operada, básicamente en su beneficio, haciendo uso del poder legal del Estado; dándose lo que se conoce como la captura del regulador. En ese sentido, el antídoto aparente resulta en la creación de comisiones autónomas, independiente de los cambios políticos, obligados a la rendición de cuentas a sectores amplios de la sociedad, y no a un grupo pequeño.

Sin embargo, no necesariamente al existir un monopolio natural o no, de algún servicio, se debe pensar proceder a la regulación automática. La regulación sería innecesaria si en el sector se presenta un nivel de competencia tal que sea difícil la influencia de una única empresa. El grado de competencia es entonces, elevado si existe oferta de productos o servicios sustitutos.

Para el caso particular del sector de las Telecomunicaciones, es posible tener competencia aún si existe monopolio sobre el servicios básico, presentándose ésta en los servicios de valor agregado, y en los casos donde a pesar de no existir un monopolio formal, pero existe una sola red básica, el regulador podría permitir la reventa de servicios dentro de su competencia.

2.5 La competencia y la desregulación

Desafortunadamente una mala implementación de la regulación, en la que intenta limitar el poder monopólico de una empresa, termina por limitar la participación de otros competidores, protegiendo al que se intenta regular.

La desregulación se refiere a la eliminación de una restricción, relacionada con alguna actividad económica. Es la liberalización de las fuerzas competitivas y la no obstaculización a la entrada y salida del mercado, sinónimo de la libertad de competencia.

Implica realizar modificaciones para promover en un área tradicionalmente restringida, se abra a la participación de diferentes competidores públicos o privados.

De manera general la desregulación implica:

- Simplificación administrativa de trámites para el establecimiento y operación de empresas.
- Revisión y adecuación del marco normativo vigente.

Es necesario analizar en qué momento la competencia es mejor u ofrece mayores ventajas que la propia regulación, por lo que los esfuerzos se deben encaminar a impulsar la primera (competencia), disminuyendo la segunda (regulación).

Algunos autores⁶⁹ consideran que la desregulación fomenta la competencia para promover servicios de telecomunicaciones en zonas de mayor rentabilidad, dejando a un lado la oferta en aquellos sectores menos favorecidos.

Fernando Ramírez Hernández⁷⁰, menciona que el modelo de competencia perfecta constituye una buena aproximación del modo en que funcionan los mercados. El poder de mercado es más bien transitorio, y el único caso donde el poder de mercado es permanente, es cuando existe una intervención del Estado en el mercado.

La regulación excesiva impide que las empresas se adapten a situaciones externas, como lo son los cambios no anticipados de la demanda, y la posibilidad de abarcar nuevos mercados. Cuando la Política Económica impone obstáculos innecesarios a las empresas, particularmente a aquellas de menor capacidad, se considera necesario iniciar un proceso de desregulación de los mercados, de otra manera, se corre el riesgo de desalentar la inversión en cualquier sector.

⁶⁹ México y Estados Unidos en la Revolución Mundial de las Telecomunicaciones, Ruelas Ana Luz.

⁷⁰ Ver “ La Política de Competencia y el Proceso de Regulación en México”, Ramírez Hernández Fernando

Entonces las regulaciones deben eliminarse si:

- No responden a auténticas fallas del mercado
- Tienden a proteger a empresas ineficientes al limitar la competencia
- Se presenta ineficiencia empresarial, muchas veces derivado de una política gubernamental ineficiente.

Junto con la desregulación, se presentan políticas de privatización y liberalización de los mercados, y en el mejor de los casos, fomenta la simplificación administrativa, al disminuir los trámites requeridos para la apertura de negocios, o para la entrada de estos en la competencia en algún sector.

La desregulación persigue como beneficio principal, impulsar la actividad económica, la creación de empleos, y el desarrollo del sector desregulado. Si bien pudiera considerarse contradictorio, al desregular se tiene como objetivo mejorar la eficiencia de la regulación hasta ese momento vigente.

De manera muy particular, en el sector de las telecomunicaciones, Delia Crovi Duretta⁷¹, considera que la desregulación se presenta en dos vertientes:

La primera en aquellos casos donde se impulsa la desregulación en los servicios tradicionales, como lo es la radiodifusión y la televisión; liberando restricciones existentes en la legislación, principalmente en lo referente a la inversión extranjera.

La segunda, se refiera a la introducción de nuevas tecnologías para impulsar nuevos servicios, que hasta el momento, se presentan como una amenaza a los servicios ofertados por las empresas dominantes y que en muchas de las ocasiones cuentan con poca regulación.

⁷¹ “Medios y Telecomunicaciones en el camino de la desregulación”, Revista electrónica Razón y Palabra, Número 12, año 3, octubre 1998 – enero 1999.

2.6 Conclusiones

Para contar con una competencia efectiva en el sector de las telecomunicaciones, se debe procurar el equilibrio de intereses de todos los actores. Iniciar con el diseño de políticas públicas que fomente la participación de competidores adicionales, que busque la seguridad jurídica de las empresas actuales y futuras, pero también, proteja los intereses del usuario final.

Se debe realizar una evaluación del proceso regulatorio ante y post a la publicación de un criterio regulatorio, dicha evaluación bajo las condiciones actuales de los entes reguladores en nuestro país, deberá ser bajo criterios de competencias y bajo criterios técnicos, mismos que deberán coincidir en un punto del análisis.

No debe entenderse a la desregulación como la falta de normas, la desregulación debe ser el resultado de una evaluación de la normatividad vigente y no en la omisión de reglas; desregular considera eliminar parcial o totalmente la regulación existente en una cierta actividad económica, pero por desregular queremos decir simplificar y suprimir las barreras que inhibe la competencia.

La disminución de barreras de entrada, o en su caso, de salida, por sí mismo no logrará el equilibrio ideal. Se debe mantener aquellos requisitos que realmente sirvan para depurar a las empresas proveedoras de servicios y dejar únicamente a aquellas que realmente se encuentren en condiciones de ofertar sus servicios.

Sería preferible entonces, procurar que aquellas empresas que no cuentan con las condiciones para competir bajo las mismas condiciones que los grandes proveedores de servicios, se ubiquen en sector de reventa, a fin de que exista mayor oferta.

El ejemplo de la autorregulación, con las experiencias en otros países y sectores sería una solución intermedia, que dejaría al libre juego la oferta de los servicios. En ese escenario, los competidores estarían obligados a ofertar las mejores condiciones al usuario final, con la intención de contar con mayores beneficios.

De no contar con condiciones de competencia favorables, la convergencia, servicios adicionales y el uso de nuevas tecnología analizados en el capítulo siguiente, serían de poco beneficio para el usuario final. Por lo que los organismos reguladores generales o del sector, se enfrentan a nuevos retos, donde se deberá definir las reglas estrictamente necesarias en beneficio de todos los actores.

El capítulo siguiente dará una revisión de los retos regulatorios considerando las condiciones de convergencia tecnológica. Como es de suponerse, los

avances tecnológicos ocurren de manera más rápida a las adecuaciones legales y por ende regulatorias.

Lo que históricamente se encontraba perfectamente definido en diferentes áreas de servicios, ahora coinciden en una misma infraestructura tecnológica, por lo que la reglamentación de los servicios y del tipo de información coincidirá en una misma entidad.

2.7 Bibliografía del capítulo

1. Álvarez del Castillo, Joaquín, "Las concesiones para instalar, operar y explotar redes públicas de telecomunicaciones",
2. Ana Luz Ruelas, "México y Estados Unidos en la Revolución Mundial de las Telecomunicaciones", Universidad Autónoma de Sinaloa, abril 1995
3. Bello Hernández Carlos y Martínez Guerra Luis Francisco, "Marco Legal de las Telecomunicaciones".
4. Casalet, Mónica, "Construcción de ambientes favorables para el desarrollo de competencias laborales: tres estudios sectoriales", Red de Reestructuración y Competitividad, CEPAL, Santiago de Chile, julio de 2001.
5. Diario Oficial de la Federación del 12 de junio de 2006.
6. Druetta Crovi, Delia, "Medios y Telecomunicaciones en el camino de la desregulación", Revista electrónica Razón y Palabra, Número 12, año 3, octubre 1998 – enero 1999.
7. Exposición de Motivos, Ley Federal de Competencia, H. Cámara de Diputados,
8. Exposición de Motivos, Ley Federal de Telecomunicaciones, H. Cámara de Diputados.
9. Infodev, Unión Internacional de Telecomunicaciones y Banco Mundial, "Conjunto de herramientas para reglamentación de las TIC"
10. García Alba Pascual, Soto Álvarez Francisco Javier, "Regulación del operador dominante en las telecomunicaciones en México", Documento de Trabajo EGAP, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, 2008
11. García Alba Pascual, "La evolución de las telecomunicaciones en México", Documento de Trabajo Escuela de Graduados en Administración y Política Pública, 2007
12. García Alba Pascual, "Regulación y competencia", Comisión Federal de Competencia.
13. García Alba Pascual, "Privatización, regulación y estímulos a actividades económicas", Documento de Trabajo EGAP-2007-10
14. González Abarca, Gerardo "Análisis de la importancia de la homologación de productos de telecomunicaciones", en "La Regulación de las Telecomunicaciones", Luna Bueno, Federico González; Soria Gutiérrez, Gerardo; Tejado Dondé, Javier, Compiladores
15. Manual de Reglamentación de las Telecomunicaciones, Módulo 5, Política de competencia.
16. Mariscal, Judith y Eugenio Rivera, "Regulación y Competencia en las telecomunicaciones Mexicanas", CEPAL, México, D.F. junio de 2007.
17. Mariscal, Judith y Ramírez Fernando, "Retos para el Desarrollo del Sector de las Telecomunicaciones en México".
18. Mariscal, Judith, "Telecomunicaciones en el TLCAN: Una Oportunidad Perdida"
19. Mejía Reyes, Pablo "Cambio Tecnológico y competencia monopólica en la industria mundial de tecnologías de la información".
20. Parkin, Michel "Microeconomía" Pearson Educación, 1995.

21. Ruelas, Ana Luz, "México y Estados Unidos en la Revolución Mundial de la Telecomunicaciones", Universidad Autónoma de Sinaloa.

3 Retos regulatorios

3.1 Introducción

En esta primera década del siglo XXI, los órganos reguladores cuentan con un promedio de vida de al menos década y media, con lo cual, pasan a una etapa temprana de madurez.

Consideremos que en su nacimiento enfrentaron retos como la organización de su estructura y el cambio del mercado, pasando de un régimen monopolista estatal o particular, a una estructura de libre mercado.

En algunos casos los órganos reguladores participaron en la reestructuración de la empresa dominante, desmembrándola y realizando su venta. En otros, primero se realizó el cambio en el mercado y posteriormente el nacimiento del regulador.

Es necesario que los reguladores enfrenten los cambios tecnológicos que implica la convergencia, y de esa forma realizar las adecuaciones necesarias al marco normativo, ya que de otra manera, corren el riesgo de quedar rebasados y emitir resoluciones en desacuerdo a las condiciones del mercado.

Ahora más que nunca, nos acercamos a la ubicuidad de la información; los contenidos no dependen ya de una plataforma para su distribución. Hoy en día lo mismo se puede transmitir datos, que audio y por supuesto video, en una misma infraestructura tecnológica.

3.2 La convergencia

El término "Convergencia" se refiere a la acción de dirigirse a un mismo punto o al mismo fin. En el contexto de las Telecomunicaciones se refiere a la utilización de una misma infraestructura, para ser utilizada para diferentes servicios o tipo de información que se transmite. Otra manera de verlo es la integración de diferentes soluciones comerciales que originalmente, por cuestiones tecnológicas o de diseño, operaban de manera separada, y ahora en una misma infraestructura.

En la Comunidad Europea se expresa como concepto de Convergencia lo siguiente⁷²:

- La capacidad de diferentes plataformas de red de transportar tipos de servicios esencialmente similares, o
- La aproximación de dispositivos de consumo tales como el teléfono, la televisión y el ordenador personal.

En la última expresión, se identifica una competencia entre tres sectores de la industria, telecomunicaciones, informática y de radiodifusión. Sin embargo, es en las plataformas donde se ha dado de manera directa la convergencia; ya que son los operadores de telecomunicaciones los que ofrecen servicios básicos, convergentes audiovisuales y de Internet.

En esa comunidad hay quienes consideran que la convergencia inducirá a agentes del mercado a dejar sus nichos, observándose tendencias para realizar actividades diferentes a su negocio fundamental, por lo que la industria se diversificará a través de adquisiciones o fusiones.

En el día mundial de las Telecomunicaciones, celebrado en Ecuador el 17 de mayo de 2007⁷³, se identificó que en la Convergencia interactúan tres aspectos principales:

- Convergencia Tecnológica

Originalmente los servicios requerían una infraestructura tecnológica propia, diseñada de manera particular para la solución en cuestión. El desarrollo de la tecnología y protocolos digitales, han favorecido el proceso de integración, incrementando el número de servicios que se pueden proveer por una misma infraestructura. Internet es la aplicación donde han convergido un mayor número de servicios (voz, datos, video).

⁷² Libro Verde sobre convergencia de los sectores de Telecomunicaciones, Medios de Comunicación y Tecnologías de la Información y Sobre Sus Consecuencias para la Reglamentación.

⁷³ Conferencia dictada por el Superintendente de Telecomunicaciones de Ecuador, Ing. Paul Rojas Vargas

En este aspecto, se impulsa la universalidad de las redes de comunicaciones, donde se busca que el usuario tenga la posibilidad de elegir los servicios de una multiplicidad de ofertas de empresas ubicadas dentro o fuera de su país.

La convergencia tiene una relación íntima con el desarrollo tecnológico; el desarrollo de la tecnología provoca la convergencia, así como la industria al buscar la convergencia de servicios, impulsa el desarrollo tecnológico. Es así que se cuentan con soluciones tecnológicas como los sistemas inalámbricos que proveen movilidad, por otra parte se cuenta con la capacidad multimedia y de portabilidad. El propio desarrollo está convergiendo los servicios en un mismo equipo, se cuentan con terminales capaces de soportar lo mismo telefonía, como videoconferencias, radio y televisión a través de Internet.

- **Convergencia de Industria, Mercados y Servicios**

Las fronteras en los segmentos de mercado se van desvaneciendo. Las telecomunicaciones se mezclan con informática, la radio y la televisión como industrias.

En estos momentos es difícil decir si la Televisión IP es una variante de la televisión como la conocemos, o es un servicio de datos a través de las redes de telecomunicaciones.

En el mercado tradicional, se producían productos para el consumo y aprovechamiento de los servicios en su nicho correspondiente. En una industria convergente, se desarrollan productos que aprovecha la diversidad de servicios que se encuentran disponibles, y en el ideal de los casos, se encuentra preparado para servicios futuros. Los aparatos televisivos ahora cuentan con programas navegadores, por lo que ya no únicamente son utilizados para la recepción de señales, sino ahora proveen la capacidad de comunicación más amplia a través de Internet.

La convergencia de mercados provoca la integración de industrias inicialmente distintas como se ha mencionado. Los productores de equipos de comunicaciones telefónicos, de video, televisión y de software, se alían para proveer productos integrales.

- **Convergencia Normativa**

Así como la convergencia se presenta en los aspectos tecnológicos como de mercado, es necesario que de manera similar se dé en la parte normativa; con el propósito de unificar criterios de los reguladores sectoriales, que hasta el momento y por la naturaleza de los servicios que se ofrecían, emitían normatividad en su ámbito de competencia, provocando de esa manera ambigüedades jurídicas.

Las adecuaciones de las normas deben contemplar los avances tecnológicos, favoreciendo de esa manera, la oferta de los servicios

ofrecidos a los usuarios. En ese orden de ideas, debe considerarse se elimine la diferenciación de los servicios, y crear un concepto general de servicios de telecomunicaciones, sólo entonces, se podrá dar paso a la creación de una licencia “amplia”, para que en base a las capacidades de cada operador, se encuentre en condiciones jurídicas para el ofrecimientos de servicios que permitan su infraestructura. Debe considerarse a los servicios de valor agregado, para que otros operadores puedan entrar en competencia.

La convergencia en la red de telecomunicaciones, considera no únicamente la capacidad de transmitir datos y voz en una misma infraestructura, sino un modelo en el que en el entorno existe la integración de esas capacidades.

Como se tratará un poco más adelante, la Unión Internacional de Telecomunicaciones, en sus documentos menciona que los proveedores de servicios han hecho uso de diversos tipos de redes para prestar servicios de telefonía, video y datos; como resultado, los usuarios han utilizado equipos diferentes para recibir y hacer uso de esos servicios. Con el evolución de la tecnología, las infraestructura de redes basadas en cobre cambian para proporcionar al abonado servicios digitales de banda ancha; ahora el tráfico telefónico es transmitido por redes actualizadas utilizando protocolos IP. Los sistemas de televisión restringida basados en una infraestructura de cable, únicamente transmitían contenido de radiodifusión a sus abonados, ahora con su modernización, se están transformando para ofertar video bajo demanda, acceso a Internet y telefonía. Con lo cual, los operadores de televisión restringida, ahora pueden competir con operadores de telecomunicaciones de diferentes segmentos de mercado.

3.3 Aspectos legales de la convergencia

Judith Mariscal y Fernando Ramírez⁷⁴, mencionan la estrecha relación que existe entre las concesiones y la convergencia tecnológica, motivo por el cual, se cuentan con retos adicionales a la regulación y cuestiona la actualidad de los enfoques regulatorios. Respecto al otorgamiento de concesiones y licencias, los autores mencionan que las concesiones han servido para establecer el alcance y limitaciones de las tecnologías utilizadas y los servicios proporcionados, que en nuestro país es una obligación el contar con una concesión para la prestación de un servicio público.

Refieren que en la Ley Federal de Telecomunicaciones se define que las vías generales de comunicación se componen por el espectro radioeléctrico, las redes de telecomunicaciones y los sistemas de comunicación vía satélite, sin embargo, esa misma Ley está orientada a normar a las redes de telecomunicaciones, más no así a los servicios que prestan a través de ellas. El criterio para el otorgamiento de las concesiones, se realizan por líneas de negocios, por lo que para ofertar un nuevo servicio, hay que contar con la autorización correspondiente.

⁷⁴ Ver “Retos para el Desarrollo del Sector de las Telecomunicaciones en México”

La Unión Internacional de las Telecomunicaciones, menciona en el documento "Tendencias en las Reformas de Telecomunicaciones 2004/05"⁷⁵ que en muchos países la primera etapa de la reforma del mercado consistió en abrir a la competencia los servicios móviles y ciertos servicios de valor agregado y de Internet, para lo cual, la apertura consistió en expedir licencias específicas para cada categoría de servicio a medida que éstos se liberalizaban. En una era de convergencia, se cuestiona en muchos países, con mayor frecuencia, la utilidad de la concesión de licencias.

Esos cuestionamientos se ven reflejados en dos tendencias: por una parte está creciendo el número de servicios sujetos a un licenciamiento mínimo o en algunos casos, libre de licencia, por otra parte, se encuentra la creación de sistemas normativos convergentes que distinguen entre las licencias concedidas a servicios tradicionales, y las concedidas a determinadas tecnologías.

Dependiendo de sí los operadores son empresas privadas, como lo es el caso de los Estados Unidos de América, la concesión de licencias no se utiliza como un instrumento normativo, siendo la aplicación de reglamentos y códigos, el medio de aplicación de la regulación.

Muchos gobiernos están adecuando sus mecanismos de concesión de licencias y la reglamentación aplicable, con la intención de promover un mayor acceso a toda la gama de servicios de comunicaciones, video, telefonía e Internet en banda ancha. La concesión de licencias para una diversidad de servicios se flexibiliza progresivamente, con el propósito de eliminar los obstáculos a la entrada en el mercado y fomentar la competencia. La tendencia es contar con autorizaciones generales para un número creciente de servicios, en lugar de otorgar autorizaciones para servicios individuales que, generalmente, involucran largos procedimientos de solicitud. Es de mencionar que esa buena intención en la generación de autorizaciones generales, se ve limitada en lo que se refiere al uso del espectro radioeléctrico, ya que mundialmente se cuenta con acuerdos donde se limita la asignación de las frecuencias, dependiendo al servicio que se dará en la frecuencia asignada.

3.3.1 La regulación de los contenidos

3.3.1.1 Definición de contenidos

Entiéndase Contenidos a la información que se divulga a través de las Redes de Telecomunicaciones, sin importar los medios, ni el tipo de tecnología que se utiliza para su difusión⁷⁶. Desafortunadamente la literatura disponible estudia a los contenidos desde el punto de vista de la información en los medios de comunicación masiva, como lo son: radio, televisión, cine y prensa; es decir, si el tipo de información que se difunde es apta para ser accedida por cualquier

⁷⁵ Ver "Tendencias en las Reformas de Telecomunicaciones", UIT 2004

⁷⁶ A falta de una definición clara, se propone por el sustentante del presente trabajo.

usuario sin importar su edad o cualquier otro tipo de requisito. En ese sentido, sin dejar a un lado la importancia que tiene, se desvía el punto de estudio y la atención para relacionar a los contenidos con situaciones como la pornografía y violencia.

La intención es estudiar a los contenidos desde el punto de vista de la convergencia, la información que se está difundiendo a través de las redes de telecomunicaciones en las que ha variado, siendo difícil encontrar la frontera entre los diferentes sectores de mercado. Con la convergencia, ahora es posible entregar un mismo contenido a muchos consumidores, para a diferencia de los medios actuales, de manera diferenciada, previa petición individual y en distintos momentos.

Es el tipo de información que se transmite, el que da un valor al proceso de convergencia tecnológica que se está viviendo, incluyendo los medios que permiten su acceso. Dependiendo el modelo de negocios derivado de la convergencia, es que se compete por la integración de los contenidos.

Los contenidos se encuentran en un punto indeterminado, en una frontera en la que se tiene bien definido las reglas heredadas de servicios tradicionales, y un mundo convergente, donde no se encuentran bien definidas las reglas que establezcan un equilibrio. Considerando entonces la importancia que tiene los contenidos respecto a los modelos de negocio en el mercado de las telecomunicaciones, afectando de manera directa las condiciones de competencia entre las empresas, con miras a satisfacer las necesidades de los usuarios – consumidores. En este caso se encuentran las nuevas ofertas de triple play, para los servicios montados en infraestructura de banda ancha, o para el caso de los contenidos a través de dispositivos móviles.

En la Comunidad Europea se estudia a los contenidos como parte integrante en la cadena de valor, considerando las actividades que se realizan hasta su entrega a los usuarios – consumidores. Se tiene así que se inicia con el suministro o producción, se adopta para su posterior difusión dependiendo de la infraestructura, las posibles adecuaciones a la misma infraestructura, su posterior difusión y entrega, y finalmente el acceso al usuario final.

Hay que considerar para la difusión de los contenidos, los acuerdos de exclusividad de acceso y los acuerdos de acceso multiplataforma. Los primeros tienen un efecto directo sobre la difusión de los contenidos, constituyéndose en una ventaja para ciertas empresas sobre sus competidores. Sobre ese comportamiento se tiene experiencia en el mercado no convergente sobre sus consecuencias, siendo incierto en el mercado convergente.

Los acuerdos de acceso multiplataforma, se presentan cuando los dueños de los derechos sobre los contenidos, venden los derechos sobre los contenidos en paquete multiplataforma, es decir, el derecho de uso incluye la distribución por radiodifusión, televisión, e Internet, considerando que de esa manera se obtiene mayores beneficios en comparación a la comercialización por separado y por medio. Como resultado, operadores convergentes se ven forzados a

negociar con empresas que tienen un modelo de negocios tradicional, limitando de esa manera las opciones ofrecidas a los consumidores.

Rafael Díaz Arias⁷⁷ menciona en cuanto a la regulación existente en España y Europa, que responden a características específicas de la radio y televisión clásicas, siendo sólo válidas para este medio. Más aún, pudiera ser que la regulación hasta ahora existente se vea modificada al no poder extenderse a Internet.

En nuestro País, la libertad de expresión y el Derecho a la Información, se encuentra legislado de manera Constitucional⁷⁸. En su Artículo 6º se establece que: *“La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de terceros, provoquen algún delito o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado”*.

Además del Artículo 6º constitucional, de manera más específica existe la Ley de Imprenta, que sin importar los medios para realizarlo, se refiere a la libertad de escribir y publicar escritos.

Por otro lado y con relación directa a las Telecomunicaciones, la Ley Federal de Radio y Televisión⁷⁹, establece que: *“el derecho de información, de expresión y de recepción, mediante la televisión, es libre y consecuentemente no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, ni limita alguna censura previa, y se ejercerá en los términos de la Constitución y de las leyes”*.

Así también, existe el Reglamento del Servicio de Televisión y Audio Restringidos, mismo que regula los sistemas de paga, establece que la programación que se difunda por esos medios, deberá contribuir a la integración familiar, al desarrollo armónico de la niñez, al mejoramiento de los sistemas educativos, a la difusión de nuestros valores artísticos, históricos y culturales. Situación que deberá de reevaluarse, ya que se debe reconocer que un alto porcentaje de la programación que se transmite como parte de ese servicio, es originada en otros países, razón por lo cual, en principio se encuentra sancionado por otro tipo de legislaciones y realidades culturales, en todo caso, aparentemente la legislación aplicable únicamente reglamentaría a la empresa retransmisora de la información y no a los productores de los programas de origen extranjero.

Una última ley que se encuentra relacionada con el es la Ley Federal de Cinematografía, donde se establece que es inviolable la libertad de realizar y producir películas.

Es decir, que al menos encontramos tres Leyes Federales, un artículo de la Constitución, y un Reglamento que se ven relacionados con los Contenidos,

⁷⁷ Trabajo presentado durante el “III Seminario de Telecomunicaciones Información”, Madrid 2001

⁷⁸ Ver. “La regulación de las Telecomunicaciones” Vega, David

⁷⁹ Texto tomado de la última reforma de la Ley Federal de Radio y Televisión, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 19 de junio de 2009.

esto sin considerar la propia Ley Federal de Telecomunicaciones. Por lo que la Regulación en la materia se ve complicada por la interacción de varias partes.

3.3.1.2 Clasificación de contenidos

3.3.1.3 Regulación internacional sobre los contenidos

El término contenidos se deriva de los contenidos audiovisuales utilizado en la televisión principalmente. La convergencia tecnológica ha llevado de manera natural a una extensión del concepto, para no restringirse únicamente a ese sector. Para el caso Europeo, derivado a los acuerdos de los países integrantes de la Comunidad Europea, se emitió la Ley de Televisión sin fronteras^{80 81}.

Rafael Díaz Arias⁸² menciona que para el caso del Reino Unido, en el llamado Libro Blanco, comunicar en el siglo XXI, se ve con beneplácito la creación de una regulación específica de los contenidos, que centralice en una sola Autoridad Reguladora (Oficina de Comunicación OFCOM), competente en materia de infraestructura, servicios y contenidos.

En el mismo documento se propone tres niveles de regulación: a) general, para todos los que difundan contenidos audiovisuales, que coincidiría con el régimen europeo de la Televisión Sin Fronteras; b) el de las obligaciones cuantitativas de los que difundan contenidos audiovisuales en un régimen de servicio público, que serían controladas por OFCOM; y un último nivel, constituido por las obligaciones cualitativas de los sujetos sometidos a servicio público, que serían autorreguladas por los mismos sujetos.

El mismo autor menciona que para el caso de la Ley Francesa, se mantiene la frontera entre contenidos y servicios relacionado con el correo electrónico. Ese país considera una diferenciación entre el contenido que consulta sus ciudadanos y los dueños de la infraestructura, responsabilizando a estos últimos de un mal uso del contenido. Es de notar que ese tipo de regulaciones son fácilmente ignorado, si se toma en cuenta que la infraestructura puede estar lejos de la jurisdicción del País.

3.4 El reto de regular nuevas tecnologías

3.4.1 Redes de Nueva Generación⁸³

La tendencia en la industria de las telecomunicaciones indica la búsqueda por parte de proveedores de servicio hacia la convergencia tecnológica, y con ello, el nacimiento de una nueva modalidad de redes de telecomunicaciones. Con lo que se obtiene una red tipo multiservicios, logrando reducir de ese modo los

⁸⁰ Directiva 89/552 de la Comunidad Económica Europea de fecha 03 de octubre de 1989.

⁸¹ Ángel García Castillejo, realiza un análisis para el caso particular de los contenidos en Internet

⁸² Ver el trabajo presentado durante el “III Seminario de Telecomunicaciones Información”, Madrid 2001

⁸³ Next Generation Networks (NGN) por sus siglas en inglés

costos de operación, y simplificando el mantenimiento y la calidad en la transmisión de los servicios de voz, datos y video.

En la evolución hacia este nuevo ambiente convergente, la propia infraestructura de los proveedores de servicio se ve modificada, considerando que el diseño original de la infraestructura de los proveedores, fue pensada para transmitir los tres tipos de servicios por diferentes soluciones tecnológicas.

Para que se pueda llevar a buen término las modificaciones tecnológicas y comerciales, se requiere de la conjunción de varios elementos que no necesariamente son tecnológicos. No es suficiente de que los proveedores de servicios de telecomunicaciones tengan la disposición de realizar la convergencia, ya que además se debe considerar al menos los siguientes elementos:

- Las condiciones de mercado desde el punto de vista de los usuarios

Las necesidades de los clientes en sus diferentes modalidades, industrial, residencial o pequeños comercios, influyen de manera directa en la oferta de los servicios que se pretenden liberar. La disponibilidad de soluciones y oferta por parte de los proveedores conlleva una influencia importante en la demanda de los consumidores.

La oferta y disponibilidad de banda ancha es básico para la implementación de servicios avanzados. Es necesario considerar que la variedad de clientes implica una variedad de necesidades, por lo que los proveedores deberán analizar estas diferencias y de esa manera, poder ofertar los servicios adecuados a esas necesidades.

- El desarrollo tecnológico

Si bien en los años recientes se han tenido avances en los sistemas de telecomunicaciones, principalmente con el uso de tecnología como las digitales, satelital o de radiofrecuencia; desafortunadamente esos avances no se habían visto reflejados en el consumidor de manera directa, principalmente en lo que se refiere a costos.

- Los montos de inversión

Las inversiones necesarias que un nuevo competidor ingrese al mercado, y para que los existentes puedan transformar su infraestructura para contar con la convergencia tecnológica, requiere de la entrega de recursos económicos considerables, que los patrocinadores internos deben afrontar.

Por otra parte, los proveedores de servicios se encuentran bajo presiones de mercado donde una inversión tecnológicas, es así que se deberá proveer a las proveedoras de servicios para un desarrollo adecuado al menos lo siguiente:

- La posibilidad de competencia por parte de nuevos competidores depende de la disponibilidad de capital y financiamiento.
 - La demanda de nuevos servicios dan un realce a los proyectos tanto de los proveedores establecidos, como de nuevos competidores.
 - Tantos los proveedores establecidos como los posibles nuevos competidores, son un atractivo para inversiones
- La parte regulatoria y la legislación gubernamental.

3.4.2 Nuevos servicios

Considerando la importancia de los contenidos en los modelos de negocio emergentes de las empresas de Telecomunicaciones. Es de suma importancia el estudio de los nuevos servicios que hacen uso de la banda ancha, o el uso que se tiene de plataformas móviles e inalámbricas.

Como ya se mencionó, algunos operadores de telecomunicaciones estarán dispuestos a pagar costos adicionales por tener derechos y difundir en exclusivo un tipo de contenido. Considerando que de esa manera, se creará un diferenciador perceptible ante el consumidor.

Con la convergencia se ha dado un crecimiento acelerado de servicios adicionales, en un mismo equipo terminal se cuenta con servicios que como se ha mencionado, no son del tipo original al que está autorizado el proveedor. Se debe entonces empezar a diseñar la manera de identificar los servicios adicionales y la manera de regularlos; para lo cual, tomemos los siguientes casos:

1. Si los servicios adicionales caen en la modalidad de servicios de valor agregado, en todo caso, ya existe una reglamentación al respecto. Considerando como valor agregado, aquello que no pertenece a la infraestructura de comunicaciones básica. En ese sentido, el servicio de banda ancha caería en esta clasificación.
2. Un ejemplo de servicio adicional es el caso de la televisión móvil comercializado por empresas celulares de manera reciente. Conforme nuestra legislación, la radiodifusión está perfectamente regulada por la Ley Federal de Radio y Televisión; para lo cual, el servicio debe cumplir con:
 - a. Utilice bandas de frecuencias atribuidas para el servicio de radiodifusión
 - b. Los usuarios accedan de manera directa y gratuita las señales, sin considerar para ello, al equipo terminal.
 - c. Para su uso se utilice un dispositivo que reciba la señal radiodifundida.

Es decir, que la televisión de manera original está regulada por lo establecido en la Ley Federal de Radio y Televisión⁸⁴ y por el órgano regulador correspondiente, a diferencia de los servicios de telefonía móvil que se encuentra regulado en la Ley Federal de Telecomunicaciones.

Sin embargo, para el caso de la Televisión Móvil, se debe considerar que: a) si se utiliza para la difusión del servicio bandas de frecuencia destinadas al uso de servicios de telecomunicaciones, en vez de las destinadas al servicio de radiodifusión, se estará bajo la regulación de la industria de las telecomunicaciones como tal; b) si además se está bajo un modelo de cobro por el uso de ese servicio, con mayor se encontrará regido por la reglamentación de Telecomunicaciones, tal y como ocurre con el servicio de radio y televisión restringida; c) si por el contrario, se hace uso de equipos terminales y de una banda de radiofrecuencias propia del servicio de radiodifusión libre, se estará bajo la regulación de radiodifusión; d) por último en aquellos casos donde se estipule un pago por el servicio, pero se utilice frecuencias de telecomunicaciones, se estará en el supuesto de un servicio híbrido.

Por otra parte, si se tiene la posibilidad de bidireccionalidad en la transmisión de la información, caería en la reglamentación de las telecomunicaciones.

3.4.3 Redes PLC

Un tema de análisis para el fomento de la competencia, es la desagregación de la última milla de los servicios en las redes de telecomunicaciones⁸⁵, con el propósito de fomentar que empresas competidoras en telefonía y servicios de valor agregado, oferten sus servicios de manera directa al usuario, haciendo uso de la infraestructura de red local del operador dominante.

Desafortunadamente los acuerdos de desagregación de la red no han tenido el impacto deseado, por lo que el aumento de nuevos proveedores y de servicios no se ha hecho realidad.

El uso de tecnologías alternativas contribuye a romper las barreras de entrada de tipo tecnológico y legales hoy aún vigentes, como lo es el derecho de vía; haciendo realidad la desagregación de la última milla. La única red comparable en su longitud, cobertura y probable capacidad de comunicación a la de telecomunicaciones es la de suministro de energía eléctrica.

La red de suministro eléctrico tiene una magnitud de penetración innegable, con lo que se podría dar servicio a un mayor número de usuarios y que muy probablemente no cuenten todavía con los servicios básicos de comunicación, con lo cual la universalidad del servicio sería alcanzado⁸⁶.

⁸⁴ A partir del año 2006, mediante la Acción de Inconstitucional 6/2006, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó que es la COFETEL la encargada a lo relativo con la Radio y Televisión

⁸⁵ Ver Legorreta Sergio, "Los Cables eléctricos son el futuro de las Telecomunicaciones"

⁸⁶ El tamaño de la red eléctrica es comparable con el tendido de la red telefónica por par de cobre

No debe perderse de vista que se puede caer en el mismo error cometido cuando las redes de telecomunicaciones fueron de propiedad estatal, bajo un concepto de economía de escala.

Es en la Comunidad Europea donde se reconoce mayor experiencia en la regulación económica de esta tecnología. En España conforme a un trabajo de la Secretaría de Estado de Energía, Desarrollo Industrial y PYME del 2003⁸⁷, se considera:

1. El transporte y a la distribución de energía eléctrica se declaran actividades reguladas, y quedan sometidas al régimen económico y de funcionamiento previsto en la propia Ley del Sector Eléctrico. Es decir, aquellas empresas dedicadas al transporte y distribución de energía eléctrica, se encuentran reguladas desde su racionamiento, por la Ley del sector; por lo que las actividades de transporte y distribución de energía eléctrica quedan sometidas al régimen económico previsto en esa Ley.
2. Es de considerar que la utilización de las líneas eléctricas de media y baja tensión para actividades a las consideradas originalmente, constituye una modificación de las instalaciones, puesto que incluso en el supuesto de que la implantación de la tecnología PLC no exigiera ningún tipo de alteración a la infraestructura eléctrica, la infraestructura pasaría de ser destinada únicamente para la distribución de la energía eléctrica, para ser utilizada simultáneamente para dos actividades distintas; constituyendo una modificación funcional de la infraestructura.
3. Los beneficios económicos obtenidos por el uso de la infraestructura eléctrica en actividades distintas a las que fueron inicialmente autorizados, deben ser tomados en cuenta; ya que de otra manera, es muy posible que los usuarios de una u otra infraestructura, subvencionen a los usuarios de la segunda. Aun y cuando se trate del mismo usuario, constituyéndose de esa manera una especie de subsidio cruzado de los servicios.
4. Es prioritario la determinación de la autoridad competente de regulación, existiendo en ese sentido dos posiciones:
 - a. Por una parte la que considera que son las dependencias de control de la industria eléctrica, la que debe autorizar el uso de la infraestructura, ahora para el servicio de las telecomunicaciones; siempre favoreciendo el uso prioritario de las instalaciones para el suministro de energía eléctrica. Considerando que únicamente se podría negar la autorización, en aquellos casos donde se presenten riesgos significativos o efectos negativos, directos o indirectos, sobre el funcionamiento de las instalaciones.
 - b. La atribución para otorgar el permiso de operación, debe recaer en una autoridad central diferente a la del sector.

⁸⁷ Ver Informe presentado por Cortés de la Cruz, Arturo, diciembre de 2003

En un artículo publicado por Alejandro Ibarra- Yúnez⁸⁸ y Edmundo Castruita Flores⁸⁹, se aborda la problemática que la interconexión de este tipo de redes con nuevas tecnologías, tiene en cuanto a su regulación. Los autores mencionan que la red eléctrica no está diseñada para la transmisión bidireccional de señales, o para esquemas de precios y servicios desagregados.

Por otra parte, se considera que con el uso de esta tecnología, se podría alcanzar de una manera rápida el acceso universal a las Telecomunicaciones, se impulsaría aún más, las aplicaciones de telecomunicaciones y multimedia en el hogar y la oficina. Cuenta como principal ventaja que emplea una infraestructura en operación y existente, permitiendo como se ha mencionado, una implementación rápida, sin embargo, como desventaja habría que considerar que no cuentan con movilidad para el usuario, lo cual lo pone en desventaja con otro tipo de aplicaciones como la inalámbrica.

Es necesario considerar por otra parte, que la liberación del sector de las telecomunicaciones, produjo un incremento en la inversión de ese sector, que en comparación con las inversiones realizadas en el sector eléctrico, son mucho mayores, tomando en cuenta además, que la producción de energía eléctrica es un monopolio estatal, dependiendo por tanto, de los recursos estatales para su crecimiento.

En razón a lo anterior, se tendría un competencia desigual; las empresas interesadas en invertir en la tecnología PLC/BLC y en su comercialización, difícilmente podrían participar en la producción de energía eléctrica, y seguramente se limitarían en el mejor de los casos, en el transporte del servicio.

⁸⁸ Ver Tecnologías PLC/BPL en México y sus retos para las regulaciones: ¿existen oportunidades de desarrollo?

⁸⁹ Ver “Análisis de las Telecomunicaciones por cable eléctrico, así como las condicionantes tecnológicos, económicos y regulatorios en países emergentes como México”, Tesis Publicada por el ITESM

3.5 Conclusiones

Por una evolución tecnológica o por conveniencia tecnológica, la convergencia en infraestructura o de los servicios es inevitable. Las entidades regulatorias en y la propia regulación deberá adecuarse al ritmo de esa evolución.

Bajo tales consideraciones se vislumbra un panorama en donde se dé la convergencia de autoridades, es decir, es probable que en el mismo proceso de aprobación de operación, se otorgue autorización para la operación de proveedores de servicios, más allá del funcionamiento de proveedores de infraestructura; sin importar la solución tecnológica o el tipo de información (contenido) que se comercialice. La autorización para la operación de un proveedor no dependerá de una especialización en el mercado de las telecomunicaciones, los nichos caerá o se expandirán.

Una posible excepción al panorama anterior pudiera encontrarse en el espectro radioeléctrico por ser un recurso limitada, sin embargo, los litigios actuales entre particulares y proveedores por la recuperación y reasignación de frecuencias que habían sido asignadas para un uso específico, nos muestra que la tecnología también ayudará a resolver esas diferencias.

En el momento de la realización del presente análisis, no se cuenta con suficiente información para conocer el impacto que la convergencia tecnológica y regulatoria ha tenido para que nuevos grupos se interesen en invertir y ofrecer alternativas de servicios.

En el próximo capítulo se analizará el mercado convergente del Triple y Cuádruple play en nuestro país, considerando dos grandes grupos de competidores: Los operadores telefónicos y los proveedores de televisión restringida.

3.6 Bibliografía del capítulo

1. Comisión Europea, "Libro Verde sobre convergencia de los sectores de Telecomunicaciones, Medios de Comunicación y Tecnologías de la Información y Sobre Sus Consecuencias para la Reglamentación. En la perspectiva de la sociedad de la información". Bruselas, 3 de diciembre de 1997.
2. Comunidad Económica Europea, Directiva 89/552, 03 de octubre de 1989.
3. Construita, Edmundo, "Análisis de las Telecomunicaciones por cable eléctrico, así como las condicionantes tecnológicos, económicos y regulatorios en países emergentes como México", ITESM-Monterrey, tesis de maestría en Administración de las Telecomunicaciones.
4. Cortés de la Cruz, Arturo, "Competencia para la autorización de la utilización de activos de transporte o distribución PLC", Secretaría de Estado de Energía, Desarrollo Industrial y de la PYME. 29 de diciembre de 2003.
5. Díaz Arias, Rafael, "Regulación de los contenidos audiovisuales en un entorno convergente", III Seminario de Telecomunicaciones Información, Madrid, 2001.
6. García Castillejo, Ángel I, "La Regulación de los contenidos Audiovisuales en Internet. Documento publicado en el Número 45 de la publicación "Autocontrol de la publicidad", Septiembre de 2000.
7. Ibarra-Yúnez, Alejandro y Construita, Edmundo, "Tecnologías PLC/BLC en México y sus retos para las regulaciones: ¿existen oportunidades de desarrollo?
8. Legorreta G., Sergio, "PowerLine Communications: Los cables eléctricos son el futuro de las telecomunicaciones, Artículo publicado en www.idet.org.mx, 19 de enero de 2005.
9. Ley Federal de Radio y Televisión, Diario Oficial de la Federación el 19 de junio de 2009.
10. Mariscal, Judith y Ramírez Fernando, "Retos para el Desarrollo del Sector de las Telecomunicaciones en México", Telecom – CIDE.
11. Rojas Vargas, Paul, "Convergencia: Reto Tecnológico del Siglo 21", Seminario Ecuador 2007, 17 de mayo: Día Mundial de las Telecomunicaciones y la Sociedad de la Información, Ecuador.
12. Unión Internacional de las Telecomunicaciones, "Tendencias en las Reformas de Telecomunicaciones 2004/05. Las Licencias en la Era de la Convergencia", 2004

4 Mercado convergente en México.

4.1 Introducción

En los capítulos anteriores se analizaron temas relacionados con las políticas públicas basadas en teorías económicas donde inicialmente el Estado era el gran impulsor de la economía, para posteriormente transformarse y adoptar una posición de promotor de la competencia; interviniendo únicamente cuando las condiciones del mercado así lo requiriera. De igual manera se tocaron conceptos relacionados a la necesidad de regular, los modelos de regulación y su relación con la competencia.

Se habló de la experiencia en diversos países, con estructuras de mercado y perspectivas regulatorias diversas; así también, se abordaron los puntos que influyen directamente con la competencia como las barreras de entrada y los aspectos legales.

La convergencia tecnología y de servicios, plantea retos a la regulación y a las propias agencias reguladoras, donde el objetivo es aprovechar al máximo el desarrollo tecnológico y beneficiar tanto a los usuarios como a las empresas prestadoras de servicios.

El otorgamiento de concesiones, licencias o habilitación de las empresas para el uso comercial de las telecomunicaciones, deben dejar atrás el modelo donde se operaba con autorizaciones para servicios particulares que se pretende ofertar. El espectro radioeléctrico es desaprovechado dado que la regulación actual, limita el uso de la tecnología para un aprovechamiento más eficiente.

Al momento de realizar el presente trabajo, se discuten en nuestro país temas como la subasta del espectro radioeléctrico, la migración de estaciones de AM a FM, así como discusiones respecto a la interconexión y al triple y cuádruple play, por lo que las decisiones que se tomen, evidentemente afectaran la oferta de los servicios convergentes.

4.2 El Triple Play

Se llama Triple Play a la integración, para su comercialización, de servicios de telefonía fija, datos y contenidos audiovisuales; mediante el uso de una misma infraestructura de comunicaciones⁹⁰.

Es un servicio integral que hace uso de un mismo tipo de acceso físico, como lo es: el cable, fibra óptica, par de cobre, espectro radioeléctrico y recientemente, infraestructura de distribución eléctrica, utiliza tecnología digital, consolidando el servicio en una misma infraestructura.

El proceso de convergencia implica que industrias separadas pueden ofertar servicios sobre una plataforma común. Los límites en cuanto a la posibilidad de transporte de las redes, incluido el uso del espectro radioeléctrico, tienden a eliminarse.

En las nuevas tecnologías no es fácil identificar, como ocurría en el pasado, una relación entre la estructura de red y los servicios que proporciona. Anteriormente era claro que la infraestructura de una red telefónica no estaba diseñada para la transmisión del servicio de televisión, y viceversa.

Junto a las compañías de telefonía fija y a las compañías de telefonía celular, se suman, como una alternativa, las compañías de TV por cable como un fuerte participante en los servicios que se comercializan como Triple Play, es de especial mención que son las empresas de televisión restringida por cable quienes están tomando el reto de la competencia, a diferencia de sus similares de televisión restringida vía satélite (Directo al Hogar, DTH) o aquellas empresas que utilizan tecnología por microonda.

Aprovechando avances tecnológicos, es posible crear una interacción entre los consumidores y los productores de programación, creando aplicaciones de tipo interactivo. En cualquier caso, el proveedor de servicio debe contar con la infraestructura necesaria para realizar la interconexión con los actuales proveedores, ya que de otra manera su oferta será poco atractiva para los consumidores potenciales. Los competidores de televisión restringida deberán buscar diferenciadores atractivos que atraigan a los abonados de servicio telefónico fijo a las nuevas ofertas, y que idealmente no se limite a una tarifa menor por el servicio.

En el artículo primero del “Acuerdo de Convergencia de servicios fijos de telefonía local y televisión y audio restringidos que se proporcionan a través de redes públicas de telecomunicaciones alámbricas e inalámbricas”, se establece entre otros objetivos:

⁹⁰ Hay que considerar que el Triple Play hace uso de la convergencia tecnológica para la comercialización de productos. Por otra parte, como segunda definición de convergencia, se tiene a la posibilidad para que el usuario haga uso de diversos servicios mediante un mismo dispositivo

- a) *Propiciar la convergencia de redes y servicios de telecomunicaciones, así como la sana competencia entre concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones que proporcionen el servicio de televisión y audio restringidos y concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones que proporcionan el servicio fijo de telefonía local, mediante la interconexión e interoperabilidad eficiente de sus redes, sobre bases de tarifas no discriminatorias.*

Por lo que si observamos por separado a los tres tipos de servicio, los proveedores deben asegurar la operación en al menos los siguientes puntos⁹¹:

a. Voz

Atención de llamadas: conexión, desconexión, transferencia de llamadas, llamadas en espera, identificación de llamadas, remarcación automática, privacidad, seguimiento.

b. Video⁹²

Programación de canales de televisión restringidos, eventos por paga (PPV), así como la programación de radio sin cortes.

c. Datos

Servicio de Internet fijo y móvil, hospedaje de páginas personales y correo electrónico.

El Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2007-2008, considera como parte de sus líneas de acción el de "*Propiciar las condiciones para la prestación de servicios convergentes por los concesionarios, conocidas como de triple y cuádruple play, para que un mismo concesionario pueda ofrecer servicios fijos y móviles de voz, datos y video*".

Por lo que conforme se licite el espectro radioeléctrico y se concesionen frecuencias de transmisión, y accesos inalámbricos de última milla, se espera el incremento en la oferta de servicios.

Como se expuso en párrafos anteriores, habrá que analizar y determinar el grado de sustitución que las soluciones convergentes ofrecen en comparación con el actual esquema de servicios por separado. Caso similar se presentó cuando la oferta de la telefonía celular alcanzó un nivel tal que un nivel amplio de usuarios lo pudo adquirir, por lo que la telefonía fija dejó ser atractiva.

Es así que las políticas de promoción de la competencia, a través de una regulación acertada se vuelven cruciales. Se debe procurar la introducción de nuevas tecnologías y, de manera paralela, actualizar la regulación que busque un comportamiento más equitativo en el mercado.

⁹¹ Los servicios y sus características están definidas por el sustentante

⁹² Si bien se enmarcó en la categoría de video, comercialmente se ofertó como servicio DTH (Direct to Home) de manera alámbrica o satelital.

Es necesario que las nuevas reglamentaciones consideren la dinámica en el avance tecnológico; los títulos de concesión otorgados a operadores especializados pueden ser fácilmente rebasados por la tecnología. Un rango de frecuencias por ejemplo, podría ser utilizado por un mismo operador para ofertar diferentes servicios, distintos a los primigenios que se le habían autorizado.

En las fechas en las que se elabora el presente documento, se han modificado el título de concesión de dos operadores de telefonía fija (Maxcom y Axtel) para proveer el servicio de televisión restringida a través de sus infraestructuras.

En ese orden de ideas, existe una experiencia en la República de Chile, donde la empresa NEXTEL contando con la autorización para la operación de "trunking", solicitó autorización para operar un servicio de "trunking digitalizado", utilizando para ello, el mismo espectro; con lo cual se encuentra en condiciones de ofertar servicios de transmisión de voz, datos e Internet⁹³. Si bien, la autoridad reguladora ha dado su beneplácito, las empresas de telefonía celular han interpuesto sus quejas ante diferentes instancias, siendo éste un ejemplo de los conflictos provocados por los avances tecnológicos, así como por las adecuaciones en las leyes correspondientes. La que se sustenta en el argumento de que el operador, pretende proporcionar el servicio sin contar con las autorizaciones correspondientes, y sin haber pasado por los procesos de licitación que las empresas de telefonía celular tuvieron que realizar.

De manera coincidente al caso chileno, en nuestro país, por parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, se anunció la autorización para la prestación de servicios de adicionales a las empresas Telefónica, Iusacell y Nextel. Donde esta última fue habilitada para promover telefonía celular, tal como se expuso en para el caso anterior, por lo que es de esperarse, considerando esa experiencia, que se presenten oposiciones por prestadores de servicios de telefonía celular.

El caso de la empresa Iusacell, es de considerarse, ya que se modificó su título de concesión en dos regiones, para prestar el servicio final de conducción de señales de datos, audio e imagen. De la misma manera, se le habilitó a prestar el servicio de videotelefonía, videoconferencia, radiocomunicación especializada en flotillas y radiolocalización⁹⁴.

4.2.1 Carriers Vs. Cableros

De manera histórica existe un mayor número de usuarios (abonados) telefónicos en comparación al número de usuarios (suscriptores) de televisión

⁹³ Trabajo efectuado sobre las Telecomunicaciones en Chile

⁹⁴ Conforme a información publicada en el portal electrónico <http://www.cofetel.gob.mx> en septiembre de 2009

restringida; motivo por el cual se espera que los carriers telefónicos lleven ventaja sobre sus competidores de televisión restringida.⁹⁵

Así también, debido a que no se cuenta con una desagregación de los servicios, el carrier telefónico sigue contando con ventaja competitiva. En ese sentido, hay opiniones que consideran que una desagregación de los servicios impactarían de manera adversa al desarrollo de la industria, ya que se dejaría de invertir en la instalación de infraestructura de última milla, debido a que los proveedores de servicios se verían desincentivados para invertir en la instalación de esa infraestructura.

Es interesante comparar la oferta de las empresas de televisión restringida por cable, frente a la oferta del carrier telefónico, para lo cual al menos se considerar lo siguiente:

a. Oferta del servicio de telefonía fija.

Dentro de la oferta de servicio de triple play de las empresas de televisión restringida, se promueve el uso de telefonía fija en el domicilio del suscriptor como un beneficio, mencionando que por una sola tarifa se cuenta con un número ilimitado de llamadas, sin embargo hay que tomar en cuenta que el mercado de telefonía celular ha ganado terreno, teniendo una importante penetración de mercado. Por lo que, ¿cuál sería el incentivo de un abonado actual que cuenta con el servicio de telefonía fija para cambiarse al nuevo esquema?

b. Internet

Al contar con servicios desagregados limitados, un abonado que actualmente cuenta con el servicio de banda ancha de Internet a través de su línea telefónica fija, perdería ese servicio al optar por el servicio Triple Play de las empresas de televisión restringida, aún y cuando éstas últimas ofertan un servicio equivalente de Internet en sus paquetes. Sin embargo, no oferta la conexión como parte del mismo servicio en sitios como hot spots, siendo de esa manera una desventaja para el usuario final.

En cuanto a tarifas, la regulación deberá ajustarse para evitar subsidios cruzados entre los tres tipos de servicios ofertados. Es posible que de manera natural el operador telefónico trate de abaratar sus servicios Internet o video, compensando sus ganancias con el servicio de telefonía. De manera similar, las empresas de televisión restringida, ofertarán servicios baratos de voz e Internet, compensando con sus ingresos por concepto de televisión restringida.

La comparación de las ofertas, deberá considerar la separación de los paquetes "combo" para una adecuada comparación y regulación de los precios.

⁹⁵ La aseveración la hace el sustentante basado en los antecedentes históricos en la comercialización del servicio. La telefonía es un servicio que se comercializó desde finales del siglo XIX, en tanto que la televisión por paga aparece comercialmente en la segunda mitad del siglo XX

En cuanto a los correspondientes títulos de concesión existentes, con el objeto de establecer condiciones claras de competencia, deberá reevaluarse los requerimientos para su asignación, considerando de nueva cuenta los avances tecnológicos.

La experiencia internacional nos indica que las adecuaciones en la regulación derivado de los cambios tecnológicos, cuentan con dos estrategias:

Por una parte se cuentan con ajustes incrementales en la regulación, siendo una estrategia que cuenta con un menor grado de resistencia por parte de los actores de la industria⁹⁶.

Por otra, se cuenta con cambios generales, con mayores alcances, aprovechando las ventajas tecnologías presentes, pero contando con un mayor rechazo de los actores ya establecidos, ya que procuran evitar o al menos postergar la entrada de nuevos competidores, lo que supone se daría con adecuaciones a la reglamentación con alcances amplios.

Los países que cuentan con un avance tecnológico mayor, como es el caso europeo, japonés y americano, se inclinan por los cambios generales; siendo que en el caso latinoamericano se prefiere los cambios incrementales en la regulación, donde se debe tomar en cuenta que las condiciones económicas son distintas, así como el grado de madurez jurídica de esos países.

La convergencia tecnológica ha motivado la modificación de la clasificación tradicional de los servicios, por servicios del tipo convergentes. La diferenciación de los servicios básicos de los de valor agregado⁹⁷, va ligado de manera cercana al uso multipropósito de la infraestructura.

Las redes de telecomunicaciones se han transformado para convertirse de un servicio especializado, como el de telefonía (voz), al de multiservicios, siendo la distinción entre los diversos servicios sumamente difusas.

Como consecuencia de una clasificación especializada de los servicios provoca una carga excesiva de los trámites para la obtención de licencias de operación. En capítulos anteriores se mencionó que la obtención de una licencia particular para la habilitación de oferta de algún nuevo servicio, era una barrera a la entrada de nuevos competidores, por lo que la autorización de licencias de carácter general, permite un mejor aprovechamiento de los avances tecnológicos, además de reducir las barreras para la participación de nuevos competidores al mercado.

⁹⁶ Una exposición más amplia se encuentra en “Convergencia tecnológica y armonización regulatoria en México: una evaluación de los instrumentos regulatorios”, Judith Mariscal

⁹⁷ Considerando como servicio básico aquel que se proporciona como parte natural de la infraestructura, y de valor agregado, aquel que se proporciona utilizando ventajas tecnológicas sobre el servicio básico.

4.3 Licitación de Bandas de Frecuencias del Espectro Radioeléctrico

Al momento de desarrollar los temas finales, el gobierno federal por conducto de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, inició el proceso de *Licitación de Bandas de Frecuencia del Espectro Radioeléctrico*, motivo por el cual se considera oportuno realizar un análisis del proceso en mención. Es necesario aclarar que las fechas en que se darán las etapas de la licitación, rebasan el tiempo estimado para la conclusión del presente documento de investigación, por lo que no será posible contar con información actualizada de las diferentes etapas del proceso.

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes publicó, en el mes de marzo de 2008, en el Diario Oficial de la Federación, *El Programa sobre bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico*. En sus consideraciones se menciona, además de lo relativo a la rectoría y dominio por parte del Estado de las bandas de frecuencia radioeléctricas lo siguiente:

- Que para el logro del objetivo del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 en lo relativo a la infraestructura, servicios de transporte y comunicaciones; considera:
 - Incrementar la competencia entre concesionarios con la finalidad de aumentar la cobertura de los servicios en el país y contribuir a que las tarifas permitan el acceso de un mayor número de usuarios al servicio, así como incentivar una mayor inversión en la creación de infraestructura y en la prestación de servicios de telecomunicaciones.
 - Aumentar la inversión en infraestructura de telecomunicaciones para alcanzar, en el 2012, una cobertura de veinticinco líneas fijas y sesenta y ocho líneas móviles por cada cien habitantes.
 - Así también, extender la cobertura y la prestación de servicios de banda ancha en todo el territorio, especialmente en las zonas de bajos recursos e incrementar el número de usuarios de Internet y de los demás servicios de comunicaciones, para que en el mismo año 2012, sean usuarios regulares de Internet 70 millones de mexicanos y se alcance una cobertura de banda ancha del veintidós por ciento.
- Que la Ley Federal de Telecomunicaciones, en su artículo 15, dispone que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, establecerá y dará a conocer periódicamente, un programa sobre las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico, con sus correspondientes modalidades de uso y coberturas geográficas, mismas que serán materia de licitación pública.
- Ante el posible concesionamiento de rutas de transporte ferroviario de tipo suburbano, será necesario contar con bandas de frecuencias para el

establecimiento de los sistemas de radiocomunicación, control y supervisión de la operación del mencionado sistema de transporte.

Por otra parte, los artículos 14 y 16 de la Ley Federal de Telecomunicaciones establecen:

Artículo 14.- Las concesiones sobre bandas de frecuencias del espectro para usos determinados se otorgarán mediante licitación pública. El Gobierno Federal tendrá derecho a recibir una contraprestación económica por el otorgamiento de la concesión correspondiente.

Artículo 16.- Para llevar a cabo el procedimiento de licitación pública a que se refiere el artículo de esta Ley, la Secretaría publicará en el Diario Oficial de la Federación y en un periódico de la entidad o entidades federativas cuya zona geográfica sea cubierta por las bandas de frecuencia objeto de concesión, convocatoria para que cualquier interesado obtenga las bases correspondientes.

Las bases de licitación pública incluirán como mínimo:

- I. Los requisitos que deberán cumplir los interesados para participar en la licitación , entre los que se incluirán:*
 - A. Los programas y compromisos de inversión, de cobertura y de calidad de los servicios que se pretende prestar;*
 - B. El plan de negocios;*
 - C. Las especificaciones técnicas de los proyectos, y*
 - D. Opinión favorable de la Comisión Federal de Competencia*

Es decir, que de manera obligada la Comisión Federal de Competencia deberá opinar, en el marco de sus atribuciones, sobre las condiciones de competencia establecidas en las bases de licitación.

Así también, conforme la ejecutoria 26/2006 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, donde se determinó entre otros puntos, que los criterios para el otorgamiento de una concesión mediante licitación, no deben limitarse únicamente a aquellos principios destinados a la satisfacción de intereses económicos, sino que deben ampliarse a la satisfacción de otros intereses de trascendencia.

Es así que la Comisión Federal de Telecomunicaciones publicó, en el Diario Oficial de la Federación, con fecha 23 de noviembre de 2009, las convocatorias para los procedimientos de licitación pública para el otorgamiento de concesiones para el uso, aprovechamiento y explotación de bandas de frecuencia de 1850-1910/1930-1990 Mhz y de 1710-1770/2110-2170 Mhz del espectro radioeléctrico para el acceso inalámbrico, pudiendo ofertar el prestador de servicios ganador, cualquier servicio de telecomunicaciones terrestre, con **excepción de radiodifusión**, considerado en el Cuadro Nacional de Atribuciones de Frecuencias, el cual podrá ser fijo, móvil o su combinación.

4.3.1 Sobre las consideraciones de la Comisión Federal de Competencia

Es de señalar que la participación de la Comisión Federal de Competencia (COFECO), no es exclusiva para el sector de telecomunicaciones, sino en términos generales para cualquier proceso de desincorporación de activos públicos o asignación de concesiones que pretenda realizar alguna dependencia de la administración pública federal, para el caso específico de la licitación en comento, la CFC debe actuar aplicando la Ley Federal de Competencia Económica de manera tal que el otorgamiento de las concesiones a licitar, *derive en "fenómenos de concentración en detrimento del interés público"*. Es así que la CFC recibe el proyecto de convocatorias y bases por parte de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL) e inicia se análisis y emite la resolución de los expedientes No LI-07-2009 y LI-08-2009 asignados al proceso licitatorio, destacándose:

- a. Sobre el objeto de las licitaciones 20 (banda de 1850-1910/1930-1990 Mhz) y 21 (1710-1770/2110-2170 Mhz)

Las licitaciones 20 y 21 se organizan en 24 y 28 concursos de manera respectiva, organizándose en regiones y bloques.

- b. Señala que para la banda de 1850-1910/1930-1990 Mhz, por la manera en que está organizada, los concursantes están en posibilidad de adquirir bloques contiguos de 30 Mhz dependiendo las regiones y bloques.
- c. Situación similar al inciso anterior ocurre para la banda de 1710-1770/2110-2170.
- d. Se considera que ningún concursante puede ganar un número de concursos que lo llevase a la acumulación de frecuencias establecidas en las bases; sin embargo, en opinión de la COFETEL, conforme al punto 18 de las bases de licitación ningún concursante podrá acumular un ancho de banda que exceda de 70 Mhz en una misma región resulta insuficiente, toda vez que los límites a la acumulación de espectro deben considerar la suma de las frecuencias ya concesionadas al concursante y a los integrantes del grupo de interés económica al que pertenezca más el ancho de banda que obtendría como resultado de la presente licitación.
- e. Como resultado del inciso anterior, la CFC considera conveniente establecer de manera explícita en las bases de licitación un apartado sobre Prevención de concentraciones Contrarias al Interés Público, donde se considere: i) la acumulación de frecuencias en términos de los agentes económicos que se determinen en las opiniones de la propia CFC, y ii) la fórmula para acumular las frecuencias que amparan las concesiones de espectro con distintas coberturas geográficas.

Así también considera necesario se establezca una acumulación regional de 80 Mhz, con lo cual pudiera derivar en el incremento en el espectro

concesionado a los grupos de interés económico, aumentado de esa manera la cantidad y tipo de servicio que el operador pudiera ofertar.

- f. Como medida protectora y promotora de la competencia económica, y con el propósito de evitar que personas pertenecientes a un mismo grupo de interés económico presenten más de una postura en un mismo concurso, se considera necesario incorporar el texto siguiente:

Cuando se trate de un grupo de interés económico determinado por la CFC, sólo uno de sus integrantes podrá participar en un mismo CONCURSO

Por lo anterior, en este momento la pregunta a formularse es, sin importar el sector del que se trate, ¿cómo crear procesos de licitación que promueva la competencia, pero que impida la acumulación o la creación de empresas dominantes?

4.3.2 Inconformidades de prestadores de servicios

Relacionado al proceso licitatorio que se analiza, o al menos en apariencia, las empresas MVS Net, filial de MVS Comunicaciones; y Iusacell, presentaron por separado diversos recursos jurídicos para suspender el proceso.

Por lo que se refiere a la empresa MVS Net, su argumentación se basa en que considera que “se encuentra en estado de indefensión” ya que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes no ha definido los criterios para renovar sus concesiones vencidas en la banda de 2.5 Ghz, con lo cual su plan de negocios e inversiones se han visto seriamente afectados. Considera además que la presentación de un plan de negocios adecuado, es requisito indispensable que los concursantes deberán cubrir para satisfacer lo establecido en las bases de licitación las bandas de frecuencia, por lo que muy probablemente se vería limitada su participación.

Por su parte la empresa IUSACELL, promueve un amparo contra los lineamientos de la licitación, al considerar que se ha violado el principio de igualdad de condiciones ya que en el estado actual del proceso licitatorio, a esa empresa no se le ha definido su solicitud de prórroga de uso de frecuencias que actualmente posee. Se sabe que parte de su argumentación tiene como fundamento que al no contar con respuesta a su solicitud de prórroga, no es posible definir la cantidad de espectro al que puede aspirar conforme lo estable las propias bases de licitación. Así también, se pone en duda la facultad legal con que cuenta la COFETEL para llevar a cabo la licitación del espectro.

Si bien, existen opiniones que consideran que los recursos interpuestos por esas empresas no cuentan con el suficiente fundamento y al final no prosperarán y que se está aprovechando una situación de coyuntura, es un claro ejemplo del abuso que existe en la utilización de los recursos jurídicos y de la protección de la Ley.

La probable suspensión del proceso licitatorio dependerá por una parte de los recursos de impugnación que las propias bases consideran, pero de una manera importante, de la resolución de la solicitud que cada empresa interpuso por parte de los jueces involucrados. Por lo que una adecuada preparación de los funcionarios judiciales en el tema de competencia y en los conceptos tecnológicos y económicos es primordial y hasta urgente.

4.3.3 Análisis de los concursantes

Conforme la información publicada en el Portal de Internet de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, a continuación se presenta las empresas que hasta el momento cubren los requisitos para participar en los procesos licitatorios números 20 y 21.

Las empresas que adquirieron bases de licitación son:

	Nombre de la empresa	Licitación 20	Licitación 21
1	Inversiones Nextel de México, S.A. de C.V.	x	x
2	Radiomóvil Dipsa, S.A. de C.V.	x	x
3	Iusacell Inalámbrica, S.A. de C.V.	x	x
4	Iusacell PCS de México, S.A. de C.V.	x	x
5	Pegaso Comunicaciones y Sistemas, S.A. de C.V.	x	x
6	Axtel, S.A.B. de C.V.	x	x
7	Avantel, S. de R.L. de C.V.	x	x
8	MVS Nat, S.A. de C.V.	x	x
9	MVS Multivisión, S.A. de C.V.	x	x
10	G Tel Comunicación, S.A. de C.V.	x	x
11	Máxima Vallas y Unipolares, S.A. de C.V.	x	
12	TV Azteca, S.A. de C.V.	x	x
13	Servicios de Producción TV, S.A. de C.V.	x	x
14	Cablevisión, S.A. de C.V.	x	x
15	Televisat Digital, S.A. de C.V.		x
16	Intra Networks, S.A. de C.V.		x
17	Aira Cable, S.A. de C.V.		x
18	Motorola de México, S.A. de C.V.		x
19	Borealis Comunicación, S.A. de C.V.	x	
20	México Red de Telecomunicaciones, S.A. de C.V.	x	x
21	Operadora de Comunicaciones, S.A. de C.V.	x	x
22	Mega Cable, S.A. de C.V.	x	x
23	VDT Comunicaciones, S.A. de C.V.	x	x
24	Televisión Internacional, S.A. de C.V.	x	
25	Quafel, S.A. de C.V.		x
26	Spacenet Communications Services de México, S.A. de C.V.		x

4.1 Empresas que adquirieron bases de licitación de espectro radioeléctrico

	Nombre de la empresa	Licitación 20	Licitación 21
27	Alcatel-Lucent México, S.A. de C.V.	x	
28	M/C Venture Partners	x	
29	Magacable Comunicaciones de México, S.A. de C.V.		x
30	XC Networks, S.A. de C.V.	x	
31	Frecuenet, S.A. de C.V.	x	x
32	Servicios de Acceso Inalámbrico, S.A. de C.V.	x	x
33	Marcatal Com, S.A. de C.V.	x	x
34	Comunicaciones Nextel de México, S.A. de C.V.	x	x
35	Delta Comunicaciones Digitales, S.A. de C.V.	x	x
36	IP Matrix, S.A. de C.V.	x	x
37	Telcel LD, S.A. de C.V.	x	x
38	Grupo de Telecomunicaciones Mexicanas, S.A. de C.V.	x	x
39	Maxcom Telecomunicaciones, S.A.B. de C.V.	x	x
40	Avantel Infraestructura, S. de R.L. de C.V.	x	x
41	NEC de México, S.A. de C.V.		x
42	Mas Net, S.C.		x
43	González Cavillo, S.C.	x	
44	J.P. Morgan Chase Bank	x	x
45	Grupo Elektra, S.A. de C.V.	x	x
46	Elektra del Milenio, S.A. de C.V.	x	x
47	Comunicaciones Celulares de Occidente, S.A. de C.V.	x	x
48	Iusacell PCS, S.A. de C.V.	x	x
49	Sistemas Telefónicos Portátiles Celulares, S.A. de C.V.	x	x
50	Portatel del Sureste, S.A. de C.V.	x	x
51	Operadora Unetón, S.A. de C.V.	x	x
52	Telecomunicaciones del Golfo, S.A. de C.V.	x	x
53	SOS de Telecomunicaciones, S.A. de C.V.	x	x

4.2 Empresas que adquirieron bases de licitación de espectro radioeléctrico (Cont)

Tipo de título de concesión

	Nombre de la empresa	Tipo de concesión
1	Inversiones Nextel de México, S.A. de C.V.	Para usar, aprovechar y explotar bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para usos determinados
2	Radiomóvil Dipsa, S.A. de C.V.	Para instalar, operar y explotar una red pública de telecomunicaciones para las regiones 1,2,3,4,5,6,7,8 y 9 Para usar, aprovechar y explotar bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para usos determinados
3	Iusacell Inalámbrica, S.A. de C.V.	No se localizó información
4	Iusacell PCS de México, S.A. de C.V.	Para instalar, operar y explotar una red pública de telecomunicaciones en las regiones 1 y 4 Para usar, aprovechar y explotar bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para usos determinados en las regiones 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 Para usar, aprovechar y explotar bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para uso determinado Punto A Punto (Banda de frecuencias del segmento ida:21950.0-22000.0 Mhz) Para usar, aprovechar y explotar bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para uso determinado Punto A Punto (Banda de frecuencias del segmento ida:147600.0-14788.0 Mhz) Para usar, aprovechar y explotar bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para uso determinado Punto A Punto (Banda de frecuencias del segmento ida:22000.0-22050.0 Mhz)
5	Pegaso Comunicaciones y Sistemas, S.A. de C.V.	Para instalar, operar y explotar una red pública de telecomunicaciones Para usar, aprovechar y explotar bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para usos determinados en las regiones 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9
6	Axtel, S.A.B. de C.V.	Para instalar, operar y explotar una red pública de telecomunicaciones
7	Avantel, S. de R.L. de C.V.	No se localizó información
8	MVS Net, S.A. de C.V.	No se localizó información
9	MVS Multivisión, S.A. de C.V.	Para instalar, operar y explotar una red pública de telecomunicaciones Para operar usar, aprovechar y explotar bandas de frecuencias radioeléctricas
10	G Tel Comunicación, S.A. de C.V.	Para instalar, operar y explotar una red pública de telecomunicaciones Para usar, aprovechar y explotar bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico en las regiones 1 y 5
11	Maxima Vallas y Unipolares, S.A. de C.V.	No se localizó información
12	TV Azteca, S.A. de C.V.	No se localizó información
13	Servicios de Producción TV, S.A. de C.V.	No se localizó información
14	Cablevisión, S.A. de C.V.	Para instalar, operar y explotar una red pública de telecomunicaciones Para instalar, operar y explotar bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para uso determinado
15	Televisat Digital, S.A. de C.V.	No se localizó información

4.3 Tipo de título de concesión concedido a las empresas participantes

	Nombre de la empresa	Título de concesión
16	Intra Networks, S.A. de C.V.	No se localizó información
17	Aire Cable, S.A. de C.V.	Para instalar, operar y explotar una red pública de telecomunicaciones Para usar, aprovechar y explotar una banda de frecuencia del espectro radioeléctrico para uso determinado
18	Motorola de México, S.A. de C.V.	No se localizó información
19	Borealis Comunicación, S.A. de C.V.	No se localizó información
20	México Red de Telecomunicaciones, S.A. de C.V.	Para instalar, operar y explotar una red pública de telecomunicaciones
21	Operadora de Comunicaciones, S.A. de C.V.	Para instalar, operar y explotar una red pública de telecomunicaciones
22	Mega Cable, S.A. de C.V.	Para instalar, operar y explotar una red pública de telecomunicaciones
23	VDT Comunicaciones, S.A. de C.V.	Para instalar, operar y explotar una red pública de telecomunicaciones
24	Televisión Internacional, S.A. de C.V.	No se localizó información
25	Qualtel, S.A. de C.V.	Para instalar, operar y explotar una red pública de telecomunicaciones
26	Spacenet Communications Services de México, S.A. de C.V.	Para instalar, operar y explotar una red pública de telecomunicaciones
27	Alcatel-Lucent México, S.A. de C.V.	No se localizó información
28	M/C Venture Partners	No se localizó información
29	Megacable Comunicaciones de México, S.A. de C.V.	Para instalar, operar y explotar una red pública de telecomunicaciones
30	XC Networks, S.A. de C.V.	Para usar, aprovechar y explotar una banda de frecuencia del espectro radioeléctrico para uso determinado
31	Frecuenet, S.A. de C.V.	Para usar, aprovechar y explotar una banda de frecuencia del espectro radioeléctrico para uso determinado
32	Servicios de Acceso Inalámbrico, S.A. de C.V.	No se localizó información
33	Marcatel Com, S.A. de C.V.	No se localizó información
34	Comunicaciones Nextel de México, S.A. de C.V.	No se localizó información
35	Delta Comunicaciones Digitales, S.A. de C.V.	No se localizó información
36	IP Matrix, S.A. de C.V.	Para instalar, operar y explotar una red pública de telecomunicaciones
37	Telcel LD, S.A. de C.V.	No se localizó información
38	Grupo de Telecomunicaciones Mexicanas, S.A. de C.V.	Para instalar, operar y explotar una red pública de telecomunicaciones
39	Maxcom Telecomunicaciones, S.A.B. de C.V.	Para instalar, operar y explotar una red pública de telecomunicaciones Para usar, aprovechar y explotar una banda de frecuencia del espectro radioeléctrico para uso determinado
40	Avantel Infraestructura, S. de R.L. de C.V.	No se localizó información
41	NEC de México, S.A. de C.V.	No se localizó información
42	Mas Net, S.C.	No se localizó información
43	González Calvillo, S.C.	No se localizó información
44	J.P. Morgan Chase Bank	No se localizó información
45	Grupo Elektra, S.A. de C.V.	No se localizó información
46	Elektra del Milenio, S.A. de C.V.	No se localizó información
47	Comunicaciones Celulares de Occidente, S.A. de C.V.	Para instalar, operar y explotar una red pública de telecomunicaciones
49	Sistemas Telefónicos Portátiles Celulares, S.A. de C.V.	Para instalar, operar y explotar una red pública de telecomunicaciones
50	Portatel del Sureste, S.A. de C.V.	Para instalar, operar y explotar una red pública de telecomunicaciones
51	Operadora Unafón, S.A. de C.V.	Para instalar, operar y explotar una red pública de telecomunicaciones
52	Telecomunicaciones del Golfo, S.A. de C.V.	Para usar, aprovechar y explotar bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico en las regiones 7
53	SOS de Telecomunicaciones, S.A. de C.V.	No se localizó información

4.4 Tipo de título de concesión concedido a las empresas participantes

Empresas que pasaron la primera etapa de licitación

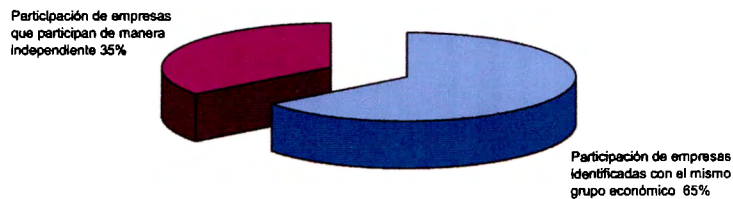
	Nombre de la empresa	Licitación 20	Licitación 21
1	Avantel Infraestructura, S. de R.L. de C.V.		Ok
2	Comunicaciones Celulares de occidente, S.A. de C.V.	Ok	Ok
3	Iusacell inalámbrica, S.A. de C.V.	Ok	Ok
4	Iusacell PCS de México, S.A. de C.V.	Ok	Ok
5	Operadora Unefón, S.A. de C.V.	Ok	Ok
6	Portatel del Sureste, S.A. de C.V.	Ok	Ok
7	Sistemas Telefónicos Portátiles Celulares, S.A. de C.V.	Ok	Ok
8	Telecomunicaciones del Golfo, S.A. de C.V.	Ok	Ok
9	SOS de Telecomunicaciones, S.A. de C.V.	Ok	Ok
10	Elektra del Milenio, S.A. de C.V.	Ok	Ok
11	Iusacell PCS, S.A. de C.V.	Ok	Ok
12	TV Azteca Comercializadora, S.A. de C.V.		Ok
13	Grupo de Inversionistas Nextel- Televisa, S.A. de C.V.	Ok	Ok
14	Pegaso Comunicaciones y Sistemas, S.A. de C.V.	Ok	Ok
15	Radiomóvil Dipsa, S.A. de C.V.	Ok	Ok
16	VDT Comunicaciones, S.A. de C.V.		Ok
17	Mega Cable, S.A. de C.V.		Ok

4.6 Empresas participantes que acreditaron primera fase de concurso

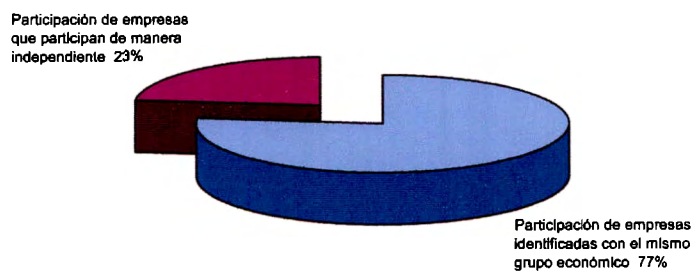
Del listado anterior se hacen los siguientes comentarios:

- a. De manera significativa se redujo el número de empresas que participarán en el proceso de licitación, pasando de 53 empresas que adquirieron bases de licitación a 17. Si bien es difícil conocer los motivos por los cuales las demás empresas desistieron en su interés, habría que considerar si las empresas que permanecen realmente cuentan con las condiciones financieras y técnicas para poder ofertar servicios de telecomunicaciones de calidad y si realmente se está logrando una mayor participación de empresas y, con ello una mayor competencia.
- b. Resalta el hecho de que el principal operador de telecomunicaciones, Teléfonos de México, no mostró interés en el proceso licitatorio.
- c. De igual manera sobresale que la empresa Avantel Infraestructura, S. de R.L. de C.V. sólo se interesa por las bandas de frecuencias de 1710-1770/2110-2170 Mhz.
- d. Con base a información pública de los concursantes y si bien jurídicamente se consideran como empresas distintas, resalta los casos de las empresas Comunicaciones Celulares de occidente, S.A. de C.V., Iusacell inalámbrica, S.A. de C.V., Iusacell PCS de México, S.A. de C.V., Operadora Unefón, S.A. de C.V. Portatel del Sureste, S.A. de C.V., Sistemas Telefónicos Portátiles Celulares, S.A. de C.V., Telecomunicaciones del Golfo, S.A. de C.V., SOS de Telecomunicaciones, S.A. de C.V., Elektra del Milenio, S.A. de C.V., Iusacell PCS, S.A. de C.V., TV Azteca Comercializadora, S.A. de C.V. ; ya que se trata de un mismo grupo de interés, por lo que habrá que

esperar si las bases de licitación permiten que continúen en el proceso, o simplemente se presenta una sólo oferta por parte de alguna de las empresas y las demás se desisten o la CFC tendrá que analizar la relación que existe entre los concursantes y actuar en consecuencia.



4.6 Participación de empresas en la Licitación 20



4.7 Participación de empresas en la Licitación 21

- e. Aparentemente la mayoría de los concursantes tienen su nicho de negocio en la oferta de servicio telefónico, ya sea móvil o fijo, y sólo se identifica de manera notable la participación de una empresa que proporciona servicio de televisión restringida.
- f. El caso del Grupo de Inversionistas Nextel-Televisa, S.A. de C.V. tiene reciente formación y hasta este momento, se cuenta con información pública que el grado de participación de la empresa Televisa, con la empresa Nextel, está sujeta a los resultados de la Licitación.

Así también, se sabe que la CFC realizó un análisis de la compra de acciones de la empresa Nextel por parte Televisa, determinando que no existía dominancia en esa transacción.

4.4 Cuádruple Play

Por extensión a la definición de Triple Play, el Cuádruple Play se refiere a la integración de telefonía móvil (celular), telefonía fija, datos y contenidos audiovisuales; mediante el uso de una misma infraestructura de comunicaciones.

Los operadores deberán fortalecer su infraestructura de comunicaciones, en aquellos casos que sólo oferten el servicio fijo alambrado o fijo celular, como es el caso del servicio proporcionado por las casetas telefónicas celulares.

El reto que tendrán será el de realizar su crecimiento con una inversión tal que se pueda recuperar en un tiempo adecuado. Una medida alternativa sería la realización de alianzas con empresas que ya cuentan con la infraestructura y los permisos correspondientes.

4.4.1 Carriers vs. Cableros

En cuanto a la integración del servicio de telefonía celular a la oferta de Triple Play, ni los Carriers ni los operadores de telefonía fija, cuentan con las autorizaciones para su comercialización.

Es por ello que las licitaciones mencionadas en las secciones anteriores cobran mayor importancia, sólo de esa manera las compañías de televisión restringida contaría con la autorización para hacer uso de una solución técnica y poder proporcionar el servicio de telefonía celular, además del servicio de Internet móvil, contando de esa manera con un paquete de servicios totalmente comparable a la del operador telefónico.

Por lo que respecta a los operadores de telefonía fija, se considera que cuenta con mayores facilidades para concretar algún tipo de integración con una empresa de telefonía celular, por lo que en la práctica no requiere mayor inversión en sus servicios que oferta. Sin embargo, deberá cuidarse que esos posibles acuerdos no deriven en actividades monopólicas.

4.4.2 Celulares

Por lo que se refiere a las empresas de telefonía celular como otro participante en el mercado de Triple o Cuádruple Play, dependiendo a la autorización de uso de frecuencias, es probable que incursionen con mayor fuerza en la transmisión de video, en donde actualmente es posible contar con el acceso a canales de televisión abierta y restringida.

El desarrollo de soluciones de programación (aplicaciones) para aparatos móviles como lo son los celulares está en aumento. El uso de esos equipos para su conexión a Internet o para aplicaciones específicas como la banca móvil y una modalidad de navegación con mapas de ciudades y países, cada vez están más disponibles como servicios básicos de los operadores.

En ese orden de ideas, además de considerar los aspectos de autorización, habría que examinar si al usuario le es de interés contar con el referido servicio, tomar en cuenta la cantidad de abonados tipo prepago, las tarifas por el servicio y la real necesidad del servicio.

4.5 Regulación asimétrica

Como parte de las discusiones en el proceso de licitación del espectro radioeléctrico y la habilitación de nuevos proveedores del servicio de televisión restringida, las autoridades han considerado diferir el pago de impuestos por las empresas entrantes.

De esa manera, se compensaría las inversiones que se ven obligados a realizar para iniciar su oferta los nuevos operadores. Sin embargo, si se analiza la experiencia de la telefonía fija, lejos de incentivar el mercado y la competencia, se desanimó a las empresas ya que consideraron en su mayoría que se les daba un trato desigual e injusto, y las condiciones establecidas sólo fortalecían a empresas ya establecidas.

Habría que buscar una compensación distinta que dé un trato justo a todos los participantes y equilibren las condiciones de competencia.

4.6 Conclusiones

La lucha por la preferencia de los usuarios de televisión, Internet y telefonía se centra en dos tipos de proveedores: cableros y operadores telefónicos. Los operadores de televisión satelital por el momento no cuentan con una oferta triple de servicios.

Tal parece que el ganador inicial será el que oferta una combinación de mejor propuesta económica y de servicios; para lo cual, se deberá valorar la conveniencia de mantener las ofertas tipo "combo", ya limitan al usuario a ese tipo de ofertas.

Probablemente los operadores de televisión restringida por cable deberían desagregar su oferta y hacer mayor énfasis en cuanto a la oferta del servicio de Internet como su principal atractivo, ya que hay que aceptar que en las zonas urbanas donde es atractivo el servicio, ya se cuenta de algún servicio de Internet ligado al servicio telefónico.

4.7 Bibliografía del capítulo

1. Ernesto Piedras, "Competencia y regulación de las Telecomunicaciones en Chile", CIDE
2. Judith Mariscal, "Convergencia tecnológica y armonización regulatoria en México: una evaluación de los instrumentos regulatorios", CIDE 2007

5 Consideraciones finales.

5.1 Entidades reguladoras

Considerando las condiciones en que se dio la apertura comercial y la desincorporación del operador estatal de telefonía, la política de competencia en el sector cumplió adecuadamente su objetivo.

Las entidades regulatorias sectoriales y de competencia se desarrollaron de manera paralela; sin embargo, es conveniente que en el futuro cercano se defina si la autoridad de competencia seguirá opinando sobre medidas regulatorias en el sector de telecomunicaciones, o será el regulador del sector el que se encargue de procurar la competencia en el sector, eliminando adicionalmente la duplicidad de funciones con la Secretaría del ramo, así también, si la COFETEL absorberá lo correspondiente los tipos permisos para la operación de radiodifusoras y televisión abierta.

Siguiendo el espíritu de equilibrios, en opinión del sustentante es necesario fortalecer las funciones de la COFETEL como regulador sectorial, pero mantener el equilibrio con órganos de competencia como lo es la COFECO.

Así también, si bien los periodos en que duran en sus encargos los responsables de las agencias reguladoras y de competencia aportaron estabilidad a las dependencias y a la naciente política de regulación, a la fecha se está viciando, ahora da la impresión que si los responsables no son seleccionados adecuadamente o su designación se encuentra influenciada por intereses que responden a lo deseado por los regulados, dar marcha atrás es muy difícil por no decir imposible y habrá que esperar hasta la conclusión de su ciclo.

5.2 Sobre el proceso de autorización de operaciones

Si bien como parte del espíritu de transparencia en el proceso de autorización de una nueva regulación o publicación de algún tipo de criterio por parte de la COFETEL o de la COFECO, esas entidades publican en el Diario Oficial de la Federación el respectivo proyecto de documento para que las partes interesadas, principalmente los operadores o comercializadores de servicios, tengan oportunidad de dar su opinión, ha causado que se abuse de esa apertura, ya que si algún agente económico no está de acuerdo con los nuevos criterios, su oficialización puede retrasarse meses o hasta años, perdiendo su efecto temporal. Peor aún si el agente económico no consigue retrasar la autorización de los nuevos criterios durante esa etapa, tiene todavía recursos judiciales para aplazar la reglamentación en cuestión.

Es así que debería revalorarse el espíritu de transparencia y reconsiderar el requisito de publicación y la obligatoriedad de recepción de la opinión de los agentes económicos para la entrada en vigencia de nuevos criterios de competencia y regulación.

Por otra parte, debe considerar la creación de una licencia “universal” de prestación de servicios, donde el operador al contar con la infraestructura adecuada, pueda ofertar una diversidad de servicios basados en la convergencia tecnológica. Dicha autorización deberá contar con los candados adecuados para no se conviertan en un “cheque en blanco” y se abuse de esas autorizaciones, para lo cual el regulador puede guardarse como parte de sus atribuciones, la facultad de verificar el adecuado uso de esa licencia “universal”.

5.3 *Fomento a las empresas*

En las fechas en que se está concluyendo la presente tesis, se encuentra fuertemente criticada la imposición de un impuesto oficial a las telecomunicaciones. Se entiende que en apariencia el Ejecutivo tuvo como objeto aumentar de manera urgente el ingreso de recursos económicos a través de los sectores de mayor crecimiento, es decir, que se busca que sean los usuarios los que aporten el ingreso de recursos y no las empresas de telecomunicaciones. Es de señalar que la “necesidad” de comunicación difícilmente disminuirá por lo que los contribuyentes tienen pocas alternativas de evitar el pago del impuesto.

Considerando que el espectro radioeléctrico es un recurso finito, que la infraestructura de última milla sigue siendo propiedad mayoritaria de un operador, que sigue existiendo deficiencia en cuanto a la cobertura universal del servicio de comunicación; es necesario que la autoridad diseñe un mecanismo de contraprestación que fomente un infraestructura de comunicaciones moderna permanentemente y se desarrollen operadores de “peso completo”, que alimenten de manera justa a operadores de “menor peso”; y de esa manera, contar los usuarios con una variedad de ofertas.

5.4 *Especialización de tribunales*

Al ser el objeto del documento de investigación el estudio de las condiciones de regulación y competencia en el sector de las telecomunicaciones; es obligado a manera de conclusión y como sugerencia para un estudio posterior, exponer la conveniencia de contar con elementos especializados en los conflictos de telecomunicaciones.

Se pudiera pensar inicialmente que en lugar de agilizar la solución de controversia entre los actores económicos, una estructura especializada sólo complicaría su análisis e incrementaría su burocracia.

Son los Tribunales Federales en materia administrativa ante quienes los agentes económicos interponen los diversos recursos jurídicos una vez agotada las alternativas en los propios órganos de competencia y regulación.

Sin embargo, existen experiencias como el del Instituto Federal de Especialistas en Concursos Mercantiles, donde se cuenta con personal

especializado para apoyar a los impartidores de justicia para el estudio de los casos.

Hay que considerar que por su formación, los servidores públicos que intervienen en el análisis jurídico de las quejas, dan mayor peso a la estructura legal de la queja, pero que por razones obvias difícilmente se realiza un análisis técnico – económico de los recursos jurídicos utilizados.

El adecuado estudio y resolución de las quejas ayudaría a evitar el abuso de los recursos jurídicos y, con ello, coadyuvarían a la oferta de más servicios.

Acrónimos

AT&T.	American Telephone and Telegraph
CE.	Comunidad Europea
COFECO.	Comisión Federal de Competencia
COFEMER.	Comisión Federal de Mejora Regulatoria
COFETEL.	Comisión Federal de Telecomunicaciones
DOF.	Diario Oficial de la Federación
NOM.	Norma Oficial Mexicana
OMC.	Organización Mundial de Comercio
SCT.	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
TELMEX.	Teléfonos de México
TLCAN.	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UIT.	Unión Internacional de Telecomunicaciones

Glosario

Abonado.

Usuario final de un servicio telefónico

Banda Ancha.

Término que se aplica al servicio proporcionado a los usuarios por los operadores de telecomunicaciones para el acceso a la red mundial de Internet

Cártel.

Acuerdo entre varias empresas, generalmente que comercializan los mismos productos o servicios, para evitar la mutua competencia y regular la producción, venta y precios en determinado campo industrial.

Incumbente.

Empresa ya establecida antes de un proceso de incremento de competencia y que cuenta con el control de la mayoría del mercado.

IP.

Internet Protocol, protocolo de comunicaciones utilizado principalmente en redes de comunicaciones con cobertura geográfica amplia.

Ley.

Es una norma jurídica dictada por el legislador, congruente con la definición de justicia de la sociedad. Es así que su incumplimiento trae consigo una sanción.

Norma.

En términos jurídicos se refiere al establecimiento de reglas dictadas por una autoridad competente, que definen el comportamiento de los miembros de la sociedad. Su incumplimiento trae consigo una sanción.

Índice de autores consultados

1. Álvarez del Castillo, Joaquín
"Las concesiones para instalar, operar y explotar redes públicas de telecomunicaciones",
2. Álvarez González de Castilla, Clara Luz
"Derecho de las Telecomunicaciones", Miguel Ángel Porrúa
3. Banco Mundial
"Manual de Reglamentación de las Telecomunicaciones", 2000
4. Bello Hernández Carlos y Martínez Guerra Luis Francisco
"Marco Legal de las Telecomunicaciones".
5. Berrueco, Adriana,
"El Estatuto Jurídico de la Radiodifusión (1923-1953)"
6. Cámara de Diputados
Exposición de Motivos, Ley Federal de Competencia
Exposición de Motivos, Ley Federal de Telecomunicaciones
7. Casalet, Mónica
"Construcción de ambientes favorables para el desarrollo de competencias laborales: tres estudios sectoriales", Red de Reestructuración y Competitividad, CEPAL, Santiago de Chile, julio de 2001.
8. Casassus, Carlos
"Cofetel: Trayectoria del órgano regulador", exposición presentada en la Conferencia Internacional de Competencia y Regulación, el 21 de agosto de 2006
9. Comisión Europea,
"Libro Verde sobre convergencia de los sectores de Telecomunicaciones, Medios de Comunicación y Tecnologías de la Información y Sobre Sus Consecuencias para la Reglamentación. En la perspectiva de la sociedad de la información". Bruselas, 3 de diciembre de 1997.
10. Comisión de Regulación de Telecomunicaciones
11. "Cuarto Informe, Parte III", Bogotá D.C., Julio de 2007.
12. Comunidad Económica Europea
Directiva 89/552, 03 de octubre de 1989.
13. Construita, Edmundo
"Análisis de las Telecomunicaciones por cable eléctrico, así como las condicionantes tecnológicos, económicos y regulatorios en países emergentes como México", ITESM-Monterrey, tesis de maestría en Administración de las Telecomunicaciones.
14. Cortés de la Cruz, Arturo,
"Competencia para la autorización de la utilización de activos de transporte o distribución PLC", Secretaría de Estado de Energía, Desarrollo Industrial y de la PYME. 29 de diciembre de 2003.
Diario Oficial de la Federación del 12 de junio de 2006
15. Díaz Arias, Rafael
"Regulación de los contenidos audiovisuales en un entorno convergente", III Seminario de Telecomunicaciones Información, Madrid, 2001.
16. Dondé, Javier
"La Regulación de las Telecomunicaciones", Capítulo Órgano Regulador"

17. Druetta Crovi, Delia
 "Medios y Telecomunicaciones en el camino de la desregulación", Revista electrónica Razón y Palabra, Número 12, año 3, octubre 1998 – enero 1999.
18. Ernesto Piedras
 "Competencia y regulación de las Telecomunicaciones en Chile", CIDE
19. García Alba Pascual
 "La evolución de las telecomunicaciones en México", Documento de Trabajo Escuela de Graduados en Administración y Política Pública, 2007
 "Regulación y competencia", Comisión Federal de Competencia.
 "Privatización, regulación y estímulos a actividades económicas", Documento de Trabajo EGAP-2007-10
20. García Castillejo, Ángel
 "La Regulación de los contenidos Audiovisuales en Internet. Documento publicado en el Número 45 de la publicación "Autocontrol de la publicidad", Septiembre de 2000.
21. González Abarca, Gerardo
 "Análisis de la importancia de la homologación de productos de telecomunicaciones", en "La Regulación de la Telecomunicaciones", Luna Bueno, Federico González; Soria Gutiérrez, Gerardo; Tejado Dondé, Javier, Compiladores.
22. Grunstein, Arturo
 "Hacia un análisis comparativo de las Políticas Públicas del New Deal Estadounidense y el Cardenismo Mexicano".
23. Ibarra-Yúnez, Alejandro y Construita, Edmundo
 "Tecnologías PLC/BLC en México y sus retos para las regulaciones: ¿existen oportunidades de desarrollo?"
24. Infodev, Unión Internacional de Telecomunicaciones y Banco Mundial, "Conjunto de herramientas para reglamentación de las TIC"
25. Manual de Reglamentación de las Telecomunicaciones, Módulo 5, Política de competencia.
26. Legorreta G., Sergio,
 "PowerLine Communications: Los cables eléctricos son el futuro de las telecomunicaciones, Artículo publicado en www.idet.org.mx, 19 de enero de 2005.
27. Ley Federal de Radio y Televisión
 Diario Oficial de la Federación el 19 de junio de 2009.
28. Mariscal, Judith,
 "Effective Regulation in America Latina Conties. The Cases of Chile, México and Peru"
 "Convergencia tecnológica y armonización regulatoria en México: una evaluación de los instrumentos regulatorios", CIDE 2007
 "Retos para el desarrollo del sector de las Telecomunicaciones"
 "Telecomunicaciones en el TLCAN: Una Oportunidad Perdida"
29. Mariscal, Judith y Eugenio Rivera
 "Regulación y Competencia en las telecomunicaciones Mexicanas", CEPAL, México, D.F. junio de 2007.

30. Mariscal, Judith y Ramírez Fernando
"Retos para el Desarrollo del Sector de las Telecomunicaciones en México".
31. Mariscal, Judith y Ramírez Fernando,
"Retos para el Desarrollo del Sector de las Telecomunicaciones en México", Telecom – CIDE.
32. McKenzie, Robert
"Estudio comparativo de la regulación de los medios de comunicación en Francia, Estados Unidos, México y Ghana", Biblioteca Jurídica Virtual, Publicaciones Periódicas, Derecho Comparado de la Información, Número 6
33. Mejía Reyes, Pablo
"Cambio Tecnológico y competencia monopólica en la industrial mundial de tecnologías de la información".
34. Mena Labarthe, Carlos; Roldán Xopa, José
"Competencia Económica Estudios de Derecho y Economía Política", Instituto Tecnológico Autónomo de México, Editorial Porrúa, México 2007.
35. Nava, Lilibiana
"Parte II: Reseñas Legislativas La Ley Federal de Competencia Económica", Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
36. Ordóñez de Haro, Carmina
"La regulación económica: El Problema del Monopolio Natural".
37. Parkin, Michel
"Microeconomía" Pearson Educación, 1995.
38. Ruelas, Ana Luz "México y Estados Unidos en la Revolución Mundial de la Telecomunicaciones", Universidad Autónoma de Sinaloa.
39. Ramírez Hernández, Fernando
"Tesis: La Política de Competencia y el Proceso de Regulación en México, 1993-1999"
40. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales
"Nuevos escenarios y actores en las telecomunicaciones de Río Grande Do Sul a Finales de los años 1990"
41. Rivera Urrutia, Eugenio
"Teorías de la regulación. Un análisis desde la perspectiva de las políticas públicas".
42. Rojas Vargas, Paul, "Convergencia: Reto Tecnológico del Siglo 21", Seminario Ecuador 2007, 17 de mayo: Día Mundial de las Telecomunicaciones y la Sociedad de la Información, Ecuador.
43. Sánchez, Margarita,
"Legislación de radio, televisión y telecomunicaciones"
44. Sierra, Lucas
"Política y arquitectura en la regulación de Telecomunicaciones: Experiencias comparadas".
"Evaluación de la Regulación de las Telecomunicaciones en Chile".
45. Soto Álvarez Francisco Javier
"Regulación del operador dominante en las telecomunicaciones en México", Documento de Trabajo EGAP, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, 2008.
46. Tavares de Almeida, María Hermínia
"La Política de la Privatización de las Telecomunicaciones en Brasil".

47. Unión Internacional de las Telecomunicaciones,
"Tendencias en las Reformas de Telecomunicaciones 2004/05. Las
Licencias en la Era de la Convergencia", 2004

Tablas

1.1	Estructura de los órganos reguladores	16
1.2	Comparativa entre leyes del ramo de las telecomunicaciones	27
4.1	Empresas que adquirieron bases de licitación de espectro radioeléctrico	81
4.2	Empresas que adquirieron bases de licitación de espectro radioeléctrico (Cont)	82
4.3	Tipo de título de concesión concedido a las empresas participantes	83
4.4	Tipo de título de concesión concedido a las empresas participantes	84

Figuras

1.3	Estructura Orgánica de la Comisión Federal de Telecomunicaciones en 1996	29
1.4	Estructura Orgánica de la Comisión Federal de Telecomunicaciones en 1996	30
4.6	Empresas participantes que acreditaron primera fase de concurso	85
4.6	Participación de empresas en la Licitación 20	86
4.7	Participación de empresas en la Licitación 21	86