



COMISIÓN ESPECIAL PARA LA COMPETITIVIDAD

PRESENTACIÓN DEL LIBRO “FORTALECIMIENTO DE LOS ÓRGANOS REGULADORES PARA UN MÉXICO COMPETITIVO”

26 DE ABRIL DE 2011

PALABRAS DEL MTRO. MONY DE SWAAN ADDATI PRESIDENTE DE LA COMISIÓN FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES

Antes que nada, quisiera felicitar a la Comisión Especial para la Competitividad y, en particular, a su presidente, el diputado Alberto Cinta, por la organización de esta serie de reflexiones sobre la naturaleza y el desempeño de los órganos reguladores en México.

El tema que hoy nos convoca, particularmente en telecomunicaciones, no sólo es un tema importante, sino incluso pertinente por lo que hoy se discute en el Congreso de la Unión, por los casos que en breve habrá de resolver el Poder Judicial, particularmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y por el debate público que todos hemos atestiguado en fechas recientes. Creo que no hay mejor escenario para este evento.

Intentaré que mi intervención sea reactiva a lo que leí en las recomendaciones, proactiva en cuanto a lo que un servidor piensa y que no se limite a un diagnóstico, puesto que el diagnóstico ya lo presentó el diputado Cinta y proviene de una fuente incontrovertible, sino que comparta con ustedes lo que se ha avanzado y lo que falta por hacer.

Finalmente, también me parece que es el derecho de cualquier funcionario presentar lo que se ha avanzado en la materia porque de repente no comparto algunas recomendaciones por parte de los especialistas.

Como se reconoce en las propias recomendaciones, la respuesta de cómo fortalecer a un órgano regulador es necesariamente multifactorial. Desde mi punto de vista y en el ánimo de ordenar la discusión, podríamos agrupar estos factores en cinco características específicas que debiera tener cualquier instancia reguladora y que creo que están entrelazadas una con las otras: 1) eficiente; 2) eficaz; 3) transparente; 4) incluyente; y 5) robusta



COMISIÓN ESPECIAL PARA LA COMPETITIVIDAD

PRESENTACIÓN DEL LIBRO “FORTALECIMIENTO DE LOS ÓRGANOS REGULADORES PARA UN MÉXICO COMPETITIVO”

26 DE ABRIL DE 2011

Mediar la eficiencia no es un dato sencillo, pero cualquier órgano regulador debiera tener la capacidad de actuar con un ritmo tal que, entre otras cosas, le permitiera reaccionar con rapidez ante temas coyunturales y, por otra parte, encontrara tiempo suficiente para ser prospectivo. Aquí entramos quizá al tema más recurrente de las recomendaciones en el capítulo correspondiente a telecomunicaciones: el de la “doble ventanilla” con Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y a veces “cuádruple” como bien lo señala Ernesto Piedras en el caso de las licitaciones. Y coincido con los entrevistados en que ningún proceso que se lleve por duplicado (y menos por cuadruplicado) puede ser calificado como eficiente.

Eso no es extraño. Arroja un record de ineficiencia monumental. Mientras que Estados Unidos en los últimos 13 años ese país ha licitado o ha llevado a cabo más de 50 procesos licitatorios de espectro radioeléctrico, nosotros tenemos un paupérrimo récord de tres. No es extraño que esto ocurra de esta manera si cuatro instancias del gobierno federal compartimos un largo proceso para poder finalmente adjudicar el espectro.

El debate suele concentrarse en la SCT, por ejemplo, para procedimientos de sanción. Y que una autoridad sea capaz de sancionar con eficiencia es fundamental, pero no suficiente. Es quizá en temas de mucho mayor fondo donde encontramos buena parte de los problemas, por ejemplo, al momento de establecer regulación asimétrica (que depende de un acto previo por parte de la Comisión Federal de Competencia) o bien en procesos licitatorios donde las atribuciones están perfectamente dispersas entre cuatro instancias del Ejecutivo Federal, lo cual explica porqué nuestro país tarda en promedio 4.5 años en licitar espectro.

Existe consenso en el ámbito internacional en que para ser eficientes los procesos deben iniciar y terminar ante las misma instancia regulatoria y que, en todo caso, sus decisiones pueden ser revertidas por órganos jurisdiccionales, pero no por otras instancias del Poder Ejecutivo.



COMISIÓN ESPECIAL PARA LA COMPETITIVIDAD

PRESENTACIÓN DEL LIBRO “FORTALECIMIENTO DE LOS ÓRGANOS REGULADORES PARA UN MÉXICO COMPETITIVO”

26 DE ABRIL DE 2011

¿Qué se ha hecho y qué falta en materia de eficiencia? Durante los últimos ocho meses hemos trabajado en un Reglamento Interior que propone procesos exhaustivos dentro de la propia Comisión y que, dentro del marco normativo actual, reduce los procesos duplicados. La solución integral a este problema, sin embargo, requerirá no sólo de eso, sino seguramente de una reforma al Reglamento de la propia SCT y, por supuesto, no descartar la posibilidad de una reforma legal que acote las facultades de cada instancia, incluidas las ya mencionadas.

No quisiera generar falsas expectativas. Lo cierto es que a mi juicio la publicación del Reglamento Interior de la Comisión, otra vez hablando de eficiencia, dudo mucho que ocurra antes de un año, en buena medida porque tendremos que coordinarnos, forzosamente, con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para la revisión de la suficiencia presupuestal y, por Consejería Jurídica para la publicación en el Diario Oficial.

¿Qué más estamos haciendo? En materia de sanciones, por ejemplo, hemos establecido una mesa de trabajo con el Congreso de la Unión de la que se ha desprendido una propuesta legislativa para dotar de mayores y completas facultades a la Cofetel. Tal iniciativa tiene dos motivos: en primer lugar elevar el monto de sanciones en materia de calidad; y en segundo lugar dotar a la Comisión de facultades para sancionar directamente a los operadores que incurran en un servicio ineficiente. Aunque ustedes no lo crean, la Comisión no tiene facultades para establecer directamente sanciones a los operadores en materia de telecomunicaciones. Así es que esperemos que el Congreso la apruebe cuanto antes.

Y en materia de regulación asimétrica el Pleno analiza ya una interpretación jurídica que le permita desvincular sus resoluciones de declaratorias de poder sustancial de la Comisión Federal de Competencia.

El segundo factor que yo mencionaba, el de la eficacia. Evidentemente el tema está estrechamente vinculado con indicadores de desempeño, como lo sugieren algunas de las



COMISIÓN ESPECIAL PARA LA COMPETITIVIDAD

PRESENTACIÓN DEL LIBRO “FORTALECIMIENTO DE LOS ÓRGANOS REGULADORES PARA UN MÉXICO COMPETITIVO”

26 DE ABRIL DE 2011

recomendaciones. Pero aquí faltó a los especialistas señalar que cualquier desempeño debe empatar las expectativas que se tienen del órgano regulador con las facultades que se le otorga en Ley, así cómo relacionar la eficacia con otros factores igualmente relevantes: el deporte nacional de todos los operadores de oponerse a cuanta resolución emite la Cofetel y la dificultad que tiene el Poder Judicial para hacer frente a más de 2,000 procesos judiciales anuales en materia de telecomunicaciones, lo cual impide al regulador regular a futuro y lo obliga a concentrarse en el pasado, como lamentablemente está ocurriendo una vez que el Poder Judicial resuelve en definitiva. Mientras no encontremos una solución a este deporte nacional me parece que estamos destinados a ser poco eficaces en nuestras resoluciones

Me incluyo, al igual que todos los especialistas, entre aquellos que quisieran que la Cofetel se pareciera más a la Ofcom (*Office of Communications*) inglesa o a la FCC (*Federal Communications Commission*) estadounidense, pero para ello valdría la pena hacer una revisión armónica de desempeño contra facultades o bien, como sugiere uno de los especialistas, compararnos más con una Oftel (*The Office of Telecommunications*) que con una Ofcom. Lo que invariablemente resultará en un análisis deficitario es medir contra nuestras expectativas y deseos (por más válidos que sean) ignorando por completo no sólo las facultades o los recursos que invertimos, como veremos más adelante.

La Ofcom, por ejemplo, hace un mes más o menos, estableció la obligación de los principales operadores de telefonía móvil de robustecer sus tarifas de interconexión en 83 por ciento. La Cofetel no tiene esa atribución, de hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación está revisando en estos momentos si las resoluciones de la Cofetel en materia de interconexión son o no son sujetas a ser suspendidas.

¿Qué se ha hecho y qué falta en materia de eficacia? Lo primero que hemos hecho es establecer un orden riguroso que responda exclusivamente a cuestiones técnicas y procesales en la atención de los temas que nos ocupan. Ello ha originado una cantidad histórica de resoluciones durante los



COMISIÓN ESPECIAL PARA LA COMPETITIVIDAD

PRESENTACIÓN DEL LIBRO “FORTALECIMIENTO DE LOS ÓRGANOS REGULADORES PARA UN MÉXICO COMPETITIVO”

26 DE ABRIL DE 2011

últimos seis meses, un Pleno que sesiona con religiosidad semanal y que por primera vez en 12 años aborda y resuelve temas como el de calidad de los servicios, opina sanciones en materia de interconexión, resuelva añejos temas de la industria de la radio, por mencionar algunos ejemplos.

Estamos trabajando con el Poder Judicial en el establecimiento de Jueces y Tribunales Colegiados Especializados en materia económica para que nuestras resoluciones queden firmes con mayor celeridad y se eliminen incentivos a la presentación indiscriminada de recursos legales en contra de las mismas.

Lo que es un hecho y donde sí coincido absolutamente con los especialistas que opinan en el libro, es que la Cofetel tiene una pésima costumbre de no planear, misma que empieza a romperse con el Plan de Trabajo 2011-2012.

Finalmente, cualquier medición de eficacia debe tener, antes que nada, parámetros claros y cuantificables de desempeño, mismos que ya se contienen en el Plan que menciono y que serán públicos.

El tema anterior me lleva al siguiente: predecibilidad y transparencia. Una autoridad que no establece o compromete públicamente y con claridad sus objetivos, así como la manera en que los intentará cumplir deja de ser predecible y no puede ser transparente. Deja de ser predecible, también y por ejemplo, cuando no respeta sus resoluciones previas o cuando modifica criterios a lo largo de un proceso (como desde mi punto de vista habría ocurrido en caso de fallar negativamente la licitación 21). En cuanto a la supuesta opacidad, créanme, se trata más de un problema en la manera en la que organizamos y ofrecemos la información y no tanto a un espíritu que permea al Pleno de la Comisión. La verdad es que, y suena como un pretexto un poco absurdo, pero lo que les puedo decir es que si uno navega, si uno es capaz y valiente como para navegar la página de Internet de la Comisión encontrará que somos una instancia más desorganizada que opaca. Es decir, incluso para un servidor resulta complicado de repente



COMISIÓN ESPECIAL PARA LA COMPETITIVIDAD

PRESENTACIÓN DEL LIBRO “FORTALECIMIENTO DE LOS ÓRGANOS REGULADORES PARA UN MÉXICO COMPETITIVO”

26 DE ABRIL DE 2011

cuando exijo que me señalen exactamente en qué parte de la página viene la resolución de nosotros, lo cierto es que sí la encuentran, pero la clasificación es absurda.

¿Qué se ha hecho y qué falta en materia de predecibilidad y transparencia?: Desde agosto pasado y por primera vez en seis años, la Cofetel hizo público un plan de trabajo que contenía 24 puntos de la agenda de telecomunicaciones y radiodifusión. Ustedes mismos podrán constatar el avance en cada uno de estos proyectos que representaban una agenda mínima, pero no por ello poco ambiciosa.

Ya mencioné el Plan de Trabajo 2011-2012, mismo que se robustecerá tanto con la agenda digital de la SCT, la Agenda Digital Nacional de la Cámara Nacional de la Industria Electrónica, de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información (CANIETI), pero también con el resultado del convenio firmado con la OCDE y que arrojará tanto un diagnóstico como recomendaciones claras en materia de telecomunicaciones. Todos estos elementos, más los que encontremos por el camino, deberán permitir a la Cofetel contar con una agenda de trabajo de más largo plazo que incluso trascienda administraciones presidenciales y que no responda a ciclos políticos.

En materia de transparencia, hemos hecho cambios sustantivos en las áreas que atienden los requerimientos del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), mismos que pueden ser constatados por el propio Instituto, pero más allá de eso trabajamos ya en el rediseño total de nuestro sitio de Internet y el compromiso es que para finales de año tendremos un sitio que permita terminar con esta percepción de opacidad.

En cuestiones más específicas pero no menos importantes, la semana pasada se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los Lineamientos para los Modelos de Costos de Interconexión 2012 que pasaron tanto por dos consultas públicas como por el respectivo proceso ante Cofemer. Acciones similares se han tomado tanto con el nuevo Plan Técnico Fundamental de Calidad de



COMISIÓN ESPECIAL PARA LA COMPETITIVIDAD

PRESENTACIÓN DEL LIBRO “FORTALECIMIENTO DE LOS ÓRGANOS REGULADORES PARA UN MÉXICO COMPETITIVO”

26 DE ABRIL DE 2011

Redes Móviles como con la consulta, levantada en diciembre pasado, sobre la licitación número 22.

Y en términos de espectro que es un debate fundamental, me parece que nos falta como país. Lanzamos una consulta pública sobre licitaciones. Es decir, me parece que hay suficientes elementos para si bien no calificar a la Comisión como una comisión perfectamente transparente, tampoco creo que pueda yo compartir en extenso el señalamiento de opacidad.

En cuanto a inclusión, comparto plenamente el diagnóstico que hacen los especialistas al señalar que es necesario que existan mecanismos efectivos para que en el proceso de formulación de la política regulatoria participen, de alguna manera, los principales afectados. Y esto no sólo se refiere a la participación directa de los distintos operadores que pudieran tener un interés jurídico en una materia particular, sino también, y particularmente, de los consumidores. Lo cierto es que cuando hablamos de autonomía, mi respuesta inmediata es que el único que ha estado verdaderamente alejado y ausente de las decisiones de la Cofetel son los consumidores.

¿Qué se ha hecho y qué falta en materia de inclusión? En primera instancia, y como todos ustedes saben, hace unos días instalamos el Consejo Consultivo de la Cofetel. El Consejo Consultivo es un cuerpo representativo, plural e independiente que acercará a la Cofetel con las preocupaciones de cada uno de los actores relevantes en la industria, con énfasis en los consumidores.

Por primera vez en la historia, hemos creado un área específica de atención al consumidor, misma que se verá reflejada en el Reglamento Interno, aunque ya empezó a operar desde el mes pasado.

Esta semana lanzaremos, junto con la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco), el primero de una serie de micrositiros para la recepción de quejas en materia servicios que permitirán mejorar la comunicación entre el usuario y nuestro órgano regulador.



COMISIÓN ESPECIAL PARA LA COMPETITIVIDAD

PRESENTACIÓN DEL LIBRO “FORTALECIMIENTO DE LOS ÓRGANOS REGULADORES PARA UN MÉXICO COMPETITIVO”

26 DE ABRIL DE 2011

En próximas semanas lanzaremos el SIET, Sistema de Información en Telecomunicaciones.

Finalmente, robustez, aquí me separo por completo de quienes han opinado que la Cofetel cuenta con la estructura necesaria para cumplir con su responsabilidad. Evidentemente no se trata sólo de mayores recursos, pero de nueva cuenta si las comparaciones van a ser con organismos como Ofcom, FCC o Anatel (*Agência Nacional de Telecomunicações*), bastaría también con ver las enormes diferencias en términos presupuestales o echar un vistazo a las recomendaciones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) en materia de verificación y supervisión, que señala un déficit anual de 500 millones de pesos en la materia. Vamos, para hablar de prospectiva, la Cofetel debe ser una de las muy pocas instancias reguladoras de telecomunicaciones que no cuenta con un área especializada en materia de planeación y administración de espectro o que tiene a sus 500 funcionarios divididos en cuatro edificios regados por toda la ciudad.

¿Qué se ha hecho y qué falta para robustecer a la Cofetel? Consolidar todo lo que aquí se ha dicho (Reglamento Interno de la Cofetel, Consejo Consultivo, establecer agendas de largo plazo) más: revisar su presupuesto; Por ridículo que parezca, buscar nuevas instalaciones y acercarse a financiamiento extranjero.

Conclusiones:

1. Por lo tanto, identifico cinco grandes cualidades de un órgano regulador, debe reunir: eficiencia, eficacia, inclusión, predecibilidad y transparencia y dotarlo de recursos suficientes.
2. Las expectativas deben siempre, me parece, empatarse con lo que se tiene en cada uno de estos rubros.

COMISIÓN ESPECIAL PARA LA COMPETITIVIDAD



PRESENTACIÓN DEL LIBRO “FORTALECIMIENTO DE LOS ÓRGANOS REGULADORES PARA UN MÉXICO COMPETITIVO”

26 DE ABRIL DE 2011

3. Las experiencias internacionales son útiles, pero no la panacea. El mercado mexicano, como ya lo decía el diputado Cinta, es el más concentrado en el mundo, y eso por lo menos al órgano regulador le imprime una serie de retos que no enfrentan otros reguladores en el resto del planeta; y su sistema jurídico (con un abuso evidente de recursos legales) obligan a una receta local.
4. La receta es responsabilidad de todos, no exclusiva de la Cofetel.

Finalmente tres comentarios y dos propuestas; yo olvidé en la parte de fortalecimiento institucional mencionar la urgencia de fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil, es decir, urge de verdad tener grupos de consumidores mucho más informados, mucho más participativos.

Lo he repetido con Observatel, para mí, bienvenidas todas las organizaciones que vigilen al órgano regulador, nada más que nos hagan un favor, también échenle un vistazo a los regulados y a los medios de comunicación.

Otro tema, la iniciativa de la Comisión Especial para la Competitividad, la opinión de la Cofetel respecto a esta iniciativa ha sido enviada formalmente vía Gobernación. Está llena de buenos comentarios, que no quise emitir aquí, porque justo en estos momentos estamos viendo varios temas con senadores, y no quise herir susceptibilidades, francamente.

Pero de verdad, también coincido con los comentarios positivos que aquí se han emitido respecto a la iniciativa. Me parece de las cosas más serias que hemos leído en la Comisión. Tercero, la parte de la iniciativa que no se mencionó, a mí a veces me da un poco de risa hablar de la autonomía, cuando el nombramiento de un funcionario de la Cofetel pasa por tres instancias del gobierno federal.

¿Qué clase de autonomía podemos estar discutiendo, cuando me tardo cinco o seis meses para nombrar a un funcionario de la Comisión? El tema de la capacitación que mencionó Alfonso



COMISIÓN ESPECIAL PARA LA COMPETITIVIDAD

PRESENTACIÓN DEL LIBRO “FORTALECIMIENTO DE LOS ÓRGANOS REGULADORES PARA UN MÉXICO COMPETITIVO”

26 DE ABRIL DE 2011

Carballo hace unos momentos me parece fundamental; la asimetría que hay con los salarios que perciben unos y otros, pero en fin, me cuesta mucho trabajo hablar de eso, porque finalmente cuando uno habla de los salarios a los colegas es un poco incómodo, pero sin duda alguna es un factor importante.

Y las dos propuestas sería hablar de una ronda de preguntas y respuestas; yo no tendría inconveniente si mis colegas no la tienen, y la segunda propuesta es que nos permitan hacer una segunda edición de este libro, y presentar nuestra propia óptica.

Muchas gracias por su atención.