

Telecomunicaciones de México

Competitividad de los Servicios Telegráficos en el Mercado de Transferencias de Fondos

Auditoría Especial: 11-1-09KCZ-06-0103

DE-077

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos en la Normativa Institucional de la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011, considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

Objetivo

Fiscalizar que el proceso utilizado por Telecomunicaciones de México para incrementar su participación en el mercado de transferencias de fondos, se realizó conforme a los planes, estudios y programas.

Alcance

Comprendió la revisión de los documentos para elaborar los estudios de mercado sobre condiciones tarifarias, calidad de servicios y coberturas propias de la competencia, que incrementan la participación de Telecomunicaciones de México (TELECOMM) en el mercado de transferencias de fondos.

Antecedentes

El 20 de agosto de 1986 se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto que creó Telégrafos Nacionales, como un organismo descentralizado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo objeto principal fue la prestación del servicio público de telégrafos.

El 17 de noviembre de 1986, se publicó en el mismo medio de difusión oficial el Decreto por el cual se modificó la denominación de Telégrafos Nacionales por la de Telecomunicaciones de México (TELECOMM), con objeto de proporcionar los servicios públicos de telégrafos y los de telecomunicaciones, así como los de carácter prioritario directamente relacionados con ellos.

Con base en esas modificaciones, las principales atribuciones otorgadas a TELECOMM fueron las de percibir y administrar los ingresos generados por los servicios que preste, así como ejercerlos conforme a su presupuesto autorizado; participar en organismos y foros internacionales; incorporar los avances tecnológicos en la prestación de sus servicios, y, en general, realizar y celebrar los actos jurídicos necesarios para el desarrollo de sus funciones.

En el Programa Institucional de Telecomunicaciones de México 2008-2012, TELECOMM presentó los objetivos por cumplir para ese periodo, de los que destacan los siguientes:

- Mejorar la calidad de los servicios telegráficos¹ para incrementar su participación en el mercado de transferencia de fondos.
- Continuar la diversificación de nuevos servicios para satisfacer plenamente las necesidades de los usuarios.

Dichos servicios se prestan por medio de 1,588 oficinas ubicadas en 1,093 municipios en todos los estados del país, conectadas mediante red terrestre y satelital, y ofrece además de los servicios de giros telegráficos y telegramas, servicios como el pago de nómina y pensiones, pago de servicios (teléfono, agua, energía eléctrica), televisión de paga, boletos de avión, abonos por compras a domicilio, recaudación de impuestos y derechos con algunos gobiernos estatales; así como pagar a los beneficiarios de los programas sociales del Gobierno Federal y efectuar en cualquier oficina telegráfica operaciones bancarias.

La finalidad de TELECOMM es tener mayor presencia en zonas urbanas y rurales de ingresos bajos, a efecto de ser un medio de comunicación e integración con el resto del país y una vía accesible para las transferencias de dinero de aquellas personas que no tienen las posibilidades de contar con servicios financieros que ofrece la banca comercial.

En términos de los artículos 74, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 13, fracción II, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, en las auditorías de desempeño sólo se promoverán Recomendaciones al Desempeño; por tanto, y dado que se determinaron deficiencias e irregularidades en la auditoría núm. 302 "Operación de Servicios Telegráficos", de tipo de desempeño, que podrían ameritar la formulación de una Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria, se optó por abrir una auditoría especial, a fin de proceder a emitir una acción de tipo correctivo por la inobservancia de las disposiciones normativas en que incurrieron servidores públicos de TELECOMM.

Resultados

1. Evaluación del diseño del sistema de control interno

Se constató que el diseño del sistema de control interno de TELECOMM ofrece seguridad, salvo por las deficiencias detectadas en el ambiente de control, relativas a la incongruencia y falta de claridad de funciones asignadas tanto a la Subdirección de Comercialización de Servicios Telegráficos en el Manual de Organización Institucional de Telecomunicaciones de México, como a la Gerencia de Estudios Económicos y Asuntos Internacionales, en el Manual de Procedimientos de la Gerencia de Estudios Económicos y Asuntos

¹ Los servicios telegráficos se clasifican en tres tipos: financieros: incluyen el giro telegráfico nacional e internacional, pago de apoyos de programas sociales y transferencia electrónica de dinero; comunicación: incluye la emisión de telegramas en los ámbitos nacional e internacional; servicios por cuenta de terceros: consideran el pago de nóminas y pensiones, cobranza de servicios, y cuentas de ahorro popular.

Internacionales, respecto a la facultad de ambas áreas para realizar estudios de mercado sobre condiciones tarifarias, calidad de servicios y coberturas propias de la competencia.

Véase acción(es): 11-1-09KCZ-06-0103-01-001

2. Elaboración de estudios de mercado

Con el documento “Remesas Nacionales Investigación de Mercado octubre 2011”, se comprobó que TELECOMM analizó el comportamiento del mercado de remesas nacionales para evaluar su participación en el mercado, la calidad del servicio proporcionado y los precios de los servicios que presta, cuyos principales resultados consistieron en que la participación de TELECOMM en el mercado de remesas disminuyó en un 35.0%, ya que en 2004 fue de 59.0%, y en el año evaluado (2011) fue del 24.0%; en la calidad del servicio, a diferencia de sus competidores, la entidad fija requisitos al usuario de primera vez; los horarios de servicios en ventanilla son limitados en comparación con su competencia, y en los precios de los servicios, TELECOMM ocupó el cuarto puesto de nueve prestadores de servicios de envío de dinero.

Con el documento “Estudio Mystery Shopper, evaluación de calidad de las diferentes sucursales en las cuales se pueden recibir y hacer envíos por Wester Union”, se comprobó que TELECOMM utiliza este documento para evaluar el control de calidad de los servicios que presta Wester Union, por medio de visitas por agente para realizar evaluaciones directas de envío o recepción de dinero, cuyos resultados revelaron que en el envío de dinero, el 10.0% de las evaluaciones fueron “no enviadas”, y que los envíos exitosos mejoraron respecto a 2010; en relación con los cobros, el 7.0% de las evaluaciones fueron “no cobradas”, debido a que los cajeros no recabaron toda la información requerida, y no proporcionaron el número 01800 para atención a clientes.

Se concluye que los documentos “Remesas Nacionales Investigación de Mercado octubre 2011” y “Estudio Mystery Shopper, evaluación de calidad de las diferentes sucursales en las cuales se pueden recibir y hacer envíos por Wester Union” no corresponden a los estudios de mercado sobre condiciones tarifarias, calidad de servicios y coberturas propias de la competencia que debiera elaborar TELECOMM, ya que no incluyen la totalidad de los elementos considerados en la “Metodología para la elaboración de los estudios de mercado”, como se describe a continuación:

ASPECTOS QUE NO SE INCLUYERON EN LA ELABORACIÓN DE ESTUDIOS DE MERCADO		
Núm.	Aspecto	Puntos a analizarse
1	El Consumidor	<ul style="list-style-type: none"> • Sus motivaciones de consumo. • Sus hábitos para hacer uso de los servicios. • Sus opiniones sobre los servicios y los de la competencia. • Su aceptación de precio, preferencias, etc.
2	El Producto	<ul style="list-style-type: none"> • Test sobre su aceptación. • Test comparativos con los de la competencia.
3	El Mercado	<ul style="list-style-type: none"> • Estudios a priori y a posteriori de la realización de una campaña, en función de los resultados obtenidos. • Estudios sobre eficacia publicitaria.
4	Análisis de las Clases de Mercados	<ul style="list-style-type: none"> • Mercado potencial. • Mercado meta. • Mercado real.
5	Características de Nuestro Mercado Meta	<ul style="list-style-type: none"> • La situación del mercado. • El entorno nacional. • El sector específico.

FUENTE: TELECOMM, Metodología para la Elaboración de Estudios de Mercado.

Adicionalmente, se proporcionaron 11 oficios como documentación soporte de las autorizaciones referentes a las tarifas aplicadas y diversas gestiones sobre los servicios prestados por TELECOMM; sin embargo, tampoco corresponden a las solicitudes, acciones, aprobaciones y autorizaciones realizadas para la elaboración de los documentos presentados como “estudios de mercado”.

Véase acción(es): 11-1-09KCZ-06-0103-01-002
11-9-09KCZ-06-0103-08-001

Acciones

Recomendaciones

11-1-09KCZ-06-0103-01-001.- Para que Telecomunicaciones de México modifique y actualice su Manual de Organización Institucional y los manuales de procedimientos, a fin de definir con claridad las funciones y responsabilidades de las dos áreas que intervienen en la elaboración de los estudios de mercado sobre condiciones tarifarias, calidad de servicios y coberturas propias de la competencia. [Resultado 1]

11-1-09KCZ-06-0103-01-002.- Para que Telecomunicaciones de México elabore los estudios de mercado sobre condiciones tarifarias, calidad de servicios y coberturas propias de la competencia, a fin de que dichos estudios cumplan con el contenido y las características que se establecen en la metodología para su elaboración. [Resultado 2]

Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria

11-9-09KCZ-06-0103-08-001.- Ante el Órgano Interno de Control en Telecomunicaciones de México para que realice las investigaciones pertinentes y, en su caso, inicie el procedimiento administrativo correspondiente, por los actos u omisiones de los servidores públicos que en su gestión no elaboraron los estudios de mercado sobre condiciones tarifarias, calidad de

servicios y coberturas propias de la competencia, de acuerdo con la "Metodología para la Elaboración de Estudios de Mercado". [Resultado 2]

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 2 observación(es) la(s) cual(es) generó(aron): 2 Recomendación(es) y 1 Promoción(es) de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria.

Dictamen: negativo

La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo y alcance establecidos; y se aplicaron los procedimientos de auditoría que se estimaron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen, que se refiere sólo a las operaciones revisadas.

La Auditoría Superior de la Federación considera que Telecomunicaciones de México no cumplió con las disposiciones normativas aplicables para contar con elementos que pudieran contribuir al incremento de su participación en el mercado de transferencias de fondos, como se precisa en los resultados que se presentan en el apartado correspondiente de este informe, donde destaca que no se elaboraron los estudios de mercado sobre condiciones tarifarias, calidad de servicios y coberturas propias de la competencia, de conformidad con la "Metodología para la elaboración de los estudios de mercado", y que en su manual de organización y de procedimientos no se definieron con claridad las áreas responsables de elaborar esos estudios de mercado.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Evaluar el diseño del sistema del control interno de TELECOMM, respecto de la elaboración de estudios de mercado sobre condiciones tarifarias, calidad de servicios y coberturas propias de la competencia.
2. Comprobar que, durante el ejercicio fiscal de 2011, TELECOMM realizó estudios de mercado sobre condiciones tarifarias, calidad de servicios y coberturas propias de la competencia.

Áreas Revisadas

La Dirección Comercial y la Dirección de Planeación de TELECOMM.

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

Durante el desarrollo de la auditoría practicada, se determinaron incumplimientos de las leyes, reglamentos y disposiciones normativas que a continuación se mencionan:

1. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: Artículo 19.
2. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: 21, fracción IV, del Estatuto Orgánico de Telecomunicaciones de México; numeral 14, apartado II.2 "Directivo", norma primera "Ambiente de Control", inciso d), del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno; función 1 de la Gerencia de Estudios Económicos y Asuntos Internacionales del Manual de Organización Institucional de Telecomunicaciones de México; Política Específica 1 y numeral 1 del "Procedimiento de Elaboración de Diversos Estudios Económicos", del Manual de Procedimientos de la Gerencia de Estudios Económicos y Asuntos Internacionales, y Metodología para la Elaboración de Estudios de Mercado.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para promover las acciones derivadas de la auditoría practicada, encuentran su sustento jurídico en las disposiciones siguientes:

Artículo 79, fracción II, párrafos tercero y quinto y fracción IV, párrafos primero y penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 6, 12, fracción IV; 13, fracciones I y II; 15, fracciones XIV, XV y XVI; 32; 39; 49, fracciones I, II, III y IV; 55; 56, y 88, fracciones VIII y XII, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinadas por la Auditoría Superior de la Federación, y que se presentó a esta entidad fiscalizadora para los efectos de la elaboración definitiva del Informe del Resultado.

TELECOM manifestó, mediante el oficio núm. 300.A.089 del 6 de febrero de 2013, respecto de las observaciones determinadas, lo siguiente:

Resultado Núm. 1 Con Observaciones y Acciones

“Para resolver lo relativo a la duplicidad de funciones, se señala que en la sesión 96 de la Junta Directiva efectuada el 11 de octubre de 2011, se aprobaron las modificaciones al Estatuto Orgánico de TELECOMM y que entre otros puntos, se acordó la modificación a la

estructura de la Comercial, convirtiéndose en Dirección Comercial de Servicios Financieros Básicos. En esta modificación se integró a Subdirección de Nuevos Servicios y Mercados, que tiene como función “Coordinar el desarrollo de los estudios de mercado de los servicios financieros básico...

”Asimismo, se hace de su conocimiento que los Manuales asociados a las funciones de la Dirección Comercial de Servicios Financieros Básicos están en proceso de formalización y que conforme al calendario estaría en consulta electrónica a partir de junio de 2013”.

Resultado Núm. 2 Con Observaciones y Acciones

“Los estudios que realiza el área Comercial están asociados a la comparación con la competencia en tópicos específicos que previo a su realización se establecen como objetivos. No son incluidos todos los puntos establecidos en la metodología referente a la Investigación de Mercados, debido entre otros, a los tiempos para su realización, así como al nulo presupuesto que existe para publicidad en TELECOMM. Es por ello que en el documento de Remesas Nacionales, se señala que los objetivos específicos son: conocer cómo se comporta el mercado de remesas nacionales; identificar áreas de oportunidad que eviten se continúe generando baja en el servicio, y buscar opciones para actualizar el servicio.

”Para lograr lo anterior, en el documento de la investigación realizada en sitio, se presentó lo siguiente:

Calidad del servicio:

- a) Forma de expedición
- b) Calidad del servicio
- c) Características de los documentos para expedición
- d) Tiempo de atención en ventanilla

Atributos del producto

- a) Atributos directos al producto
- b) Cobro en red
- c) Aclaraciones y correcciones
- d) Caducidad
- e) Confianza en el servicio
- f) Inclusión de texto en el recibo
- g) Tiempo de entrega de la remesa

Horarios y atención en ventanilla

- a) Horarios de atención
- b) Protocolo y atención en ventanilla
- c) Identificaciones para realizar cobro de la remesa

La ubicación y cobertura de la competencia

- a) Ubicación
- b) Cobertura
- c) Integrantes de las redes de expedición y pago

Precio del servicio en:

- a) Elektra
- b) Coppel
- c) Famsa
- d) Bansefi
- e) Banorte
- f) Bancomer
- g) Banamex

”Es importante aclarar que la investigación se hizo en sitio en cada una de las empresas e instituciones bancarias referidas en el documento y que el detalle del análisis se enfoca principalmente en las operaciones no bancarizadas, las cuales corresponden a la competencia real de TELECOMM. Adicionalmente se señala que previo al estudio se llevaron a cabo 826 encuestas a usuarios en diversas oficinas telegráficas, logrando una muestra en 20 entidades de la República Mexicana, para conocer la naturaleza del usuario, preferencias y satisfacción del servicio que se ofrece en la red de TELECOMM, concluyéndose que existe potencial y que es altamente requerido; sin embargo, se están incursionando opciones más económicas y eficientes en el mercado.”