

CAPITULO 3. LA REGULACION Y LA POLITICA DE COMPETENCIA EN MEXICO

3.1 Antecedentes

La promoción de competencia en México no es nueva, la Constitución de 1857 fue la primera ley pro – competitiva en el mundo. También la Constitución de 1917 consideró la importancia de la competencia para el desarrollo de la economía. Desafortunadamente, el hecho de que la promoción de la competencia se considerara en las leyes no ha significado que realmente exista dicha situación.

De hecho, la existencia de situaciones contrarias a la competencia han sido más bien la regla que la excepción en la economía mexicana. Desde tiempos coloniales los monopolios han tenido una importante presencia, por ejemplo, aquellos referidos a la explotación comercial de las ciudades como Veracruz y México, tales monopolios en su mayoría eran controlados por el Estado o bien eran concesiones hechas a personas cercanas a la Corona. En los tiempos de los liberales, no obstante la Constitución de 1857, los monopolios de las haciendas fueron la norma.

En el siglo XX, la referencia importante es el artículo 28 de la Constitución de 1917, donde se prohíbe la existencia de monopolios y se señalan las actividades económicas exclusivas del Estado. En el artículo 28 constitucional, se estableció la prohibición de actitudes que dañaran a los consumidores y aunque, el artículo es de carácter general, se hace una mención especial de los bienes de consumo necesarios. Miguel de la Madrid señala, “el sistema mexicano es una economía de mercado porque la Constitución establece y protege la libre concurrencia o competencia y prohíbe los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos así como las prohibiciones a título de protección a la industria.”¹

¹ Y agrega, el artículo 28 establece que la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tengan por objeto obtener el alza de precios ; todo acuerdo , procedimiento, convenio de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social. Miguel de la Madrid Hurtado, “Notas sobre las bases Constitucionales de la Política de Desarrollo”, en *Comercio Exterior*, num. 3, marzo de 1999, p.193.

En realidad, las características de la economía mexicana permitieron el nacimiento de importantes monopolios privados a cambio de apoyo político y económico. Aunque en su mayoría se crearon monopolios públicos, entre ellos, el petróleo, la electricidad, el servicio telefónico, el correo, entre otros. Tal situación generó una gran ineficiencia y la captura de grandes rentas por parte de los monopolistas.

“Este precepto (la prohibición de prácticas anticompetitivas), refrendado y ampliado posteriormente por la Constitución de 1917, refleja la directriz fundamental de la legislación antimonopólica en México. Sin embargo, hay que reconocer que era letra muerta, ya que en el país, interesado en promover el crecimiento económico a toda costa junto con la carencia de una autoridad reguladora de las conductas antimonopólicas, se propició el silencio de la autoridad gubernamental ante el surgimiento de numerosos monopolios que controlarían el sector industrial y comercial del México contemporáneo. En la práctica, la intención del legislador se tradujo así en un catálogo de buenos deseos.”²

En 1934, se decretó la Ley Reglamentaria del Artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios, dicha ley facultaba al Ejecutivo Federal para imponer precios máximos o restringir la producción en los bienes considerados necesarios; limitar la entrada a alguna industria, si a su juicio existían demasiadas empresas; no consideraba monopolio a las empresas de servicios públicos concesionados o con participación estatal, aún cuando no operaran en áreas prioritarias. Pero en 1936, el Congreso “expidió un reglamento que virtualmente nulificó casi del todo su posible efecto.”³

En 1950, se expidió la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo en Materia Económica, que permitía el control de precios a través de la fijación de los mismos por parte del Ejecutivo para una gran variedad de bienes (alimenticios de consumo generalizado, vestido, materias primas, artículos producidos por "ramas importantes", así como los servicios que afectarían la producción, distribución y comercialización de las mercancías anteriores). Esta ley además,

² Heftye, Fernando, “Promoción y protección de la competencia en legislaciones sectoriales y tratados internacionales”, en *Informe de Competencia Económica*, CFC, segundo semestre de 1996, México, p. 136.

³ Fárber y G. Martínez, *Desregulación económica (1989 – 1993)*, FCE, México, 1994, p. 296. Los autores además comentan: tanto el esquema generalizado de proteccionismo como los controles de precios y de producción quitaron sentido a esa política. Y es que no habría sido congruente tener, por un lado, una estructura de protección contra la competencia, para ciertas empresas, y por otro lado un esquema realmente operante de combate a monopolios.

facultaba al Ejecutivo Federal para establecer las formas de distribución o la importación de las mercancías y el racionamiento cuando a su juicio la oferta fuera insuficiente.⁴

De tal forma, las regulaciones existentes más que corregir la existencia de monopolios sirvieron para reforzarlos al servir como barreras a la entrada de otras empresas, situación que se profundizó debido a la etapa de economía cerrada vivida en México hasta 1980. En realidad las regulaciones no fueron un método destinado efectivamente a corregir las fallas del mercado, por ejemplo, la propiedad pública fue más un recurso para mantener y controlar los sectores estratégicos de la economía en manos del gobierno o bien para cumplir la función social de crear empleos e incluso dar alimentos y servicios básicos a precios bajos, que una forma de evitar ineficiencias. Antes del proceso de desregulación y mejora de las regulaciones, éstas se referían más a una serie de papeleos y trámites que al cumplimiento de una restricción o norma de carácter microeconómico.

“Las instituciones, así como los derechos de propiedad que se derivan de ellas, no siempre son los adecuadas para promover el desarrollo económico. La historia es rica en ejemplos de insuficiente o inadecuada especificación de derechos de propiedad que han conducido a resultados económicos ineficientes y a la larga han llevado al atraso a distintas sociedades. El surgimiento de monopolios y de estructuras de mercado ineficientes ha estado ligado a deficiencias institucionales. Cuando no existen reglas claras para la competencia ni se tiene certidumbre sobre los derechos de propiedad, los agentes invierten en actividades rentistas de bajo riesgo.”⁵

Por lo tanto, no existen argumentos suficientes para creer que la economía mexicana realmente era de mercado y mucho menos para pensar en un gobierno promotor de la competencia. Nunca se creó un organismo especializado en la vigilancia del cumplimiento del artículo 28 ni se fomentó la existencia de competencia en los mercados. Es decir, no basta establecer en papel la competencia, deben crearse condiciones propicias para su

⁴ Ambas leyes fueron derogadas en 1992, la abrogación de tales leyes formaba parte del proceso de creación de la Ley Federal de Competencia Económica.

⁵ Bosch, Pedro, “La política de competencia, un mecanismo promotor de la democracia económica”, en *Informe de la Comisión Federal de Competencia*, México, 1997, p.156.

desarrollo. Una de tales condiciones es la creación de un conjunto institucional y organizacional que lleve a cabo los procesos de regulación y política de competencia.

3.2 ¿Por qué no existía la competencia en los mercados mexicanos?

Las características de la economía mexicana fueron el factor más importante para no crear ni instituciones ni organismos encargados de promover y propiciar la competencia en los mercados. La aplicación de la ley antimonopolios contenida tanto en la Constitución de 1857 como en la de 1917, no ocurrió en la práctica. En contraste, en países como los Estados Unidos e Inglaterra, la promoción de la competencia o bien la instrumentación de regulaciones han tenido desde el siglo XIX una presencia importante. Aunque es necesario tomar en cuenta que las características de esas economías desde entonces han diferido totalmente de las existentes en nuestro país. En aquéllos países ha existido generalmente una gran participación privada en la economía y la competencia entre las empresas en varias industrias ha sido importante.

Algunas razones del poco énfasis en la regulación y la política de competencia fueron:

- **Proceso de sustitución de importaciones.** A partir de finales de la Segunda Guerra Mundial, México adoptó una estrategia de desarrollo basada en la sustitución de importaciones. Se cerraron las fronteras a las importaciones de algunos bienes, principalmente de consumo no durable que eran los de mayor demanda debido a la expansión del mercado interno, con el fin de proteger la industria nacional, se aplicaron exenciones de impuestos en algunos sectores específicos, el Estado creó la infraestructura necesaria para estimular la industrialización, además de establecer un esquema de subsidios y controles de precios. El campo mexicano desempeñó en este periodo un papel muy importante, a pesar de no constituir en sí el eje del desarrollo económico: representó una reserva importante de mano de obra, alimentos y materias primas baratas, así como divisas que permitían financiar por lo menos en parte las importaciones de bienes de capital.⁶

⁶ La información de este apartado se basa en el trabajo de Javier Aguilar Alvarez, "Características esenciales de la Ley Federal de Competencia Económica", CFC, México, Tomado de la página de Internet de la CFC.

- **Control de precios y participación estatal en la actividad económica.** Durante el periodo de sustitución de importaciones “... los controles directos se justificaron por dos motivos centrales. Por un lado los altos costos de transporte y transacción, a la falta de información, o a la ausencia de regulaciones adecuadas. En ocasiones, el resultado de las fuerzas de mercado fue poco eficiente y se alejó de los objetivos sociales. Cuando esto sucedía, los controles directos aparecían como una opción útil para aumentar la eficiencia o alcanzar dichas metas, considerando sobre todo la ausencia de instrumentos alternativos que permitieran al Estado alcanzar estos fines. Por otro lado, la organización comercial e industrial de ese entonces, propició la protección de las industrias incipientes y buscó alcanzar niveles de autoabastecimiento del mercado nacional, superiores a los que se consideró resultarían de sujetar a la industria a la competencia internacional. La industria recibía protección para permitirle contar con un periodo de gestación sin interferencia de la competencia internacional. Se pensó que de esta manera las industrias protegidas competirían posteriormente en el extranjero para ganar eficiencia y que esa eficiencia repercutiría en el mercado doméstico. Así, la economía nacional estaría en una situación ideal: el consumidor doméstico tendría productos baratos y de calidad y la industria nacional lograría las escalas necesarias para proveer esos bienes y servicios.”⁷

El Estado también se encargó de invertir en la creación de empresas dedicadas sobre todo al desarrollo de infraestructura porque tanto los montos como el riesgo de la inversión eran elevados. La creación de estas paraestatales tuvo como objetivo asegurar el abastecimiento de productos y servicios, como energía eléctrica, acero y bienes intermedios, ya que en estos años se consideraban indispensables para cualquier país en vías de industrialización. La existencia de monopolios públicos o naturales hizo pensar que éstos no buscarían maximizar beneficios sino el bienestar social y quizás así fue, pero tampoco se pensó en maximizar los recursos utilizados y menos aún se tenían en mente aspectos relacionados a la eficiencia e innovación.

- **Incentivos fiscales.** Entre los principales incentivos fiscales para la industria en esta época, se encuentran la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias, la cual exoneraba de

⁷ Presidencia de la República, “Exposición de motivos para la creación de la LFCE”, p. VI.

pagar impuestos federales a las empresas que no superaban cierto umbral de capital. Posteriormente este ordenamiento legal fue derogado por la Ley de Industrias de Transformación, que exentaba de los impuestos a la importación, exportación, timbre y superprovecho, a las industrias que reunían ciertas características en cuanto a monto de capital, proporción de mano de obra y otras. Más tarde se decretaron dos nuevas leyes, la Ley de Fomento de Industrias de Transformación en 1946 y la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias en 1954, en la primera se ampliaba el periodo de exención de impuestos hasta por 10 años, previendo incluso la posibilidad de obtener una prórroga en la exención, una vez transcurrido el primer periodo, mientras que en la segunda se otorgaba franquicias fiscales a empresas, que si bien no tenían montos de capital bajos, se consideraba garantizarían la sustitución de importaciones de bienes de consumo y algunas materias primas industriales. La Ley de Fomento a las Industrias Nuevas y Necesarias fue abrogada en diciembre de 1975. Otros estímulos fiscales a la industria fueron proporcionados durante los años setenta por el Decreto de Descentralización de Industrias.⁸

Además, en muchas ocasiones a fin de incentivar la inversión privada, especialmente la extranjera, se permitieron muchas libertades a las empresas y nunca se restringió su actuación en ningún aspecto. Esto dio como resultado la existencia de monopolios creados artificialmente.

- **Proteccionismo.** A lo largo de 4 décadas, la mentalidad empresarial mexicana estuvo fuertemente ligada al proteccionismo gubernamental y la ausencia de competencia; como resultado "la industria nacional, al tener asegurado el mercado doméstico, tuvo pocos incentivos para competir internacionalmente y prefirió proveer al mercado nacional con productos que frecuentemente eran de baja calidad y alto precio. Si en un principio, se dio un impulso a una naciente industria manufacturera, eventualmente el costo de la ineficiencia fue dominante. En un intento por contener la fuerzas monopólicas derivadas de la ausencia de competencia vigorosa, la política comercial e industrial descansó en los

⁸ Guillén, H., *Orígenes de la crisis en México. 1940/1982*, Era, México, 1984, p. 37, en Aguilar Alvarez, op. cit.

elementos de control directos, ya sea sobre los precios o con la participación directa del Estado en las actividades productivas.”⁹

Por otra parte, la etapa en que la economía fue cerrada, no requería de ninguna regulación; las importaciones eran en su mayoría de maquinaria y equipo (bienes que no se producían en México); no existía competencia para las empresas nacionales y por tanto, sus productos eran los únicos disponibles. El resultado fue la inexistencia de incentivos para regular correctamente la economía, que por ejemplo, durante el desarrollo estabilizador se comportó de excelente forma, es decir, no había indicios de problemas.

En resumen, en México nunca hubo un espacio claro para la actuación del mecanismo de mercado (por lo menos hasta antes de mediados de la década de los ochenta), la economía siempre estuvo supeditada a las decisiones del Estado. La inexistencia un ambiente competitivo implicaba una necesidad de regulación bien diseñada pero en la mayoría de los casos la regulación obstaculizó la competencia. De hecho, las políticas industriales consistieron en estímulos fiscales pero no se avanzó a una etapa donde se crearan políticas de competencia. En un primer momento, se debió a la etapa de desarrollo hacia adentro y posteriormente al afán de captar inversión extranjera, por lo cual no se reguló el comportamiento de muchas empresas, desafortunadamente tampoco se desarrolló la competencia en los mercados.

No obstante las anteriores consideraciones, “no fue privativo de nuestro país (el que no se promoviera la competencia y no se crearan entes reguladores). El desarrollo de la legislación y de la política de competencia en América Latina no puede ni debe tener el mismo ritmo que en Estados Unidos y Europa. El objetivo mismo de sus política económicas es asimétrico. En América Latina, la finalidad de la estrategia económica consistía – y aún consiste – en promover su desarrollo; en los países desarrollados, por el contrario la política de competencia es una herramienta para regular su propio desarrollo.”¹⁰

⁹ Presidencia de la República, op. cit., p. VII.

¹⁰ Hefty, Fernando, op. cit., p. 136.

3.3 ¿Por qué surge y es necesaria la desregulación y la creación regulaciones eficientes en México?

La crisis de la deuda en 1982, fue el momento culminante del modelo de desarrollo adoptado por México hacía ya casi cuatro décadas, tal modelo a fin de lograr el rápido crecimiento y la mejora del bienestar social, permitió la creciente participación gubernamental en la economía, lo que en vez de ayudar a conseguir sus propósito provocó distorsiones, al controlar precios, proteger a la economía de la competencia externa y al utilizar el gasto público para subsidiar muchas actividades ineficientes.

“A principios de los 70’s la estrategia de desarrollo basada en la industrialización por la vía de sustitución de importaciones empezó a mostrar signos de agotamiento: debido a que la sustitución de importaciones estuvo sesgada hacia la producción de bienes de consumo no durable, fue necesario importar volúmenes crecientes de bienes de capital y materias primas para la industria manufacturera, lo cual generó desequilibrios importantes en la balanza comercial del país. Dichos desequilibrios no se podían financiar mediante inversión extranjera debido, a las restricciones legales y la falta de seguridad jurídica para el capital externo. El único medio al alcance fue el endeudamiento externo y el incremento creciente de las exportaciones de petróleo. El endeudamiento a partir de 1977 fue también en parte producto de elevadas inversiones en el sector petrolero, que llegaron a representar casi el 20 de la inversión pública durante el sexenio del Presidente José López Portillo.”¹¹

De tal forma, en 1982, la vulnerabilidad de la economía quedó más que demostrada debido a que su desempeño estaba fuertemente ligado a factores como los precios del petróleo y las tasas de interés mundiales, es decir, a factores de carácter externo. Tal situación significó la imposibilidad de utilizar el gasto de gobierno para dar subsidios, por ello, de forma gradual los precios y las tarifas de los bienes públicos fueron reajustándose. Los objetivos eran, por un lado, disminuir el gasto público a fin de evitar distorsiones y reforzar el control del gobierno sobre las variables macroeconómicas. Por otra parte, el gobierno fue disminuyendo su papel como agente económico de forma que el mercado llegará a convertirse en el mecanismo para asignar recursos y lograr eficiencia económica.

¹¹ Aguilar, Javier, op. cit.

Para ello, la economía mexicana ha venido sufriendo cambios a partir de 1982, con importantes procesos de privatización, liberalización comercial y desregulación, estos procesos se agudizaron a mediados de la misma década con la aparición de Consenso de Washington.¹² La implementación de esas reformas tenía y aún hoy tiene por objetivo ayudar al crecimiento y desarrollo de las economías subdesarrolladas, en un primer momento especialmente latinoamericanas y ahora inclusive las de Europa del Este y algunas asiáticas. A nivel mundial años antes este tipo de reformas habían sido desarrolladas por países como Inglaterra y los Estados Unidos, con el fin de adelgazar al Estado y limitar su participación en la economía.

En el caso de México, **el proceso de privatización** avanzó tal vez como nunca se ha visto en el mundo, en aproximadamente una década se privatizaron o bien fueron liquidadas un gran número de empresas, de las mil ciento cincuenta y una empresas del gobierno a principios de los años ochenta para 1999 solamente se mantenían alrededor de noventa.¹³ Dentro de las empresas privatizadas o liquidadas seguramente habrá algunas que actúan en sectores donde el Estado únicamente cumplía con una función social (producir bienes de primera necesidad o bien crear empleo), en manos de la iniciativa privada seguirán cumpliendo esta función pero sobretodo buscarán la eficiencia para lograr beneficios; sin embargo, el problema o bien la atención primordial puede presentarse en sectores donde el Estado actuaba por considerarlos monopolios naturales pero que debido a los avances tecnológicos han dejado de serlo permitiendo la inversión privada. Ejemplos son: la telefonía, los satélites, la petroquímica básica, el gas natural, entre otros.

Por su parte, **el proceso de liberalización** ha sido de una magnitud importante, intensificándose en 1985. El marco de sustento son los diferentes acuerdos internacionales con organismos multilaterales o bien con otras naciones. Por ejemplo, el acuerdo del GATT, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con Estados Unidos y Canadá creando el mercado más grande del mundo; el anterior hecho sirvió por decirlo de alguna de

¹² Según Williamson el Consenso de Washington incluye los siguientes diez puntos: disciplina fiscal, priorización del gasto público en educación y salud, reforma tributaria, tasas de interés determinadas por el mercado, tipo de cambio competitivo, políticas comerciales liberales, apertura a la inversión extranjera, privatización, desregulación, protección a la propiedad privada. Tomado de Shaid Javed Burki y Guillermo Perry, *Más allá del consenso de Washington . La Hora de la Reforma Institucional*, Washington, Banco Mundial, 1998, p. 8.

¹³ Ayala, José, *El sector público de la economía mexicana*, FE-UNAM, México, 1999, capítulos sobre empresa pública y privatización.

boleto directo a ser miembro de la OCDE, integrada por los países más desarrollados del mundo; México también está incorporado en la Organización Mundial de Comercio (OMC) que sustituyó al GATT; y además, firmó tratados bilaterales de comercio con Venezuela, Chile, Costa Rica, Colombia, Nicaragua, Colombia, Guatemala, Israel y con la Unión Europea que entrará en vigor en forma parcial en julio del 2000.

Los procesos de privatización y liberalización comercial, han significado un cambio no sólo coyuntural sino estructural de la economía mexicana.

“En los último 15 años aproximadamente México ha expandido la reforma regulatoria como un elemento central en una amplia transformación de una economía cerrada a una economía abierta y basada en el mercado. El rápido ritmo, el amplio ámbito y la profundidad de las reformas excedieron a las mismas en otros países de la OCDE, aún comparadas con las de las economías de mercado que estaban surgiendo en Europa del Este quienes recientemente se unieron a la OCDE. Dos décadas atrás, la economía mexicana estaba fuertemente regulada y protegida. Las industrias y servicios en muchas áreas fueron protegidas de la competencia nacional y extranjera. El gobierno federal operó miles de empresas en sectores que comprendían desde hoteles hasta la exploración y extracción de petróleo. Las exportaciones jugaban un papel limitado porque casi todas las industrias estaban concentradas en los mercados internos.”¹⁴

Para que México pudiera adoptar los procesos antes citados fue necesario un cambio en las reglas del juego. Desafortunadamente si bien el objetivo primordial fue facilitar el desarrollo de tales procesos no hubo una preocupación expresa por vigilar el desarrollo posterior de las empresas privatizadas o bien de los sectores liberalizados. La anterior situación, se puede verificar en el caso de la regulación; el cambio institucional que permitió la privatización de empresas públicas, no fue apuntalado por la creación de un organismo encargado expresamente de vigilar el posterior comportamiento de las mismas. En pocas palabras, las instituciones (y los organismos que de ellas surgen) no recibieron la relevancia que hasta hace poco se reconoció tienen.

¹⁴ OCDE, *Review of Regulatory Reform Summary*, París, 1999, p. 15.

No obstante, los importantes cambios provocados por la liberalización y la privatización, se ha reconocido que estas reformas de la primera generación, no han funcionado como se esperaba y aunque se han conseguido algunos buenos resultados de carácter macroeconómico, éstos no se han generalizado y no se ha podido abatir la pobreza y muchos de los problemas sociales, los cuales, por el contrario han aumentado. Inclusive muchas economías alrededor del mundo han sufrido crisis de gran magnitud como el caso de México y las economías del Sudeste Asiático.

“La privatización resulta significativa en tanto conduce a la modificación en el desempeño de las empresas por la vía del cambio en los objetivos e incentivos, los cuales determinan las acciones de los agentes involucrados en el manejo administrativo y en la propiedad de los activos. Pero existe evidencia de que más importante que la privatización es el cambio en las reglas competitivas y en las medidas que regulan la operación de los mercados.”¹⁵

“Uno de los objetivos de los procesos de apertura es inducir una mayor competencia y obligar a los productores nacionales a mejorar la calidad de la producción, o a reducir sus precios. Este objetivo no siempre se alcanza con la apertura debido a la existencia de sectores en los cuales los bienes tienen una naturaleza no comercializable.”¹⁶

Así dentro del cambiante marco descrito, una de las tareas peor realizadas por el gobierno ha sido la organización del papel de regulación y la promoción de la competencia en los mercados. Dicha tarea ha sido subestimada. Los organismos reguladores en el caso de México eran inexistentes, las regulaciones parecían ser más el resultado del cumplimiento de una formalidad que un verdadero instrumento de corrección de las fallas del mercado y del Estado mismo.

Consecuentemente, una de las principales tareas del gobierno en el futuro será la de colocar a la función de regulación y control en el marco de relevancia que cobra frente a las actuales relaciones de articulación social y poder económico. En ese contexto, la asignación a los

¹⁵ Bosch, Pedro, op. cit., p. 150.

¹⁶ Ibid., p. 150.

organismos reguladores de mayor poder para el cumplimiento de su misión específica pasa a ser una labor de máxima prioridad.

Por lo tanto, es necesario complementar las primeras reformas, en ese sentido se ha empezado por reconocer que el desarrollo de mercados a pesar de ser una condición necesaria no es suficiente si no viene acompañado de una serie de reformas institucionales. En ese tenor han sido las mismas organizaciones internacionales como el BM y la OCDE, quienes impulsaron la realización de las políticas de primera generación en muchos países, ahora han empezado a señalar la importancia de las instituciones para el buen funcionamiento de los mercados y por tanto para alcanzar el desarrollo económico. Inclusive son países como Estados Unidos, Japón e Inglaterra quienes están al frente de este esfuerzo.

El mayor esfuerzo respecto al reconocimiento de la importancia de las instituciones se puede observar en el proceso denominado por la OCDE “reforma regulatoria”. Este proceso se inició hace 15 años, en una primera etapa se compuso únicamente por las llamadas reformas de la primera generación como la privatización, desregulación, liberalización; hoy sin embargo, se reconoce la importancia de las instituciones para la creación de políticas públicas correctas, una de esas políticas públicas es la mejora en la calidad de las regulaciones existentes o bien la creación de nuevas regulaciones. A primera vista, no se nota nada diferente en la forma pero en el fondo estos procesos si son diferentes porque no sólo tienen como base una economía de mercado sino también el claro establecimiento de las reglas del juego entre las que destacan definición precisa de los derechos de propiedad y disponibilidad de la información necesaria para evitar incertidumbre y alcanzar un buen desempeño económico. Otra serie de importantes propuestas están siendo llevadas a cabo por el BM y se refieren a la mejora en los procesos desarrollados por el Estado con el fin de impulsar el desarrollo de los mercados.¹⁷

¹⁷ De la OCDE pueden consultarse publicaciones como *The OECD Report on Regulatory Reform 1997* y *OECD Review of Regulatory Reform 1999* (incluye a Estados Unidos, Japón, Holanda y México). Del BM, Burki y Perry, op. cit. y *el Estado en un Mundo Cambiante*, Nueva York, Oxford University Press, 1997.

“La reforma regulatoria se utiliza en el enfoque de la OCDE para referirse a los cambios que mejoran la calidad regulatoria, es decir, mejorar el desempeño, el costo o la calidad jurídica de las regulaciones y los correspondientes trámites gubernamentales. La reforma puede significar la revisión de una sola regulación, eliminar y reconstruir un régimen regulatorio en su totalidad, así como sus instituciones, o bien, mejorar el proceso de elaboración de regulaciones y de manejo de la reforma. La desregulación es un derivado de la reforma regulatoria y se refiere a la eliminación total o parcial de la regulación en un sector para mejorar el desempeño económico.”¹⁸

El Banco Mundial ha iniciado la instalación en distintos países de algunos centros de investigación especializados en política de competencia y regulación que sirvan para difundir la importancia de implementar dicha políticas, así como su contribución al crecimiento y desarrollo de una economía.

Es por todo el anterior contexto –nacional y mundial- presentado que México requiere de la regulación y de la política de competencia. Aprovechando el momento de cambio estructural, se han estado adoptando las nuevas formas de regulación propuestas y usadas en los países con amplia experiencia al respecto como los Estados Unidos e Inglaterra.

La actual necesidad de la regulación y de la política de competencia se puede sintetizar en los siguientes puntos:

- Primero, porque las llamadas reformas de la primera generación implicaban ya de por sí un cambio estructural en la economía mexicana. Para poder llevar a cabo estos procesos se requirió de un cambio institucional, desafortunadamente sólo se dio ese desarrollo institucional en cuanto a lo que se permitía hacer y no como se permitía hacerlo.
- Cuando se reconoce que las reformas de la primera generación encaminadas a convertir al mercado en eje central de la economía no están cumpliendo plenamente con sus objetivos; se está buscando apoyarlas a través de un cambio institucional que genere certeza entre los agentes económicos y por tanto permita a la economía desarrollarse plenamente.

¹⁸ *Revisión de la OCDE sobre la reforma regulatoria en México*, París, 1999, p. 14.

- Lo anterior implica en el caso de nuestro país la creación de muchos organismos institucionales y organizacionales que den viabilidad tanto al cambio estructural como institucional. No se trata de una reaparición del Estado como máximo artífice económico sino como creador de condiciones que permitan a la economía actuar de la mejor forma posible.
- Pero la razón primordial para utilizar la regulación es lograr que los mercados realmente se desarrollen en un ambiente competitivo, sin duda, los procesos como la privatización y la liberalización son importantes, pero no basta llevar a cabo esos procesos si no se generan las condiciones necesarias para crear competencia.

Se intenta enfocar a la regulación y la política de competencia como políticas públicas generadoras de competencia en los diversos mercados de la economía, al aceptarse que la competencia en casi todos los casos genera externalidades positivas y bienestar a la sociedad como un conjunto.

3.4 Marco institucional y organizacional de la regulación económica y la política de competencia en México

Los cambios propiciados por los procesos de liberalización, privatización y la menor participación estatal en la economía, "han sido acompañados por un proceso de "desregulación" o, más apropiadamente, de revisión del marco regulatorio en el que se desenvuelve la actividad económica. A grandes rasgos, este proceso ha tenido dos vertientes: una vertiente sectorial, cuyos objetivos específicos han sido la regulación de sectores individuales, con el propósito de modernizarlos y adecuarlos a las necesidades actuales del país. De esta forma, se ha revisado la legislación que regula a la minería, al turismo, a la electricidad, por mencionar sólo dos ejemplos más recientes. La segunda vertiente ha sido la desregulación que se ha enfocado a sentar las bases microeconómicas para el desempeño eficiente de la actividad económica a través de acciones aumenten la competencia, reduzcan los costos de transacción para los particulares, disminuyan los costos de información, y en general, mejoren el funcionamiento de los mercados."¹⁹

¹⁹ Levy, Santiago, "Notas sobre una Nueva Ley Federal de Competencia", 1993, México, p.1, tomado de la sección de artículos de la página de Internet de la CFC.

Para los fines del presente trabajo, en el primer grupo podemos incluir, la Ley Federal de Telecomunicaciones y La Ley de la Comisión Reguladora de Energía. En el segundo grupo interesa destacar, la Ley Federal de Competencia Económica, la nueva Ley Federal de Protección al Consumidor aprobada por el Congreso en diciembre de 1992 y la nueva Ley Federal de Metrología y Normalización que establece las bases para la expedición de normas técnicas por parte de las dependencias del Estado.

“Entre 1989 y 1995, se reformaron los marcos regulatorios de los puertos, transporte (terrestre, ferroviario, marítimo y aéreo), electricidad, turismo, manejo de agua, salud y administración sanitaria telecomunicaciones, petroquímica, gas natural, empaques, textiles, la industria salinera, la industria agrícola y de pesca, el comercio en general, y la propiedad de la tierra, junto con una mayor revisión mayor a las leyes de competencia, de protección al consumidor, de patentes, de notarios, de inmigración y de inversión extranjera.”²⁰

Diagrama 3.1 Tres etapas de la reforma regulatoria



Fuente. Elaboración propia en base al esquema de la OCDE sobre las tres etapas de la reforma regulatoria.

A continuación se presenta una descripción de las instituciones y organismos encargados de instrumentar la desregulación y la regulación en México.

3.4.1 La desregulación

En años recientes, la modernización y reforma estructural de la economía mexicana ha tenido importantes avances. La reforma regulatoria ha sido parte integral de este proceso. Sectores regulados inadecuadamente han sido desregulados o correctamente regulados; el proceso ha consistido en reducir los costos de las regulaciones, combatir las prácticas

²⁰ OCDE, *Reforma regulatoria en México*, París, 1999, p. 22. En el siguiente capítulo se hacen algunos comentarios sobre la desregulación en el transporte de carga, las telecomunicaciones y el gas natural.

monopólicas de compañías públicas y privadas, reforzar la protección al consumidor y promover la cooperación entre los sectores público y privado.

3.4.1.1 Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI)

La SECOFI²¹ es una dependencia del Poder Ejecutivo Federal cuyas acciones tienen gran relevancia para el proceso de regulación. La decisión de incluir esta dependencia se debe a que coordina organismos como: la Comisión Federal de Competencia (CFC); la Dirección General de Normas (DGN); la Comisión Nacional de Normalización (CNN); el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI) y la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco).

La SECOFI también coordina a los organismos encargados de ejecutar el proceso de agilización de trámites y mejora regulatoria: el Programa de Mejora Regulatoria y la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer).

Entre las funciones propias de la SECOFI destacan las siguientes:²²

- Formular y conducir las políticas generales de industria, comercio exterior e interior y abasto.
- Regular, orientar y estimular las medidas de protección al consumidor.
- Normar y registrar la propiedad industrial y mercantil, así como regular y orientar la inversión extranjera y transferencia de tecnología.
- Promover y, en su caso, organizar la investigación tecnológica – industrial.
- Fomentar y conducir la política nacional en materia minera.²³

²¹ Gran parte de la información presentada fue tomada de la página de Internet de la SECOFI, <http://www.secofi.gob.mx>.

²² La SECOFI va a desempeñar las atribuciones que en su artículo 34 expresamente le encomienda la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ayala, José, op. cit., p. 653.

²³ Ibid., p. 654.

3.4.1.2 Ley Federal sobre Metrología y Normalización (LFMN)

La Ley Federal sobre Normalización (LFMN) fue dada a conocer en el Diario Oficial de la Federación, el 1 de julio de 1992 y el 14 de enero de 1999, se decretó y apareció en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

El principal objetivo de la LFMN es alentar a las empresas a adoptar mayores normas de calidad, lo que, a su vez, elevará su grado de competitividad. Con la nueva ley, el Ejecutivo, a través de la SECOFI, será el responsable de la metrología desde el punto de vista legal y en lo referente a la metrología fundamental. La SECOFI será la responsable de coordinar todas las actividades del Estado en ese terreno, en particular las referentes a las normas oficiales de aplicación obligatoria.

Los objetivos de esta Ley se establecen en el artículo segundo de la misma y entre otros son:²⁴

I. En materia de Metrología: a) establecer el Sistema General de Unidades de Medida; b) precisar los conceptos fundamentales sobre metrología; c) establecer los requisitos para la fabricación, importación, reparación, venta verificación y uso de los instrumentos para medir y los patrones de medida; d) establecer la obligatoriedad de la medición en transacciones comerciales y de indicar el contenido neto en los productos envasados; e) instituir el Sistema Nacional de Calibración; f) crear el Centro Nacional de Metrología, como organismo de alto nivel técnico en la materia; y, g) regular, en lo general, las demás materias relativas a la metrología.

II. En materia de normalización, certificación, acreditamiento y verificación: a) fomentar la transparencia y eficiencia en la elaboración y observancia de normas oficiales mexicanas y normas mexicanas; b) instituir la Comisión Nacional de Normalización para que coadyuve en las actividades que sobre normalización corresponde realizar a las distintas dependencias de la administración pública federal; c) establecer un procedimiento uniforme para la elaboración de normas oficiales mexicanas por las dependencias de la administración pública federal; d)

²⁴ Artículo 2º de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de julio de 1992.

promover la concurrencia de los sectores público, privado, científico y de consumidores en la elaboración y observancia de normas oficiales mexicanas y normas mexicanas; e) coordinar las actividades de normalización, certificación, verificación y laboratorios de prueba de las dependencias de administración pública federal; f) establecer el sistema nacional de acreditamiento de organismos de normalización y de certificación, unidades de verificación y de laboratorios de prueba y de calibración; y, g) en general, divulgar las acciones de normalización y demás actividades relacionadas con la materia.

A fin de mejorar la capacidad institucional, el Estado creó el Centro Nacional de Metrología (Cenam),²⁵ cuya función es garantizar la precisión de las mediciones industriales y su compatibilidad con las normas extranjeras. Es importante señalar que los aspectos relacionados con la metrología en México son atendidas por diversos organismos públicos y privados que conforman el Sistema Metrológico Nacional.

3.4.1.3 Dirección General de Normas (DGN)

La Dirección General de Normas, además de realizar directamente actividades relacionadas con la metrología científica, industrial y legal, coordina los esfuerzos del sector público federal a dichos sistemas por medio de las instituciones competentes en la materia.²⁶

Las actividades que realiza directamente son:

- Conservar los prototipos nacionales del metro y del kilogramo.
- Expedir normas oficiales mexicanas (NOM's) en la materia.
- Expedir la lista de instrumentos de medición cuya verificación inicial, periódica y extraordinaria es obligatoria.
- Difundir el uso y aplicación del Sistema General de Unidades de Medida.
- Autorizar los patrones nacionales de medición.
- Conservar los prototipos nacionales del metro y kilogramo.

²⁵ El Cenam fue creado como un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, de acuerdo al artículo 29 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de julio de 1992 y sus reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 1997. Información tomada de la página de Internet del Cenam, <http://cenam.gob.mx>.

²⁶ Información tomada de la página de Internet de la DGN, a través del vínculo con la página de SECOFI.

- Coordinar la operación del Sistema Nacional de Calibración (SNC) mediante el cual se acreditan laboratorios de calibración.

¿Qué son las NOMs?

Las Normas Oficiales Mexicanas (NOM) son regulaciones técnicas de observancia obligatoria expedida por las dependencias competentes, conforme a las finalidades establecidas en el artículo 40 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización (LFMN), que establece reglas, especificaciones, atribuciones, directrices, características o prescripciones aplicables a un producto, proceso, instalación, sistema, actividad, servicio o método de producción u operación, así como aquellas relativas a terminología, simbología, embalaje, marcado o etiquetado y las que se refieren a su cumplimiento o aplicación.

¿Qué son las NMX?

Las Normas Mexicanas (NMX) son las elaboradas por un organismo nacional de normalización, o la SECOFI en términos de lo dispuesto por la LFMN. Las NMX prevén para uso común y repetido, reglas, especificaciones, atributos, métodos de prueba, directrices, características o prescripciones aplicables a un producto u operación, así como aquellas relativas a la terminología, simbología, embalaje, marcado o etiquetado.

3.4.1.4 Comisión Nacional de Normalización (CNN)

La CNN es el órgano de coordinación de la política de normalización a nivel nacional y está integrado por representantes de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF), así como por miembros del sector privado que se desempeñen en el ámbito de la normalización.²⁷

La CNN tiene como principales funciones:

²⁷ Información tomada de la página de Internet de la DGN.

- Aprobar anualmente el Programa Nacional de Normalización.²⁸
- Establecer reglas de coordinación entre las dependencias y entidades de la administración pública federal para la elaboración y difusión de normas.
- Opinar sobre el registro de organismos nacionales de normalización.
- Resolver las discrepancias que puedan presentarse en los comités consultivos nacionales de normalización y opinar sobre el registro de organismos nacionales de normalización.

La Comisión sesiona al menos una vez cada 3 meses y toma sus resoluciones por mayoría de votos de los miembros de las dependencias de la APF que la integran.

3.4.1.5 Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer)

La Cofemer (antes Unidad de Desregulación Económica), con la participación de las Dependencias Federales y el apoyo del Consejo para la Desregulación Económica, orienta y propicia el proceso de mejora del marco regulatorio de la actividad económica.²⁹

Las principales funciones de la Cofemer son:

Revisar los requisitos y plazos, aplicados por las autoridades federales, relacionados con el establecimiento y operación de empresas, así como los contenidos en proyectos de disposiciones legislativas y administrativas, y emitir los dictámenes correspondientes, a los cuales se deben ajustar las dependencias y entidades federales; formular proyectos de nuevas disposiciones legislativas y administrativas así como de reformas adicionales a las vigentes para mejorar el marco jurídico de la actividad empresarial; llevar el Registro Federal de Trámites y Servicios Empresariales; promover acuerdos de coordinación entre la

²⁸ El Programa Nacional de Normalización (PNN) es el instrumento informativo y de planeación que lista los temas que serán desarrollados como normas oficiales mexicanas, normas mexicanas y normas de referencia durante el año inmediato siguiente. El primero se ha publicado en 1998, en 1999 se publicó el día 14 de abril de y su suplemento el día 1 de septiembre del mismo año. El Programa Nacional de Normalización del año 2000 y su suplemento fueron aprobados por la Comisión Nacional de Normalización en su sesión 01/2000, celebrada el pasado 23 de febrero. Su publicación hasta el mes de abril en el Diario Oficial de la Federación aún está pendiente.

²⁹ La información sobre el Programa de Mejora Regulatoria y la Unidad de Desregulación Económica, se tomó de la página de Internet de esta última, <http://ude.gob.mx>.

Federación y los gobiernos estatales, así como entre éstos y los municipios, para promover una reforma regulatoria afectiva en sus respectivos ámbitos de competencia; promover en el seno del Consejo para la Desregulación Económica la concertación de acciones con los sectores social y productivo, para identificar las medidas que permitan mejorar el marco regulatorio.

Programa de Mejora Regulatoria

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 prevé el establecimiento de un programa de desregulación orientado a revisar y mejorar las disposiciones normativas vigentes, con lo que se pretende impulsar la creación de empleos del sector productivo nacional y la competitividad de las empresas en el nuevo entorno internacional.

El propósito principal del Programa de Mejora Regulatoria es reformar y simplificar sistemáticamente los trámites federales vigentes en función de criterios de legalidad, eficiencia y optimización de tiempo y recursos. Simultáneamente pretende crear una disciplina en el establecimiento de nuevos requisitos contenidos en todo proyecto de disposiciones normativas elaborados por las dependencias y entidades paraestatales.

Mejora Regulatoria

El Consejo para la Desregulación Económica, a través de la Cofemer coordina el programa de mejora regulatoria de la actividad económica cuyo objetivo es crear un marco regulatorio más flexible, transparente y eficiente que transforme a México en un país más atractivo para el crecimiento de las empresas existentes y el establecimiento de nuevas empresas. Al eliminar costos innecesarios impuestos por la normatividad federal anacrónica o inadecuada y al diseñar normatividad efectiva, la mejora regulatoria propicia la competitividad de las empresas, alienta la inversión productiva y permite la creación de más y mejores empleos.

La mejora regulatoria consiste en cuatro acciones fundamentales:

- La revisión y desregulación de los trámites empresariales vigentes del gobierno federal;

- La revisión y mejora de disposiciones normativas federales con impacto en la actividad empresarial, a fin de asegurar que las regulaciones nuevas no impongan costos innecesarios a las empresas;
- La elaboración de proyectos de reformas a disposiciones legislativas y administrativas para propiciar un marco jurídico de la actividad empresarial que brinde certidumbre al particular y fomente la competitividad empresarial; y,
- El apoyo a los estados y municipios, que así lo soliciten, en sus respectivos programas de desregulación económica.

3.4.1.6 El Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI)

El antecedente de la protección de la propiedad industrial es la Ley de Invenciones y Marcas de 1976, la modernización requerida en cuanto a la protección industrial llevó a la creación de Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial promulgada el 27 de junio de 1991, misma que sustituyó a la de 1976. A su vez, la Ley de 1991 fue modificada en 1994 mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 2 de agosto, cambiando su nombre a Ley de la Propiedad Industrial (LPI).³⁰

Con la publicación de la LPI se creó el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI), de acuerdo a lo que señala el artículo séptimo de la misma, este organismo se instituyó por Decreto Presidencial el día 10 de diciembre de 1993, con el objeto inicial de ofrecer apoyo técnico a la SECOFI.

El IMPI es un organismo público descentralizado de la SECOFI, con personalidad jurídica y patrimonio propio y con la autoridad legal para administrar el sistema de propiedad industrial en nuestro país.

Dentro de esta ley se contienen las atribuciones del instituto de las cuales destacan las siguientes:³¹

³⁰ La información sobre el IMPI se tomo de su página de Internet, <http://www.impi.gob.mx> y de Ayala, op. cit., 656.

³¹ Las atribuciones y servicios ofrecidos por el IMPI, fueron tomados de Ley de la Propiedad Industrial, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de agosto de 1994.

- Fomentar y proteger los derechos relacionados con la propiedad industrial, de todas aquellas creaciones de aplicación industrial, tales como un producto técnicamente nuevo; una mejora a una máquina o aparato; un diseño original para hacer más útil y atractivo un producto; un proceso de fabricación novedoso; una marca o aviso comercial; una denominación identificadora de un establecimiento, o una declaración de protección sobre el origen geográfico que distingue o hace especial un producto.
- Sustanciar los procedimientos de nulidad, caducidad y cancelación de los derechos de propiedad industrial; formular resoluciones y emitir las declaratorias administrativas correspondientes; realizar las investigaciones de presuntas infracciones administrativas; ordenar y practicar visitas de inspección y fungir como árbitro en la resolución de controversias cuando los involucrados lo designen expresamente, entre otras.
- Promover la cooperación internacional mediante el intercambio de experiencias administrativas y jurídicas con otras oficinas de propiedad industrial y difundir el sistema de propiedad industrial en México, a través de la asesoría y la realización de talleres, cursos y seminarios nacionales e internacionales dirigidos a asociaciones empresariales y comerciales, universidades y centros de investigación.
- Fomentar la transferencia de tecnología para coadyuvar a la actualización tecnológica de las empresas, mediante la divulgación de acervos documentales de información tecnológica y de la situación que guardan los derechos de propiedad industrial en el extranjero para que las empresas nacionales incrementen su competitividad internacional.
- Fungir como órgano de consulta en materia ante entidades de la APF.

Pero además ofrece algunos servicios como los siguientes:

Asesoría en el registro, otorgamiento y protección de patentes, modelos de utilidad, diseños industriales, marcas, avisos y nombres comerciales, denominaciones de origen y secretos industriales; registro, concesión y protección a los derechos de propiedad industrial; asesoría en la consulta de acervos documentales de información tecnológica y servicios de

información tecnológica para la actualización tecnológica nacional, incluido el aprovechamiento de más de 17,000 patentes del dominio público; disponible para su consulta y utilización sin el pago correspondiente de regalías; acceso a bases de datos en línea de datos en línea como el BANAPA-NET, que contiene los datos bibliográficos y resúmenes de las solicitudes de patente publicadas, patentes concedidas, modelos de utilidad y diseños industriales desde 1980 a la fecha última de publicación; guías del usuario de: patentes, marcas, servicios de información al público y procedimientos contencioso-administrativo.

La importancia de la LPI y el IMPI radica en la protección que brinda a las empresas sobre sus derechos de propiedad con lo cual incentiva la inversión en el desarrollo de nuevas tecnologías y productos, es decir, brinda certidumbre. Además, también reduce los costos de obtener información relacionada al ámbito de aplicación de dicha ley ya que pone a disposición de los usuarios información sobre derechos de propiedad y da asesorías al público en general sobre marcas y patentes.

3.4.1.7 Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco)

En todos los casos anteriormente comentados sobre organismos reguladores se busca la protección de todos los agentes que participan en la economía, no obstante la protección al consumidor individual encuentra eco especialmente en la Profeco, en ese organismo los consumidores de cualquier bien o servicio pueden acudir a presentar sus incorformidades.³²

¿Qué es Profeco?

El 5 de febrero de 1976 entró en vigor la Ley Federal de Protección al Consumidor, con esta acción se enriqueció el conjunto de derechos sociales del pueblo mexicano, en virtud de que por primera vez se establecen derechos para la población consumidora y se cuenta con un organismo especializado en la procuración de justicia en la esfera del consumo. Dicha ley creó dos organismos: **El Instituto Nacional del Consumidor (INCO) y la Procuraduría**

³² Al igual que con las otras instituciones, la página de Internet de Profeco fue muy útil para la elaboración de este apartado, <http://profeco.gob.mx>.

Federal del Consumidor, esta última con carácter de organismo descentralizado de servicio social, personalidad jurídica y patrimonio propio con funciones de autoridad administrativa, encargada de promover y proteger los intereses del público consumidor.³³

El objetivo principal de la Profeco es promover y proteger los derechos de la población consumidora, procurando equidad y seguridad jurídica en las relaciones de consumo. Para lo cual cuenta con representación en los 32 estados que comprenden el territorio nacional, así como servicios mediante una línea telefónica y el Internet.

Estos mismos medios además de sus publicaciones y programas de radio y televisión, tienen como meta realizar acciones de orientación, información, difusión, investigación y educación para fomentar una mejor cultura de consumo en México.

Las funciones de Profeco se han orientado a la protección, asesoría y representación de la población consumidora, conciliación y arbitraje en los casos en que surgen diferencias entre consumidores y proveedores. La experiencia adquirida desde su creación, a través del contacto permanente y directo con los consumidores, evidenció el hecho de que la Ley Federal de Protección al Consumidor contenía algunas omisiones e imprecisiones en su articulado y proporcionaba facultades insuficientes a la institución para velar por la cabal observancia y cumplimiento de los preceptos de la propia ley; con motivo de ello se realizaron diversas reformas a la misma.³⁴ Para el presente trabajo las reformas de mayor

³³ Reseña histórica de las reformas a la Ley Federal del Consumidor, tomado de la página de Internet de la Profeco.

³⁴ Ibid. El 7 de enero de 1982 es adicionado el art. 29 bis con el que se permite a la Procuraduría la regulación de los sistemas de comercialización utilizados en el mercado nacional; posteriormente, el 7 de febrero de 1985 se modifican y adicionan diversos artículos con relación a: competencia, naturaleza jurídica, atribuciones de Profeco, definiciones y denominaciones, información de bienes y servicios, facultades de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; información comercial que ostentan productos o etiquetas, ventas al consumidor, promociones y ofertas, atribuciones del Procurador Federal del Consumidor, entre otras.

Complementariamente, el 12 de enero de 1988 son publicadas algunas reformas y adiciones al Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y la propia Ley Federal de Protección al Consumidor. Por último, el 4 de enero de 1989 son adicionados a la ley algunos artículos que confieren atribuciones y facultades sancionadoras a la Procuraduría, así como denuncias por violación de precios.

Por acuerdo del C. Procurador Federal del Consumidor del 8 de febrero de 1989, se delegan facultades en materia de inspección y sanciones, creándose la Subprocuraduría de Inspección y Vigilancia, encargada de llevar a cabo dichas tareas, conforme a las atribuciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor en materia de precios y tarifas acordados, establecidos o autorizados por la Secofi.

El 6 de febrero de 1991 es publicado el Reglamento del capítulo octavo de la Ley Federal de Protección al Consumidor, a efecto de que se establecieran las bases de organización y funcionamiento de Profeco y, en consecuencia, se fortalecieran los mecanismos de defensa de los derechos e intereses de la población consumidora en general.

Asimismo, para que las unidades administrativas de la Procuraduría condujeran sus actividades en forma programada con base en las políticas derivadas de la planeación nacional, resultaba indispensable definir un

interés son las de 1992, se fusionó el INCO a la Profeco permitiendo con ello la atención integral de funciones como: orientación y asesoría; recepción, trámite y conciliación de quejas y denuncias; emisión de resoluciones administrativas; registro de contratos de adhesión; protección técnico-jurídica a los consumidores; verificación y vigilancia de Normas Oficiales Mexicanas, pesas y medidas, instructivos y garantías, así como precios autorizados, establecidos y/o concertados con la SECOFI; acciones de grupo; facultades para ordenar la realización de publicidad correctiva; información y orientación a los consumidores, a través de los diversos medios de comunicación, como impresos, radio y televisión; contribuir a elevar la cultura de consumo de la población y mejorar sus hábitos de adquisición.

El 5 de agosto de 1994, la Ley Federal de Protección al Consumidor vuelve a ser objeto de ajuste al adicionársele diversas disposiciones; se hizo necesario que las delegaciones dispusieran de facultades amplias y suficientes para dar atención expedita a los programas de trabajo desconcentrados, lo cual fue posible mediante la publicación en el Diario Oficial de la Federación del 2 de mayo de 1994, del acuerdo por el que se delega en los titulares de las delegaciones de la Profeco las atribuciones correspondientes.

Sin embargo, dicho acuerdo delegatorio, así como el Reglamento del capítulo octavo de la Ley Federal de Protección al Consumidor del 6 de febrero de 1992, quedaron sin efecto con las publicaciones en el Diario Oficial del 23 y 24 de agosto de 1994, del reglamento y del estatuto orgánico de Profeco respectivamente, instrumentos jurídico-administrativos que hoy en día respaldan el funcionamiento operativo de la Institución.

3.4.1.8 La competencia económica en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000

La política de competencia y, en particular, la aplicación de la LFCE ocupan un lugar destacado en los lineamientos de política económica del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. En efecto, la competencia es parte integral de las líneas de estrategia previstas en el Plan para alcanzar el objetivo fundamental de "... promover un crecimiento económico

proceso de adscripción orgánica, que permitiera, además de facilitar a la población el acceso a los servicios que se prestaban, alcanzar una mejor organización y distribución del trabajo dentro del ámbito de competencia, por lo que el 7 de febrero de 1991 se realizó la adscripción oficial de las unidades administrativas de PROFECO para el adecuado ejercicio de las atribuciones y el despacho de los asuntos a su cargo.

vigoroso y sustentable que fortalezca la soberanía nacional y redunde en favor tanto del bienestar social de todos los mexicanos, como de una convivencia fincada en la democracia y la justicia."³⁵

El crecimiento económico, objetivo fundamental de la política económica establecida en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, así como las acciones propuestas en materia de apertura económica, revisión del marco regulatorio y desincorporación de empresas públicas imponen nuevos retos en materia de competencia. Para enfrentarlos, se observarán los siguientes lineamientos:³⁶

- *Aplicación de la Ley Federal de Competencia Económica.* Se combatirán las prácticas monopólicas, lo mismo por parte de empresas privadas que de empresas públicas. En el trato de la autoridad se evitarán los privilegios que son fuente de discriminación e ineficiencia. Se fortalecerán las acciones para hacer cumplir la Ley Federal de Competencia Económica.
- *Empresas pequeñas y medianas.* Su vulnerabilidad a las prácticas anticompetitivas será compensada con la mayor atención a sus problemas. Para ello, se fortalecerán las labores de divulgación y asesoría en el uso de la Ley Federal de Competencia Económica y, en su caso, se procederá de oficio en contra de prácticas anticompetitivas o se efectuarán las gestiones necesarias ante las autoridades competentes para fortalecer la competencia en este sector.
- *Apertura económica.* Las acciones de protección y defensa comercial en los mercados internacionales serán coordinadas en mayor grado con la política de competencia. Con este fin, se fortalecerá la colaboración con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Asimismo, se combatirán las prácticas monopólicas generadas en el extranjero, estableciendo una mayor comunicación con las autoridades de competencia de nuestros socios comerciales e impulsando la cooperación en foros internacionales.

³⁵ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Diario Oficial de la Federación del 31 de mayo de 1995, p. 70.

³⁶ Estos puntos fueron tomados de la página de Internet de la Comisión Federal de Competencia: www.cfc.gob.mx.

- *Desincorporación de empresas paraestatales; otorgamiento de concesiones y permisos; adquisiciones gubernamentales, y licitaciones públicas.* Estas materias recibirán la mayor atención a fin de prevenir y, en su caso, impugnar las eventuales amenazas a la competencia y libre concurrencia. Asimismo, se buscará que estos procesos coadyuven efectivamente a la competencia y no se conviertan en privilegios de unos cuantos en perjuicio del erario público y de la comunidad en general.
- *Sectores en proceso de apertura a la competencia.* El establecimiento de condiciones que faciliten el proceso de competencia y libre concurrencia en actividades tradicionalmente reservadas al sector público, o dominadas por algunos agentes económicos privados, será impulsado por medio de regulaciones procompetitivas y con el desarrollo de nuevas formas de coordinación entre la Comisión Federal de Competencia y las autoridades reguladoras respectivas, así como a través de la vigilancia que la Comisión ejercerá para proteger el proceso de competencia y libre concurrencia en dichas actividades.
- *Revisión del marco regulatorio.* La Comisión colaborará estrechamente con SECOFI, las demás dependencias del Ejecutivo Federal y los gobiernos de los estados en la eliminación de regulaciones excesivas sobre la economía y, en particular, en la supresión de aquellas que imponen barreras de entrada artificiales o dan tratamientos exclusivos.
- *Circulación de mercancías en el territorio nacional.* En cumplimiento del artículo 14 de la Ley Federal de Competencia Económica, la Comisión pondrá mayor énfasis en la identificación y eliminación de las barreras a la circulación de mercancías entre los estados de la federación. Para estos fines, la Comisión Federal de Competencia intensificará las investigaciones sobre dichos actos y, en su caso, declarará su existencia.
- *Atención regional a los problemas de competencia.* La estructura de los mercados regionales y las características específicas de sus agentes económicos e instituciones, hacen necesario un seguimiento más estrecho y oportuno de las condiciones de competencia y libre concurrencia en las distintas zonas del país. Con

este propósito, una vez superada la restricción presupuestal, la Comisión establecerá oficinas regionales para desconcentrar sus actividades.

- *Coordinación con otras políticas.* Para contribuir con mayor efectividad al funcionamiento eficiente de los mercados, la política de competencia continuará desarrollándose de manera coordinada con las demás acciones gubernamentales que incidan en el desempeño y regulación de los mercados.

De los puntos anteriores se desprende que la política de competencia es una herramienta muy importante para el desarrollo de la economía mexicana y que más allá de ser un aspecto meramente nacional se ha convertido en una tendencia de carácter mundial que México debe adoptar con mayor celeridad si busca competir con países con un grado considerable desarrollo económico.

En ese sentido, Jean Laffont señala, “estimular la competencia es esencial para el desarrollo. Deben desarrollarse las instituciones que promuevan el bienestar de los consumidores para evitar la interferencia de los grupos de interés en la implementación de la política de competencia. La competencia no es resultado automático de la desregulación, es importante entender que proporcionar las condiciones adecuadas para la existencia de leyes de competencia no asegura la creación de las instituciones propicias para una efectiva competencia. Sólo un Estado fuerte puede implementar la competencia... Un Estado fuerte y la competencia son complementarias en muchos sectores económicos cruciales.”³⁷

3.4.1.9 Ley Federal de Competencia Económica (LFCE) y Comisión Federal de Competencia (CFC)

El Estado promovió la reforma del artículo 28 constitucional en materia de competencia económica, monopolios y libre competencia e instauró su ley reglamentaria: la Ley Federal de Competencia (1993). Asimismo, se creó la Comisión Federal de Competencia como un órgano administrativo desconcentrado de la SECOFI, que cuenta con autonomía técnica,

³⁷ Laffont, Jean, “ Competition, information and development”, texto presentado en la Conferencia Anual de Desarrollo Económico del Banco Mundial, Washington, D.C., abril 20-21, 1998, p. 30.

operativa y para dictar resoluciones; además, tiene a su cargo prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones, en los términos de LFC.

Los cambios sufridos por la economía mexicana desde principios de la década de los ochenta están siendo apuntalados con reformas de carácter institucional. Estas últimas inician a principios de los años noventa o al menos de forma más intensa, la explicación para esto son dos motivos. El primero, reconocer que los cambios impulsados por reformas como la privatización y la liberalización han sido insuficientes para el desarrollo integral de la economía. El segundo aspecto surge a partir de esos mismos cambios. En concreto, la aceleración en el desarrollo de esos procesos demanda una estructural institucional que no sólo permita su realización sino también vigile el desarrollo posterior de las actividades involucradas en los procesos de privatización y liberalización.

Así lo reconoce Santiago Levy, primer Presidente de la Comisión Federal de Competencia³⁸ al justificar la creación de la Ley Federal de Competencia.³⁹

“¿Por que es necesaria una nueva Ley Federal de Competencia Económica? Para contestar a esta pregunta, es conveniente comentar algunos antecedentes. Todo el mundo sabe que durante los últimos cinco años se ha vivido un intenso proceso de cambio económico en México. A raíz de este cambio, el entorno microeconómico en el cual se desenvuelve la actividad económica se ha modificado en forma sustancial... Como parte integral de este cambio, se dado también un proceso de "desregulación" o, más apropiadamente, de revisión del marco regulatorio en el que se desenvuelve la actividad económica.”⁴⁰

La LFCE fue aprobada por el Congreso de la Unión en diciembre de 1992 y entró en vigor el 23 de junio de 1993, en esa misma fecha inició sus funciones la Comisión Federal de Competencia (CFC). La creación LFC fue posible gracias a la modificación del artículo 28 constitucional y la abrogación de leyes como la Ley Orgánica Reglamentaria del mismo artículo en materia de monopolios de 1934, la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica de 1950 y la Ley de Asociaciones de Productores.

³⁸ La información sobre los objetivos y funciones de la CFC fue tomada de su página de Internet.

³⁹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1992 y entró en vigencia a los 180 días de su publicación.

⁴⁰ Levy, S., op. cit.

LFCE es reglamentaria del artículo 28 según señala el primer artículo de la misma, además es una ley con carácter de aplicación general en el país debido a su rango de Ley Federal. A grandes rasgos, el objetivo general de esta ley es lograr que los mercados se desenvuelvan en un ambiente totalmente competitivo, a través de la prohibición de prácticas que sean dañinas o impidan el cumplimiento de ese objetivo.

Objetivos de la LFCE

Los objetivos de la LFCE son señalados en su artículo segundo:

“Artículo 2.- Esta ley tiene por objeto proteger el proceso de competencia y libre concurrencia, mediante la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios.”

- El primer objetivo es la base misma para la existencia de esta ley. El objetivo primordial es proteger el proceso de competencia como un todo y no a un grupo en especial. Así lo hace ver en su artículo tercero donde señala los organismos que deben acatar las disposiciones de esta ley.
- Debido a que la ley tiene principalmente como objetivo promover la eficiencia económica y por lo dicho en el párrafo anterior, la única forma en que puede favorecerse a un grupo es por medio del desarrollo eficiente de las actividades acorde con la competencia que se busca lograr.
- Y por último, esta ley de acuerdo a sus características fue diseñada para operar en concordancia con las actuales características de la economía mexicana y el entorno nacional e internacional en el que se desenvuelve.

La LFCE tipifica las prácticas monopólicas en absolutas y relativas. Las primeras se caracterizan porque son prácticas que por su naturaleza misma son dañinas o atentan contra el proceso competitivo. Las prácticas relativas incluyen los actos de empresas que con su actuación desplacen de forma indebida a otros competidores o bien impidan su entrada al mercado (se especifican en el capítulo segundo de la ley).

La LFCE impide las concentraciones cuando las considera dañinas al proceso de competencia. En su artículo 16º la LFCE clasifica como concentración: la fusión, adquisición del control o cualquier acto por virtud del cual se concentran sociedades, asociaciones, acciones, partes sociales, fideicomisos o activos en general.

La Comisión Federal de Competencia (CFC)

Es un órgano administrativo autónomo desconcentrado de la SECOFI encargado de aplicar la LFCE, inició sus funciones el 23 de junio de 1993, la institucionalidad de su creación es la misma LFCE y algunas de sus funciones son:

a) Protege el proceso de competencia y libre concurrencia; b) opera mediante la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios en beneficio de la economía nacional; y, c) establece una política fundamentalmente preventiva con respecto a la concentración económica.

A la CFC, compete la aplicación de la LFCE a todos los agentes económicos, sean personas físicas o morales, con las únicas excepciones indicadas por el texto constitucional. Además, debe proteger el proceso de competencia y libre concurrencia mediante la prevención y eliminación de prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados para contribuir al bienestar de la sociedad. Por lo tanto, la CFC tiene a su cargo la prevención, investigación, combate a los monopolios, prácticas monopólicas y concentraciones. Su principal objetivo es impulsar medidas que eliminen o disminuyan distorsiones que dificultan el funcionamiento eficiente de los mercados. Al llevar a cabo las investigaciones necesarias para cumplir esta atribución, la CFC debe considerar entre otros al mercado relevante de la transacción, su estructura, los oferentes que lo integran y el poder de estos sobre dicho mercado. La CFC también es la encargada de imponer las sanciones correspondientes a las empresas que incurran en alguna falta.

Adicionalmente, se le dieron a la CFC atribuciones para:

1) Opinar sobre los ajustes a los programas y políticas de la administración pública federal,

cuando de esto resulten situaciones que puedan ser contrarias a la competencia y libre concurrencia; 2) opinar, cuando se le solicite el Ejecutivo Federal, sobre las adecuaciones a los proyectos de iniciativas presidenciales de leyes y reglamentos, por lo que conciernen a los aspectos de competencia y libre concurrencia; y, 3) cuando lo considere pertinente, emitir opinión en materia de competencia y libre concurrencia, respecto de leyes, reglamentos, acuerdos y circulares y actos administrativos, sin que tales opiniones tengan efectos jurídicos ni la comisión puede ser obligada a emitir opinión.

3.4.1.10 La política de competencia en los tratados comerciales

La regulación y la política de competencia generalmente se visualizan como políticas de carácter doméstico y quizá así era hasta antes de que iniciaran en los Estados Unidos e Inglaterra, durante los gobiernos de Reagan y Thatcher, respectivamente, las políticas de privatización, desregulación y sobretodo de liberalización comercial. Hoy día la regulación y la política de competencia, según señala Roger Noll, no únicamente se visualizan como importantes políticas domésticas. Ellas tienen significantes repercusiones internacionales y eso causa que los países al firmar acuerdos comerciales discutan la regulación como parte de la política comercial. Ante la caída de las barreras comerciales más comúnmente utilizadas, la regulación llega a ser el factor más significativo en afectar los precios relativos de las exportaciones, las importaciones y la producción nacional.⁴¹

A) La política de competencia y la regulación en el TLCAN

El TLCAN es un reflejo de la inserción de México en los procesos de integración regional y una muestra del carácter externo de nuestra economía. Si bien el derecho de competencia era relativamente incipiente, las disciplinas que México asumió en este acuerdo conllevan la necesidad de actualizarlo y desarrollarlo. La carencia de reglas relativamente homogéneas que protejan el proceso de competencia y libre concurrencia atentaría contra el proceso de libre comercio en la región. Dado lo novedoso del tema en México, resulta evidente que en

⁴¹ Noll, Roger, "The international dimension of regulatory reform with applications to Egypt", Egyptian Center for Economics Studies, 1999, p. 2 - 5 y "Regulatory reform and international trade", National Bureau of Economic Research, Estados Unidos, 2000.

proceso de configuración del nuevo derecho de la competencia se tomará en cuenta la historia y la experiencia acumulada de nuestros socios en la materia, sin olvidar el desarrollo económico relativo de nuestro país y las asimetrías siempre en los procesos de integración regional.⁴²

El capítulo XV del TLCAN impone directrices a las partes en lo relativo a la política de competencia, monopolios y empresas del Estado. Su objetivo es propiciar un marco regulatorio efectivo que promueva la libre competencia en la región. Si bien sólo contiene cinco artículos, su trascendencia es crucial. Sin entrar en detalle, las partes firmantes se comprometen a adoptar o mantener medidas que prohíban las prácticas anticompetitivas. Reconocen, además, la necesidad de establecer mecanismos de cooperación y coordinación entre sus autoridades para impulsar la aplicación efectiva de esta regulación (artículo 1501 del TLCAN).⁴³

Impone también directrices para los monopolios y empresas del Estado, éstas se aplican a los monopolios federales propiedad de gobierno, tanto actuales como futuros, así como a cualquier monopolio privado que un país del TLCAN pueda crear el futuro. Se traducen en principios como la no discriminación y el impedimento de abusar de la posición monopólica e incurrir en prácticas anticompetitivas (artículos 1502 y 1503 del TLCAN).

Finalmente, se legisló que a más tardar en un plazo de 5 años a partir de la fecha de entrada en vigor del TLCAN, es decir, a más tardar el 1 de enero de 1999, se establecería un Grupo de Trabajo en Materia de Comercio y Competencia, con el fin de que presente recomendaciones a las partes firmantes respecto de las políticas de competencia en la región (artículo 1504).

Ante la posibilidad de suscribir en el futuro acuerdos de libre comercio con otras naciones, la LFCE contempla la participación de la CFC con las dependencias competentes en la

⁴² Heftye, Fernando, "Promoción y protección de la competencia en legislaciones sectoriales y tratados internacionales", en Informe de Competencia Económica segundo semestre de 1996, Comisión Federal de Competencia, México, 1997.

⁴³ Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Capítulo sobre Política en Materia de Competencia, Monopolios y Empresas del Estado, comprende los artículos 1501 al 1505 del anexo del TLCAN.

celebración de tratados, acuerdos o convenios internacionales en materia de regulación o políticas de competencia y libre competencia, de los que México sea o pretenda ser parte (artículo 24, fracción VIII, CFC).

Se pretende asegurar que las obligaciones internacionales de nuestro país en materia de comercio y competencia sean consistentes entre sí y compatibles con nuestro marco jurídico interno.

B) La política de competencia y la regulación en el TLCUE

Anteriormente vimos cual es el papel que tienen la política de competencia en el TLCAN, ahora nos toca avanzar sobre el mismo aspecto pero en relación al Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea recién firmado. A continuación se hace cita de los normas que contiene y establece el mencionado Tratado en términos de política de competencia.⁴⁴

La referente al aspecto que nos interesa lo contiene el Título IV – Competencia, en su artículo 39 sobre Mecanismos de Cooperación señala:

1. En el anexo XV se establece un mecanismo de cooperación entre las autoridades de las Partes responsables de aplicar las respectivas legislaciones de competencia.
2. Las autoridades de competencia de ambas Partes presentarán al Comité Conjunto un informe anual sobre la aplicación del mecanismo referido en el primer párrafo.

El anexo referido se compone de 10 artículos divididos en 2 capítulos, el primer capítulo se refiere a las Disposiciones Generales y consta de los dos primeros artículos; en tanto el segundo capítulo se denomina de Cooperación y Coordinación y obviamente contiene los 8 artículos restantes.

Los objetivos son : a) promover la cooperación y la coordinación entre las Partes respecto de la aplicación de sus leyes de competencia y proveerse asistencia mutua; b) eliminar prácticas anticompetitivas mediante la aplicación de la ley, a fin de impedir efectos adversos sobre el

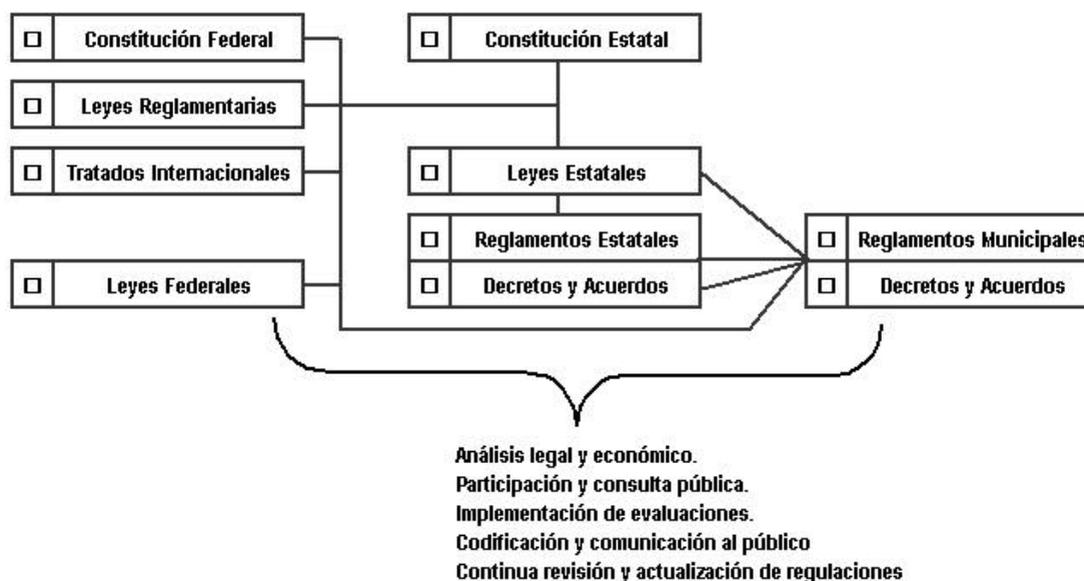
⁴⁴ La información sobre la regulación y competencia en el TLCUE se tomo del texto sobre los contenidos del mismo dado a conocer por SECOFI que fue firmado el entrara en vigor al menos parcialmente en junio de este año, texto principal y anexos. Este texto se puede consultar en la dependencia citada.

comercio y el desarrollo económico, así como un posible impacto negativo sobre los intereses de la otra parte; y, c) promover la cooperación para aclarar diferencias en las aplicación de las respectivas leyes de competencia (SECOFI, 2000).

3.4.2 La regulación

La existencia de la regulación en México se justifica: primero, a partir de el cambio estructural que se busca dar a la economía mexicana; y, segundo, porque esos cambios estructurales no han cumplido cabalmente con el desarrollo económico. La reorientación de tales reformas significa el desarrollo de una reforma institucional para complementar las de primera generación; las mejoras y la modernización en la regulación son unas de las formas de apoyo.

Diagrama 3.2 Sistema regulatorio simplificado en México



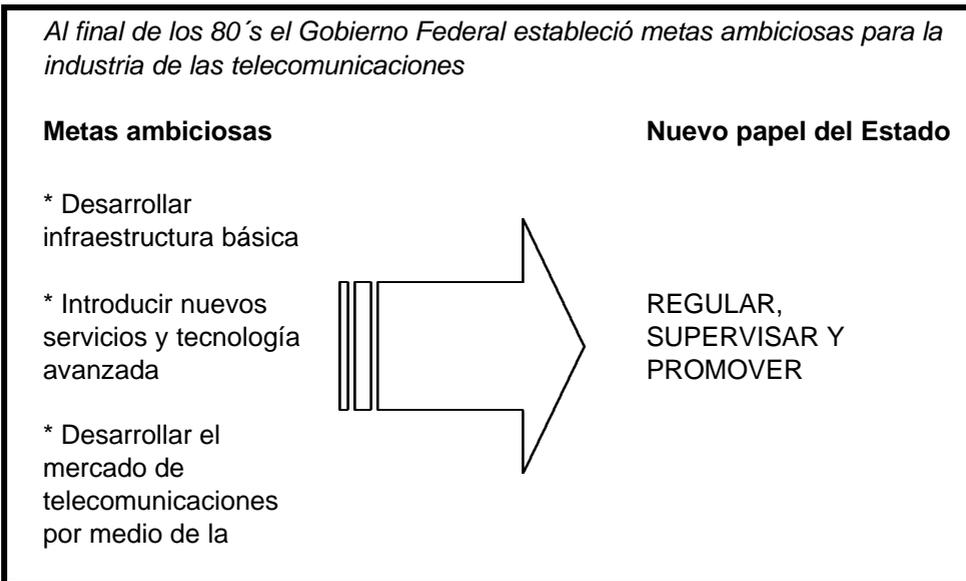
Fuente: adaptado de la OCDE , "Improving the quality of laws and regulations: economic, legal and managerial techniques", p. 9 y Espinosa, E., "Auditoría regulatoria", Conferencia celebrada en el Foro Internacional de Mejora Regulatoria organizada por la COFEMER, Puebla , septiembre de 2000.

En el PND 1995–2000, se incluye la política de competencia como una línea de política pública y además, se impulsa la creación de leyes y organismos reguladores en sectores específicos entre los que destacan la Ley y Comisión Federal de Telecomunicaciones y la Ley y Comisión reguladora de Energía.

3.4.2.1 Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT) y Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL)

A raíz de la privatización de Teléfonos de México a principios de los noventa y del proceso de apertura que permitió la participación de empresas extranjeras en el mercado mexicano de las telecomunicaciones, han habido significativos cambios en el marco regulatorio del sector. Entre los más significativos están: la Modificación del Reglamento del Título de Concesiones de la empresa Teléfonos de México (En él se establecieron los objetivos de la política del sector: incrementar la densidad y fomentar la competencia). Posteriormente se emitió la Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT), la cual, tiene como base las políticas de competencia contenidas en el PND 1995-200.

Cuadro 3.1 Metas en la industria de las telecomunicaciones



Fuente: Cofetel.

La LFT se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 1995, en ella se plasmó el marco regulatorio de las telecomunicaciones que comprende las siguientes áreas:

administración del espectro radioeléctrico, concesiones sobre redes públicas de telecomunicaciones, comunicación vía satélite, operación de los servicios de telecomunicaciones, cobertura social de las redes públicas y tarifas. Esta ley obviamente tiene una amplia relación con la LFCE, por ejemplo, en cuanto a las bases de licitación, en la cesión de derechos y en cuanto a las tarifas, artículos 16, 35 y 63 de la LFC.⁴⁵

Entre los aspectos más relevantes de la LFT se destacan los siguientes:⁴⁶

Establece la obligación de los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones de interconectar sus redes; permite a los concesionarios y permisionarios la fijación libre de tarifas de telecomunicaciones; prohíbe los subsidios cruzados y las prácticas monopólicas; faculta al regulador para establecer al concesionario de redes públicas de telecomunicaciones que tenga poder sustancial en el mercado de acuerdo con la Ley Federal de Competencia Económica, obligaciones específicas relacionadas con las tarifas, calidad de servicio e información; determinar la creación de un órgano desconcentrado encargado de regular el sector.

Cuadro 3.2 Cambios legales

Para propiciar seguridad a la inversión privada se tomaron algunas medidas

Cuatro acciones principales:

1. Se modificó el título de concesión de Telmex (desincorporación).
2. En 1995 entró en vigor la Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT).
3. En 1996 se creó el órgano regulador: la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel).
4. Se emitió la siguiente regulación:
 - Reglas de larga distancia en junio de 1996
 - Reglas de larga distancia internacional en diciembre de 1996
 - Reglas del servicio local en octubre de 1996
 - Reglas de telefonía pública en diciembre de 1996
 - Reglamento de comunicación vía satélite en agosto de 1997

Fuente: Cofetel.

Además de la LFT, es importante tener presente los siguientes ordenamientos legales:

⁴⁵ La información referente a las funciones y objetivos de la Cofetel se tomaron de su página de Internet, <http://www.cofetel.gob.mx>.

⁴⁶ Ayala, José, op. cit., p. 648.

1. Las reglas del Servicio de Larga Distancia, entre otros aspectos regulan la operación en dicho servicio y establecen las bases para la selección por prescripción del operador de larga distancia.
2. Las reglas para prestar el servicio de larga distancia internacional, entre otros aspectos regulan la interconexión de las redes públicas de telecomunicaciones con redes extranjeras.
3. Las reglas del servicio local, establecen las bases para la competencia en ese segmento de mercado con el propósito de elevar la calidad y aumentar la diversidad de los servicios.

La Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel)

La Comisión Federal de Telecomunicaciones se creó el 9 de agosto 1996 mediante decreto del Poder Ejecutivo Federal. La Cofetel es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con autonomía técnica y operativa, cuyo principal propósito consiste en regular y promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones.

La Cofetel está integrada por otros cuatro comisionados, incluido su presidente, que son designados por acuerdo del Presidente de la República, a través, del Secretario de Comunicaciones y Transportes. El órgano supremo de decisión de la comisión es el “pleno” (o cuerpo colegiado) integrado por los cuatro comisionados y cuyo presidente tiene voto de calidad .

Facultades del pleno

Emitir disposiciones administrativas en materia de telecomunicaciones; expedir los informes técnicos fundamentales, las normas oficiales mexicanas y demás disposiciones administrativas en materia de telecomunicaciones; opinar sobre los anteproyectos de adecuación, modificación y actualización de las disposiciones reglamentarias; todas las demás que establece el reglamento interno de la comisión.

Existen, además tres áreas generales a cargo de los comisionados, éstas son: el área general de asuntos jurídicos, el área general de análisis económico y el área general de ingeniería y tecnología.

Cuadro 3.3 La Comisión Federal de Telecomunicaciones

Objetivos principales	<ul style="list-style-type: none"> * Regular y fomentar el desarrollo eficiente del sector * Promover un entorno competitivo sano * Administrar eficientemente recursos (espectro radioeléctrico y posiciones orbitales)
Estructura y toma de decisiones	<ul style="list-style-type: none"> * Pleno: cuatro comisionados Presidente Asuntos Jurídicos Planeación y Análisis Económico Ingeniería y Tecnología Área de Asuntos Internacionales Área de Servicios de Telecomunicaciones Área Ejecutiva (Coordinación, supervisión, seguimiento) * Decisiones tomadas de forma colegiada (todas las decisiones han sido adoptadas por unanimidad)
Papel en el otorgamiento de concesiones	<p>La Secretaría de Comunicaciones y Transporte requiere de la opinión de la Cofetel para el otorgamiento de concesiones</p>

Fuente: Cofetel.

3.4.2.2 Ley de la Comisión Reguladora de energía (LCRE) y Comisión Reguladora de Energía (CRE)

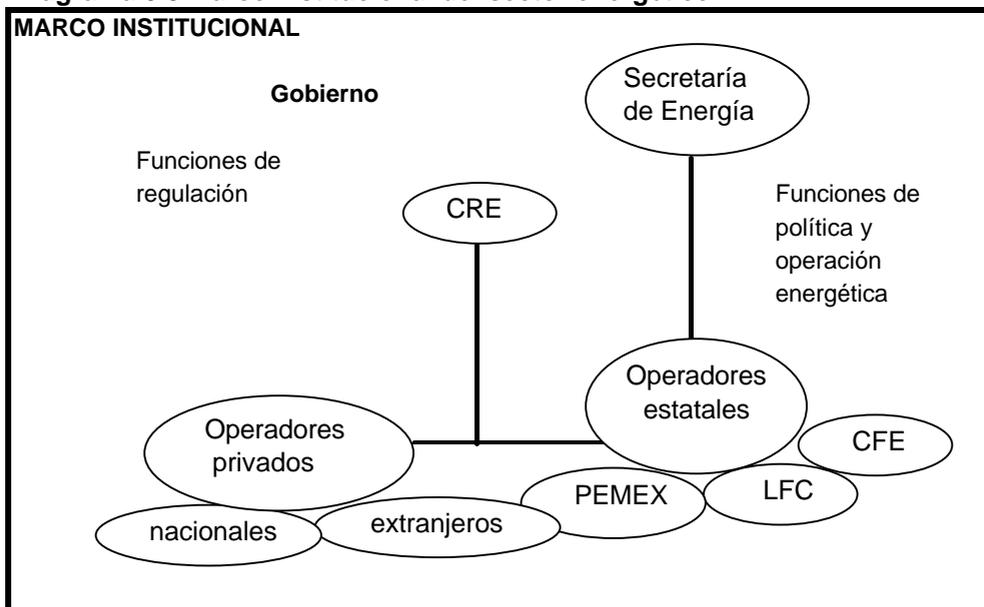
La Ley de la CRE fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de octubre de 1995.⁴⁷ La Ley es la base institucional para la creación la CRE instancia reguladora en materia de energía eléctrica, gas natural y gas licuado. La CRE es un órgano

⁴⁷ Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de octubre de 1995.

desconcentrado de la Secretaría de Energía y goza de autonomía técnica y operativa según lo señala la propia ley.⁴⁸

La LCRE regula actividades como la producción, suministro y venta de la energía eléctrica, la importación y exportación de la misma, lo referente a esta actividad como un servicio público; las ventas de primera mano de gas natural y gas licuado de petróleo; el transporte y el almacenamiento de gas natural que no sean indispensables y necesarios para interconectar su explotación y elaboración; la distribución de gas natural, y el transporte y la distribución de gas licuado de petróleo por medio de ductos.

Diagrama 3.3 Marco institucional del sector energético



Fuente. CRE

En el cumplimiento de su objeto, la CRE contribuirá a salvaguardar la prestación de los servicios públicos, fomentará una sana competencia, protegerá los intereses de los usuarios, propiciará una adecuada cobertura nacional y atenderá a la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y la prestación de los servicios.⁴⁹

⁴⁸ La información sobre las funciones y atribuciones de la CRE fue tomada de su página de Internet <http://www.cre.gob.mx>.

⁴⁹ Ley de la Comisión Reguladora de Energía, p. 1.

Los principales métodos de regulación incluidos en la Ley de la CRE son: otorgar permisos, autorizar precios y tarifas, aprobar términos y condiciones para la prestación de los servicios, expedir disposiciones administrativas de carácter general, dirimir controversias, requerir información y aplicar sanciones, entre otros. Debe destacarse que los procedimientos y resoluciones que se tomen bajo el amparo de esta ley, también están apegados a lo establecido en la LFCE y las disposiciones que pueda emitir la CFC .

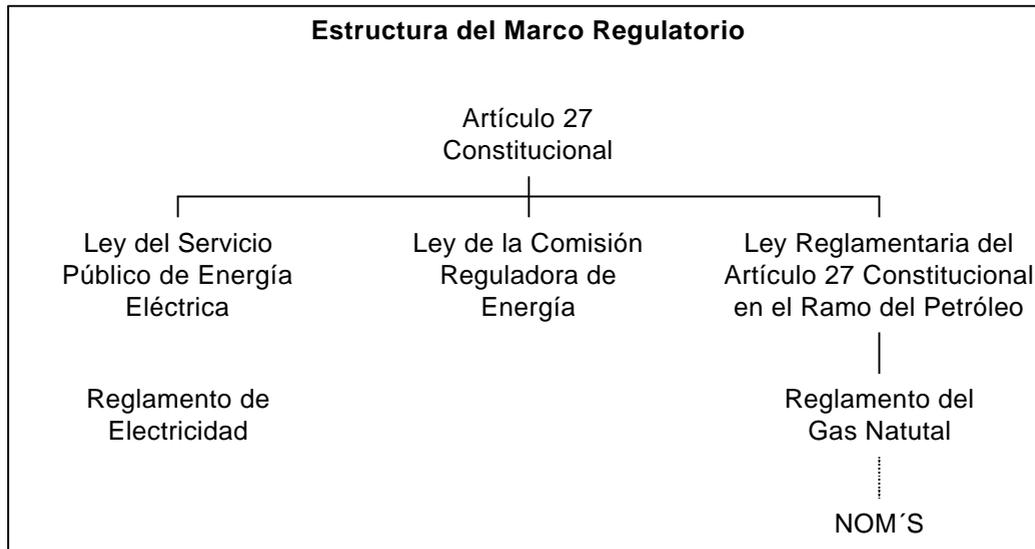
Con el fin de alcanzar sus objetivos entre algunas de sus atribuciones destacan:

Participar en la determinación de las tarifas para el suministro y venta de energía eléctrica; verificar que en la prestación del servicio público de energía eléctrica, se adquiera aquella que resulte de menor costo para las entidades que tengan a su cargo la prestación del servicio público y ofrezca, además, óptima estabilidad, calidad y seguridad para el sistema eléctrico nacional; opinar, a solicitud de la Secretaría de Energía, sobre la formulación y seguimiento del programa sectorial en materia de energía; sobre las necesidades de crecimiento o sustitución de capacidad de generación del sistema eléctrico nacional; sobre la conveniencia de que la Comisión Federal de Electricidad ejecute los proyectos o que los particulares sean convocados para suministrar la energía eléctrica y, en su caso, sobre los términos y condiciones de las convocatorias y bases de licitación correspondientes; otorgar y revocar los permisos y autorizaciones que, conforme a las disposiciones legales aplicables, se requieran para la realización de actividades reguladas; proponer a la Secretaría de Energía actualizaciones al marco jurídico del sector de energía, y participar con las dependencias competentes en la formulación de los proyectos de iniciativas de leyes, decretos, disposiciones reglamentarias y normas oficiales mexicanas relativas a las actividades reguladas; ordenar visitas de verificación, requerir la presentación de información y citar a comparecer a las personas que realicen actividades reguladas, a fin de supervisar y vigilar, en el ámbito de su competencia, el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables a las actividades reguladas, e; imponer las sanciones administrativas previstas en los artículos 40 y 41 de la Ley del Servicio público de Energía Eléctrica, a quienes incurran en los supuestos de las fracciones V y VI del artículo 40 de dicho ordenamiento.

Una institución importante en la regulación del sector energético es el Reglamento de Gas Natural, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de noviembre de 1995, este

ordenamiento reglamenta la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, con el objeto de regular las ventas de primera mano, así como las actividades y los servicios que no forman parte de la industria petrolera en materia de gas natural, a efecto de asegurar su suministro eficiente.

Diagrama 3.4 Estructura del marco regulatorio de la CRE



Fuente. Elaboración propia con información de la Comisión Reguladora de Energía.

3.5 Comentario final

Como se ha podido constatar, la regulación y la política de competencia en México han cobrado a partir de principios de la década de los noventa una importancia creciente. Hasta antes de esa fecha existía un vacío en la promoción de la competencia en los mercados mexicanos, esta situación se ha venido modificando y al parecer las autoridades mexicanas han comprendido la importancia de la política de competencia y la regulación. Se puede afirmar que por primera vez en la historia de México se ha desarrollado una política de competencia y que la regulación ha ido más allá del establecimiento de precios o barreras a la entrada. La regulación actual, aunque imperfectamente, no únicamente cubre los precios y tarifas sino también aspectos de calidad y protección al consumidor. En tanto, la política de competencia establecida es incluso tomada en cuenta en el Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000. Además, a fin de ser acorde a las condiciones del mundo globalizado, México y sus más importantes socios comerciales han incluido en los tratados comerciales aspectos

referentes a la política de competencia y la regulación. En resumen, la creciente importancia de las políticas de competencia y regulación se ve reflejada en el diseño y promulgación de leyes y organismos encargados de materializar dichas políticas.

Las leyes y organismos creados intentan no solo corregir actitudes que disminuyen al bienestar también buscan prevenirlas, mediante incentivos como son: el correcto establecimiento de los derechos de propiedad y la transparencia en la información que estimule una buena respuesta en el ánimo de los empresarios para que estos inviertan y por tanto generen no solo bienestar social debido a la eficiencia en los mercados sino por otros medios como son la creación de empleos. En el siguiente capítulo se hará una revisión de los resultados que desde 1993 y hasta 1999 ha generado la intensificación del proceso de desregulación y mejora en la regulación en México.