

4. ALGUNOS RESULTADOS DE LA POLITICA REGULATORIA EN MEXICO, 1993-1999

4.1 ¿Cómo medir el impacto de la regulaciones?

El objetivo final de la regulación y de la política de competencia es lograr una mejoría en el nivel de bienestar de la sociedad al incrementar la competencia y con ello disminuir precios, brindar mayor calidad y mayores posibilidades de elección a los consumidores. Sin embargo, en la realidad la instrumentación de tales políticas se ve influenciada y distorsionada por factores de carácter político y social. Por ello, resulta pertinente conocer cuáles son los beneficios y los costos de aplicar dichas las políticas.

Desafortunadamente, no existe un método de medición aceptado de manera general. En la mayoría de los casos se aplican análisis costo – beneficio y aunque son importantes resultan ser incompletos porque no consideran variables que afectan los resultados de tales políticas. Por tal motivo, algunos académicos han sugerido o han estado utilizando diferentes técnicas e instrumentos para hacer las estimaciones del impacto regulatorio, dentro de dichos métodos están los siguientes:¹

- **Estudios econométricos.** Generalmente evalúan los resultados de mercado directamente o usan las funciones de producción y de costos para medir el impacto regulatorio. Aunque tales estudios proveen de un aparato estadístico formal con el cual probar la hipótesis, su formulación es típica y totalmente general. Los modelos macroeconómicos algunas veces son usados con estimaciones econométricas para evaluar los efectos totales.
- **Evaluaciones de gasto.** Frecuentemente se apoyan en investigaciones de firmas y negocios para determinar el costo del cumplimiento. Las investigaciones directas producen fáciles estimaciones del costo de la regulación, pero tales investigaciones enfrentan varios problemas. Por ejemplo, desviaciones o no especifican los hechos reales.

¹ Guash y Hahn, "The Cost and Benefits of Regulation Regulatory Reform", *The World Bank Observer Research*, Washington, vol. 14, núm.1, febrero de 1999, pp. 137 – 158.

- **Las aproximaciones de ingeniería.** Calculan el costo adicional de instalar equipo directamente ajustado por los cambios en la calidad.
- **Estudios de productividad.** Trazan la diferencia entre los cambios en la productividad observados a lo largo del tiempo y los que habrían ocurrido en ausencia de una o más regulaciones federales.
- **Modelos de equilibrio general.** Han llegado a ser más populares recientemente, examinan como los mercados perfectamente competitivos responden a una nueva política, tales como cambios en la regulación.

En el caso de México, las estimaciones son muy limitadas debido a la falta de información o bien a la premura relativa del proceso de regulación y se dificultan más cuando no existen antecedentes. Por tal razón, las estimaciones hechas en otros países pueden servir de referencia.² Aunque, si bien las estimaciones en otros países nos servirán de apoyo, las particularidades de cada país implican resultados diferentes. En el caso de México mencionaremos algunas de las circunstancias que ayudan al buen desarrollo del proceso de regulación y la aplicación de la política de competencia o bien son obstáculos.

Por otra parte, realizar estimaciones cuantitativas sobre los costos y beneficios del proceso de regulación e instrumentación de la política de competencia en México es algo muy importante pero fuera del alcance de esta tesis debido al tiempo (incluso en la misma obtención de los índices de las variables a considerar) y recursos requeridos para tal labor. La elaboración de estimaciones es un asunto de suma importancia por ello en un futuro tanto los académicos como los organismos involucrados deben realizar esa tarea.

4.2 La competencia a nivel general, ¿Qué ha pasado con la CFC?

A continuación, se presenta un resumen de lo que hasta la información disponible ha sido la actuación de la CFC. La pretensión de este apartado es dar una idea de cómo ha ido

² La OCDE señala que en Nueva Zelanda se necesitaron más de una década de ambiente macroeconómico estable para cosechar los resultados de su reforma, *Revisión de la reforma regulatoria en México*, 2000, p. 47.

evolucionando la actuación del organismo mencionado y sobretodo de la importancia que ha ido adquiriendo la política de competencia.

Desde el punto de vista de la OCDE, las empresas y ciudadanos mexicanos ya se han beneficiado de manera substancial de las reformas estructurales a nivel microeconómico. “Los precios de la mayoría de los productos se redujeron gracias a liberalización de los mismos, y la cantidad y calidad de los servicios y productos disponibles ha mejorado, y los precios han mejorado aún más en sectores en donde la reforma regulatoria ha sido total....Se han introducido nuevos productos y servicios, y éstos se adaptan a las necesidades de los consumidores.”³ Como ejemplos concretos se señalan los servicios portuarios y el transporte de carga.

El papel hasta ahora jugado por la CFC y como ha ido evolucionando, se puede verificar mediante los asuntos atendidos, tal información se puede consultar en el anexo uno. El cuadro 1A.1 contiene información sobre los casos atendidos por la CFC entre 1993 y 1997 y en el anexo en general, de todas las actividades de la CFC en 1997 y 1998.

El cuadro 1A.1 es útil para destacar algunas de las situaciones enfrentadas por la CFC a lo largo de su existencia. Entre 1993 y 1994, las actividades de la CFC fueron mínimas, no se presentaron denuncias de barreras al comercio interestatal. En los años posteriores las denuncias de este tipo han sido mínimas, 3 en 1996 y 7 en 1997. El mayor número de casos se ha presentado en la referente a las fusiones reflejando las actuales tendencias mundiales de creación de empresas más grandes a fin de tener un mayor capital, poder ser eficientes y reducir los costos.⁴

También se puede observar la evolución sobre casos de acuerdos horizontales y verticales, sumadas ambas categorías representaban en 1997 más casos que el total de la misma suma para años anteriores. Indicándonos un mayor conocimiento de la LFCE aunque aún muy lejos de la pretensiones que motivaron su creación.

³ Ibid., p. 46.

⁴ La OCDE señala que la mayoría de fusiones ha ocurrido en industrias que se están reestructurando o consolidando debido a la liberalización comercial, desregulación o bien a la crisis financiera, *en Review of competition law and policy in Mexico*, 1999, p. 16.

De hecho, la situación de desconocimiento es una de las adversidades enfrentadas por la CFC al aplicar la LFCE.

La OCDE considera a la LCFC y a la CFC entre las instituciones de mayor calidad en el ámbito de la política de competencia a nivel mundial, lo mismo señala de la calidad analítica de la ley y el grado de conocimiento de los expertos mexicanos. No obstante, también señala que aún cuando los casos atendidos por la CFC presentan una tendencia creciente y que los legisladores presentan mayor interés en las actividades de la CFC, aún existe un profundo desconocimiento por parte de los mismos legisladores y de la población en general sobre la LFCE limitando el alcance de la política de competencia. “Es más, hay pocos esfuerzos visibles para desarrollar una participación pública, a través de contactos con los medios, relaciones sistemáticas con las asociaciones de protección al consumidor (se admite son rudimentarias), u otras modalidades. La falta de un mensaje público claro y de un apoyo más amplio podrían hacer menos eficaz la política de competencia.”⁵

La CFC desde 1997, en su informe señala a la poca y desacertada difusión como un problema, provocando confusión e incluso desconocimiento de la ley. Entre las confusiones más comunes se puede mencionar, entre otras, la que ha surgido bajo la denominación de “competencia desleal”. Con este argumento se ha denunciado la intervención de nuevos competidores en zonas previamente exclusivas y la intensificación de la competencia en precios, cantidades y calidad. Estos actos, considerados anticompetitivos por los denunciantes, son legítimos para la ley y benéficos para la sociedad. Por otra parte, existen acciones contrarias a la competencia no siempre denunciadas debido al desconocimiento de la ley o porque los procesos pueden resultar con mayores costos que beneficios para el denunciante (CFC,1997).

Por lo anterior, la CFC en su informe de 1998, señala la importancia de propiciar la formación de una cultura de competencia, “la formación de una conciencia social adversa a la colusión entre agentes económicos, a las exclusividades, a la discriminación en los tratos comerciales y al desplazamiento de los mercados por medio de restricciones impuestas unilateralmente, es fundamental para la cultura de la competencia económica. Asimismo, forman parte integral de esta cultura la legislación de competencia, el conocimiento social de la misma, las

⁵ OCDE, *Revis.*, op. cit., p. 61.

instituciones responsables de su aplicación y los actos relativos al ejercicio de la Ley Federal de Competencia. La existencia de una sólida cultura de la competencia disminuye el costo de la aplicación de la Ley, favorece la sana conducción de la política microeconómica, fortalece las decisiones acertadas de la autoridad de competencia y la obliga a un desempeño mejor.”⁶

Sin duda, es pertinente considerar los aspectos sociales relacionados con la reforma regulatoria porque su aplicación o carencia puede afectar la vida diaria del ciudadano común – al menos indirectamente -, ya sea en sus decisiones de consumo o de inversión e incluso en el nivel de empleo.

Los efectos de la reforma regulatoria en el empleo se han demostrado en algunos sectores, la OCDE reconoce que si bien los efectos de la reforma en el largo plazo serán positivos en el corto plazo habrá perdedores. Por ejemplo, a partir de algunas reformas en Alemania el desempleo se incrementó marginalmente por encima del promedio durante un periodo de tres años y en Francia se incrementó la mitad de un punto porcentual.⁷ En el caso de México, las pérdidas potenciales de empleo se limitaron, por un lado, a los esfuerzos transitorios de reestructuración, y por el otro, a los sectores de infraestructura caracterizados por un exceso de personal. En muchos sectores de infraestructura, tales como los ferrocarriles y el transporte aéreo, se evitaron los recortes de personal por medio de requisitos explícitos de empleo contenidos en los títulos de concesión. En el caso concreto de Telmex, se le prohibió de manera específica el despido de trabajadores.⁸

Otro aspecto a considerar es la relación entre política de competencia y regulación con justicia redistributiva, a ese respecto Santiago Levy señala, ni la política de competencia ni el proceso de regulación son instrumentos con alguna función en la distribución del ingreso.

⁶ Y añade: "Por ello, la construcción de la cultura de la competencia es una responsabilidad de la Comisión, cuyo desarrollo exitoso le genera exigencias mayores en su desempeño. La contribución de la Comisión al desarrollo de la cultura de la competencia se sustenta en i) la transparencia de sus investigaciones y resoluciones; ii) la atención a las consultas de los agentes económicos; iii) la consideración de la voz de la sociedad para mejorar los procedimientos; iv) el impulso al estudio jurídico y económico de la competencia, y v) la difusión amplia y oportuna de las actividades de la Comisión. La atención a estos principios y actividades se ha reforzado notablemente con la expedición del Reglamento de la Ley Federal de Competencia Económica y la aplicación, en el ámbito de la Comisión, del Programa de Modernización de la Administración Pública Federal.", en *Informe de la CFC 1998*, p. 43.

⁷ OCDE, *The OECD report on regulatory reform*, París, 1997, vol. II, p. 72.

⁸ OCDE, *Revis.*, op. cit., p. 37.

“La ley no tiene fines distributivos, no porque se considere que éstos no son importantes; evidentemente lo son, sino porque se reconoce que hay otros instrumentos a disposición del Estado para perseguir esos objetivos de forma más eficaz: la política de gasto social, la política educativa, los programas dirigidos de alimentos y otros, sin duda puede ser que un efecto indirecto de la ley sea mejorar la distribución del ingreso, ya que al reducirse el poder monopólico de las empresas se acortan los márgenes precio costo y, por lo tanto, se observan precios más bajos para los consumidores. Pero esto debe verse como un subproducto de la ley, y no uno de sus objetivos centrales; su objetivo es, repito, la eficiencia económica.”⁹

Para Roger Noll, la política de competencia y el proceso de regulación, no son hechos totalmente ajenos a la justicia distributiva y piensa que en muchas ocasiones este último aspecto recibe más atención que los aspectos relacionados a la búsqueda de eficiencia y la corrección de fallas del mercado.

“El debate de la política de regulación frecuentemente se enfoca más a la iniquidad del ingreso y otros aspectos de justicia distributiva que a las fallas de mercado y la eficiencia. Contrario a lo que creen muchos no economistas, el análisis económico no es inherentemente alejado de la justicia distributiva. En particular, si la atención individual se centra en la misma, entonces los efectos de la política en la distribución son una forma de externalidad que, en principio, puede ser tomada en cuenta en el análisis político y el diseño de instrumentos. El análisis de la eficiencia económica puede y tiene que ser enfocado en el núcleo de tres hechos distributivos: los verdaderos efectos distributivos de la regulación; el papel de los efectos del ingreso en determinar las evaluaciones de las políticas reguladoras; y la efectividad relativa de la regulación al tratar con las preocupación distributiva. En la regulación económica, la justicia distributiva primaria es el acceso a la infraestructura principal tales como agua, electricidad y teléfonos y surgen en el contexto de la política de servicio universal.”¹⁰

De la relación regulación – justicia redistributiva se plantean dos posiciones:

⁹ Levy, Santiago, “Notas sobre una nueva Ley de Competencia Económica”, Conferencia dictada en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1993.

¹⁰ Noll, Roger, “Regulatory reform and international trade policy”, National Bureau of Economic Research, 1999.

“Aunque algunos economistas creen que las regulaciones puede ser usadas para redistribuir el ingreso (Feldstein, 1972 a, 1972b), otros creen que tratar de usar la regulación para redistribuir el ingreso es difícil y posiblemente contraproducente (Khan 1975, Peltzman 1976). Como Schmalensee concluye, evaluar los resultados redistributivos puede ser posible, en principio, pero es extremadamente difícil.”¹¹

Más allá de la polémica sobre la capacidad redistributiva de la regulación; lo importante es que a final de cuentas la política de competencia y el proceso de regulación tienen relación con la mejora –al menos indirectamente- en las condiciones de bienestar social, de lo contrario resultarían procesos estériles.

Por otra parte, si bien para el caso de México, no existe todavía información relevante sobre los beneficios de la reforma regulatoria, en otros países, hay algunas evidencias de dichos beneficios, al respecto se presentan los siguientes ejemplos.¹²

Los beneficios económicos de la reforma regulatoria en otros países

- Las reformas regulatorias en los Estados Unidos, cubren aerolíneas, ferrocarriles, transporte de carga, telecomunicaciones y televisión de cable, están estimadas para tener un incremento en el bienestar de 36 a 46 billones de dólares a precios de 1990 anualmente. Lo cual es un monto de entre 0.7 y 0.8% del PIB. Si las regulaciones en estas industrias fueran óptimas, otras ganancias con valor de 22 billones de dólares podrían ser logradas. Los estudios para los Estados Unidos en contraste con los de muchos otros países tienden a tener una fuerte fundamentación microeconómica, ya que están basados en la experiencia de industrias individuales.
- El trabajo, subraya la Australian Hilmer Reforms, tiene fuertes fundamentos microeconómicos. Se basa en evaluaciones individuales de algunas industrias. Las reformas Hilmer consisten en una extensión de la legislación de competencia para más sectores de la economía, un apuntalamiento de la política de competencia y de las

¹¹ Carlton D. y Jeffrey Perloff, *Modern Industrial Organization*, Harper Collins College Publishers, New York, 1994, p. 854.

¹² La información sobre los beneficios de la reforma regulatoria en diversos países fue tomada de: OCDE, *Report on reform regulatory*, París, 1997, vol. II, p. 69.

reformas regulatorias en el sector de empresas públicas, transporte carretero y puertos. El paquete total está proyectado para incrementar en nivel del PIB australiano en 23 billones de dólares australianos o 5.5 %. Los primeros estudios de la reforma regulatoria en Australia, comprenden un amplio rango de sectores, encontrando siempre importantes beneficios con beneficios adicionales si los mercados de trabajo fueran reformados simultáneamente.

- Para Japón muchos estudios (véase Shimpo y Nishiki (1996) para una revisión) han intentado estimar los beneficios de reducir la discrepancia de precios y productividad con los Estados Unidos. El potencial crecimiento del PIB que surge de esos estudios se sitúa entre 2.3 y 18.7 %. Estudios para sectores particulares están también disponibles para Japón, y muestran más substanciales ganancias de la reforma regulatoria. Un estudio para el sector distribución encontró que entre 0.8 – 1.1 % del incremento en el PIB siguió a la desregulación en el sector, mientras que la desregulación en el sector eléctrico (Kibune, 1995) fue estimado para permitir un 0.4% en el incremento total del PIB. Las ganancias de bienestar de la reforma regulatoria en las telecomunicaciones en el periodo 1980 – 1993 fueron estimadas en 1.5 trillones de yenes (a precios de 1985), un monto de 0.4- 0.5 del PIB . Un reciente estudio por EPA sugiere que la simplicidad de la Ley LSRS y la gran competencia en telecomunicaciones han impulsado el crecimiento nominal del PIB en un 0.56 % cada año en los último seis años fiscales.
- Para Alemania y Holanda, algunas evaluaciones de los beneficios de la reforma regulatoria también han sido hechos. La evaluación en Alemania (Lipschitz, 1989) incluye más orientación de los precios de mercado en agricultura y minas y en el desmantelamiento de tarifas y barreras no tarifarias, combinados con reformas regulatorias en productos y mercados de trabajo. Así como el mejorar la flexibilidad de la economía alemana. Las ganancias anuales en el PIB de semejantes programas fueron estimadas en 0.3%, mientras que el empleo crecería también, previendo que el mercado de trabajo pudiera ser hecho suficientemente flexible también. El análisis para Holanda estuvo basado en la reducción de las rigideces en el mercado de productos de 20 sectores de la economía holandesa. Los beneficios anuales en el PIB de las reformas regulatorias bajo este escenario fueron estimadas en 0.5 % y en 1.1 %.

4.2.1 Dos breves ejemplos de la actuación de la CFC

A. La industria aérea

En los últimos años, la industria aérea en México ha sufrido importantes cambios. Las líneas aéreas nacionales más importantes, Aeroméxico y Mexicana cuyo propietario era el gobierno fueron privatizadas a mediados de los 80's para luego volver a ser propiedad del gobierno debido a problemas financieros.¹³ Ambas empresas fueron agrupadas bajo una empresa controladora (holding) denominada Cintra de la cual el gobierno federal y el IPAB son tenedores mayoritarios de los derechos corporativos de voto, con el 66% de las acciones, en tanto Banamex y Bancomer en conjunto son propietarios del 21%.

Durante el año 2000, la Secretaria de Comunicaciones y Transporte (STC) manifestó el interés gubernamental por privatizar de nueva cuenta las empresas antes mencionadas, a su vez, la CFC manifestó la necesidad de disolver Cintra, argumentando la existencia de poder monopólico. La afirmación de la CFC, se basa en el hecho de que, si bien Mexicana y Aeroméxico compiten en precios de algunas rutas, en tipo y calidad de servicio y en la incorporación a diferentes megatransportadoras aéreas internacionales, también aplican códigos compartidos así como equipos en 27 rutas. Otro ejemplo del poder monopólico son las tarifas de las citadas líneas aéreas, las cuales en vuelos a Cancún o Puerto Vallarta son casi idénticas a las tarifas cobradas por vuelos a ciudades estadounidenses como Nueva York o Chicago.

En los siguientes cuadros elaborados por la OCDE en su informe sobre la reforma regulatoria en México, se presenta una semblanza de la historia contemporánea de la industria aérea.

¹³ "En agosto de 1991, el gobierno federal dio mayor flexibilidad al otorgamiento de permisos y concesiones, lo cual alentó la entrada de nuevas aerolíneas de pasajeros. Surgió así una intensa guerra de precios entre *Aeroméxico*, *Mexicana* y nuevos competidores. Las nuevas empresas, mediante estrategias comerciales agresivas, ganaron mercado y redujeron tarifas en beneficio de los usuarios. Para dar idea de la magnitud del efecto de la baja de tarifas sobre la demanda, entre 1993 y 1994 el volumen de pasajeros se elevó de casi 15 a 18.4 millones, crecimiento equivalente a 22.6% del tráfico en 1993. Los elevados costos de operación y el endeudamiento excesivo producto de la mala administración, junto a una supervisión inadecuada de la operación de los nuevos competidores, pusieron a *Aeroméxico* y *Mexicana* en una situación financiera difícil.", en CFC, "Decisión de la CFC sobre la venta de Cintra", octubre de 2000.

Cuadro 4.1 Reforma regulatoria en México: transporte aéreo				
Situación anterior/evidencia para la desregulación	Reformas recientes y sobresalientes	Regulación de precios	Regulación de entrada y salida	Otras regulaciones que pueden afectar la competencia
Aeroméxico y mexicana eran empresas paraestatales que a finales de los ochenta, fueron privatizadas. En 1995, CINTRA (la compañía holding para ambas aerolíneas) tenía la autorización para mantener el control de las empresas, siempre y cuando cumpliera con la condición impuesta por la CFC de que estas operarían en forma independiente. El gobierno incrementó de manera indirecta su control sobre CINTRA al pasar de un 15% a un 52%, como resultado de la toma de control de malos créditos, pero no participa en las operaciones diarias. Hasta 1989, las tarifas tenían que ser aprobadas por el organismo regulador.	Mexicana y Aeroméxico fueron privatizadas en 1988 y 1989, respectivamente. Las tarifas y las rutas se liberaron en febrero de 1990 (aunque no completamente en el caso de las rutas). Una nueva ley de aviación fue promulgada en 1995 y el reglamento correspondiente en 1998.	Con la excepción de los precios, no necesitan registros ante la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT). La STC vigila algunas rutas en donde la CFC ha detectado poder de mercado.	La entrada de nuevos transportistas y el establecimiento o cancelación de rutas están sujetas a la aprobación de la STC. Durante el periodo 1995-1998 se observaron pocas entradas y salidas en la industria. En la práctica, empresas aparentemente insolventes no han salido del mercado. Este comportamiento puede constituir significativas barreras de entrada (los participantes potenciales no se atreven a entrar al mercado debido al hecho de que algunas empresas no cubren todos sus costos).	Cualquier transferencia de control corporativo por parte de CINTRA, debe ser aprobada por la CFC. La participación del capital privado en la operación de aeropuertos que inició en 1998, reduce la posibilidad de que persista la escasez de espacios de estacionamiento en las terminales, exceptuando el caso de la Ciudad de México, donde podría persistir esta situación hasta que un nuevo reglamento sea construido.

Fuente. OCDE, la Reforma Regulatoria en México

Cuadro 4.2 Repercusiones potenciales de la reforma regulatoria en México: industria aérea					
Estructura de la industria y competencia	Utilidades de la industria	Impacto en la producción, precio y precios relativos	Impacto en el salario y empleos del sector	Eficiencia: productividad y costos	Futuras reformas necesarias
Nuevas entradas importantes después de la desregulación a finales de 1980, aumentaron la competencia. Para 1993, la participación de Mexicana y Aeroméxico en el mercado nacional era de más el 71%, aunque por debajo del 91% que tenía en 1989. El incremento en la competencia causó pérdidas a Mexicana que fue adquirida por Aeroméxico en 1993. La competencia se ha reducido con criterios financieros de ingreso y de regulaciones de seguridad más estrictos.	En los tres primeros años posteriores a la privatización, Mexicana sufrió grandes pérdidas y Aeroméxico obtuvo pequeñas utilidades. Después de la desregulación en 1992, ambas experimentaron pérdidas. Aeroméxico y Mexicana fueron altamente redituables en 1996 y 1997 de acuerdo a estándares internacionales. Las ganancias en 1998 declinaron en un 45% con respecto al año precedente, pese a precios del petróleo más bajos y el crecimiento de la economía mexicana.	Los precios (medidos en términos de rendimientos reales), es decir, ingreso por pasajero - Km. Ajustado a la inflación) disminuyeron después de la privatización y aumentaron después de la desregulación, más que revirtiendo las ganancias iniciales. Desde la promulgación de la ley de aviación civil en 1995 y los reglamentos en 1998 las tarifas han sido determinadas por las fuerzas del mercado pese a que dichas fuerzas fueron subyugadas por un número limitado de entradas y salidas en la industria. Los precios han permanecido más altos que en los Estados Unidos.	Hubo reducciones de personal en Aeroméxico al pasar de 11505 en 1987 a 4218 en 1989, inmediatamente antes de la privatización. Mexicana redujo el número de empleados de 13906 a 9801 en 1992. Los nuevos participantes crearon empleos. De 1994 a 1995 el empleo en la aviación comercial disminuyó 3%, al pasar de 21419 empleados a 20756. Durante el periodo de 1996 a 1998, el empleo aumento en 21%.	Han aumentado los índices de productividad (ingreso por pasajero - km. por empleado, km. nave por miembro de tripulación de vuelo, factor de carga pasajero). Durante el bienio 1994-1995 los ingresos aumentaron 15%, mientras que los costos de operación y administrativos decrecieron en 4 y 5 puntos porcentuales respectivamente. En 1998 los ingresos solo crecieron 0.6% en términos nominales, mientras que los costos de operación aumentaron 10.7% y los administrativos lo hicieron en 18.5 respecto a 1997.	Las autoridades de competencia deben decidir si CINTRA puede, o no, ser privatizada en las condiciones actuales. Será importante asegurar una asignación transparente de los espacios de estacionamiento en las terminales de los aeropuertos temporalmente congestionados, mientras se construye capacidad adicional. La autoridad de competencia debería supervisar las licitaciones de los espacios de estacionamiento.

Fuente. OCDE, la Reforma Regulatoria en México

La CFC tomó en octubre de 2000, la determinación de separar a Mexicana y Aeroméxico, la competencia sin duda aumentará y más aún si se da una privatización al menos parcial, porque eso implicaría diferentes grupos empresariales enfrentados en un mismo mercado.¹⁴ La situación de competencia seguramente aumentaría la calidad del servicio, sin embargo, de acuerdo a especialistas la disminución de precios -la cual según la CFC en caso de existir competencia sería de 10%- no necesariamente se lograría. Los argumentos de tal afirmación se refieren principalmente a los costos en los que han incurrido las empresas mexicanas para modernizar sus equipos (los costos de arrendamiento y mantenimiento de los equipos nuevos se calculan en un 20% del total de gasto) y con ello tener los niveles de competitividad necesarios para ingresar a las alianzas internacionales. Además, las tarifas cobradas por las empresas mexicanas para una misma distancia son menores a las cobradas por las empresas estadounidenses, la diferencia radica en el componente impositivo, en México es en promedio de 29% contra un 13% en los Estados Unidos. Por último, se señala a final de cuentas en la industria aérea más importante que las tarifas resulta la calidad del servicio donde se incluye la seguridad del pasajero.¹⁵

La postura de algunos grupos involucrados como los sindicatos de sobrecargos y pilotos, además de algunos partidos políticos es contraria a la separación de Cintra. Para esos grupos la separación de las líneas va en contra de la disminución de las tarifas pues las empresas grandes pueden obtener mayores economías de escala en relación a las empresas de menor tamaño y con ello menores tarifas. En realidad algunos estudios han probado que las economías de escala no son importante en este sector.¹⁶

¹⁴ “Atendiendo a los intereses nacionales y con el fin de fortalecer el proceso de competencia en el sector, la Comisión ha determinado las recomendaciones siguientes: 1. La venta conjunta de las empresas dejando sin efecto las condiciones impuestas a *Cintra* y sus subsidiarias es contraria a la *LFCE*. Hacerlo consolidaría una fusión operativa de dichas empresas que crearía un agente con poder de mercado, tanto en la mayoría de las rutas como en el mercado nacional, protegido de la competencia externa y con límites a la inversión extranjera. Por estas razones, la CFC no autorizará la venta conjunta y sin condiciones de *Aeroméxico* y *Mexicana*, pero sí la venta como empresas independientes y competidoras. La venta separada dejaría sin materia las condiciones impuestas a *Cintra* en las resoluciones de agosto y noviembre de 1995. 2. De la información y de los hechos examinados se desprende que tanto la venta como la operación separada de *Aeroméxico* y *Mexicana* es favorable a la competencia, es viable y no representa peligros previsibles para el desarrollo de las empresas. En todo caso, la legislación aplicable prevé mecanismos para evitar conductas o prácticas destructivas de la industria aérea nacional.”, en CFC, “Decis...”, op. cit.

¹⁵ Cruz, Osiel, “La división de Cintra, contraria a los vientos de globalización”, México, Milenio Diario, septiembre de 2000, p. 29 y Mauricio Flores, “Muerta Cintra, ¿bajarán las tarifas aéreas?”, México, Milenio Diario, septiembre de 2000, p. 32.

¹⁶ Card, David, “Deregulation and labor earnings in the airline industry”, National Bureau of Economic Research, Massachusetts, julio de 1996.

Para los grupos contrarios a lo dispuesto por la CFC, la separación de Cintra es contraria a la tendencia mundial de globalización porque según ellos, las grandes líneas extranjeras son más competitivas respecto a las nacionales.¹⁷ En realidad, la experiencia mundial e incluso nacional (por ejemplo, las líneas regionales) muestran que la separación de Cintra no tiene una relación directa con el contexto actual de globalización porque las líneas aéreas han firmado alianzas y sobretodo porque el mercado nacional está cerrado a la competencia de líneas extranjeras de acuerdo a la Ley de Aviación Civil y la inversión por parte de extranjeros como propietarios de un línea aérea es permitida únicamente hasta 25% según lo establece la Ley de Inversión Extranjera Directa.

Por el contrario, para nadie son secretos los abusos de las empresas aéreas mexicanas no únicamente en cuanto a las elevadas tarifas sino a la calidad del servicio. Además desde la creación de Cintra se acordó de manera conjunta entre la CFC y los propietarios, “que era fundamental establecer, en el plazo menor posible, la competencia efectiva en el mercado y por lo tanto entre Aeroméxico y Mexicana. Que mientras la competencia no quedara plenamente restablecida, la CFC debería contar con mecanismos de control para evitar prácticas anticompetitivas. En atención a estas consideraciones y dentro del plazo establecido por la LFCE, la CFC resolvió autorizar la creación temporal de Cintra, condicionándola a respetar un conjunto de medidas dirigidas a evitar abusos de poder de mercado, así como a mantener la operación separada de las empresas por un plazo de tres años para luego vender éstas por separado. El asunto central para la CFC era y es todavía evitar los abusos de mercado y las prácticas contrarias a la competencia en las rutas nacionales.”¹⁸

Lo más conveniente antes de reprivatizar sería elaborar un esquema de regulación adecuado a las condiciones actuales de dicho sector. La anterior privatización resultó ser

¹⁷ Es importante agregar que la reciente tendencia internacional se caracteriza por la fusión de empresas aéreas, formando alianzas internacionales. Esto obedece al objetivo de permanecer en la industria por parte de las empresas menos eficientes, y a la búsqueda de nuevos mercados. Sin embargo, también ha habido situaciones donde tales fusiones han representado una pérdida de bienestar para el consumidor. El problema en estos últimos casos radica en una regulación que en lugar de buscar fomentar la competencia, creando las condiciones necesarias para la libre entrada y salida de empresas, más bien ha tratado de regular al monopolio, lo que según los criterios conceptuales y las experiencias internacionales, difícilmente se ha logrado con éxito o a un bajo costo para el erario. En Tijerina, A., “Experiencias con la desregulación de la industria aérea: perspectivas para México”, CADE, México, mayo de 2000.

¹⁸ CFC, “Decis...”, op. cit.

ineficiente sobretodo porque no se creó un esquema de regulación adecuado, de hecho ni siquiera existía la LFCE, por ello el primer paso debe ser establecer claramente los derechos de propiedad en la industria e implementar un marco regulatorio que incentive y permita a las empresas del sector funcionar de manera eficiente.

Como puede verse en los párrafos anteriores la situación en la industria aérea de nuestro país será difícil en los próximos años. La decisión tomada por la CFC reflejará sus resultados en un plazo no muy largo implicando seguramente verdaderos beneficios para los consumidores gracias a la competencia.

La desregulación del sector aéreo en los Estados Unidos:

En los Estados Unidos la desregulación de la industria aérea inició con cambios en la Legislación en 1974 y terminó en 1983 con la eliminación total de regulaciones en tarifas, y en la entrada y salida del mercado. Entre los principales resultados que la desregulación ha producido en EUA, se encuentran las siguientes:

- a) Se ha creado un mercado más competitivo, con precios menores y un número mayor de vuelos, aumentando con ello el servicio que presta la industria.
- b) Entre 1978 y 1987, la industria experimentó un crecimiento del 42% en el servicio.
- c) La desregulación permitió asignar más fondos para la expansión de la industria y mejorar el mejor servicio, con un número mayor de vuelos. El empleo creció en 117% durante 1973 y 1996. Por su parte, los salarios cayeron con la desregulación entre un 10 y 13 por ciento real. Este costo en salarios es bastante pequeño en relación con la ganancia que observan los consumidores, por los menores precios y el mejor servicio. Se observa una mayor gama de ofertas precio-calidad del servicio aéreo, junto a un incremento en la seguridad conforme mejora la tecnología.
- d) La industria aérea se ha reconcentrado en algunas regiones pequeñas. Esto se explica porque el costo de vuelos en distancias cortas en aviones pequeños tiende a ser mayor que en vuelos con aviones más grandes y en vuelos de mayor distancia y capacidad. En

este caso, el debate en EUA ha concluido que el *mercado* no tiene porqué ser regulado, ya que mientras se mantenga la posibilidad efectiva de libre entrada y salida de la industria, el mercado garantizará que no se aproveche el aparente poder *monopólico* en contra de los usuarios. *El principal beneficiario de la desregulación ha sido el consumidor final. La política de desregulación aérea se ha traducido en una reducción real de 33% en las tarifas, además de una mejora en el servicio recibido.*

En cuanto a las innovaciones de la industria, si bien éstas no necesariamente son resultado de la desregulación, el aprovechamiento de sus beneficios sí lo es: bajo desregulación existen los incentivos y la libertad de operación para designar nuevos sistemas de producción, y operaciones computarizadas.¹⁹

B. Las franquicias de PEMEX y el precio de la gasolina

Una de las primeras y más importante acciones realizadas por la CFC fue su propuesta para crear un sistema de franquicias de gasolineras propiedad de Pemex. El artículo 28 constitucional señala las actividades económicas exclusivas para su explotación por parte del gobierno, entre ellas está lo relacionado con el petróleo. En el caso de la gasolina, la CFC sugirió la creación de un sistema de franquicias a fin de introducir competencia en un segmento de mercado hasta entonces cubierto exclusivamente por Pemex. Un estudio de la CFC, encontró que existían menos de 4000 estaciones de servicio en todo el país; que la distribución geográfica de las estaciones no estaba balanceada y muy pocas estaciones de servicio tenían importantes segmentos de mercado. Además, existían regulaciones creando barreras artificiales a mercados de bienes y servicios complementarios tales como las bebidas y la comida dentro de las estaciones de servicio, esas restricciones también afectaban a los productores de equipo tales como bombas o medidores de gasolina.²⁰

¹⁹ Notas sobre los beneficios de la desregulación del sector aéreo de Card, D., op. cit., y Tijerina, A., op. cit., .

²⁰ Este apartado se basa en el Primer Informe Anual de la CFC 93 –94, pp. 33 –34 y en la lectura de Levy, S. y R. Del villar, “Contribution of competition policy to economic development: the case of Mexico”, tomado de la página de Internet de la OCDE sobre políticas de competencia.

Para prevenir posibles prácticas anticompetitivas la CFC y Pemex – Refinación firmaron un convenio en junio de 1994, el cual establece las condiciones necesarias para conocer las demandas de los consumidores más eficientemente:

- Claro, simple y preciso establecimiento de los requisitos para la adquisición de contratos para operar nuevas estaciones de servicio;
- Pemex – Refinación estableció el compromiso de entrar en contacto con todos aquéllos interesados en abrir nuevas estaciones, siempre que éstos cumplan las especificaciones técnicas, de seguridad y ambientales de Pemex –Refinación;
- Eliminación de las restricción en el número de gasolineras que pueden ser abiertas en un área específica y de cualquier requerimiento de distancia existente entre ellas;
- Establecer que los contratos de provisión entre Pemex – Refinación y terceras partes pueden ser libremente negociados en un mercado secundario previendo que Pemex – Refinación sea debidamente informado;
- Eliminación del sistema de subfranquicias, permitiendo la comercialización de bienes y servicios que los particulares deseen incorporar en las gasolineras, con excepción de bebidas alcohólicas o explosivos, como las relaciones comerciales con terceros que éstos deseen realizar dentro de las estaciones de servicio.

De acuerdo a la CFC, los principales beneficios derivados de este convenio son tres: primero, conforme aumente progresivamente el número de estaciones de servicio, se observarán menores costos para todos los consumidores de gasolina ya sea por menores tiempos de espera dentro de una estación , o por acortamiento de las distancias que deben trasladarse para obtener gasolina y otros petrolíferos; segundo, conforme aumente la competencia entre gasolineras, mejorará el servicio y se ampliará la gama de bienes que pueden consumir los particulares; y, tercero, se abrirán más oportunidades para los interesados en establecer nuevas estaciones de servicio.

Por otra parte, en junio del año 2000, la CFC aceptó iniciar una investigación en contra de Pemex - Refinación. La queja sobretodo fue realizada por empresas transnacionales como Mobil, Shell, Esso, Elf, Penzcoil y la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Canacintra). La acusación central, se refiere al hecho de que el contrato de exclusividad de Pemex con sus franquiciarios de gasolineras obliga a estos a distribuir en sus estaciones de servicio únicamente lubricantes y aditivos de Mexlub, lo que representa una barrera de entrada. En principio la queja fue presentada a la CFC bajo el marco de la LFCE pero en caso de no obtener una respuesta satisfactoria las empresas transnacionales han amenazado con acudir al artículo 1502 del TLCAN, en la cual se establece la obligación de “no otorgar un trato discriminatorio a la inversión, a los bienes y a los proveedores de servicios.” Además, se sanciona a las empresas paraestatales que “utilicen su posición monopólica para llevar a cabo prácticas contrarias a la competencia en un mercado monopolizado en su territorio que afecta desfavorablemente la inversión de un inversionista de otra parte, de manera directa o indirecta, incluso a través de la operación con su matriz, subsidiaria u otra empresa de participación común.”²¹

Hasta agosto del 2000, no se había tomado una resolución del caso, lo más conveniente sería permitir una sana competencia y en primer lugar brindar mayores opciones a los consumidores, en segundo lugar, lo mejor es evitar las represalias que dichas empresas pueden tomar en contra de México a través de su gobierno ante la OMC.

Por otra parte, el precio de la gasolina ha sido materia de controversias por mucho tiempo; México cuenta con importantes recursos petroleros, es uno de los principales abastecedores a nivel mundial de petróleo y sin embargo, el precio de la gasolina que produce está por encima de la producida en los Estados Unidos. Debe tomarse en cuenta que mientras en los Estados Unidos existen por lo menos 150 productores y distribuidores de gasolina, en México sólo hay un productor, que también es el único distribuidor y además, es quien otorga las franquicias de las estaciones de servicio. Las barreras a la entrada de otras empresas, son principalmente de carácter legal, ya que las actividades referentes a la producción, distribución y venta de gasolina son actividades reservadas constitucionalmente para su explotación por el Estado. A la situación de monopolio gubernamental para realizar estas

²¹ Cruz, Osiel, “Aumenta la presión en contra de Mexlub”, Milenio Diario, México, julio de 2000, p. 32 y Mauricio Flores, “CFC, decisión en dos semanas en caso Mexlub – Pemex”, México, julio de 2000, p. 33.

actividades debe aunarse el impuesto cobrado en el consumo de gasolina, el resultado es un precio mayor y por tanto una pérdida de bienestar social.

Al respecto, hay dos cuestiones: la primera, no hay ninguna ley por encima de la Constitución, en la cual se establece la exclusividad del Estado para realizar algunas actividades, una de ellas lo relacionado al petróleo, además cuando se creó la LFCE se hizo en pleno conocimiento y consideración de tales elementos; y, segundo, el caso de la gasolina es un problema fiscal, este combustible mes con mes aumenta su precio debido al componente fiscal que aporta al gobierno. En todo caso, la discusión al respecto no corresponde a la CFC sino al Congreso de la Unión.

4.2.2 Conclusiones sobre la actuación de la CFC

Desde mi punto de vista la actuación de la CFC ha sido satisfactoria. Por ejemplo, desde su creación la Comisión ha resuelto 744 concentraciones de las cuales sólo se han objetado tres. La objeciones sólo se realizaron cuando no existían opciones viables para suprimir los riesgos a la competencia que implicaban las concentraciones investigadas.

Otro factor que ayuda a evitar prácticas de corrupción o malos manejos es la forma como son designados los comisionados. Son designados por el Presidente de la República, para un período de diez años (renovables), es decir, no dependen de manera directa del Ejecutivo en su toma de decisiones porque su periodo como funcionarios de la CFC no se ajusta al del Ejecutivo, de tal manera se evita la existencia de presiones por parte de quien los designa, además solo pueden ser removidos de sus cargos por causa grave debidamente justificable.

El elemento más destacable de la CFC ha sido el respeto a sus obligaciones en materia de información establecidas en la fracción III del artículo 28 de la LFCE.²² Según este precepto, la CFC debe publicar periódicamente sus resoluciones y los resúmenes de las mismas en una Gaceta informativa y en el Diario Oficial de la Federación, respectivamente, salvaguardando la información confidencial.

²² “Se especifica que el Presidente de la Comisión tiene la facultad de ... expedir y publicar un informe sobre el desempeño de la Comisión, que incluya los resultados en materia de competencia ... Esta responsabilidad fue instrumentada con detalle y en beneficio mayor de los agentes económicos en el artículo segundo del Reglamento.” , CFC, *Inf.* 1998, op. cit., p. 4.

Otros elementos de transparencia son:

- Las medidas establecidas en el Reglamento Interno de la CFC también ayudan a transparentar los procedimientos iniciados de oficio o a petición de parte y propician la mayor participación de la sociedad en las investigaciones respectivas. Para estos efectos, en el artículo 27 se establece la obligación de publicar en el Diario Oficial los extractos de los acuerdos de inicio de investigaciones, dentro de los diez días siguientes de su expedición. Conforme a este precepto, los extractos deben incluir la práctica monopólica o concentración a investigar y los mercados donde se realiza.
- La atención a las consultas sobre asuntos de competencia económica prevista en la fracción VIII del artículo 23 del Reglamento Interior de la Comisión Federal de Competencia. En virtud de la importancia de este servicio para el público, el Reglamento establece medidas que garantizan la atención a todos los consultantes, especifica procedimientos y obliga a la Comisión a responder en plazos máximos. El mayor beneficio consistió en la orientación brindada a los agentes económicos para defender sus derechos y conducir sus transacciones con la certeza de no incurrir en faltas a la Ley.
- Por iniciativa del Pleno y conforme a los lineamientos del Programa de Modernización de la Administración Pública Federal, la Comisión tiene entre sus políticas considerar la opinión de los agentes económicos sobre sus servicios y los aspectos del marco regulatorio que pudieran requerir mayor claridad y precisión; así como sobre los procedimientos que podrían simplificarse. La mecánica de la consulta al público ha variado desde el contacto directo con agentes económicos, asociaciones y expertos hasta la realización de encuestas.

“La experiencia resulta alentadora. La difusión de esos documentos advierte a los agentes económicos sobre las conductas y operaciones prohibidas en la Ley, facilita la identificación de posibles situaciones anticompetitivas en mercados específicos y promueve la acción jurídica de los agentes económicos. De esta forma, las nuevas medidas legales refuerzan la aplicación de la Ley y desalientan futuras violaciones a la misma. Todo ello en favor de mercados más eficientes y del mayor bienestar colectivo.”²³

²³ Ibid., p. 43.

4.3 Resultados de la regulación sectorial

En esta sección nos centraremos en los sectores de telecomunicaciones, gas natural y ha realizar algunos comentarios sobre el caso de la industria eléctrica y la desregulación de la industria del transporte. En el capítulo 3 al hablar sobre la estructura institucional y organizacional de la regulación en México también se comentó lo referente al Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria y los aspectos de metrología y normalización. Dichos organismos se consideraron dentro del trabajo porque forman parte del proceso de desregulación, pero los resultados sobre la actuación esas entidades no se analizarán específicamente, sobretodo debido al espacio. Sin embargo, en un apartado posterior se menciona cuál es la importancia de la normalización para la regulación y la aplicación de la política de competencia.

4.3.1 Las telecomunicaciones: servicio telefónico de larga distancia

La importancia del sector telecomunicaciones no es su aportación al Producto Interno Bruto (PIB) sino las externalidades que generan a los demás sectores de la economía. Stiglitz, señala, “en promedio el sector de las telecomunicaciones contribuye entre 1 y 2% del PIB. Pero es un sector central para el resto de la economía, tanto en países desarrollados como en países en desarrollo.... La información es de gran importancia para las empresas les permite identificar nuevas oportunidades, nuevos tamaños de mercado y satisfacer nuevas necesidades.”²⁴

En el caso de México (como ya se comentó en el capítulo anterior), la telefonía era un sector donde únicamente el gobierno podía realizar actividades porque se consideraba la existencia de un monopolio natural, ésto ha cambiado sobretodo gracias a los avances tecnológicos. Esos avances han permitido la competencia en el sector. En el caso de México, el primer paso fue modificar el Título de Concesión en 1990 permitiendo la participación de privados. En el Título se estableció un periodo para permitir a la empresa recién creada modernizar su

²⁴ Stiglitz, J., “Creating Competition en Telecomunications”, Conference on managing the telecommunications sector post - privatization, Washington, D. C., 1998.

infraestructura a fin de que al liberalizar el mercado en 1996, pudiera competir con las empresas extranjeras.²⁵

Con el fin de regular las actividades del monopolio privatizado en 1995 se creó la LFT y en 1996, la Cofetel. La LFT es considerada por la misma Cofetel como una ley de carácter procompetitivo y según el mismo organismo, los resultados de la liberalización del sector así como de la competencia son los siguientes: la tarifa del servicio de larga distancia ha sido reducida aproximadamente 50% en términos reales, mientras el número de llamadas telefónicas se han incrementado en un porcentaje anual de 15%.

Además, según la Cofetel, los mayores avances se han logrado en los servicios telefónicos de larga distancia, con la entrada efectiva de competidores. Situación reflejada en una participación de mercado de entre 25 y 30% adquirida por los competidores de Teléfonos de México y en un descenso de 40% en tarifas de larga distancia.

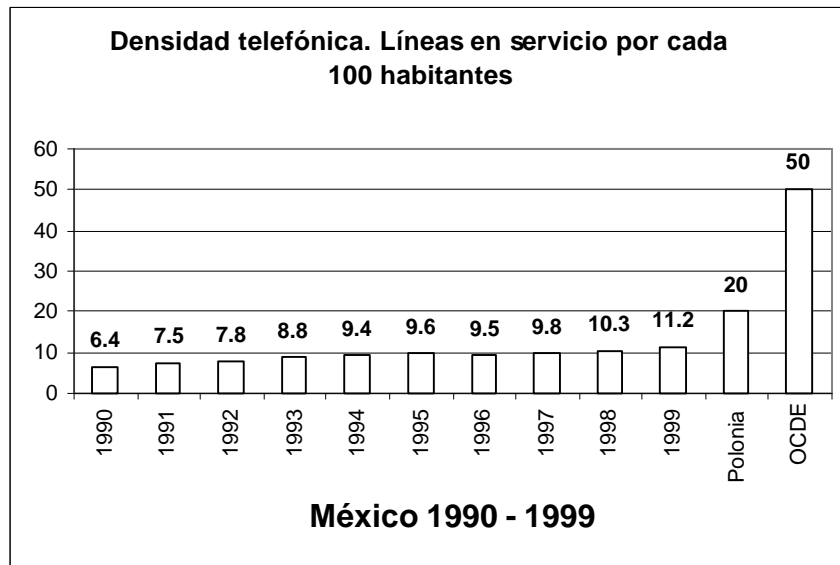
No obstante los avances todavía existen importantes rezagos en cuanto a los servicios. La Cofetel calcula que en 1997, la penetración de los teléfonos era sólo de 9.8 líneas por cada 100 personas y para 1998, de 10.3; en tanto el promedio de los países de la OCDE es de alrededor de 50 líneas por cada 100 personas. Es decir, la densidad telefónica es aún muy pobre, sin duda, a esa situación ha contribuido la falta de competencia en la telefonía local donde Telmex todavía conserva el monopolio (Gráfico 4.1).

“México sigue estando en el extremo inferior de las comparaciones entre países miembros de la OCDE. Los niveles de precios excede en montos considerables a los de otros países miembros de la OCDE. El índice de penetración es el más bajo de la OCDE, es de apenas la mitad del que tiene el siguiente país con el índice más bajo, Polonia (que duplicó su tasa de penetración, pasando de 10 a 20 líneas por cada 100 personas desde 1990).”²⁶

²⁵ El mantenimiento del monopolio de larga distancia fue permitido para que Telmex pudiera alcanzar sus metas de expansión de red y de reajuste de la estructura de sus tarifas, OCDE, *Revis., op. cit.*, p. 85.

²⁶ *Ibid.*, p. 93.

Gráfico 4.1

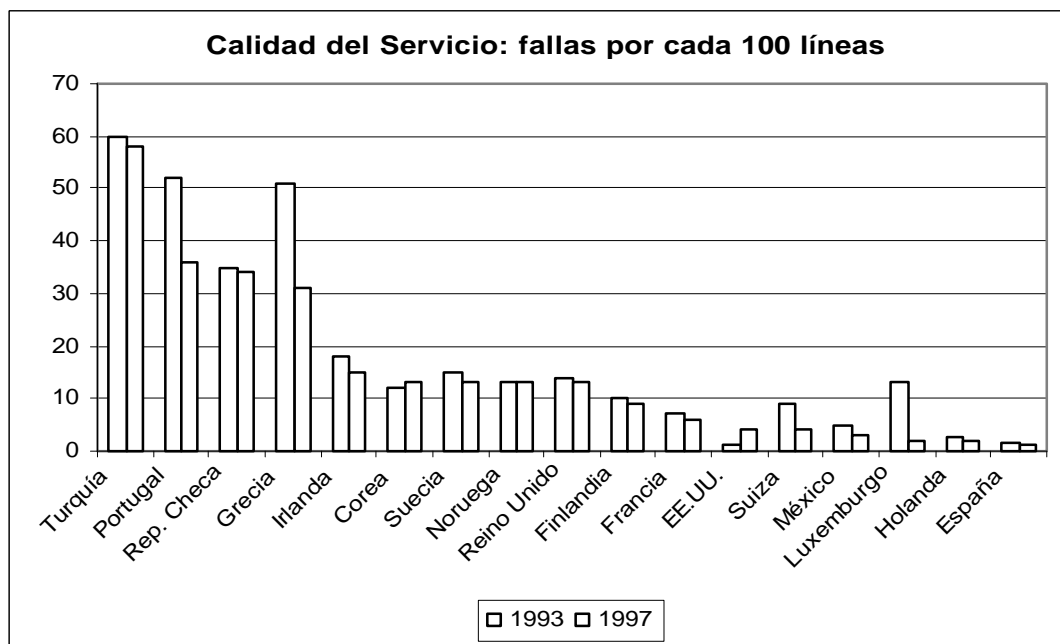


Fuente. Elaboración propia en base a datos de Cofetel y la OCDE.

Desde los últimos años de la década de los 80's, se inició un proceso de inversión a fin de privatizar la empresa, el proceso de inversión se intensificó ya en manos de los concesionarios -aunque desde 1994, la tasa de inversión se ha venido reduciendo, impactando el crecimiento del número de líneas-, se modernizaron varias áreas, el mayor énfasis se puso en la digitalización del sistema, mientras en 1990, era de 29% para 1999, el sistema estaba digitalizado en 99.6%. Lo que hace suponer una mejora en los servicios y se refleja en el número de fallas ocurridas por cada 100 llamadas telefónicas (Gráfico 4. 2).

Por otra parte, si bien tanto la Cofetel como la OCDE consideran que los precios han disminuido a raíz de la entrada de la competencia en los servicios de larga distancia nacional e internacional. En realidad, los precios no han disminuido de manera uniforme, mientras los precios de los servicios de larga distancia han disminuido, los del servicio local se han incrementado despertando controversias entre el organismo regulador y las empresas competidoras de Telmex, al respecto abundaremos más adelante.

Gráfico 4. 2



Fuente. OECD, Communications Outlook 1999.

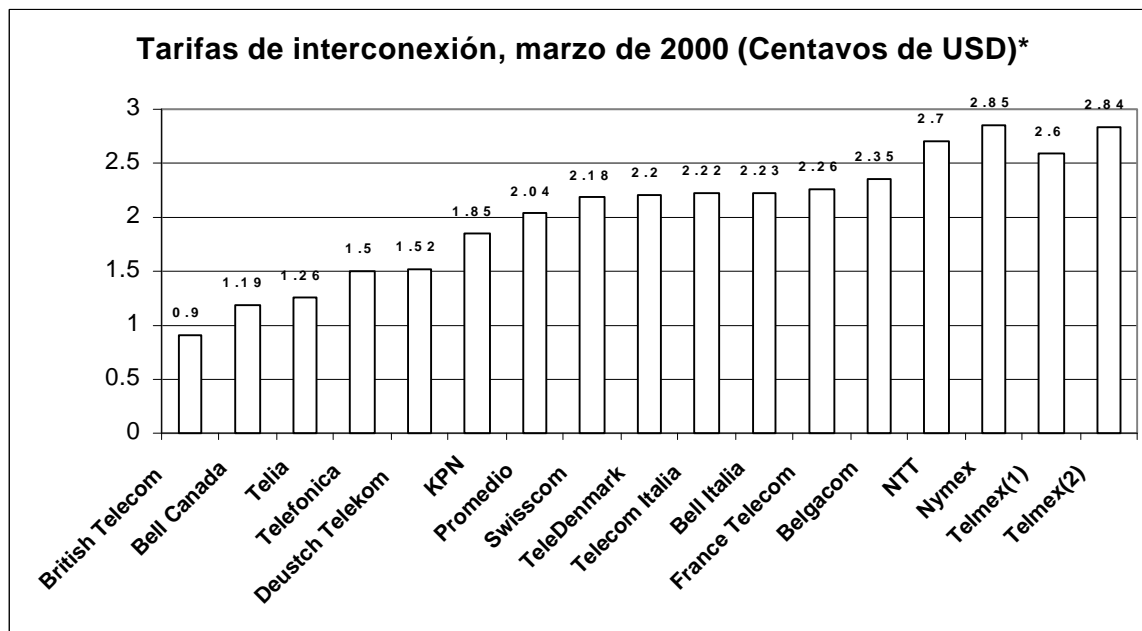
Por su parte, los precios de interconexión cobrados por Telmex a sus competidores por el uso de su red local a fin de prestar el servicio de larga distancia han venido decreciendo, pasaron de cerca de 6 centavos de dólar por punto por minuto en 1997 a cerca de 2.6 centavos de dólar por punto por minuto en 1999. Según el reporte de reforma regulatoria de la OCDE, esto representa una disminución rápida con respecto a lo sucedido en otros países (Ver gráfica 4.3). Aunque, las comparaciones internacionales del mismo organismo sugieren que los niveles actuales de los precios de interconexión en México aún cuando han disminuido rápidamente, siguen siendo altos con respecto a los estándares internacionales.²⁷

Para la OCDE tal situación puede deberse a la elección por parte de las autoridades mexicanas de un “equilibrio” diferente entre las fuentes de ingreso (rentas mensuales, llamadas locales y precios de interconexión) necesarias para cubrir el costo del servicio telefónico local. Los precios de interconexión pueden ser superiores para mantener bajo el costo del servicio telefónico local.²⁸

²⁷ Esto no es un fenómeno exclusivo de México, “como en otros países, los temas relacionados con los precios de interconexión han sido muy controvertidos”, *ibid.*, p. 90.

²⁸ En el caso de las interconexión de redes locales, México hace la distinción entre las redes con cobertura importante de la zona local y aquellas que no disponen de dicha cobertura. Las redes que tienen una cobertura

Gráfico 4.3



Fuente. Centro de Análisis y Difusión Económica(CADE). *Las tarifas de interconexión de las empresas extranjeras en la gráfica incluyen cargos por llamadas no concluidas y por puertos de interconexión. Telmex (1) incluye dichos cargos, mientras que Telmex (2) no.

Además de la polémica sobre las tarifas de interconexión, el sector de las telecomunicaciones en México ha enfrentado problemas respecto a la composición de la canasta básica de servicios y el sistema de precios tope.²⁹ La canasta se ajusta a un sistema de precios tope consistente en la aplicación de un límite máximo a la tarifa promedio ponderada de la canasta de servicios básicos controlados. El problema fundamental es que en dicha canasta se incluyeron servicios de telefonía local y de larga distancia, permitiendo a Telmex efectuar subsidios cruzados, es decir, aumenta las tarifas de telefonía local donde es monopolio y disminuye las de larga distancia con lo cual queda en una posición ventajosa respecto a sus competidores.³⁰ Esta problemática situación se ha agudizado debido a que la inclusión de los mencionados servicios tenía como fin rebalancear las tarifas del servicio local y de larga distancia, el plazo para dar por concluido dicho rebalanceo era marzo de

importante de la zona local (y que, en consecuencia, atienden a más clientes residenciales) reciben un pago superior por llamadas terminales.

²⁹ La canasta de servicios básicos incluye (i) la instalación de y conexión a la red de líneas terminales, (ii) renta básica mensual por línea contratada, (iii) servicio local medido, (iv) servicio de larga distancia internacional. Torre, L., "Las disputas en el mercado de larga distancia en México", CADE, México, junio de 2000.

³⁰ "En suma, el poder sustancial de *Telmex* en los mercados de acceso o interconexión y de transporte interurbano, facilita el desplazamiento indebido de los demás concesionarios y dificulta la entrada de competidores a los mercados de servicios finales", en *Informe de la Comisión Federal de Competencia 1997*.

1998, a la fecha sigue operando el mismo sistema provocando la molestia de los competidores de Telmex.³¹

Aunque las quejas no han sido únicamente de las empresas competidoras, la OCDE se ha pronunciado al respecto, de la misma manera lo ha hecho la Federal Communications Commission de los Estados Unidos. El 28 de julio de 2000, la Representación Comercial de los Estados Unidos (USTR) presentó ante la OMC una queja acusando a México por su incumplimiento en la apertura de su sector telecomunicaciones. En un documento publicado por el Centro de Análisis para la Difusión Económica (CADE), se menciona la posibilidad de **captura regulatoria**, su suposición la sustenta en los hechos antes presentados y sobretodo en la lentitud de la Cofetel para buscar una solución.

- No obstante haberse reconocido por la Comisión Federal de Competencia, la existencia de una situación de poder de mercado en manos de Telmex,³² no se ha actuado al respecto, a pesar del anuncio hecho por la Cofetel en diciembre de 1998 en el sentido de aplicar una regulación adecuada para combatir tal poder de mercado.³³
- En 1999, tanto la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y la Cofetel acordaron emitir regulaciones adicionales a fin sujetar a Telmex en su carácter de operador con poder de mercado, hasta el momento no existe o está en vigor la regulación asimétrica.

La captura del regulador en el caso de la telefonía de larga distancia en México es una situación real a ello ha contribuido el mal diseño institucional de la Cofetel y de la LFT. No obstante, las recomendaciones y dictámenes encaminados a limitar el poder de mercado de Telmex, la Cofetel no ha sido capaz de hacer cumplir a la empresa con las resoluciones

³¹ El 27 de marzo de 2000, la Cofetel anunció que se iniciaba el proceso de redefinición de la canasta básica y sobre tarifas de interconexión.

³² El poder de mercado de Telmex se reconoció en cinco áreas: 1) telefonía local; 2) telefonía de larga distancia nacional; 3) interconexión y acceso; 4) transporte interurbano; y, 5) telefonía de larga distancia internacional. *Informe de la Comisión Federal de Competencia 1997.*

³³ Cofetel y SCT, "En breve, iniciarán nuevos procedimientos para regular a Telmex, previa audiencia concedida a la empresa, en su carácter de operador dominante en el mercado telefónico local, a efecto de evitar prácticas que inhiban la sana competencia entre los diferentes prestadores de servicios de telecomunicaciones... Todo lo anterior deberá ser desahogado, en las próximas semanas, siguiendo el procedimiento para dar vista a Telmex de los resolutivos correspondientes", en "Apertura a la competencia del servicio telefónico en México", mayo de 99. p. 28 –29.

tomadas. El mal diseño de las leyes ha llevado a que Telmex no únicamente aproveche el derecho constitucional de ampararse haciendo los esfuerzos de la Cofetel y de la CFC inútiles al menos hasta 1999, Telmex incluso ha llegado a señalar al contenido y por tanto la aplicación de la LFCE como inconstitucional.

Por otra parte, la Cofetel ha estado muy por debajo de lo que correspondería a un organismo de su nivel, pero es necesario considerar que al momento de crearse tanto la LFT como la Cofetel, el Título de Concesiones de Telmex tenía 5 años de haberse otorgado. Con ello, al momento de la creación del regulador la empresa concesionaria contaba con un poder de mercado sustancial sólo limitado en el papel. En realidad, los límites establecidos en el Título de Concesión no se hicieron cumplir.

Desde el momento mismo en que se pensó privatizar la empresa estatal, debió haberse planeado la regulación porque no obstante las restricciones establecidas por la Secretaría de Comunicaciones en el Título de Concesión no se vigiló el cumplimiento de los compromisos contraídos por los concesionarios y explícitos en el Título. El Título de Concesión de Telmex establece en el capítulo dos y apartado nueve, que en ningún caso la empresa podrá aplicar prácticas monopólicas cuyo fin sea impedir una competencia equitativa con otras empresas en las actividades que desarrolle directa o indirectamente a través de sus filiales. “Queda prohibido a Telmex la realización de actos, convenios, acuerdos o combinaciones que tengan por objeto constituir ventaja exclusiva indebida a su favor o de otras personas, o que tiendan al monopolio de mercados complementarios a los servicios concesiones. El Título también establece la prohibición a la existencia de subsidios cruzados, autoriza a la autoridad a establecer control tarifario e incluso se establece la posibilidad de retirar total o parcialmente la concesión entre otras cosas por violaciones graves y reiteradas a las condiciones impuestas por este título, negarse a interconectar a otros concesionarios y/o realizar prácticas monopólicas.”³⁴

³⁴ Título de Concesiones de Telmex 1990 y Osiel Cruz, “la Cofetel no necesita *superpoderes*”, Milenio Diario, agosto de 2000, p. 29.

Joseph Stiglitz señala, si la competencia no existe, crear un monopolio privado no regulado precios aún mayores para los consumidores.³⁵

haber limites a la privatización o al menos para aquella que se hace sin regulación.³⁶

indica, la competencia provee de incentivos para mayores inversiones mientras que el servicio se expande

regulador provocado por la poca flexibilidad de las leyes. En el caso de México, la modificación o aplicación

se ocasiona un “vacío o demora” en la regulación.³⁷

porque incentiva a las empresas a ser más eficientes durante el periodo en que sus actividades

está ocasionando ineficiencia porque los bajos precios cobrados por Telmex en sus tarifas comerciales se compensan con los altos costos de las tarifas residenciales.

“La infraestructura legal y reguladora se refiere tanto a las leyes y sus reglamentos como a la

visión integral: la modernización de los textos legales no será suficiente sin una actualización

al proceso de globalización económica.”³⁸

Aunque la demora en la actuación de la Cofetel no es exclusiva de ese organismo, la OCDE

reconocido en el informe sobre reforma regulatoria en México, “si bien los procedimientos de la CFC están controlados por límites claros y metas de tiempo. No obstante, algunos

provienen de

demoras debidas a apelaciones en los tribunales o de una observación rigurosa de los

“...muchos de nosotros prevenimos contra una apresurada privatización sin haber creado la infraestructura institucional necesaria, incluyendo mercados competition and regulatory policy: with examples from network industries”, The World Bank, Beijing, 1999.

Ibid.

Ya en el primer capítulo mencionamos aspectos teóricos al respecto. Para una revisión revisar Carlton y Perloff, op. cit., p.875 o bien un punto de vista al respecto en Roger Noll, “The economics and politics of the slowdown in regulatory reform”, AEI Brokings Joint Center for Regulatory Studies, Washington D

Gurría, José, “Elementos para Elaborar una Política Económica de Estado”, en *Comercio Exterior* 3, marzo de 1999, p. 205.

procedimientos necesarios para reducir el riesgo de perder dichas apelaciones. Las partes recurren a menudo a este derecho otorgado por la Constitución (apelar o bien ampararse) y el resultado ha sido la demora en los procedimientos de la CFC.”³⁹

Desde mi punto de vista la captura la hacen evidente los diversos casos antes citados, si bien la Cofetel ha actuado, no lo ha hecho tan rápido como debía y en la mayoría de las ocasiones únicamente ha emitido boletines. No ha hecho cumplir sus resoluciones, por ejemplo, intentó corregir la situación de las tarifas discriminatorias, para lo cual, en marzo de 1999, emitió una resolución sobre las tarifas que debían prevalecer en el mercado. La resolución no fue acatada por Telmex sino que esta empresa aplicó programas de descuento a sus clientes empresariales, tal situación puede considerarse una estrategia depredadora contra sus competidores que la Cofetel no se ha preocupado por resolver.

“La intervención de la Cofetel ha sido tibia y temerosa de las reacciones de Telmex. Cuando la CFC emitió la declaración de poder sustancial en cinco mercados relevantes en diciembre de 1997, la Cofetel tardó más de dos años en señalar que regularía las tarifas monopólicas (solo lo hizo después de las elecciones de julio de 2000 y de una fuerte presión nacional e internacional).”⁴⁰

³⁹ OCDE, *Revis.*, op. cit., p. 70.

⁴⁰ Comentario personal del Licenciado Francisco Javier Nuñez Melgoza, funcionario de la CFC.

Cuadro 4.3 Reforma Regulatoria en México: Telecomunicaciones				
Situación Anterior/Evidencia para la desregulación	Reformas recientes y sobresalientes	Regulación de precios	Regulación de entrada y salida	Otras regulaciones que pueden afectar la competencia
Altos precios y baja densidad sugerían una subinversión. Telmex era un monopolio estatal verticalmente integrado que se privatizó en 1990 con una concesión hasta el 2026, aunque abriendo la competencia a larga distancia en 1996. Telmex fue sometido a una regulación de precios "techo" (price cap) y a cualquier futura reforma legislativa.	Una nueva Ley Federal de Telecomunicaciones promulgada en 1995 permitía la venta de espectro a través de subastas. Los satélites propiedad del Estado y los espacios geostacionarios fueron privatizados en 1998. En 1996 se creó una nueva agencia reguladora en la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel).	Los precios de Telmex se regulan con precios techo. Otros precios se fijan libremente. Las tarifas de interconexión se basan en negociaciones entre los operadores de larga distancia y el operador de la red de telefonía pública (Telmex). En caso de que no se llegue a un acuerdo, la SCT debe establecer las tarifas.	La STC entrega concesiones para cada servicio. La Cofetel organiza subastas simultáneas ascendentes para el espectro radioeléctrico. El monopolio de larga distancia de Telmex se abrió a la competencia en 1997. La competencia en el servicio local se abrió en 1990, pero se inició en 1999.	En 1997, la CFC determinó que Telmex tenía poder substancial de mercado en cinco mercados relevantes. Los servicios locales han estado abiertos de jure desde 1990, aunque el ingreso de facto ocurrirá en 1999. La Ley Federal de Telecomunicaciones permite la regulación asimétrica (artículo 63) de la empresa dominante.

Fuente. OCDE, la Reforma Regulatoria en México

Cuadro 4.4 Repercusiones potenciales de la reforma regulatoria en México: Telecomunicaciones					
Estructura de la industria y competencia	Utilidades de la industria	Impacto en la producción, precio y precios relativos	Impactos en la calidad de servicio, confiabilidad y servicio universal	Impacto en el salario y empleos del sector	Eficiencia: productividad y costos
En los servicios de larga distancia, los nuevos participantes lograron adueñarse rápidamente de cerca del 30% del mercado. Desde 1997 varias empresas han obtenido concesiones para el servicio local. Hay reclamos de que Telmex está usando subsidios cruzados entre las tarifas de larga distancia y la del servicio local más elevadas.	Para 1991, la utilidad de Telmex después de impuestos fue de 1.7 mil millones de dólares, contra la proyección de mil millones de dólares, en tanto que en 1992 y 1993, ésta se encontró en el rango de los 2.5 mil millones de dólares. A pesar de ser la 12a empresa telefónica más grande del mundo, la capitalización de Telmex en el mercado de valores la colocan en el segundo lugar mundial, después de British Telecom.	Los precios en los servicios internacionales y de larga distancia se han reducido desde 1997 (22% de enero de 1997 a octubre de 1998), compensados por grandes aumentos en el precio de los servicios locales. Sin embargo, para algunos suscriptores el precio total de los servicios telefónicos pudo haber disminuido dado que se han drásticamente los subsidios en servicios locales.	Las inversiones mejoraron el desempeño técnico del sector. La digitalización del sistema ha aumentado del 29 al 99% para 1999, creció el número de líneas telefónicas. Desde 1994 la tasa de inversión ha caído de manera significativa y se ha estancado el desempeño en los indicadores de calidad.	De 1985 a 1997, el empleo en los servicios de telecomunicaciones aumentó 50%.	El número de líneas por empleado se incrementó de 95.2 en 1989 a 151.5 en 1993, representando un incremento de 46% en los tres años siguientes a la privatización. En 1997, el número de líneas por empleado aumentó a 163.4.

Fuente. OCDE, la Reforma Regulatoria en México

En el caso de las telecomunicaciones la CFC cumplió con su papel al determinar el poder de mercado de Telmex, el siguiente paso sería la aplicación por parte de la Cofetel de la LFT respecto a la determinación de tarifas de interconexión y obligar a Telmex a hacer efectiva la metodología para el cálculo de los costos.

“El pobre desempeño del sector de la telefonía pública en México se explica por la existencia de un marco legal impreciso y poco transparente, y de un regulador sin verdadera independencia para tomar decisiones. Esto implica que *son las deficiencias y omisiones en los marcos legal y regulatorio* las que propician que el operador dominante pueda expropiar rentas de los competidores y capturar al regulador, además de que mantiene abierta la puerta para que las autoridades obstaculicen el desarrollo del sector al perseguir otras metas económicas (como la procuración de la estabilidad en los mercados financieros).”⁴¹

El punto fundamental está entonces en analizar el diseño institucional de la Cofetel a fin de determinar si en realidad goza de autonomía y actúa conforme a las leyes correspondientes o si lo hace de manera discrecional. Tal situación no es nueva y fue reconocida por el Presidente del organismo regulador.

Quien señala, “si bien la Cofetel es una entidad autónoma, fortalecer su independencia es crucial. Existen al menos tres conceptos en los cuales debería tener independencia: la separación de las funciones regulatorias de las operativas, libertad de presiones políticas directas y procedimientos justos y transparentes.”⁴²

“Los cambios en la LFT deben empezar por dotar de mayor independencia a la Cofetel dado que ésta en la actualidad sólo tiene capacidad para proponer, opinar, coordinar, administrar, registrar, vigilar, etc., pero no para tomar decisiones. La toma de decisiones está en manos de la SCT, la que a su vez depende del Ejecutivo. También, debe evitarse que sus Comisionados (quienes son los encargados de deliberar y decidir asuntos y en la actualidad son designados por el titular del Ejecutivo Federal, a través del Secretario de

⁴¹ Torre, Leonardo, “El mercado telefónico en México: diez años después de la privatización”, CADE, Documento de investigación núm. 17, México, 10 de agosto de 2000, p. 35.

⁴² Nicolín, J., “Opening the telecommunications market: the mexican experience”, Tomado de http://www.cft.gob.mx/html/1_cft/7_dis/disc_nic/art_280400_2.html.

Comunicaciones y Transportes) estén expuestos a los vaivenes políticos, para lo cual convendría otorgarles permanencia inter-sexenal.”⁴³

4.3.2 El Gas natural

La nueva estructura legal adoptada en la industria del gas natural ha tenido como principales objetivos establecer condiciones para generar inversión en las áreas de infraestructura de transportación y en las redes de distribución. En el capítulo 3, en la parte referente a la LCRE, mencionamos las características de las reformas legales que permiten a la privados nacionales y extranjeros participar en esta actividad.

Como vimos, la nueva estructura legal – donde se destaca la reforma al artículo 27 constitucional -, permite la participación de los privados en la transportación, almacenamiento y distribución del gas natural. Manteniendo el monopolio legal de Pemex sobre la producción.

Cabe preguntar, “¿Por qué se requiere de una regulación de los precios y tarifas para la industria del gas? La razón primordial es que en esta industria existen tres áreas básicas con poder de mercado. La primera es la producción en donde Pemex tiene un monopolio legal. En esta área se requiere de una metodología para regular el precio del gas. La segunda área de poder de mercado es aquella en donde existen consumidores cautivos de empresas o compañías distribuidoras. La tercer área es la provisión de servicios de transporte y distribución, ya que estas actividades poseen características de monopolios naturales.”⁴⁴

Por otra parte, desde su creación la CRE ha concesionado la transportación y distribución de gas natural permitiendo que las nuevas inversiones representen en total dos mil millones de dólares, lo cual hace suponer que el desarrollo de nueva infraestructura dará a los usuarios domésticos y a las empresas la oportunidad de acceso a una fuente de energía más eficiente y menos contaminante.

⁴³ Torre, L., op. cit., p. 43.

⁴⁴ Rosellón, Juan, “Regulación de precios y tarifas para la industria del gas natural en México”, CRE, 1999, p. 4. En este texto se pueden revisar las regulaciones existentes para cada una de las actividades arriba mencionadas.

Hasta 1999, la CRE había otorgado 78 permisos de transporte y distribución, de los cuales 16 son de transporte para el servicio al público, 44 de transporte para usos propios y 18 para la distribución de gas natural. Los permisos de transporte para el servicio al público ampararán la construcción de 11,187 km. de ductos de acceso abierto con una capacidad de conducción de 214.6 millones de metros cúbicos diarios (MMmcd) (7,427 millones de pies cúbicos diarios, MMpcd), y los permisos otorgados para usos propios representan la construcción de 573 km. de ductos con capacidad de conducir 41.4 MMmcd (1,463 MMpcd), a fin de satisfacer las necesidades energéticas de los permisionarios de esa modalidad. Los permisos otorgados para la construcción y operación de 35 mil kilómetros de ductos permitirán que el servicio de abastecimiento de este energético llegue a 24 estados de la república, con lo cual se beneficiará a 10 millones de habitantes ubicados en 149 municipios, además del Distrito Federal.⁴⁵

Es necesario recordar que en el caso de las licitaciones para la realización de las actividades antes señaladas es necesaria la autorización de la Comisión Federal de Competencia.⁴⁶

Según la CRE con el nuevo marco legal y regulatorio los usuarios seguramente disfrutarán de una mayor calidad en el servicio, para ello el papel de la CRE es importante al vigilar aspectos relacionados a la calidad. La existencia de competencia es muy difícil debido principalmente a las características de monopolio natural de la industria del gas. Las instalaciones e infraestructura -ductos y contenedores- necesarias para el desarrollo de estas actividades sólo permitirán la creación de empresas regionales. Por lo tanto, cada empresa abastecerá una región sin presiones competitivas, por ello, se debe vigilar la calidad del servicio y establecerse tarifas acordes con la evolución del mercado de gas natural. La CRE confía en actuar mediante una regulación preventiva más que con sanciones.

Es importante tener en cuenta que el gas natural es un bien comerciable internacionalmente. Por ende, su precio en México está en función del precio internacional. Con objeto de crear un mercado que semejara condiciones competitivas, desde principios de los 1990's el precio

⁴⁵ Informes de actividades de la Comisión Reguladora de Energía 1998 y 1999, página de Internet: <http://www.cre.gob.mx>.

⁴⁶ Respecto de todas las actividades en que interviene la CFC en el ámbito referente al gas natural, se pueden consultar sus informes de actividades, en ellos se detalla lo referente a las licitaciones llevadas a cabo por ese organismo. Por ejemplo, los precios y tarifas pueden ser eliminadas cuando existan, a juicio de la CFC, condiciones de competencia.

del gas en México está ligado al precio prevaleciente en el sur de Texas. Por tanto, dentro de la metodología de regulación de precios para las ventas de primera mano se incluye un índice de precios del mercado internacional relevante.

Así, el hecho de que el gas natural sea un producto y un servicio comercializable, es decir, que se pueda importar o exportar dificulta la regulación en dicho mercado al no depender únicamente de decisiones de carácter nacional o de factores manejables a nivel interno, tal situación como pudimos comprobar no se presenta en el sector de las telecomunicaciones, a pesar de que existe importante presión de parte de empresas y organismos internacionales; obviamente esto se debe a las diferentes características de los servicios prestados.⁴⁷

Por otra parte, la importancia de un combustible como el gas natural radica en que es menos contaminante y a la vez funciona como combustible para la producción de parte importante de la energía eléctrica producida en México. La importancia del gas presenta una tendencia creciente. “La infraestructura para el transporte de gas natural ha propiciado importantes proyectos de generación de energía eléctrica en los próximos seis años, la infraestructura de transporte crecerá aceleradamente para apoyar la construcción y operación de más de 13 mil MW de nueva capacidad de generación termoeléctrica y la conversión a gas natural de centrales existentes de generación con capacidad de 4 mil MW.”⁴⁸

En el siguiente cuadro se presentan las características de la industria del gas a partir de las modificaciones legales de 1995 que permiten la participación de privados en el sector.

⁴⁷ Es conveniente revisar el artículo 58 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales que dice: los órganos de gobierno de las entidades paraestatales, tendrán las siguientes atribuciones indelegables y en su fracción tercera señala: fijar y ajustar los precios de los bienes y servicios que produzca o preste la entidad paraestatal con excepción de los de aquéllos que se determinen por acuerdo del Ejecutivo Federal.

⁴⁸ CRE, op. cit.

Cuadro 4.5 Reforma Regulatoria en México: gas natural				
Situación Anterior/Evidencia para la desregulación	Reforma recientes y sobresalientes	Regulación de precios	Regulación de entrada y salida	Otras regulaciones que pueden afectar la competencia
Subversión por parte del monopolio paraestatal verticalmente integrado.	Debido a reformas efectuadas en 1995, el sector privado ahora puede operar, construir y ser propietario de sistemas de transporte, almacenamiento, y distribución del gas natural y participar en la comercialización del mismo. Ya hay varias empresas en operación en importantes centros urbanos. Las regulaciones obligan al desglose de precios (el transporte, la distribución, y el costo del producto deben ser listados en la facturación del usuario final), incluso en el caso de las ventas de primera mano de Pemex (producto y costos de transporte).	La CRE regula, vía "netback", las ventas de primera mano de Pemex (el monopolio paraestatal), y las tarifas de transporte, almacenamiento y distribución por la fórmula RPI - X.	La CRE subasta concesiones con un periodo de exclusividad de 5 a 12 años en una zona geográfica predeterminada. Los concesionarios deben garantizar la continuidad de los servicios. Transportistas y distribuidores debe proveer un acceso abierto. Los puentes físicos son permitidos en las zonas de distribución.	Ausencia de muchos productores y negociantes de gas. Producción controlada por el gobierno. En el norte de México, el gas se importa fácilmente.

Fuente. OCDE, la Reforma Regulatoria en México

A forma de conclusión se presentan los principios rectores básicos de la industria del gas en México:

- La competencia es preferible a la regulación.- Sólo las actividades con características monopólicas deben estar sujetas a regulación económica de precio y calidad del servicio; aquellas actividades potencialmente competitivas deben ser abiertas a la competencia.
- La regulación debe promover la eficiencia de la industria.- La operación eficiente debe ser una decisión propia de las empresas que resulte en beneficios tanto para el usuario final como para la empresa misma.
- La regulación no debe ser un costo para la industria.- Las instituciones reguladoras pesadas y burocráticas se convierten en un costo para la industria que repercute en mayores precios para el usuario final. La regulación debe considerar una estructura de incentivos que minimice la intervención reguladora y fomente la operación eficiente de las empresas.⁴⁹

⁴⁹ Ibid.

4.3.3 Un espacio para el sector eléctrico

A raíz de la reforma a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, la participación del sector privado en este sector ha crecido, aunque lo ha hecho un buen ritmo, dicha participación aún es marginal representa el 4.2 por ciento de la capacidad total instalada en el país. Esta cifra, no incluye a los permisionarios de producción independiente de energía eléctrica (PIE) que entrarán en operación entre 2000 y 2002. Los permisos de PIE representan 37 por ciento de la capacidad de generación asignada hasta la fecha a los particulares y 30 por ciento de la inversión comprometida en proyectos que no son para el servicio público. Como consecuencia de la creciente participación privada en el desarrollo de infraestructura en el sector energético, la CRE ha otorgado 163 permisos de generación e importación de electricidad. Estos permisos representan una inversión de 3,770 millones de dólares para la construcción y operación de 5,460 MW de capacidad de generación. Del total de permisos, 36 han sido otorgados a Pemex para las modalidades de autoabastecimiento y cogeneración, mismos que representan 20 por ciento de la capacidad e inversión total en generación de energía eléctrica que no es para servicio público. A la fecha, existen 149 permisos de generación e importación que representan inversiones de 5.5 mil millones de dólares para la construcción y operación de 8,794 Megawatts de capacidad, 37 por ciento de la cual será destinada para venta a la Comisión Federal de Electricidad a través de proyectos de producción independiente de energía eléctrica.⁵⁰

Cuadro 4.6

Permisos vigentes de energía eléctrica

Modalidad	Permisos	Capacidad (MW)	Inversión (MMd)
Autoabastecimiento	116	4,725	3,497
Cogeneración	31	2,105	1,085
Producción independiente	9	4,090	1,998
Importación	6	-	3
Exportación	1	260	117
Total	163	11,180	6,700

Fuente. CRE

⁵⁰ Ibid.

La propuesta de reforma

El evento más significativo para el sector energético en los últimos años fue la iniciativa de reforma a los artículos 27 y 28 de la Constitución enviada por el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión en febrero de 2000. El objetivo de la iniciativa es establecer las bases para realizar un profundo cambio estructural en la industria de energía eléctrica. La reforma busca garantizar en el largo plazo el suministro confiable, de alta calidad y a precios competitivos; reducir el impacto presupuestario y los riesgos asumidos por el Gobierno para la expansión del sector eléctrico nacional y reafirmar la rectoría del Estado en esta industria.

Además, se pretende lograr una apertura adicional a la inversión privada, introducir competencia en diferentes segmentos de la industria, acompañadas de una nueva ley de electricidad. Las reformas incluirían la creación de operadores de sistema y de mercado independientes y empresas separadas de generación, transmisión y distribución. El cambio estructural planteado en esta iniciativa de reforma constitucional considera las particularidades de la economía mexicana y su sector eléctrico e incorpora las mejores prácticas adoptadas en los sectores eléctricos de otros países.⁵¹

Cuadro 4.6 Reforma Regulatoria en México: energía eléctrica				
Situación Anterior/Evidencia para la desregulación	Reforma recientes y sobresalientes	Regulación de precios	Regulación de entrada y salida	Otras regulaciones que pueden afectar la competencia
Subinversión por parte del monopolio estatal.	Reformas a la ley de electricidad en 1992 han permitido la participación privada en la generación de electricidad por medio de la autogeneración y la cogeneración (aunque no está permitida la venta de energía a los usuarios finales). En 1995 fue creada una agencia reguladora independiente la Comisión Reguladora de Energía (CRE).	La SHCP aprueba los precios de la electricidad. La CRE aprueba las metodologías para el cálculo de tarifas de todos los servicios de transferencia de transmisión que estén relacionados.	La CRE subasta concesiones y emite los permisos. A todas las personas que cumplan con los requerimientos legales se les otorga permisos para la autogeneración y la cogeneración. No existen regulaciones de salida para los generadores privados.	En febrero de 1999, el gobierno sometió al Congreso una reforma constitucional que abriría el sector a la inversión privada e introduciría competencia en los diferentes segmentos de la industria (creación de un operador independiente del sistema y del mercado, y de empresas privadas de generación, transmisión y distribución separadas).

Fuente. OCDE, la Reforma Regulatoria en México

⁵¹ CRE, "Envía Presidente Zedillo iniciativa de la reforma de la industria eléctrica al Congreso", *Info-CRE*, Enero – febrero de 1999, año 2, núm. 2, p.1.

Las recomendaciones de la OCDE para la reestructuración del sector eléctrico en México

Para la OCDE las reformas deben empezar con una reestructuración del mercado, separando la capacidad de generación de la red de transmisión y distribución. Posteriormente, debe permitirse la existencia de un número suficiente de generadores y distribuidores independientes para que puedan conformar un mercado competitivo.

En cuanto a la regulación de la red transmisora debe asegurarse el acceso equitativo a todos los generadores, además, el precio de este servicio de interconexión es una de las claves para permitir la competencia real.

Para el caso de México, conviene señalar algunos puntos concretos:

1. Existencia de múltiples compradores y vendedores que tengan información confiable para tomar sus decisiones. Todos los participantes deberán competir bajo las mismas condiciones.
2. Cuando por razones técnicas sea más conveniente que exista solamente un proveedor en vez de varios (monopolio natural), la posesión privada de los medios de producción debe complementarse con esquemas que regulen su funcionamiento, de manera que se asemeje a las condiciones de mercado.
3. Facilitar la participación de un número suficiente de generadores que hagan efectiva la competencia, sin que ninguno cuente con subsidios del gobierno. El mercado de generación eléctrica también debe incluir, sin restricción alguna, la participación de empresas extranjeras.

En esta línea se encamina la propuesta presentada por el Ejecutivo ante el Congreso de la Unión. La iniciativa aludida se fundamenta en la libre participación de empresas públicas y privadas en la generación de electricidad en México, y constituye una propuesta muy razonable para enfrentar los retos de la industria eléctrica.⁵²

⁵² Contreras, Cruz, Yearim Valles, "México: reformas estructurales y crecimiento de largo plazo", CADE, Documento de investigación núm. 16, México, abril de 2000, p. 60.

4.3.4 La desregulación del autotransporte de carga

El autotransporte de carga es un insumo básico en una economía. La ineficiencia en los servicios de transporte y el monopolio en los mercados de transporte aumentan los costos y reducen la producción en otros sectores de la economía. En la actualidad, los sistemas de transporte y logística más eficientes se han convertido en una fuente de ventaja competitiva.⁵³

Por tal motivo, en julio de 1989 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el reglamento del autotransporte Federal de Carga, restableciendo la libertad de tránsito por todas las carreteras federales del país, así como el derecho de cargar y transportar mercancía de todo tipo, excepto sustancias tóxicas y explosivas. También se modificó la Ley Federal de Caminos y Puentes y desde 1997, el gobierno federal ha firmado tres acuerdos con gobiernos estatales para evitar el retroceso de las reformas a nivel subfederal. De tal forma que el transporte de carga ha evolucionado hacia una estructura oligopólica dentro de la cual la competencia provenía en gran medida del sector informal, la desregulación demuestra que el problema de la informalidad en el sector obedece en muchas ocasiones a una regulación inadecuada, la cual tiende a solucionarse si se adoptan esquemas regulatorios que no contengan restricciones arbitrarias de acceso al mercado.

Antes del proceso de reforma, el transporte de carga estaba sujeto a una regulación rígida. La regulación asignaba la carga e imponía las rutas, el manejo de la carga estaba monopolizado. Las rutas eran asignadas bajo la forma de concesiones. Los controles a la entrada creaban prácticas corruptas e ineficiencia. El número de empresas era limitado, y la competencia entre ellas era mínima, las empresas no podían competir con el mejor servicio o los precios más bajos, así que el servicio era malo y los precios elevados.

Después de diez años de reformas, la entrada de participantes y la fijación de precios son libres, la industria crece con fuerza, los precios van en declive, y el servicio y la innovación mejoran. Se necesita hacer más, en particular para elevar a los estándares modernos el sector de autotransporte de carga informal, pero los beneficios de la reforma, ya son claros.

⁵³ El resumen de este apartado se hizo en base a Martínez, G. y G. Fárber, op. cit., pp. 15 – 32 y OCDE, *Revis.*, op. cit., pp. 32, 39 y 129 –135. En estos documentos se puede hacer una revisión muy completa sobre los elementos más relevantes del proceso de desregulación en México.

Entre 1989 y 1996, el número de unidades registradas creció 92%. Muchas empresas transportistas de carga informales se regularizaron. Entre 1987 y 1994, las tarifas del transporte cayeron 23% en todo el país. Entre 1995 y 1998, disminuyeron en un 38% en términos reales. El empleo en el sector aumentó en un 5.25% entre 1989 y 1995. El volumen del tráfico aumento 8.6% al año desde 1989.

A fin de incentivar la competencia en el sector en 1994 y permitir mayores beneficios a los ya obtenidos, la CFC emprendió una acción contra la Cámara Nacional de la Industria del Transporte de Carga (Canacar) por fijación de precios. La CFC impuso una multa a Canacar, le prohibió nacerlo de nuevo y le ordenó retirar de circulación la guía de precios que había elaborado. En 1997, la CFC impugnó acuerdos sobre la división del mercado en el autotransporte y de distribución de combustible diesel. Uno de ellos era para la distribución de productos vendidos por Pemex – Refinación.

La información antes planteada sólo se refiere al autotransporte de carga pero también es importante tomar en cuenta la desregulación del transporte multimodal, de carga ferroviario, de los puertos, de las agencias aduanales y de las zonas de carga y descarga federales.

4.3.5 La importancia de la normalización en el proceso de regulación en México

La política de reforma regulatoria inició a finales de los ochenta como un enfoque específico para acompañar los cambios estructurales. La primera política explícita se concentro en mejorar el desempeño económico en mejorar el desempeño económico y estimular las sinergias empresariales. Desde entonces, la política de reforma se desarrollo en tres grandes fases. La primera de ellas se centró en la desregulación clásica. En 1989, el presidente creó una unidad especial, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (antes Unidad de Desregulación Económica) en la SECOFI, para que se concentrara en desregular o volver a regular algunos sectores económicos específicos, y para facilitar los flujos los flujos de bienes, servicios y capital estimulados por la liberalización comercial.⁵⁴

⁵⁴ Esta sección se elaboró en base al capítulo dos del *Reporte de reforma regulatoria en México* publicado por la OCDE, pp. 49 –60.

El esfuerzo de desregulación se concentró en adecuar el marco regulatorio más amplio a una economía abierta, para brindar un campo de actuación a las empresas existentes y a las nuevas, independientemente del origen del capital, y para acompañar el programa de privatización. De este modo, se permitió la participación privada y extranjera en sectores de servicios esenciales tales como infraestructura pública (carreteras, servicios públicos municipales) y generación de electricidad, para atraer inversión internacional. Otros programas importantes realizados en este contexto fueron la desregulación de los servicios financieros y la reforma a la tenencia de la tierra.

A principios de los 90's, este programa de desregulación económica se amplió para incluir esfuerzos encaminados a revisar las regulaciones obsoletas e inadecuadas así como a construir las condiciones microeconómicas necesarias para aumentar la eficiencia y reducir los costos en todos los mercados. Esta segunda etapa de las reformas estuvo marcada por la necesidad de apoyar las reformas estructurales inducidas por la competencia externa y la entrada de inversiones (ferrocarriles, aeropuertos, satélites, asignación de espectro y distribución de gas natural). Las reformas tenían como objetivo brindar certidumbre legal y eliminar las condiciones, reduciendo así los costos de la transacción y facilitando la toma de decisiones. La UDE creó tres leyes decisivas sobre normalización y metrología, sobre protección al consumidor y sobre la política de competencia.

La tercera etapa, lanzada en 1995 por el gobierno de Ernesto Zedillo tenía la finalidad de establecer un sistema de administración regulatoria aplicable al gobierno en su conjunto, basado en la revisión, la transparencia y la consulta.

¿Han mejorado realmente las nuevas políticas e instituciones en la capacidad de producir una mejor regulación?

Se han invertido apoyo político e innovaciones técnicas para perfeccionar la manera en que se revisan y mejoran las regulaciones. Pero, ¿han estas medidas mejorado la calidad de las regulaciones? En algunos aspectos, la respuesta es sí; en otros se sigue deliberando.

Una de las mejoras principales se refiere a la transparencia. La transparencia del sistema regulatorio es esencial para establecer un ambiente estable y accesible que promueva la

competencia, el comercio y la inversión, y ayude a asegurar que no haya una influencia indebida de intereses especiales. El gobierno mexicano ha inyectado transparencia al proceso regulatorio de manera rápida y sistemática. La ley de normalización fue un primer paso. Su requerimiento de aviso previo para comentarios fue un cambio radical con respecto al método tradicional de elaboración de reglas tras bambalinas. Una segunda etapa fue la Ley Federal de Procedimiento Administrativo de 1994, que clarifica los requisitos para publicación en el Diario Oficial y establece los lineamientos básicos para la consulta pública. Las reformas adicionales a la ley, de 1996, exigen una manifestación del impacto regulatorio de las propuestas legislativas y administrativas por parte del Poder Ejecutivo, que puede ser dada a conocer públicamente si la UDE lo considera conveniente. El Acuerdo para la Desregulación de Trámites Empresariales (ADAE) creó también el registro federal de trámites empresariales para que el público dispusiera de un conjunto completo de todos los trámites federales a cumplir.

Globalmente, la transparencia es mucho mejor ahora que los que era hace algunos años. Sin embargo, con excepción de la Ley sobre las Normas Técnicas, muchas de las disposiciones que promueven la transparencia, son voluntarias o limitadas a las leyes específicamente sectoriales.

Muchos elementos del proceso de reforma han tenido como objetivo promover la consulta y la participación antes de promulgar las regulaciones.

La mejora en la transparencia permite limitar las facultades discrecionales y de ese modo restringe el potencial de corrupción y los comportamientos no éticos, esto, a su vez, también ayuda a reducir el tamaño del importante sector informal y ha orientar dichas actividades hacia la economía formal. Algunos pasos importantes en esa dirección incluyen las reformas a los sistemas de inspección y licencias en aduanas.

El informe de la OCDE sobre reforma regulatoria recomendó que los gobiernos integraran un análisis de impacto regulatoria en el desarrollo, revisión y reforma de las regulaciones. A finales de 1996, México reformó dos leyes marco, la Federal de Procedimiento Administrativo y la de Normalización y Metrología, para instrumentar esta herramienta esencial. Con estos cambios, México se unió a las dos terceras partes de países miembros de la OCDE que utilizan la Medidas de Impacto Regulatorio (MIR) para mejorar la calidad de la regulación.

México forma parte del creciente número de países donde el requerimiento esta establecido por la ley lo que le da mayor visibilidad y permanencia.

La regulaciones tradicionales de control y mando siguen siendo la norma, pero se están usando nuevas técnicas regulatorias muy prometedoras. Muchos de los países miembros de la OCDE están ampliando el uso de enfoques alternativos para reemplazar las regulaciones de control y mando que crean ineficiencias o distorsiones en la economía. México dio un paso enorme en la eliminación de los controles de precios y en la instrumentación de un principio de equivalencia para las normas técnicas de las leyes sobre normalización, medio ambiente y sobre aspectos sobre salud e higiene en el trabajo pero en otros aspectos ha sido más lento con respecto a otros países, como por ejemplo, Holanda o Estados Unidos.

4.3.6 La protección al consumidor

Las deficiencias de la información o los problemas de los apremios con la disposición de información en mercados pueden también autorizar la acción reguladora. Esto es generalmente necesario porque los consumidores de ciertos productos no pueden tomar una decisión informada con respecto a su opción de la compra o de la inversión. Puede ser el caso que la información es prohibitivo costosa proporcionar u obtener, o que existe la asimetría de la información, donde está mal informado un partido a la transacción (generalmente el consumidor). Donde el constreñimiento de la información tiene implicaciones significativas y potencialmente perjudiciales para los consumidores, la regulación se puede alinear para proteger los intereses de los consumidores.⁵⁵

En México la cultura de protección al consumidor es muy subdesarrollada. No obstante que la Ley Federal de Protección al consumidor fue la primera creada en América Latina, la cultura de exigir mejores servicios y calidad en los bienes, es algo que no se ha podido implantar en la población de nuestro país. Incluso la información sobre las quejas y denuncias que recibe la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO) es muy limitada.

⁵⁵ MINECON, *Informe Jasedric*, Minecon, Santiago de Chile, 1998, parte correspondiente a la protección del consumidor.

Por ello ha resultado o debe resultar muy importante para el consumidor el establecimiento de normas y estándares de calidad, con lo cual se eliminan los riesgos de adquirir productos y servicios de baja calidad. El papel de la Profeco debe incrementarse no sólo para resolver quejas y denuncias sino en lo referente a crear una cultura de protección de los derechos de los consumidores a fin que la población sepa cuales son derechos y obligaciones como consumidor.

Un paso importante es la información que la Profeco brinda ya sea mediante medios electrónicos o bien mediante la publicación de su revista. Es importante porque donde radica la desventaja de los consumidores es en la información.

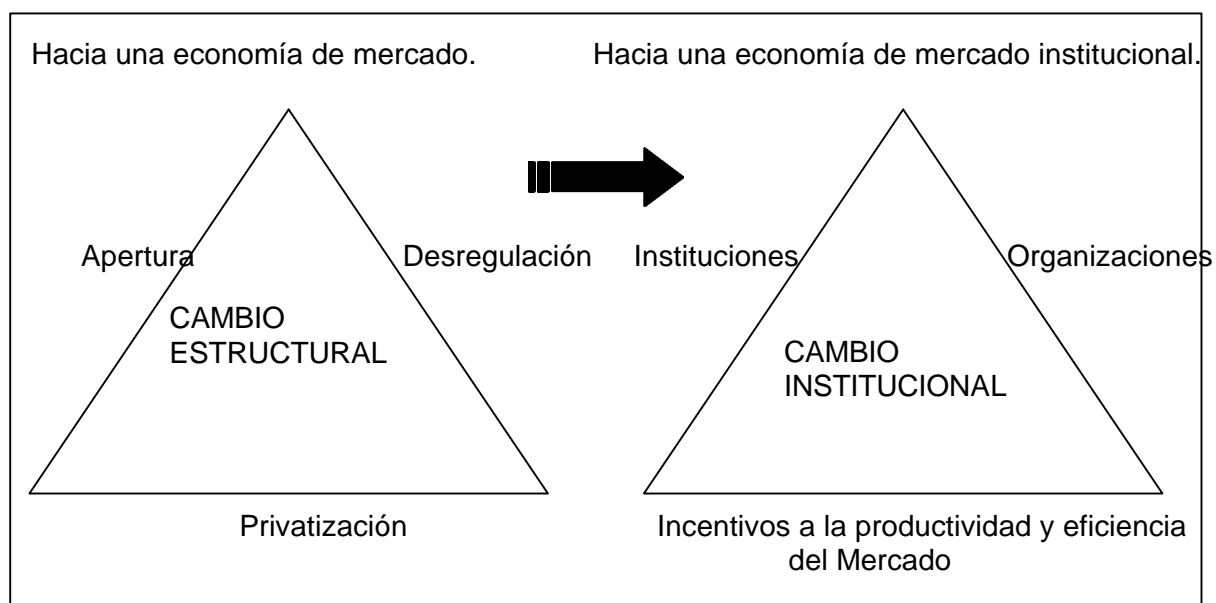
4.4 Nuevas instituciones de regulación que soporten el desarrollo

Muchos de los problemas enfrentados la regulación y la política de competencia pueden ser corregidos, de ello son conscientes, el gobierno, la iniciativa privada, el sector académico y los organismos multilaterales como la OCDE y el Banco Mundial. Corregir las fallas de estos procesos no es un hecho fácil, muchas de estas fallas son provocadas por sucesos no contemplados en el diseño de las leyes de competencia y de alguna manera obstaculizan la aplicación de las leyes y de las regulaciones.

A fin de corregir algunas de las fallas o vacíos existentes en las leyes de competencia y en su aplicación, los diversos agentes involucrados en la economía, han dado a conocer algunas de medidas o sugerencias que desde su punto de vista ayudarían a solucionar algunos de lo problemas.

Las propuestas presentadas son aquéllas relacionadas con las características de la corriente neoinstitucionalista, es decir, se enfocan al desarrollo de normas, leyes, reglamentos, que establezcan claramente los derechos y obligaciones de los agentes económicos, brindando certidumbre, a través, del claro establecimiento de los derechos de propiedad y el cumplimiento de los contratos, con ello se disminuyen los costos de transacción al eliminarse diversas actitudes oportunistas.

El siguiente diagrama resume perfectamente hacia donde debe dirigirse la reforma en las políticas de competencia y regulación. La primera etapa de cambio estructural, ya se ha llevado a cabo en México, sin embargo sus resultados no han sido los esperados por esa razón es necesario complementar dichas reformas por medio de un cambio institucional, en este caso en las políticas de competencia y regulación. En ambos casos el objetivo es dar a los mercados un papel preponderante a fin de que este mecanismo realice una mejor asignación de los recursos productivos, evitando ineficiencia y con ello, ayudar al crecimiento de la economía.



Fuente. Mercado de Valores, octubre de 1999, p. 5.

A. El gobierno de México

El gobierno de México ha implementado un importante programa de desregulación económica y/o de mejora de las regulaciones existentes, de lo cual es encargada la SECOFI mediante distintos coadjutores.

El Consejo para la Desregulación Económica, a través de la Cofemer de SECOFI, 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 obstáculos 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.⁵⁶

B. Iniciativa privada

- Deden crearse regulaciones donde intervenga toda la industria, basadas en experiencias del país; en las necesidades propias del mercado y con libertad para autoajustarse.
- La mejor regulación del mercado es aquella hecha por el consumidor, donde los productos y servicios son demandados por el valor agregado o por el grado de sofisticación que proporcionan y no por los límites diferentes a los impuestos por el mercado.
- Las regulaciones deben comprender situaciones y escenarios futuros, no basados en modelos preestablecidos, circunscritos a otros tiempos y a otros países.
- Es necesario que el entorno legal se adapte con la misma velocidad a las necesidades y a las realidades del mercado, a fin de no frenar el desarrollo de una industria.
- Se requiere de una regulación que incentive y no que inhiba la inversión permanente de las empresas; una regulación que considere la incorporación de nuevos consumidores y no el otorgamiento de una cuota de mercado a un participante por el simple hecho de su entrada.
- Debe establecerse un marco legal adecuado para que los procesos y las causas por las cuales se establezca una regulación, así como las facultades del organismo encargado de su vigilancia no sean cuestionables, sino certeras.⁵⁷

⁵⁶ Al respecto se puede consultar la página de Internet de la citada dependencia. En el capítulo 3 del presente trabajo, se incluyeron algunos de los aspectos más sobresalientes de dicho organismo y sus actividades.

⁵⁷ Las propuestas consideradas fueron tomadas del periódico Reforma de varias entrevistas con funcionarios de empresas como Telmex, Avantel y Axtel.

C. La OCDE

En tanto organismos internacionales como la OCDE, han implementado desde hace 15 años un importante programa de reforma regulatoria que comprende tanto la desregulación de algunos sectores como la mejora en las regulaciones existentes y la simplificación de trámites administrativos. Para llevar a cabo la reforma regulatoria exitosamente, la OCDE señala :⁵⁸

Los gobiernos deben tomar muchos pasos hacia un programa integrado de reforma para mejorar sus capacidades de corto y largo plazo para usar los poderes regulatorios más efectiva y eficientemente. Por tanto los gobiernos deben:

- Adoptar una política de reforma regulatoria en los más altos niveles políticos para organizar y manejar los esfuerzos de reforma a través de la administración. Es muy importante que esta política sea aprobada por el actual gobierno para asegurar que sus objetivos sean consistentes con las prioridades políticas actuales.
- La política debe establecer estándares de calidad y criterios de decisión para determinar si la acción del gobierno es requerida y si alguna regulación propuesta es aceptable.
- Construir capacidades para la administración central y vigilar la implementación de las políticas de reforma regulatoria. Todos los países de la OCDE han creado algunos cuerpos, los cuales tienden a ser mas efectivos si son independientes, pueden iniciar la reforma y estar localizados cerca del gobierno central.

Mejorar la calidad de la nuevas regulaciones.

- Los gobiernos deben adoptar procesos de análisis de impacto regulatorio para mejorar la calidad de la información en la cual las decisiones están basadas.
- Una amplia política de consulta pública abrirá los procesos regulatorios grupos interesados y proveerá a los reguladores con acceso a información valiosa en impactos regulatorios. Protegiendo esta necesidad de la influencia que los grupos de interés puedan ejercer en la decisión.

⁵⁸ OCDE, *Revis.*, op. cit., pp. 13 –17.

- Una sistemática consideración de alternativas a la regulación ayudará a los gobiernos a desarrollar instrumentos efectivos y de menos costo.
- Mejorar la coordinación regulatoria para múltiples objetivos están integradas y relacionadas las políticas tratadas coherentemente. Este sistema de coordinación es un punto central para unir objetivos económicos y sociales en los procesos de decisión.

Mejorar la calidad de las regulaciones existentes.

- Revisión y evaluación de la cantidad de regulaciones y trámites existentes es vital para determinar si las regulaciones son efectivas, sin indebidos impactos negativos. Los programas sistemáticos de revisión pueden incluir aclaraciones, fase de revocaciones y programas de eliminación.
- Reducir la burocracia y formalidades gubernamentales puede producir sustanciales pagos en eficiencia del gobierno y ahorros en el costo económico. Asegurar que las regulaciones y procesos regulatorios son transparentes, no discriminatorios y eficientemente aplicados.

D. Propuestas académicas

- Elaboración de medidas tendientes a que los cuerpos reguladores sean verdaderos órganos excelencia técnica, al resguardo de presiones políticas del gobierno en turno, independizando también del peligro de su captura por parte de la empresa concesionarias.
- El fortalecimiento institucional y legal de las agencias y de sus respectivos marcos regulatorios.
- La participación permanente y activa en el seno de las agencias con independencia de criterio, de las asociaciones representantes de los intereses tanto de las empresas como de los usuarios.
- La profundización del estudio, junto a la experiencia ya acumulada en nuestro país, de aquellos modelos de regulación y control que mejor sirvan a los objetivos sociales y sean compatibles en la medida de lo posible con los objetivos de las empresas.⁵⁹

⁵⁹ Adaptadas de: "La regulación: nueva función del Estado", tomado de <http://www.geocities.com>.

En tanto Joseph Stiglitz sugiere lo siguiente.⁶⁰

- La regulación y la competencia primero. Stiglitz argumenta que la propiedad privada y la competencia son dos ingredientes esenciales para una economía de mercado. Sin embargo, el orden en el cual ellas sean introducidas, es muy importante. Permitir a compañías privadas competir con empresas propiedad del Estado, presiona a estas últimas para que lleguen a ser más eficientes y eventualmente puedan ser privatizadas. Así, mientras la generación de competencia puede seguir la privatización, lo contrario no se presenta debido al poder económico y político de las empresas que bloquearán todo intento de modificar su estatus.
- Una sugerencia más es privatizar solo una parte de las empresas (especialmente se refiere a aquellas de redes como las telecomunicaciones, el gas y la electricidad), a fin de facilitar la introducción de la competencia.
- En aquellas actividades donde la competencia es limitada, la privatización u otros cambios en la propiedad deben normalmente ser precedidos por el establecimiento de un efectivo régimen regulatorio.

4.5 Conclusiones generales

- a) No obstante la prohibición de actitudes monopólicas contenida en las Constituciones de 1857 y 1917, la competencia en los mercados mexicanos ha sido la excepción más que la norma. En realidad los intentos más importantes por crear competencia en los mercados se han venido dando a partir de los últimos años de la década de 1980 y continúan en la actualidad como parte de la tendencia mundial denominada “reforma regulatoria” la cual comprende procesos de privatización, liberalización comercial, desregulación y la creación y aplicación de políticas de competencia.

⁶⁰ Stiglitz, “Promoting...”, op. cit., pp.15 –17.

- b) Es indudable el esfuerzo del gobierno mexicano para la creación de una infraestructura legal para promover la competencia. Se destacan dos vertientes: en la primera están las leyes de ámbito general en la economía entre ellas, la Ley Federal de Competencia Económica, la Ley Federal de Metrología y Normalización y las modificaciones a la Ley Federal de Protección al Consumidor. En la segunda vertiente, se encuentran las leyes con efectos sectoriales, tales como la Ley Federal de Telecomunicaciones, la Ley de la Comisión Reguladora de Energía y la Ley Federal de Autotransporte de Carga. Además, se crean creado organismos como la CFC, la Cofetel, la CRE y la Cofemer.
- c) A pesar del importante esfuerzo realizado hasta el momento por el gobierno no todos los resultados son alentadores. Mientras en sectores donde se desreguló como el autotransporte de carga se ha incrementado el número de empresas, el empleo y la cantidad de carga movilizada por ese medio. En otros sectores como las telecomunicaciones y la industria aérea, la presencia de empresas con poder de mercado como el caso de Telmex y Cintra ha obstaculizado el desarrollo de la competencia.
- d) En el caso de la CFC, los resultados en términos generales son alentadores, sobretodo gracias a su diseño institucional, destacándose dos elementos: 1) la obligación de publicar todas sus resoluciones; y, 2) la forma como son designados los comisionados, su periodo es de diez años con carácter de renovable, su estancia en dicho organismo no corresponde al periodo del Ejecutivo (quien es encargado de nombrarlos), de esa forma se evitan presiones políticas sobre ellos porque su permanencia no depende de las decisiones de quien los nombra, de hecho únicamente pueden ser removidos de sus cargos por faltas graves según los establece la LFCE. De esa forma difícilmente pueden presentarse actos de discrecionalidad. La transparencia resultante de la publicación de sus resoluciones ha ido generando -aunque lentamente- a la CFC ganancia credibilidad y respeto por parte de los sectores de la sociedad que saben de su existencia y sus propósitos.
- e) Desafortunadamente, los buenos resultados en términos generales de la CFC aún son muy incipientes en relación a la magnitud el reto de crear condiciones de competencia en los mercados. Los problemas enfrentados por los organismo reguladores son diversos,

entre ellos están: 1) cuestiones de carácter ideológico, se visualiza a la competencia y los mercados como dañinos; 2) la falta de una cultura de la competencia provocada por la falta de antecedentes sobre los beneficios de la competencia; 3) el desconocimiento de las leyes de la mayor parte de la población debido a su poca difusión; 4) leyes y estructura organizacional mal diseñadas permiten e incentivan la discrecionalidad; 5) la desventaja de limitados recursos presupuestarios frente a los importantes recursos de las grandes empresas; y, 6) la falta de vinculación con el poder judicial a fin de que se hagan cumplir las resoluciones tomadas.

- f) La ausencia de organismos reguladores con la capacidad suficiente para hacer cumplir las leyes a través de sus resoluciones da como resultado: la falta de credibilidad y compromiso del gobierno, dificulta el desarrollo de la competencia ante el temor de la captura de los reguladores afectando las decisiones del público en general y especialmente de los inversionistas. El resultado final es un nivel de inversión menor del que prevalecería en condiciones de competencia tal como lo demuestran la telefonía local y de larga distancia y la industria aérea nacional.
- g) La experiencia nacional e internacional ha mostrado que la incorrecta secuencia de procesos de privatización–regulación-creación de condiciones competitivas, conduce únicamente a la transferencia de una renta monopólica de manos gubernamentales a privadas. En el caso de futuras las privatizaciones será necesario realizar una correcta secuencia de los procesos, es decir, antes de privatizar y desregular debe crearse situaciones de competencia o una correcta regulación para evitar las situaciones problemáticas presentes en el caso de la telefonía. Un correcto seguimiento de los procesos antes citados evita la creación de poder de mercado sustancial y contradicciones entre las leyes de competencia y la regulación en relación a la Constitución o respecto a otras leyes.
- h) Es necesario crear y modificar las leyes y los organismos encargados de vigilar la existencia de competencia en los distintos mercados. Debe coordinarse la manera de actuar de los reguladores sectoriales con la CFC. De suma importancia es la creación de un organismo fiscalizador o bien otorgar a la Secretaría de Controlaría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) la facultad de vigilar y en caso de ser necesario sancionar el

incumplimiento de las recomendaciones de la CFC por parte de los reguladores sectoriales cuando se toman resoluciones que han demostrado ser benéficas al proceso de competencia.

- i) Como parte de la cultura de la competencia también debe considerarse la necesidad de promover una cultura del consumo. La gran parte de los consumidores mexicanos no están acostumbrados a hacer valer sus derechos porque existe un profundo desconocimiento de la Ley Federal de Protección al Consumidor. En la medida que se cree una cultura de consumo las empresas tendrán una presión extra para actuar de la manera más eficiente y ofrecer menores precios y mayor calidad.
- j) En México, la creación de competencia ha demostrado ayudar a lograr crecimiento, tal lo demuestran incluso los sectores donde la competencia aún no es plena. Desafortunadamente no existen datos concretos al respecto pero gran parte de los empresarios plantean como una condición necesaria para invertir, la existencia de situaciones competitivas.
- k) Por último, la creación de competencia en los mercados no es la panacea para alcanzar el crecimiento económico sino una de las piezas necesarias. Por ello, con el fin de obtener mejores resultados la política de competencia debe actuar en coordinación con las otras políticas componentes de la política económica.

La conclusión más importante es, “no obstante, las grandes inversiones realizadas en buenas políticas regulatorias y leyes, los beneficios concretos aún no son completamente evidentes para los ciudadanos y las empresas, y podrían perderse, si no se cuenta con un periodo de varios años de estabilidad y de cumplimiento de la política para permitir que la reforma surta sus efectos (OCDE, 2000).”