

Conferencia Mariano Otero

Propuestas para mejorar la competitividad en
México

“Mejorando la Ley Federal de Competencia
Económica”

WWW.COMPETENCIAECONOMICA.COM.MX

Miguel Flores Bernés

Mayo, 2010

Reformas a la LFCE

1.- Introducción

2.- ¿Por qué es importante la competencia?

3.- Facultades de la Comisión Federal de Competencia

4.- Reformas a la LFCE

Iniciativa aprobada por la Cámara de Diputados

a) Fortalecimiento de las sanciones

b) Innovaciones procesales

c) Mejora regulatoria

d) Equilibrios institucionales

e) Poder sustancial conjunto

Iniciativa de Senadores del PRI

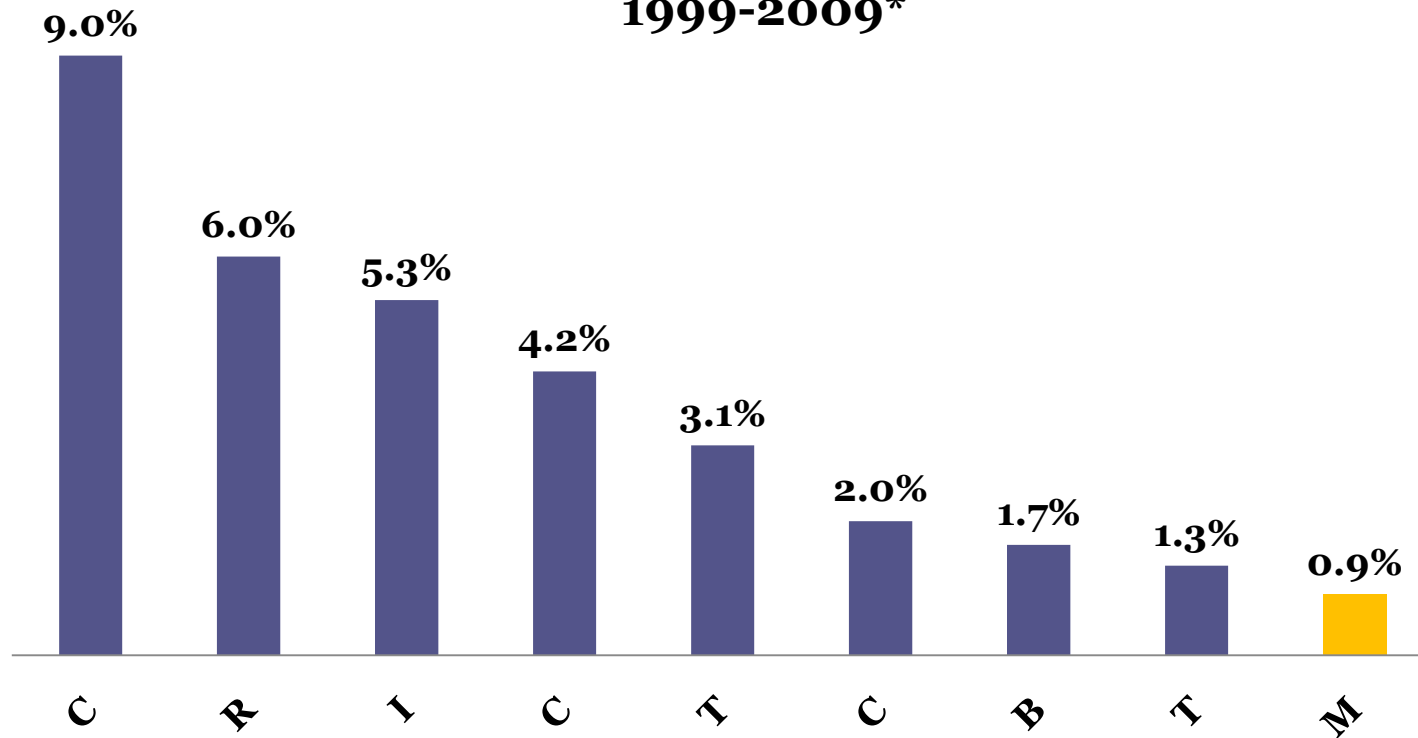
Reformas a la LFCE

1.- Introducción

www.competenciaeconomica.com.mx

Cuando otros países crecen, México crece a una tasa menor...

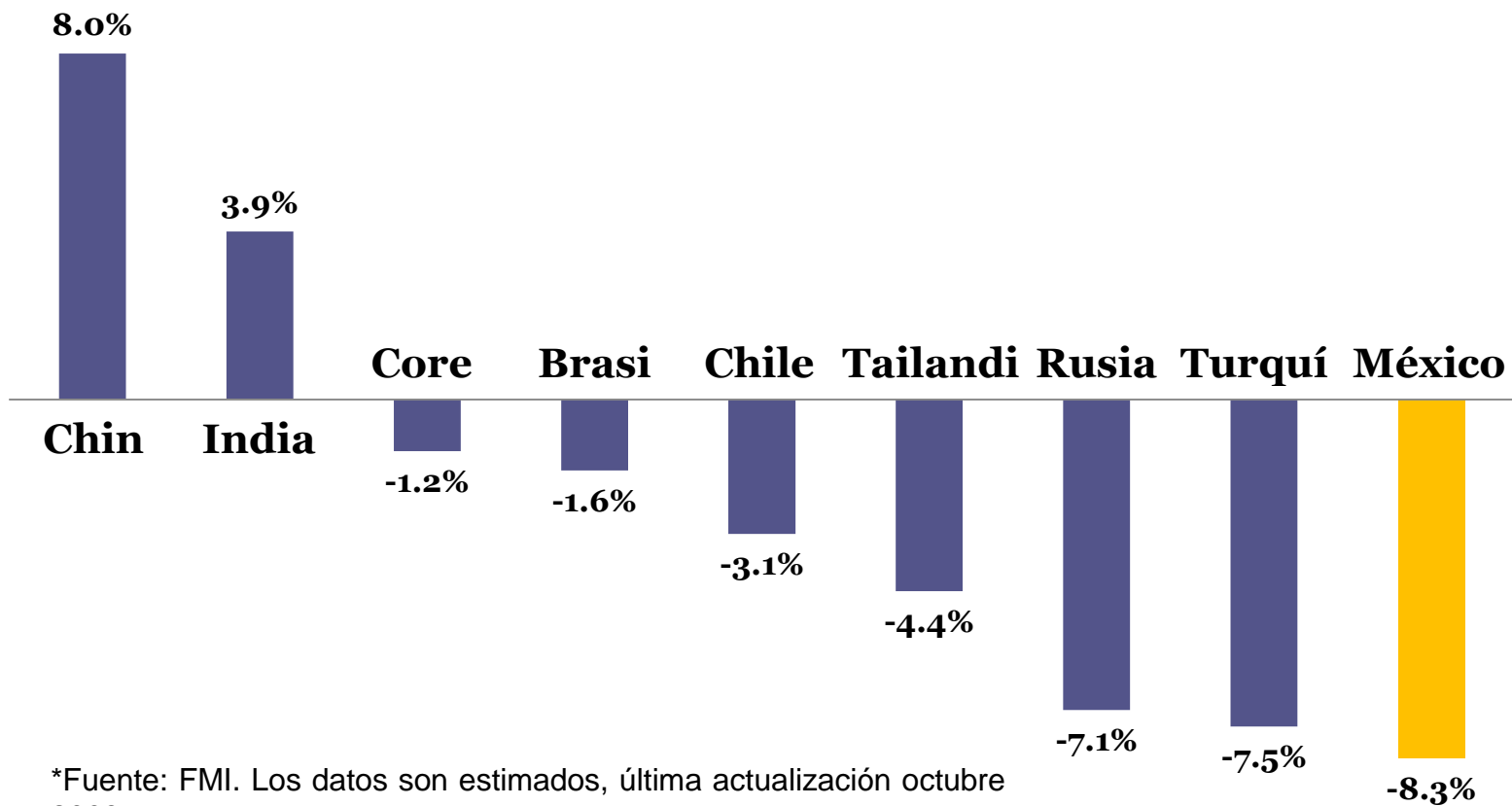
**Tasa promedio de crecimiento del PIB per cápita
1999-2009***



*Fuente: FMI. Los datos son estimados para 2009, excepto para Corea (estimados desde 2008) y Brasil (estimados desde 2006).

... y cuando ocurre una crisis global, México es de los países con peor desempeño

Tasa de crecimiento del PIB per cápita 2009*



*Fuente: FMI. Los datos son estimados, última actualización octubre 2009.

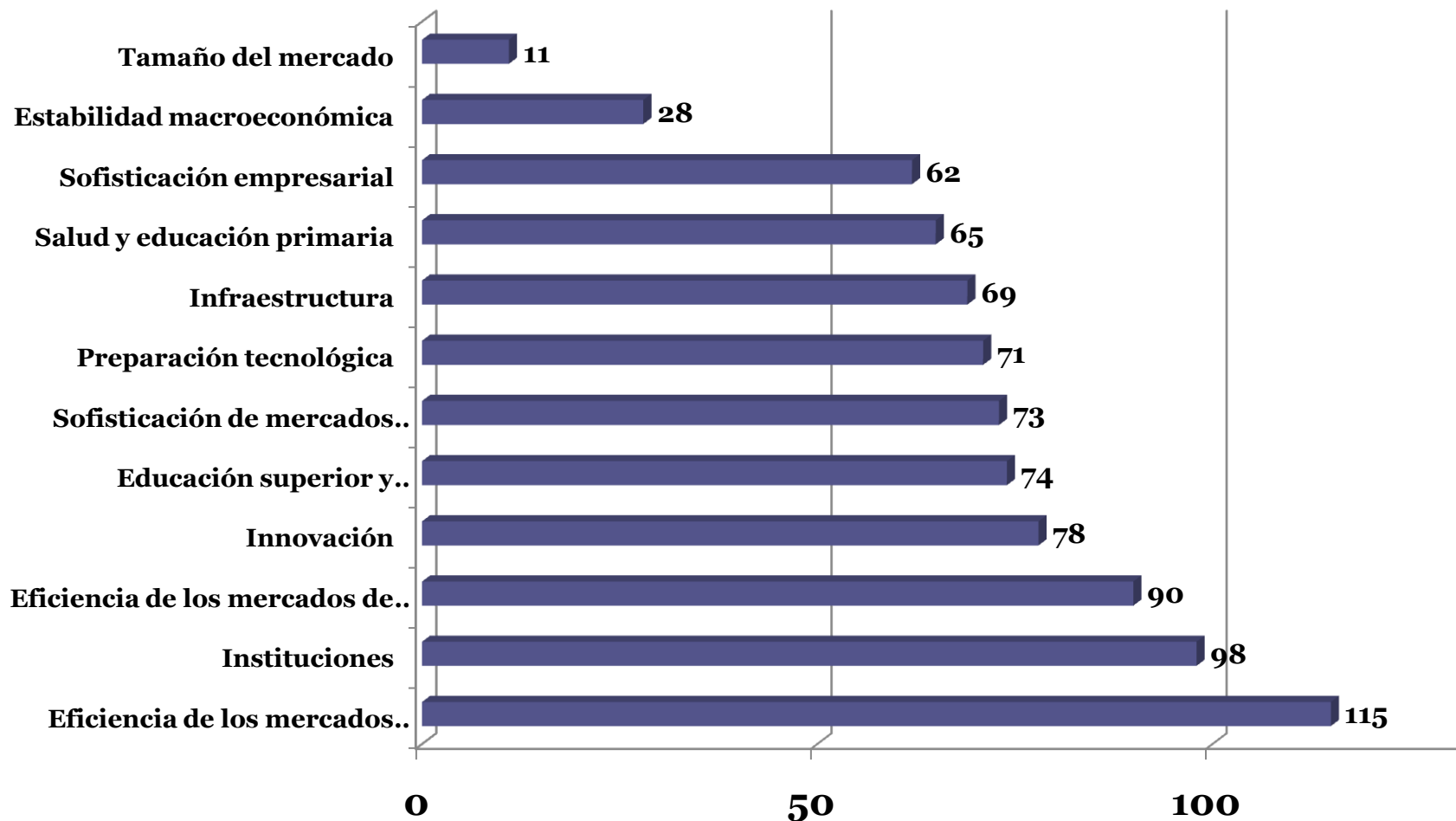
Este bajo crecimiento está asociado a un reducido nivel de competitividad

En el último reporte del Foro Económico Mundial (2009), México se ubicó en el lugar 60 de 133 países, esto es, 8 lugares atrás de la posición que tenía hace apenas unos años.

De acuerdo con el índice de competitividad del IMCO (2009), México ocupó el lugar 32 de 48 países, 2 lugares atrás respecto al de hace tres años.

México: Indicadores de Competitividad – WEF 2009

(posición de 133 países)



Instituciones nacionales e internacionales reconocen los problemas de competencia que existen en México...



BANCO DE MÉXICO

“[La] falta de competencia, particularmente en la provisión de insumos básicos para la producción ... propicia el deficiente desempeño del resto de los factores. Es **urgente eliminar las barreras existentes para la entrada a los mercados.**”



“Para estimular la productividad de las empresas y mejorar su competitividad **se requiere más competencia en los mercados.**”



The World Bank

“**La competencia económica**, el esquema regulatorio, así como un ambiente propicio para las inversiones, son las **áreas de mayor prioridad a fin de incrementar la competitividad en México.**”



“**México requiere de una competencia más fuerte** y de mejor regulación para poder alcanzar productividad y desarrollo.”

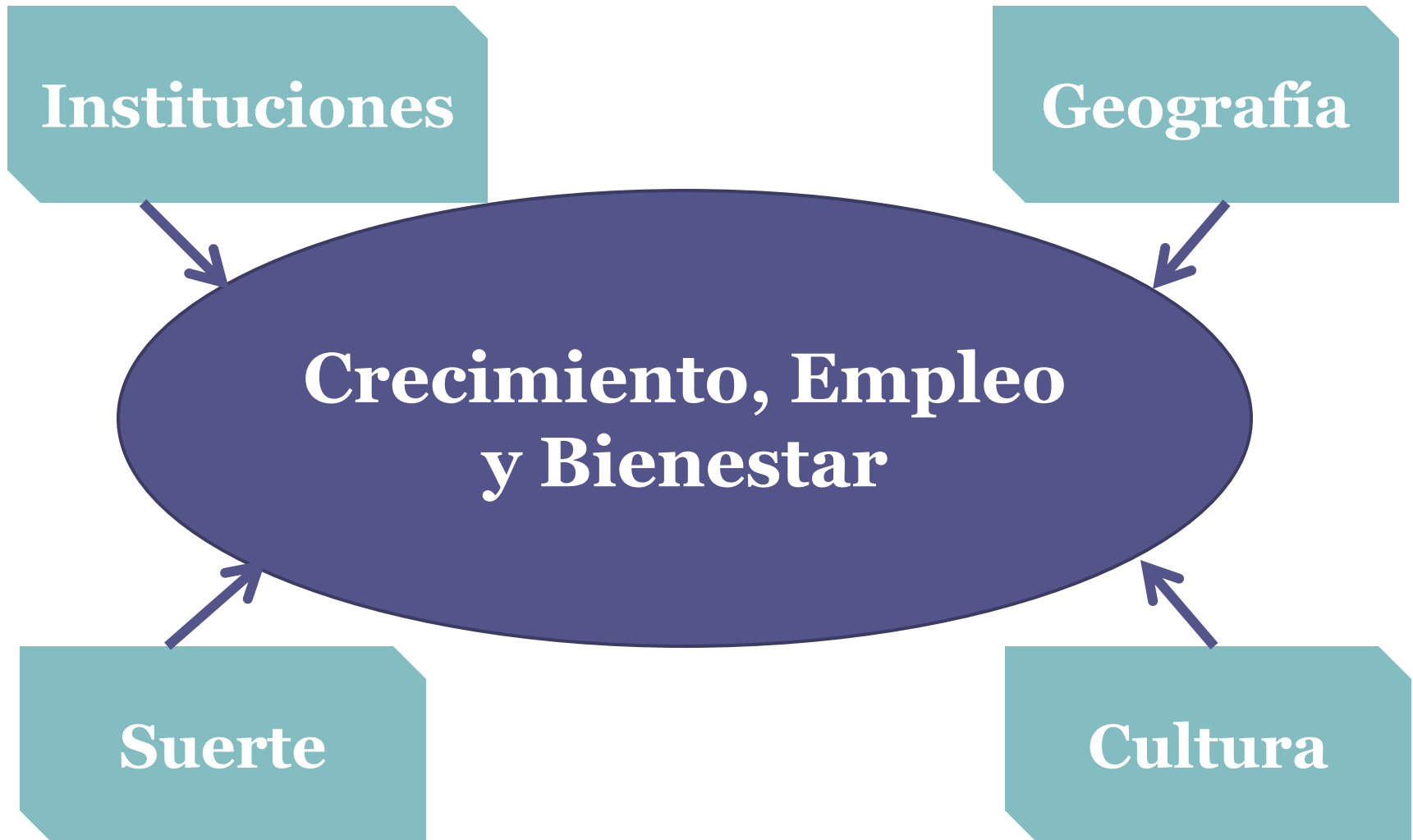


“**Fortalecer la competencia (...)** debería tener también una alta prioridad y –como la experiencia internacional lo ha demostrado– podría facilitar la reforma en otras áreas así como contribuir a la equidad.”



“**Los mercados de bienes en México sufren de condiciones inadecuadas de competencia** (nacional y extranjera), con sectores clave cerrados, o bien, sobrerregulados. Solamente trabajando en estos problemas, México puede empezar a ejercer sus relevantes ventajas competitivas.”

Determinantes del desarrollo (Acemoglu, 2007)



Instituciones



**Políticas
Públicas**

**Política
Fiscal**

**Desarrollo de
Infraestructura**

**Política de
Competencia**

**Política
Social**

**Desarrollo
Tecnológico**

**Crecimiento, Empleo y
Bienestar**

Suerte

Geografía

Cultura

Reformas a la LFCE

2.- ¿Por qué es importante la competencia?

www.competenciaeconomica.com.mx

Interdependencia de agentes económicos que afectan el precio de un producto al manipular el abasto

Oligopolio

Vendedor único que controla el mercado y para el cual no existe sustituto.

Monopolio

Competencia perfecta

Cartel

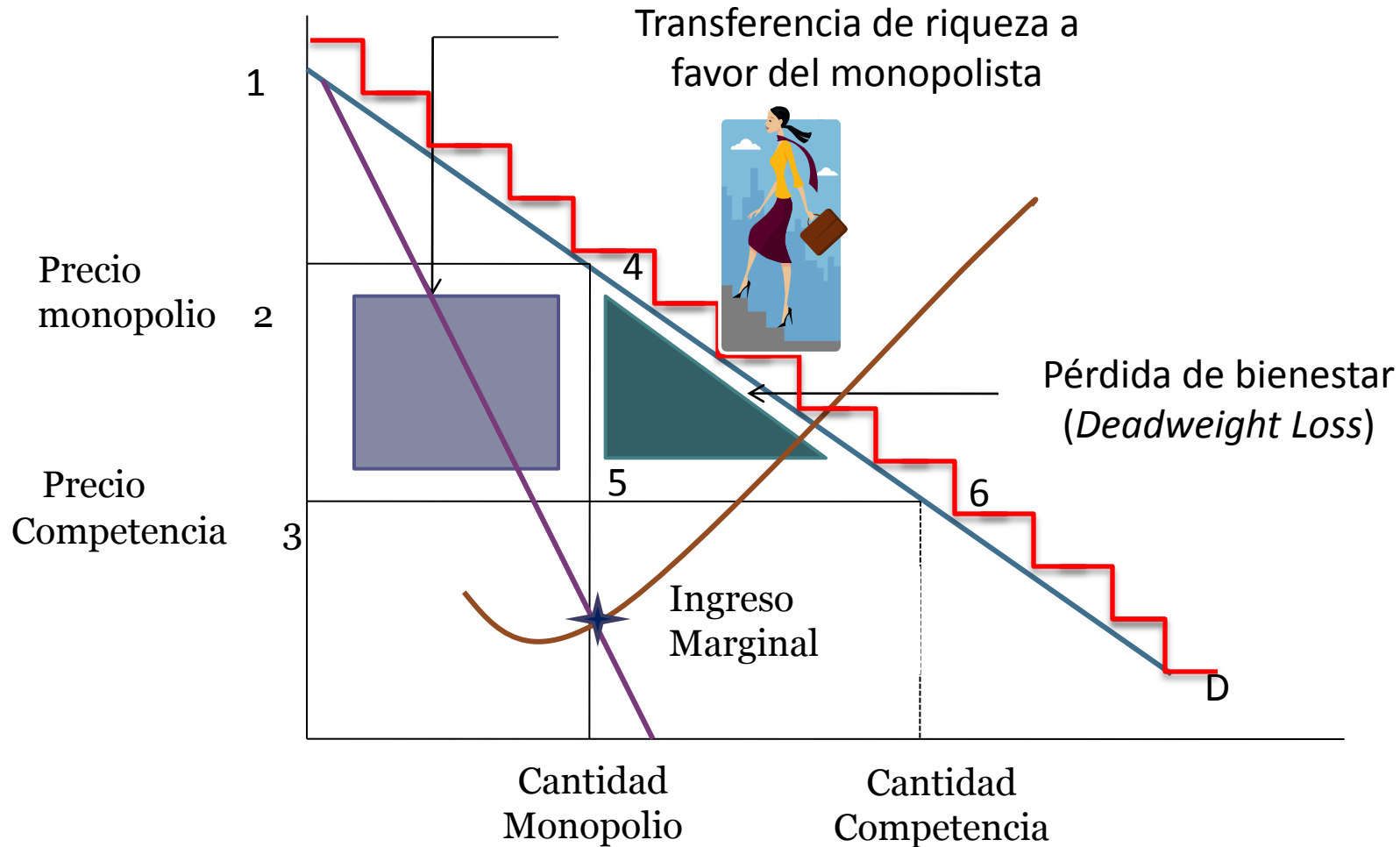
Abuso de Dominancia

- Productos homogéneos
- Información perfecta
- Tomadores de precios
- Inexistencia de costos de transacción
- Ausencia de externalidades
- Libre entrada y salida del mercado
- Divisibilidad perfecta del abasto

Grupo de empresas que producen productos similares y se coluden para incrementar precios y restringir el abasto

Una empresa que, con posición dominante en el mercado, comete diferentes prácticas abusivas con el objeto de proteger o mantener su posición en dicho mercado

¿Cómo funciona un monopolio?



¿Porqué es malo el monopolio?

1. Pérdida de bienestar

- ❖ Genera un precio artificial supra-competitivo que impedirá que ciertos compradores compren el producto
- ❖ Mayor costo para la sociedad al tener que producir otro bien sustituto, como una segunda opción
- ❖ Clara transferencia de riqueza al monopolista
- ❖ Pérdida de oportunidad

2. Mantenimiento de rentas



El monopolista destinará parte de sus ganancias para conservar su poder y no para producir más, para ser más eficiente o para mejorar el producto.

3. Evita la existencia de otros competidores



El monopolista canalizará recursos para excluir competidores potenciales y éstos mejor optarán por evitar participar en el mercado.

Reformas a la LFCE

3.- Facultades de la Comisión Federal de Competencia

www.competenciaeconomica.com.mx

1. Sancionar prácticas monopólicas

Las PMA son acuerdos entre competidores que tienen por objeto o efecto:

- Fijar precios
- Restringir abasto
- Segmentar mercados
- Acordar posturas en licitaciones

Este tipo de prácticas se castigan *per se*, ya que por sí solas generan efectos contrarios a la competencia, sin que sea necesario analizar sus posibles efectos competitivos, al no derivar en beneficios al consumidor.

Pueden ser sancionadas penalmente, conforme al artículo 253 del Código Penal Federal

Características que hacen más probable la posibilidad de oligopolios cooperativos o comportamientos coordinados:

- i. Homogeneidad del producto;
- ii. Baja elasticidad de la demanda;
- iii. Número reducido de empresas en el mercado y alta participación de las mismas;
- iv. Existencia de asociaciones y comunicación entre competidores;
- v. Altas barreras a la entrada;
- vi. Existencia previa de un acuerdo;
- vii. Precios altos con referencia a otros países;
- viii. Exceso de capacidad

Programa de Inmunidad

Permite reducir el monto de las sanciones a los agentes que participen o hubieren participado en acuerdos colusivos

- ❑ Haber incurrido o estar incurriendo en una PMA.
- ❑ Aportar los elementos de convicción suficientes que obren en su poder y de los que pueda disponer que permitan comprobar la existencia de la práctica.
- ❑ Cooperar en forma plena y continua con la CFC en la investigación y en el procedimiento seguido en forma de juicio.
- ❑ Realizar las acciones para terminar su participación.
- ❑ Presentar la información antes de que concluya la investigación (aportar elementos para la investigación, es posible que ésta no haya comenzado o esté en proceso).

Las PMR son sancionadas cuando se realicen por agentes económicos dominantes en un mercado relevante que desplacen a otros agentes les impidan el acceso el acceso, o establezcan ventajas exclusivas, sin que se acrediten ganancias en eficiencia. Las conductas prohibidas son:

- Segmentación de mercado por territorio o clientes
- Fijar precio de reventa
- Exclusivas
- Ventas atadas
- Boicot
- Depredación de precios
- Subsidios cruzados
- Discriminación de precios
- Denegación de trato
- Subir el costo a rivales

¿Qué es un Mercado Relevante?

Producto o Servicio Relevante: Se busca los sustitutos en razón de si dan disciplina de precios si cuando sube precio de A la gente compra B, B es sustituto de A y el mercado es A + B.

Se toma en cuenta precio, calidad, uso, tiempo requerido, restricciones impuestas por empresas, restricciones normativas.

Se analiza sustitución por parte de la demanda (consumidor) y de la oferta (proveedores que pueden surtir cambiando producción)

Área geográfica: Se determina tomando en cuenta los costos (de distribución, transporte, pagos de aranceles, cuotas, seguros) para determinar de dónde puede venir el abasto, o si los consumidores pueden desplazarse para buscar proveedores.

¿Cuándo hay dominancia?

Capacidad de una empresa para mantener o incrementar precios, de manera rentable, por encima del nivel competitivo durante un periodo de tiempo sustancial.

- i. Capacidad para fijar precios unilateralmente
- ii. La existencia de barreras a la entrada y el poder de sus competidores
- iii. La existencia y poder de sus competidores
- iv. Posibilidades de acceso a fuentes de insumo
- v. Comportamiento reciente
- vi. Grado de posicionamiento de los bienes, falta de acceso a importaciones costo altos para acudir a otros mercados

2. Autorizar concentraciones



Evitar concentraciones cuyo objeto o efecto sea disminuir, dañar o impedir la competencia y libre concurrencia (Aeroméxico-Mexicana y Gigante-Soriana)

3. Medidas de protección a la competencia

- Concesiones (Espectro radioeléctrico y fibra oscura)
- Licitaciones (Aeropuerto Riviera Maya)

4. Opiniones

- ajustes a programas y políticas, consultas de agentes económicos (Comercio exterior)
- iniciativas de leyes y anteproyectos de reglamentos y decretos (aeropuertos)

5. Emitir declaratorias



Para resolver cuestiones de competencia efectiva y existencia de poder sustancial (telecomunicaciones y gas licuado de petróleo)

Decisiones relevantes del Pleno de la CFC

- ✓ Multas por más de **150 millones de pesos a 6 empresas farmacéuticas** por coludirse para encarecer medicamentos al IMSS (en recurso de revisión)
- ✓ Multas por más de **24 millones de pesos a agentes inmobiliarios** en la Ribera del Lago de Chapala por fijar una misma comisión en todas sus operaciones
- ✓ Multa a **Grupo Televisa por más de 12 millones de pesos** por negar el uso, distribución y difusión de señales de televisión
- ✓ Declaratorias de dominancia en diversos mercados de telecomunicaciones

Decisiones relevantes del Pleno de la CFC

- ✓ Multa a **Grupo Coca Cola** por más de 10 millones de pesos por imponer exclusividades y negativa de trato en el mercado nacional de bebidas carbonatadas, son contrarias a la LFCE.
- ✓ En septiembre de 2000, se ordenó la desconcentración de la empresa **Prestaciones Universales** al constituir una concentración prohibida. A sus acreedores se les impuso una multa.
- ✓ En 2007 se autorizó a **Soriana** la transferencia de la operación de las tiendas de autoservicio **Gigante**.

Reformas a la LFCE

2 Iniciativa aprobada por la Cámara de Diputados

www.competenciaeconomica.com.mx

El 29 de abril de 2010, derivado de una Iniciativa del Presidente de la República, la Cámara de Diputados aprobó reformas a diversas legislaciones:

- LFCE
- Código Penal Federal
- Código Fiscal de la Federación
- Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

Básicamente, las reformas se refieren a lo siguiente:

a) FORTALECIMIENTO DE LAS SANCIONES

Incremento en las multas económicas

- Se modifica la base de cálculo, para pasar de salarios mínimos a **ingresos acumulables**
- Multa hasta por el equivalente al **10% de los ingresos** del agente económico por la comisión de una **PMA**
- Multa hasta por el equivalente al **8% de los ingresos** del agente económico por la comisión de una **PMR**
- Se excluyen los ingresos obtenidos en el extranjero y los gravables si éstos se encuentran sujetos a un régimen fiscal preferente

a) FORTALECIMIENTO DE LAS SANCIONES

Inclusión de sanciones corporales

- Las **PMA** se considerarán como **delitos sancionables con penas de prisión**
- Prisión de 3 a 10 años y con mil a tres mil días de multa
- Se perseguirán por **querrela** de la CFC
- No aplica para los agentes económicos que se acojan al programa de inmunidad

b) INNOVACIONES PROCESALES

Implementación de medidas cautelares

- No existen** en la legislación vigente
- Aplicables en casos de **daño irreversible** al proceso de competencia
- Decisión del Pleno** a propuesta del Secretario Ejecutivo
- Duración máxima de 4 meses, prorrogables**
- No podrá tener como objeto **limitar la capacidad de producción de bienes o la prestación de servicios**
- Aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles

b) INNOVACIONES PROCESALES

Mejorar el procedimiento sobre visitas de verificación

- Ya no se requerirá obtener autorización judicial** (Confirmando resoluciones del Poder Judicial)
- Se elimina** la figura del “aviso” para recibir la orden de visita
- En caso de **oposición** se podrán aplicar **medidas de apremio y sanciones penales**
- El Secretario Ejecutivo someterá a la **autorización del Pleno la orden de visita**
- Las visitas **no podrán exceder un periodo de 2 meses, prorrogable** hasta por otro periodo igual

b) INNOVACIONES PROCESALES

Requerimientos de información

- Facultades expresas para requerir informes y documentos
- Se podrá recabar evidencia de cualquier persona u órgano del Estado
- Requisitos: Relevantes y pertinentes para integrar investigaciones
Debidamente fundados y motivados

b) INNOVACIONES PROCESALES

Programa de Inmunidad (absolutas)

- ❑ **Los individuos** que haya participado o coadyuvado en una PMA, podrán solicitar el beneficio
- ❑ En contra de la resolución, **procedencia de acción judicial o administrativa** (en la legislación vigente no lo es).
- ❑ **Carácter confidencial** a la identidad del individuo

Terminación anticipada (relativas o concentraciones prohibidas)

- ❑ Se podrán presentar compromisos en cualquier etapa del procedimiento (antes de resolución definitiva)
- ❑ La resolución podrá:
 - ❖ Cerrar el expediente sin imputar responsabilidad
 - ❖ Imputar responsabilidad e imponer multa hasta por la mitad de la que correspondería

c) MEJORA REGULATORIA

Concentración simplificada

- ❑ Mecanismos de regulación de concentraciones más simples
- ❑ Se elevan a rango de ley los criterios para considerar que es notorio que una concentración no afectará la competencia
- ❑ No se requiere notificar concentraciones que actualicen los siguientes supuestos:
 - Reestructuraciones corporativas
 - Incrementos de participaciones relativas
 - Fondos de inversión
 - Operaciones de sociedades que coticen en la Bolsa
 - Operaciones en el extranjero de sociedades extranjeras que no adquieran el control de empresas mexicanas

c) MEJORA REGULATORIA

Coordinación entre CFC y otros órganos reguladores

- ❑ El Presidente de la CFC y los titulares de los organismos reguladores sectoriales se reunirán cuando menos una vez al año.

- ❑ Objetivo: Aportar elementos que coadyuven a definir criterios o lineamientos en materia de competencia económica, prácticas anticompetitivas, concentraciones y aportaciones netas al bienestar de los consumidores.

d) EQUILIBRIOS INSTITUCIONALES

Actuación imparcial

- En la ley vigente, el **Secretario Ejecutivo** es nombrado por el Presidente de la CFC; ahora sería **designado por el Pleno de la CFC**
- El Secretario Ejecutivo podrá nombrar y remover al personal de las unidades administrativas directamente a su cargo
- Se crea la figura del **Comisionado Ponente**, quien tendrá la obligación de **presentar el proyecto de resolución al Pleno**
- Implementación de **audiencias orales** ante el Pleno en los procedimientos de investigación, una vez que el expediente ha sido integrado

d) EQUILIBRIOS INSTITUCIONALES

Transparencia y rendición de cuentas

- Las deliberaciones del Pleno **deberán contar con el voto de todos los Comisionados**
- El Pleno deberá publicar cada 5 años una evaluación cuantitativa y cualitativa de las **aportaciones netas al bienestar del consumidor** que haya generado la actuación de la Comisión
- El Presidente de la CFC deberá presentar un informe anual a más tardar el 31 de marzo del año siguiente a la conclusión del periodo que se informa

d) EQUILIBRIOS INSTITUCIONALES

Certeza jurídica y transparencia

- El Pleno deberá publicar criterios técnicos en un plazo no mayor a 6 meses (posteriormente cada 5 años)

- Consulta pública obligatoria (no vinculante)
 - a) Imposición de sanciones
 - b) Existencia de prácticas monopólicas
 - c) Concentraciones
 - d) Inicio de investigaciones
 - e) Determinación de mercado relevante y poder sustancial
 - g) Beneficio de reducción de sanciones
 - h) Medidas cautelares
 - i) Petición de sobreseimiento del procedimiento penal

d) EQUILIBRIOS INSTITUCIONALES

Revisión por órgano especializado

- En la ley vigente, el recurso de reconsideración se interpone ante la propia CFC, quien resuelve
- Opción de promover el juicio contencioso administrativo ante una Sala Especializada en materia de competencia del TFJFA
- Contra la resolución de la CFC que recaiga al recurso también será procedente el juicio contencioso administrativo
- Las reformas entraran en vigor en la fecha en la que la Sala Especializada en materia de competencia económica del TFJFA inicie su funcionamiento

e) TEMA ADICIONAL PODER SUSTANCIAL CONJUNTO

□ Para determinar **la existencia de dos o más agentes económicos con poder sustancial** en el mercado relevante, además de acreditarse los mismos criterios para determinar el poder sustancial individual, la CFC deberá considerar:

- Que exista un comportamiento similar sostenido, implícito o explícito entre los agentes económicos
- La existencia de barreras a la entrada al conjunto de agentes económicos involucrados (además de las barreras al mercado relevante)
- Que exista una disminución, daño, impedimento, actual o potencial al proceso de competencia
- Las que establezca el reglamento y los criterios técnicos

Reformas a la LFCE

- ❑ Iniciativa de los Senadores Manlio Fabio Beltrones Rivera y Raúl Mejía González (PRI)

www.competenciaeconomica.com.mx

Coincide con Diputados

- Medidas sobre transparencia y rendición de cuentas
- Terminación anticipada de procedimientos
- Sanciones penales en las PMA

No coincide con diputados

- Eleva las multas, pero limitadas a ingresos de comercialización dentro del mercado relevante, lo que es muy difícil de calcular
- No hay medidas cautelares, con lo que impide evitar daños irreversibles al proceso de competencia y libre concurrencia
- Elimina el elemento sorpresa en las visitas de verificación, por lo que se pierde el propósito para obtener más y mejor información
- Juzgados de distrito especializados (además de CFC y TFJFA), lo que genera dificultades derivadas de múltiples instancias

No coincide con diputados

- Propone una definición de mercado relevante, que sólo toma en cuenta los sustitutos por el lado de la demanda, no de la oferta
- Diferente naturaleza jurídica de la CFC (de órgano desconcentrado a descentralizado) y Comisionados ratificados por el Senado

CEEY: “... una mayor “independencia” de los controles típicos respecto del sector público, hace a las instituciones más proclives a la captura, tanto por parte del sector privado como de los **intereses políticos particulares**”

No coincide con diputados

Además:

- El ámbito paraestatal tiene una vocación muy distinta (e.g. asistencia social o actividad empresarial)
 - La personalidad jurídica y patrimonio propios no se justifican para funciones netamente regulatorias
 - Se perdería una unidad de acción entre las diversas funciones regulatorias
 - Normalmente, el ámbito paraestatal debe estar sometido a la tutela del ámbito central
- Finalmente, no incluye la figura de poder sustancial conjunto

OPINIONES SOBRE LA INICIATIVA DEL PRESIDENTE CALDERÓN*

Carlos Elizondo Mayer-Serra “... sería, sin duda, una reforma que cambiaría la estructura de nuestra economía al propiciar una mayor competencia...”

Isaac Katz “... cambiaría significativamente la estructura económica del país con un claro beneficio para los consumidores y, simultáneamente, se constituirá como un elemento que impulsará el crecimiento económico de México”

Roberto Newell “...resuelve algunos problemas, sobre todo relacionados con la eficacia de la Cofeco para hacer sentir su autoridad y fortalece a los consumidores...”

Federico Reyes Heróles/Francisco Suárez Dávila “la nueva iniciativa tiene elementos valiosos... pero todavía hay temas cuestionables de fondo”

MUCHAS GRACIAS

Visítanos en:

WWW.COMPETENCIAECONOMICA.COM.MX