

COMPETENCIA Y REGULACIÓN EN MÉXICO: REVISIÓN DE CAMBIOS LEGALES RECIENTES

**Luis Alberto Ibarra
Comisionado***

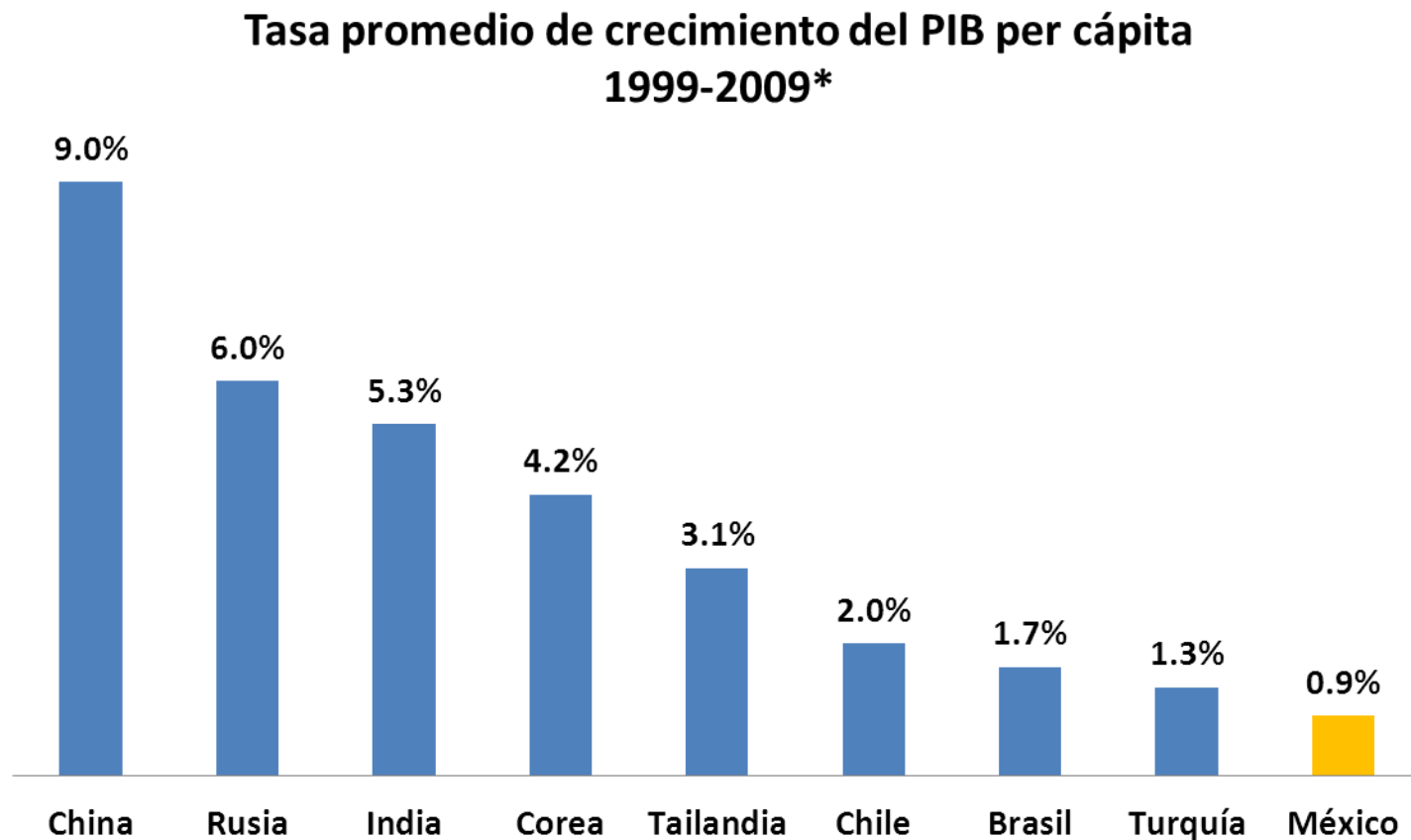
OCTUBRE 2010

Temas de esta plática

- ✓ Desempeño económico
 - ✓ Política de competencia
 - ✓ Reformas al marco legal
 - ✓ Competencia y regulación
-

México enfrenta un serio problema estructural de bajo crecimiento

Cuando otros países crecen, el nuestro crece a una tasa menor...

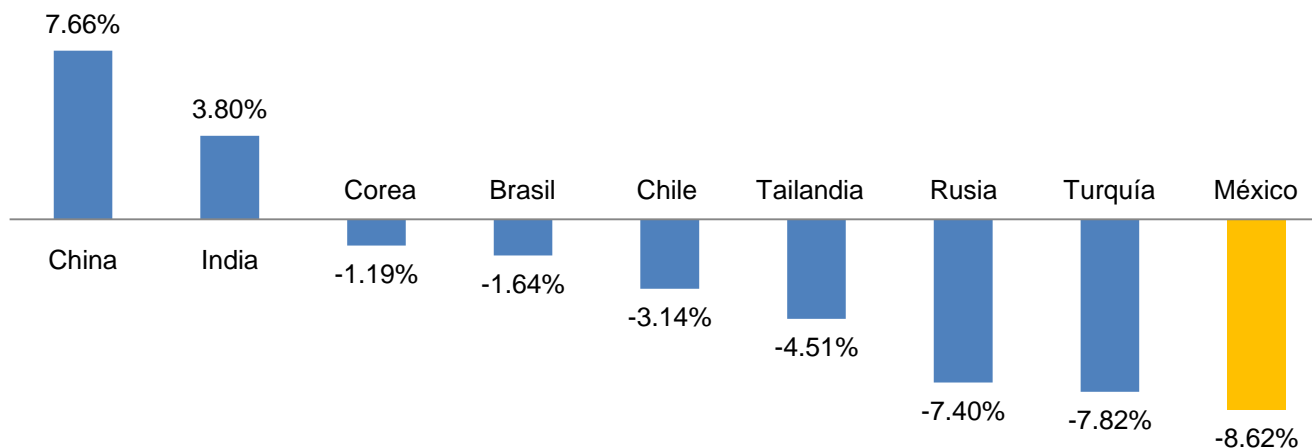


Calculado con datos del FMI (World Economic Outlook 2010 Database)

* Los datos de 2010 son estimaciones del FMI.

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

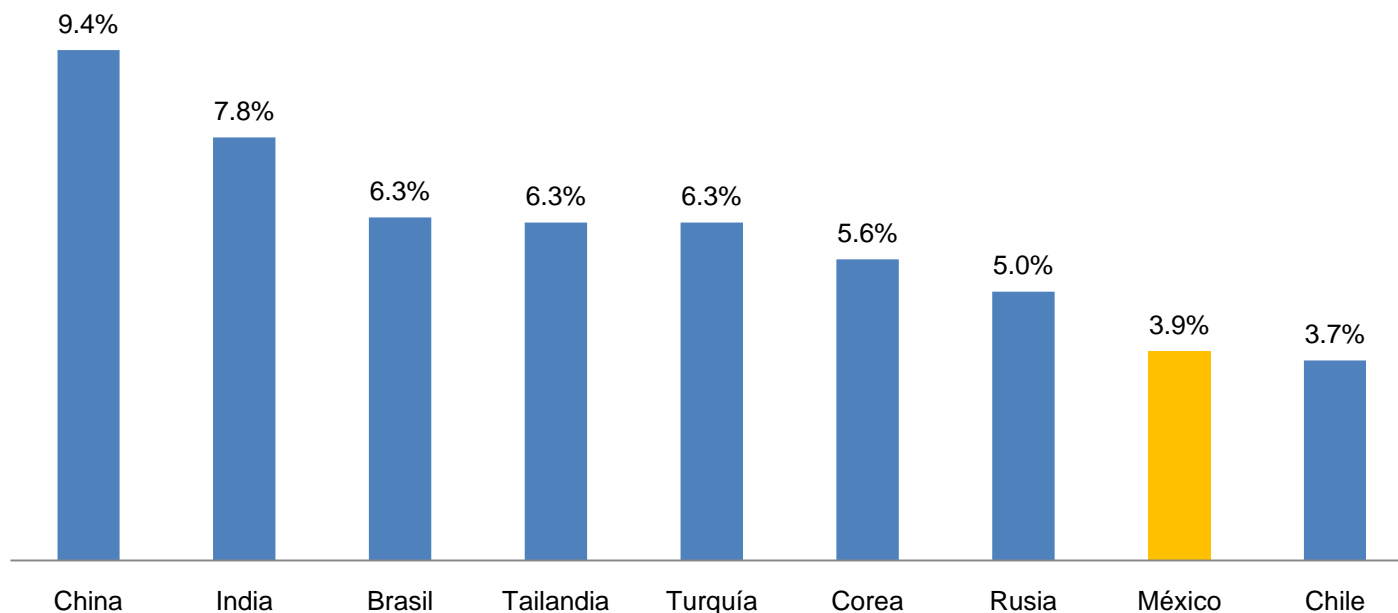
Tasa de crecimiento del PIB per cápita 2009



Fuente: FMI. Última actualización octubre 2010.

... y de los que se recupera más lentamente.

Tasa de crecimiento del PIB per cápita 2010*



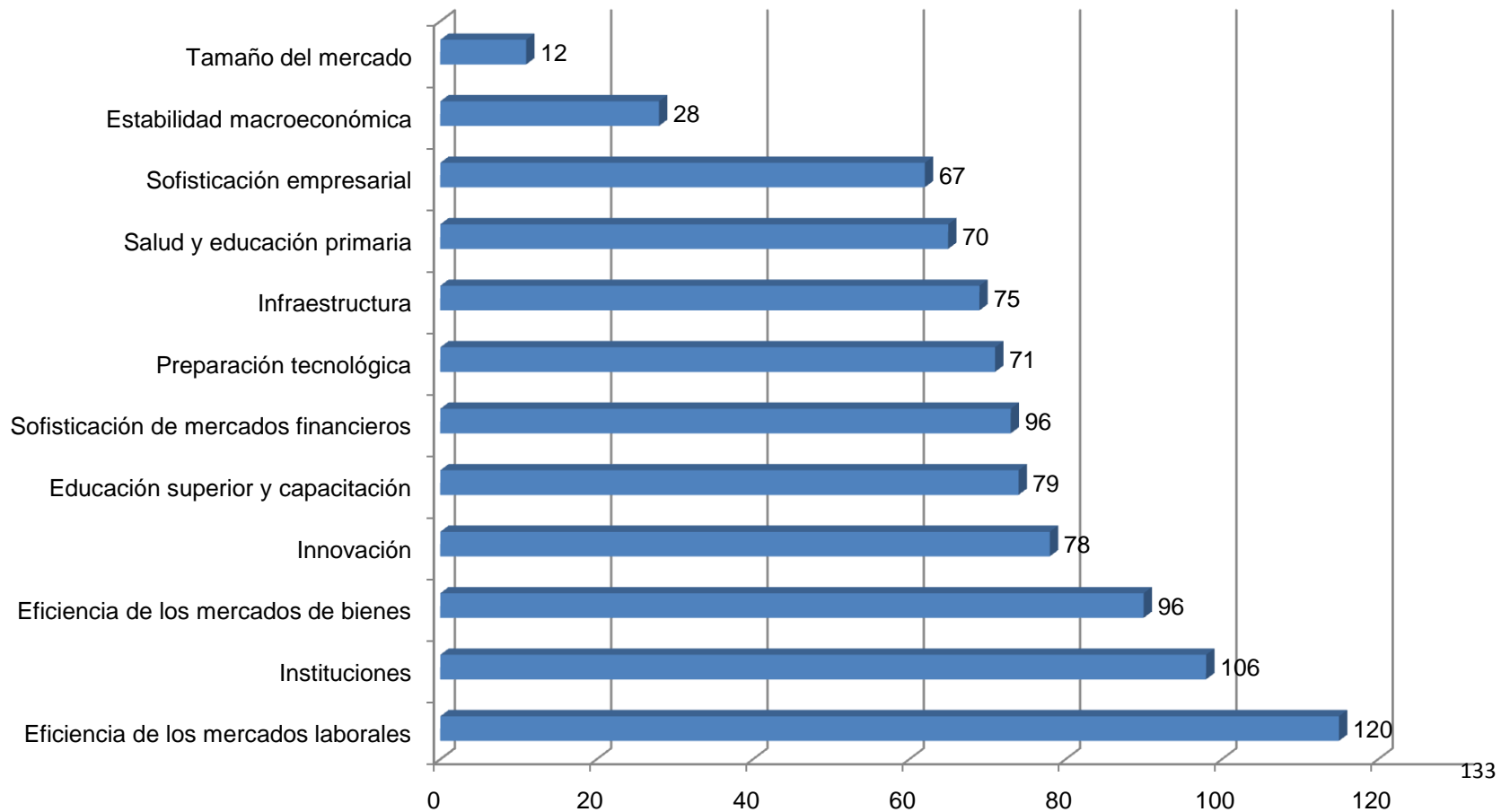
Calculado con datos del FMI (World Economic Outlook 2010 Database)

* Los datos de 2010 son estimaciones del FMI.

Este bajo crecimiento está asociado a un reducido nivel de competitividad, que además se ha ido deteriorando.

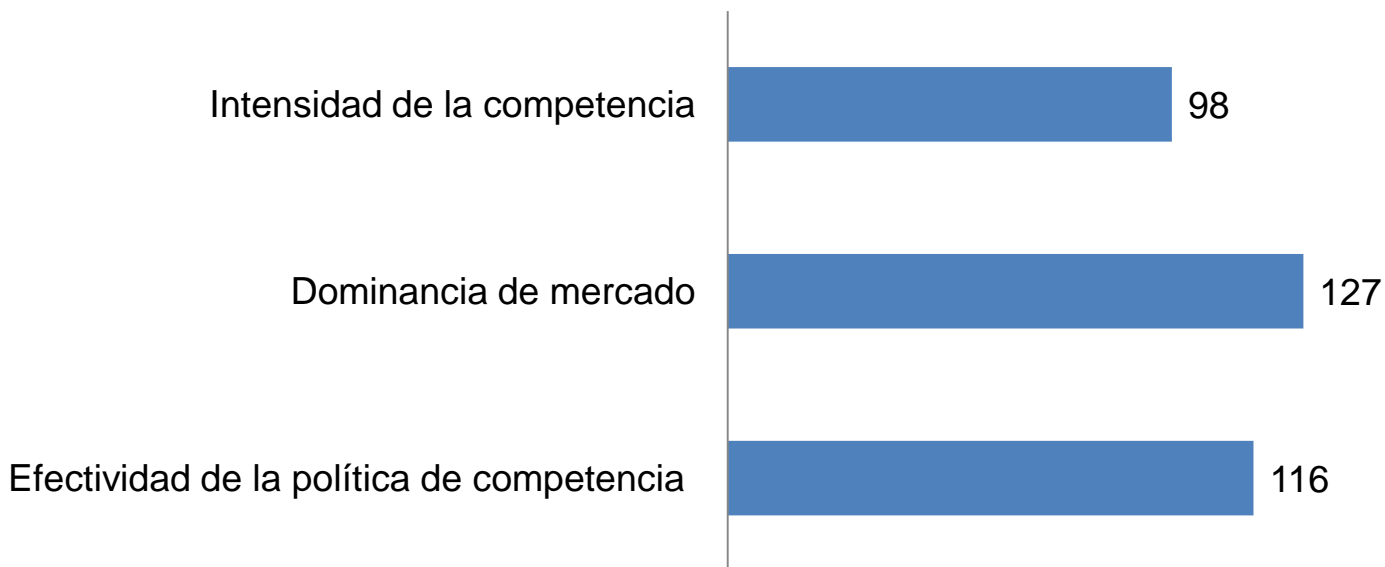
- En el último reporte del Foro Económico Mundial (2010), México se ubicó en el lugar 66 de 139 países, esto es, 6 lugares atrás de la posición que tenía apenas un año antes.
- De acuerdo con el índice de competitividad del IMCO (2009), México ocupó el lugar 32 de 48 países, 2 lugares atrás respecto al de hace tres años.

México: Indicadores de Competitividad – WEF 2010 (posición de 139 países)



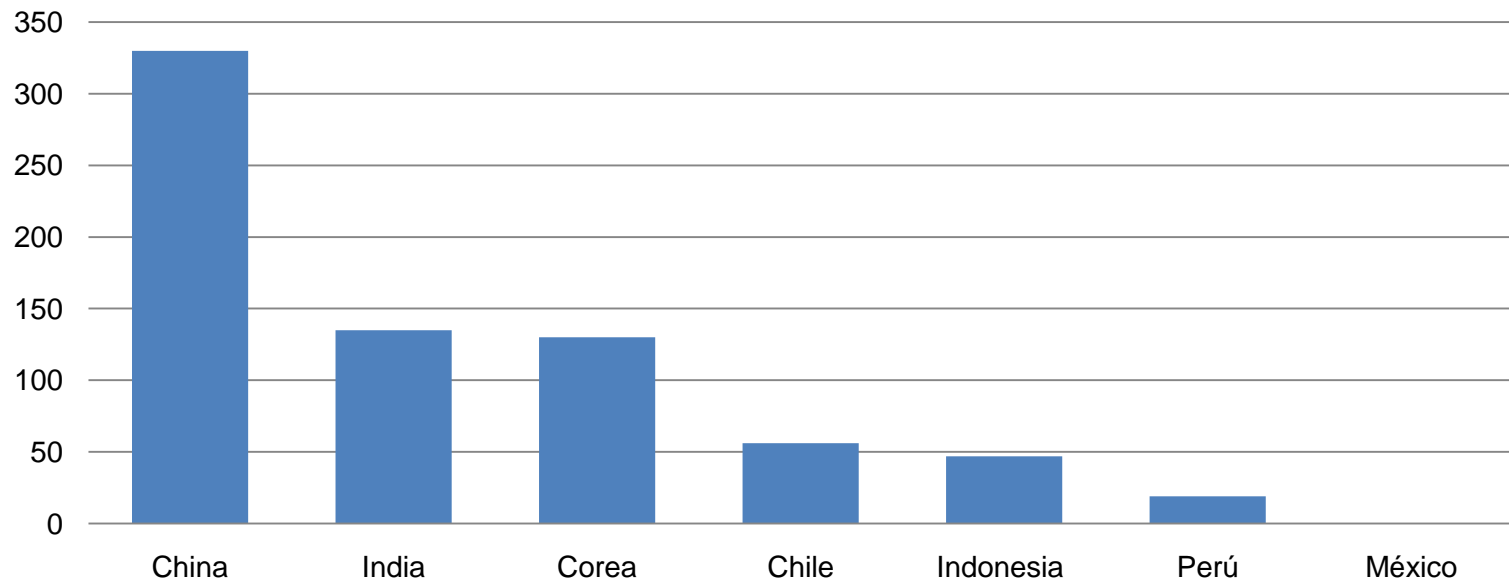
De acuerdo con el WEF, México se ubica en los últimos lugares en cuanto a la eficiencia de los mercados de bienes.

México: Indicadores de eficiencia de los mercados – WEF 2010 (posición de 139 países)



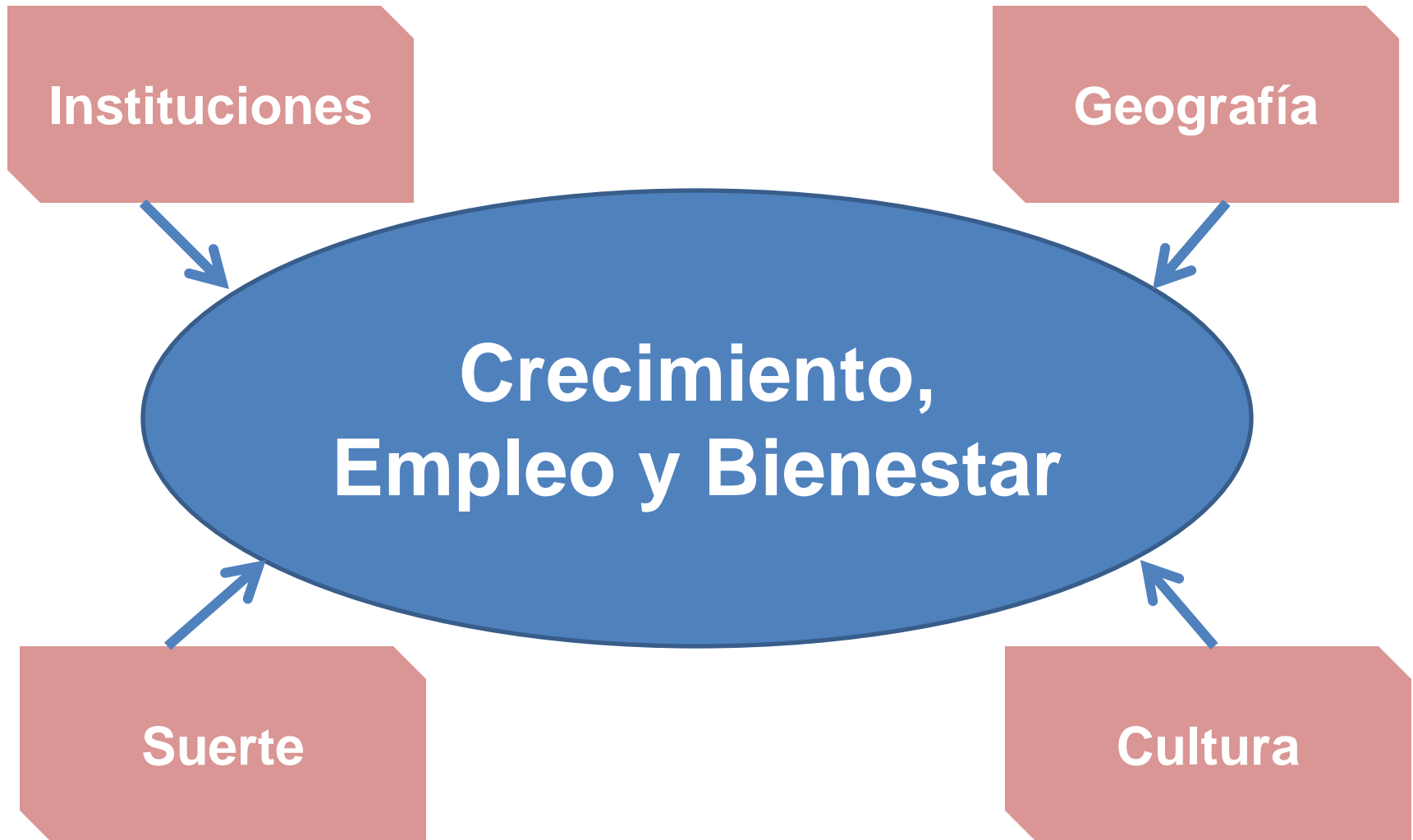
A su vez, el crecimiento de la productividad ha sido prácticamente nulo.

**Productividad Total de los Factores
(1980- 2009)
(cambio porcentual durante el periodo)**



Fuente: Emerging Markets Forum: Latin American 2040. SAGE Publication 2010.

Determinantes del desarrollo (Acemoglu, 2007)



Instituciones



**Políticas
Públicas**

Política
Fiscal

Desarrollo de
Infraestructura

Política de
Competencia

Regulación
Económica

Política Social

Desarrollo
Tecnológico

**Crecimiento, Empleo y
Bienestar**



Suerte



Geografía



Cultura

Cuando hay competencia, las empresas buscan aumentar sus ganancias mediante un uso óptimo de los recursos para atraer una mayor clientela. Ello significa:

Reducción de costos
Innovación tecnológica
Mejores precios
Mejor calidad
Mayor inversión
Crecimiento económico

En cambio, la falta de competencia genera:

Precios elevados

Mala calidad de los productos

Mal servicio

Desperdicio de recursos de la sociedad

Concentración del ingreso

Baja productividad

Desincentivo a la innovación

Pobre desempeño económico

La falta de competencia se manifiesta en:

- **Prácticas monopólicas absolutas:** colusión entre competidores para subir precios o dividirse el mercado.
- **Prácticas monopólicas relativas:** desplazamiento indebido de competidores por parte de una empresa dominante, mediante:
 - Negativa de trato
 - Exclusividades
 - Boicots
 - Subsidios cruzados, etc.
- **Concentraciones prohibidas:** fusiones que incrementan el poder para desplazar a otros y llevar a cabo prácticas monopólicas.

Hay situaciones en las que los monopolios u oligopolios son inevitables, debido a:

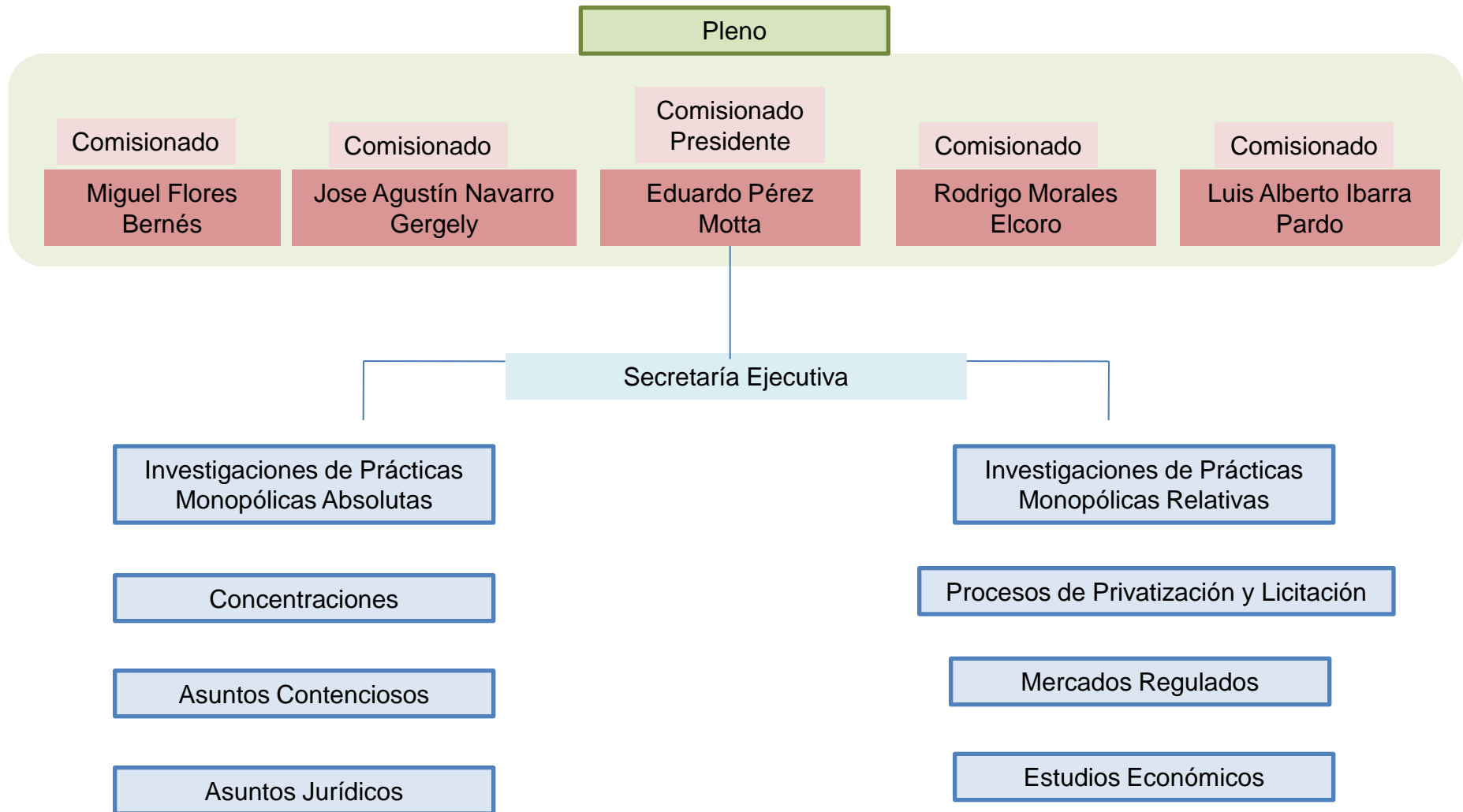
- Economías de escala y alcance
- Economías de redes
- Externalidades
- Patentes y propiedad intelectual

En esos casos, la política de competencia se debe complementar con una regulación adecuada.

**Para promover la competencia y la libre
conurrencia, es necesario contar con un
organismo de competencia eficaz que:**

- **Prevenga,**
- **Corrija y**
- En su caso, **sancione** situaciones donde la competencia ha sido afectada en forma desfavorable por la conducta ilícita de los agentes económicos.

Estructura orgánica de la CFC



La CFC puede intervenir de 5 maneras:

- i. Autorización de concentraciones
- ii. Investigación de prácticas monopólicas
- iii. Declaratorias sobre condiciones de competencia
- iv. Revisión de bases de licitación y emisión de opinión favorable de los participantes
- v. Opiniones en materia de competencia

i. Concentraciones

Expediente	Participantes	Sector	Fecha
CNT-039-2010	United Airlines-Continental Airlines	Transporte aéreo	Septiembre 2010
CNT- 030-2010	Farmacias Ahumada-Casa Saba	Productos farmacéuticos y otros artículos para el cuidado de la salud	Agosto 2010
CNT-024-2010	British Airways-Iberia	Transporte aéreo	Agosto 2010
CNT-017-2010	Nestlé-Novartis	Industria farmacéutica productos oftálmicos	Octubre 2010
CNT-011-2010	Televisa-Nextel	Telecomunicaciones	Febrero 2010
CNT-010-2010	Femsa Cerveza-Heineken	Cerveza	Marzo 2010
CNT-006-2010	América Móvil-Telmex	Telecomunicaciones	Febrero 2010
CNT-088-2009	Mexichem-Cydsa	Resinas y tubos de PVC	Agosto 2010

ii. Investigaciones de prácticas monopólicas

Terminadas:

Expediente	Participantes	Tipo de práctica	Sanción*
DE-019-2007 / RA-044-2009	Grupo Inmobiliario del Lago, A.C. y otros	PMA (Fijación de precios entre competidores)	25 MP
DE-022-2007 / RA-003-2010	Grupo Televisa S.A.B. y otros	PMR (Negativa de trato)	12 MP
IO-003-2006 / RA-019-2010	Fresenius Kaby y otros	PMA (Fijación de precios y segmentación de mercados)	152 MP
DE-153-2008	CANACAR y otros	PMA (Fijación de precios)	31 MP

* Corresponde a la suma de la sanción de todos los agentes económicos involucrados; el detalle por agente está disponible en <http://www.cfc.gob.mx>

En proceso:

Tipo de práctica	Sector	Inicio
PMA (Fijación de precios) IO-005-2009	Producción, distribución y comercialización de productos de la industria avícola en el territorio nacional.	Diciembre 2009
PMA (Fijación de precios) DE-004-2010	Prestación, producción, distribución y comercialización de insumos y servicios para la reserva y venta de boletos de transporte aéreo de pasajeros en el territorio nacional.	Mayo 2010
PMA (División de mercado) DE-014-2010	Producción, distribución y comercialización de masa y tortilla de maíz en el Municipio de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.	Julio 2010

En proceso:

Tipo de práctica	Sector	Inicio
PMR DE-013-2008 (Exclusividades)	Bebidas carbonatadas.	Enero 2009
PMR DE-012-2010 (Exclusividades)	Distribución, comercialización y venta de cerveza.	Agosto 2010
PMR DE-011-2010 (Negativa de trato y discriminación de precios)	Prestación de servicios aeroportuarios y complementarios, y asignación de horarios de despegue y aterrizaje en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.	Agosto 2010

iii. Declaratorias de dominancia en telecomunicaciones

Año	Mercado	Resolución	Emitida
2009	Arrendamiento mayorista de enlaces dedicados (ED) (DC-02-2007)	Telmex es dominante en: <ul style="list-style-type: none"> • 97 mercados de ED locales • 97 mercados de ED de LD • mercado de ED de LDI • mercado de ED de interconexión 	✓
	Servicios mayoristas de terminación de voz en redes de servicio local fijo (DC-03-2007)	Telmex es dominante en el mercado de los servicios de terminación en sus redes fijas que presta a otros concesionarios.	✓
	Servicios mayoristas de originación de voz en redes de servicio local fijo (DC-04-2007)	Telmex es dominante en el mercado mayorista de los servicios de originación que presta a otros concesionarios.	✓
	Servicios mayoristas de tránsito local de voz en redes de servicio local fijo (DC-05-2007)	Telmex es dominante en 191 mercados (ASL) de servicio de tránsito local de voz que presta a otros concesionarios.	✓

Año	Mercado	Resolución	Emitida
2010	Servicios de telefonía móvil a nivel nacional (DC-08-2007)	Telcel es dominante en el mercado de telefonía móvil a usuarios finales.	✓
	Servicios mayoristas de terminación en redes locales móviles (DC-07-2007)	Telcel, Telefónica-Movistar y Iusacell son dominantes en el servicio prestado en sus redes móviles (preliminar).	Pendiente

iv. Revisión de bases de licitación

Licitación	Descripción	Fecha de revisión
LI-001-2010	Uso y aprovechamiento accesorio y temporal de un par de hilos de fibra óptica oscura de la red de la CFE.	Enero 2010
LI-002-2010	Adjudicación de un contrato de cesión parcial de derechos para el establecimiento, equipamiento, uso, aprovechamiento, operación y explotación de una terminal portuaria de uso público para el manejo de carga contenerizada y carga general suelta, en el recinto portuario de Guaymas, Sonora.	Febrero 2010
LI-012-2009	Otorgamiento de concesiones de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para acceso inalámbrico.	Octubre 2009
LI-004-2010	Otorgamiento de la concesión para la construcción, administración, operación y explotación del Aeropuerto de la Riviera Maya, que se ubicará en Tulum, Quintana Roo.	Marzo 2010

v. Opiniones*

Tema	Emitida por	Asunto
Lineamientos para la comercialización de masa y tortilla de maíz	Pleno de la CFC	Opinión que propone lineamientos para prevenir restricciones regulatorias al funcionamiento eficiente de los mercados de producción, comercialización y distribución de masa y tortillas de maíz.
Disposiciones de distancias mínimas para negocios en el municipio de Temixco, Morelos	Pleno de la CFC	Opinión sobre disposiciones que imponen distancias mínimas entre establecimientos de comercio o negocios de la misma clase en el municipio de Temixco, Morelos.
Slots aeroportuarios	Presidente de la CFC	Opinión sobre la asignación de los horarios de despegue y aterrizaje ("slots") en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM).

* Disponibles para su consulta en <http://www.cfc.gob.mx>

El fortalecimiento de la política de competencia requiere:

- a)** Reformas al marco legal
- b)** Mayores recursos humanos y presupuestarios
- c)** Mejor coordinación entre las políticas de competencia y de regulación económica

a) Reformas al marco legal

Se requiere:

- **Simplificar** el cumplimiento de la Ley
- Mejorar la **transparencia** en la operación de la CFC
- Fortalecer la **efectividad** de la política de competencia para investigar y sancionar prácticas anticompetitivas

Situación del proceso de reforma a la LFCE

- Iniciativa del Ejecutivo – Abril 2010
- Aprobación y dictamen de la Cámara de Diputados (con modificaciones)
- Iniciativas de los Senadores Creel (PAN), Beltrones y Mejía (PRI) y Arce (PRD)

Dictamen de Cámara de Diputados

Simplificación:

- Notificación simplificada de concentraciones
Cuando es notorio que no habrá daño a la competencia:
 - Participación por primera vez de un agente económico en el mercado
 - Consolidación de participación accionaria, sin cambio de control
- Exención de la obligación de notificar cuando se trate de:
 - Reestructuraciones corporativas
 - Actos jurídicos en el extranjero
 - Adquisiciones de sociedades de inversión (que no den control)
 - Inversiones en Bolsa (no más del 10% de las acciones)

Dictamen de Cámara de Diputados

Transparencia:

- Emisión de criterios técnicos sobre:
 - Imposición de sanciones
 - Existencia de prácticas monopólicas
 - Concentraciones
 - Inicio de investigaciones
 - Determinación de poder sustancial y poder sustancial conjunto
 - Beneficio de reducción de sanciones
 - Medidas cautelares
- Informe de actividades:
 - Publicación oportuna (31 de marzo del año siguiente)
 - Precisión sobre el contenido (investigaciones, concentraciones, imposición de medidas cautelares, ejecución de sanciones, etc.)

Dictamen de Cámara de Diputados

Efectividad:

- Incremento en multas:
 - Para PMA: Hasta el 10% de los ingresos (ventas)
 - Para PMR y concentraciones prohibidas: Hasta el 8% de los ingresos (ventas)
 - En ambos casos, se excluyen las ventas realizadas en el extranjero
 - Sanciones penales para PMA: de 3 a 10 años de prisión
- Visitas de verificación sorpresa (sin exceder de 2 meses de duración y con apoyo de fuerza pública)
- Posibilidad de imponer medidas cautelares
- Audiencia oral
- Terminación anticipada de investigaciones

Multas máximas a nivel internacional

Unión Europea 10% de las ventas a nivel mundial

EE.UU. 100 millones de dólares, o el doble de las ganancias ilícitas o del daño a las víctimas, lo que resulte mayor

Brasil 30% de las ventas anuales

Canadá 20% de las ventas anuales

 7 millones de dólares (actualmente)

México 10% de las ventas en territorio nacional (dictamen Diputados)

Dictamen de Cámara de Diputados

Otras modificaciones relevantes:

- Organización de la CFC:
 - Designación del SE por el Pleno
 - Emisión obligatoria de votos
 - Figura de Comisionado Ponente
 - Reducción del periodo del Comisionado Presidente de 6 a 4 años

- Nuevas facultades para:
 - Publicar lineamientos para el otorgamiento de concesiones, adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas
 - Realizar estudios con propuestas de desregulación
 - Actuar como órgano consultivo para la defensa de la competencia
 - Solicitar información a dependencias y entidades gubernamentales o agentes económicos relacionados

Otras modificaciones relevantes:

- Posibilidad de acreditar **poder sustancial conjunto**
 - En PMR y para evaluar condiciones de competencia efectiva en mercados sujetos a regulación
- Posibilidad de **investigar a empresas públicas**
 - Así como a sindicatos, autores, inventores, asociaciones de cooperativas respecto de actos que no estén expresamente comprendidos en el art. 28 Constitucional
- **Abstención de hacer pronunciamientos públicos**
 - Sobre casos que se encuentren en proceso

Otras modificaciones relevantes:

- Posibilidad de interponer recurso de reconsideración ante la CFC o promover juicio administrativo ante el **Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA)**

Iniciativa del Senador Beltrones:

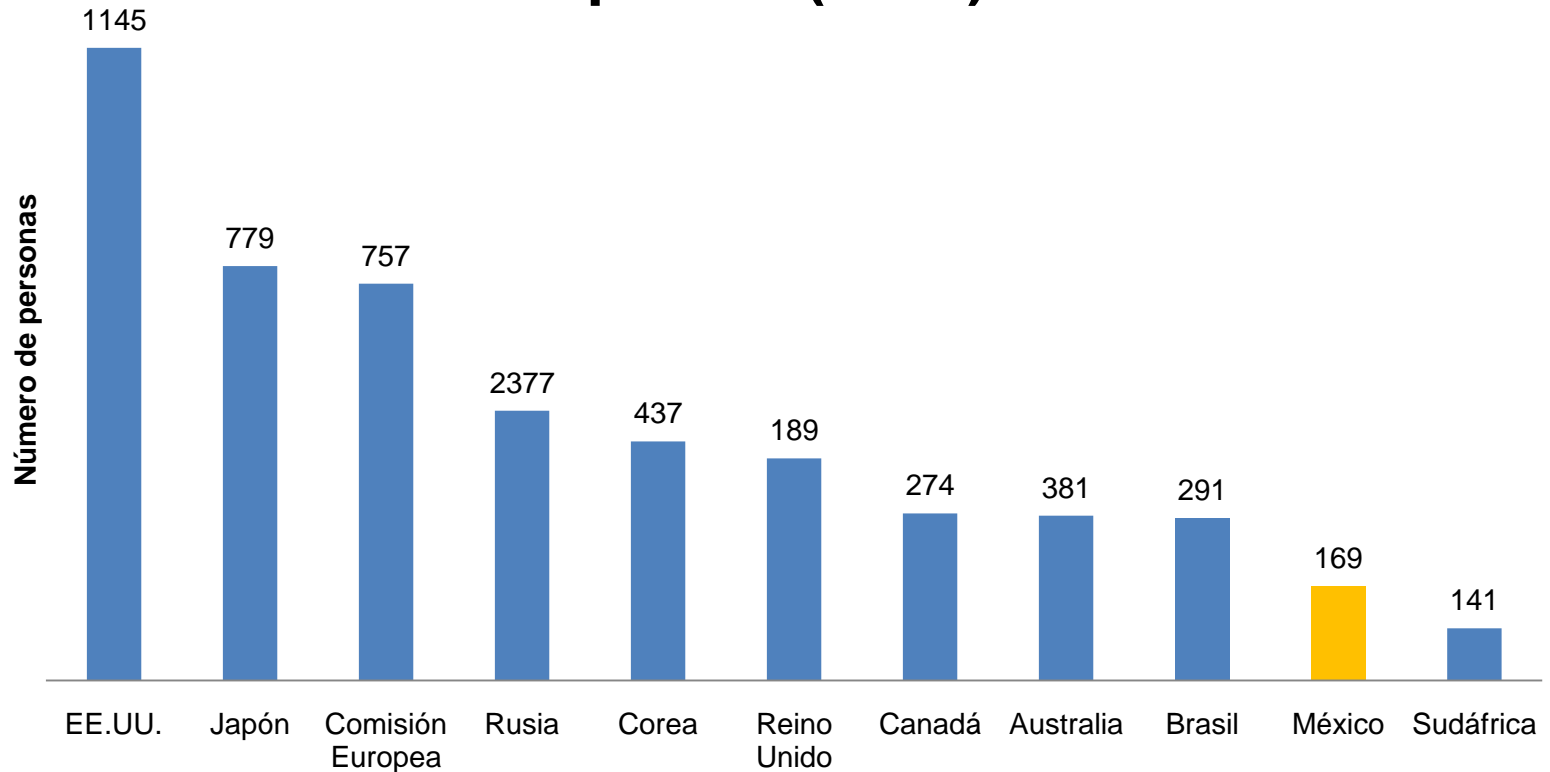
- Transformación de la CFC a organismo descentralizado
- Ratificación de Comisionados por el Senado
- Renovación de todo el Pleno en un plazo de 60 días
- Reducción del periodo a 4 años con posibilidad de reelección por otro periodo igual
- Elección del Comisionado Presidente por el Pleno
- Limitación de las visitas de verificación a datos o documentos solicitados con anterioridad

Iniciativa del Senador Beltrones:

- Multas hasta por el 12% (PMA), 10% (PMR) y 8% (concentraciones prohibidas) de las ventas provenientes del bien o servicio objeto de la infracción en el mercado relevante
- Definición del concepto de mercado relevante
- No inclusión de diversas medidas contenidas en el dictamen de Cámara de Diputados (por ej., en materia de simplificación de concentraciones, poder conjunto, emisión de criterios técnicos, nuevas facultades de la CFC, etc.)

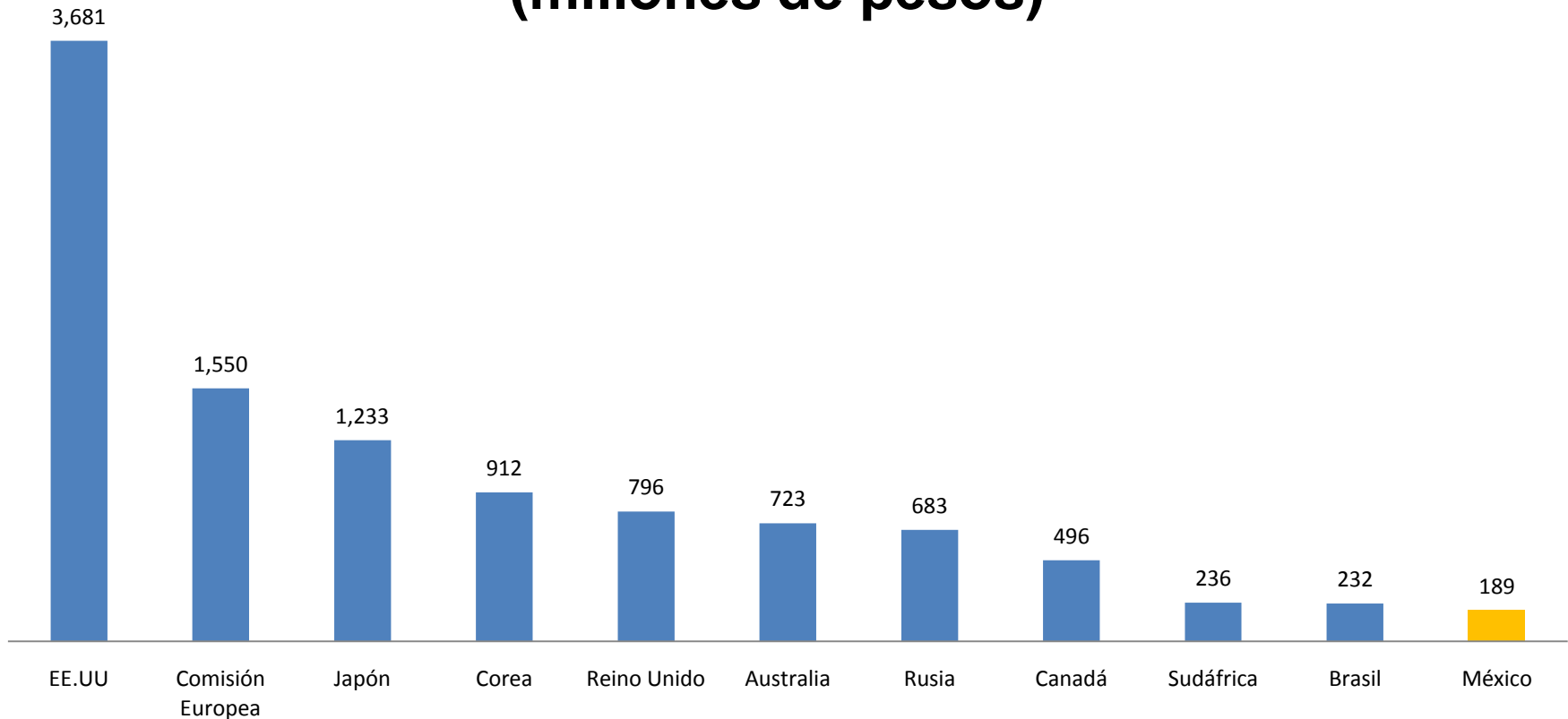
b) Necesidad de mayores recursos

Personal de autoridades de competencia en diversos países (2009)



Fuente: Global Competition Review, Junio 2010.

Presupuesto autorizado a diversas entidades de competencia en 2009 (millones de pesos)



Fuente: Global Competition Review, Junio 2010.

c) Mejor coordinación entre la política de competencia y la regulación económica

Competencia: implica rivalidad entre empresas para fijar precios, producción, etc.

Falta de competencia: significa que existe una empresa o un grupo de empresas que puede fijar, en forma unilateral, precios, producción u otra variable.

Regulación vs. Competencia: ventajas y desventajas

- ✓ La competencia es el mejor regulador
- ✓ Sin embargo, la competencia no siempre es posible, por:
 - Economías de escala y alcance
 - Economías de red
 - Necesidad de aplicar subsidios cruzados
 - Problemas de acceso o interconexión (entrada)
- ✓ Por otro lado, la regulación tiene costos:
 - Información asimétrica
 - Credibilidad de la política regulatoria
 - Captura del regulador

Potencial competitivo de ciertos mercados

Sector	Actividad	Posibilidad de competencia
Electricidad	Generación	████████
	Transmisión	█
	Distribución	█
	Venta de energía	████████
Gas	Extracción	████████
	Transmisión y distribución	█
	Venta de gas	████████
Ferrocarriles	Red ferroviaria	████
	Servicio de transporte	██████
Telecomunicaciones	Red local	██████
	Larga distancia	████████
	Servicios	████████
Agua y drenaje	Infraestructura	████
	Venta de agua	█

Fuente: Baldwin (1999)

Regulación sujeta a la declaración de la CFC sobre poder sustancial:

- Telecomunicaciones
- Ferrocarriles y autotransporte
- Aeropuertos y aviación civil
- Puertos y servicios de navegación
- Satélites
- Gas natural y gas LP

En todos los casos, la regulación específica está a cargo del órgano regulador sectorial (COFETEL, SCT, CRE)

Regímenes segmentados vs. Regímenes unificados

- ✓ En regímenes **segmentados**, una autoridad **determina** poder sustancial (AC) y otra **regula** dicho poder (AR).
- ✓ En regímenes unificados, **una sola** autoridad **determina** poder sustancial y regula.

Problemática del régimen segmentado mexicano

- **“Frankenstein” regulatorio:** los incentivos y el marco conceptual de la AC pueden diferir de los de la AR.
“En general el antitrust no está bien equipado para lidiar con problemas regulatorios derivados de industrias con economías de escala y alcance, externalidades de red y problemas de interconexión ” (Joskow (2006))
- **Declaratoria de CFC no vinculante:** en muchos casos, la AR puede no hacer nada.
- **Excesiva rigidez:** la modificación de la regulación requiere reiniciar el procedimiento con la AC.
- **Excesiva duración de los procedimientos**

-
- **Discrepancia en el concepto de poder sustancial.
Por ejemplo:**

Ley Ferroviaria

- Competencia efectiva cuando hay 2 prestadores de servicio o 2 modos de transporte.

Ley de Caminos y Autotransporte Federal

- Competencia efectiva cuando: i) hay 2 ó más prestadores del servicio o ii) un solo proveedor pero no hay barreras relevantes de acceso.

Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro

- Ninguna AFORE puede tener más del 20% del mercado.

Alternativas:

- Unificación de funciones en la AR (como en Europa, EE.UU., Japón y otros países).
- Visión integral (Australia): una sola autoridad revisa los temas de competencia y regulación (en los sectores de energía, comunicaciones y transportes).



Comisión Australiana de Competencia y Protección del Consumidor

Miembros de la ACCC

- Presidente
- Pleno
- Miembros
- Miembros asociados

Estructura de la organización de la ACCC

- División de grupos regulatorios
- Grupo de comunicaciones
- Grupo de combustible
- División de reglamentación para el desarrollo
- Transportes
- Supervisión General
- Subdivisión de agua

Regulador de Energía de Australia

- Presidente
- Miembros
- Director General de Grupo

El fortalecimiento de la política de competencia **no es una panacea**, pero puede hacer una **contribución importante** para generar un mayor crecimiento económico y elevar la eficiencia en el funcionamiento de los mercados, en beneficio del consumidor y de la sociedad.

MUCHAS GRACIAS