

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ECONOMIA

“LA POLITICA DE COMPETENCIA Y EL PROCESO DE REGULACION EN MEXICO, 1993 –
1999”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN ECONOMIA

P R E S E N T A

FERNANDO RAMIREZ HERNANDEZ

DIRECTOR DE TESIS: **DR. JOSE AYALA**

MEXICO D.F

Índice

Introducción

i

CAPITULO 1. LA COMPETENCIA, LA REGULACION Y LA DESREGULACION

1.1 La importancia de la competencia para economía	1
1.2 ¿Por qué regular?	4
1.2.1 La definición de regulación	4
1.2.2 El aspecto teórico	6
1.2.3 Lo relativo a la vida diaria	10
1.3 ¿Cuándo regular?	11
1.4 Comentarios sobre la teoría de la regulación	12
1.4.1 Dos vertientes de la teoría de la regulación	12
1.4.2 Algunos métodos de regulación	21
1.5 La regulación en la actualidad	25
1.6 Argumentos a favor y en contra de la regulación	25
1.7 Los problemas que enfrenta la regulación	29
1.7.1 Información asimétrica y paradigma agencia – principal	29
1.7.2 Grupos de interés, búsqueda de la renta y captura del regulador	33
1.8 ¿Por qué desregular?	34
1.8.1 ¿Qué es la desregulación económica?	35
1.8.2 Los aspectos teóricos de la desregulación	36
1.9 La política de competencia ¿Qué es y cuál es su importancia?	37
1.10 El neoinstitucionalismo	

CAPITULO 2. LA POLITICA DE COMPETENCIA Y DE REGULACION EN OTROS PAISES: ESTADOS UNIDOS, REUNO UNIDO, AUSTRALIA Y CHILE

2.1 Estados Unidos	41
2.1.1 Antecedentes	41
2.1.2 El proceso de regulación actual y su desarrollo a nivel sectorial	44
2.1.2.1 El sector eléctrico y el gas	46
2.1.2.2 Sector telecomunicaciones	51
2.2 Reino Unido	53
2.2.1 Antecedentes	53
2.2.2 El proceso de regulación actual y la regulación a nivel sectorial	54
2.2.2.1 El sector telecomunicaciones	55
2.2.2.2 Electricidad y gas	58
2.2.2.3 Agua	64

2.3 Australia	65
2.3.1 Antecedentes	65
2.3.2 El proceso de regulación actual y su desarrollo sectorial	66
2.3.2.1 Electricidad y gas	68
2.3.2.2 Telecomunicaciones	73
2.3.2.3 Agua	75
2.4 Chile	76
2.4.1 Antecedentes	76
2.4.2. El proceso de regulación actual y su desarrollo sectorial	77
2.4.2.1 Telecomunicaciones	78
2.4.2.2 Servicios de energía (electricidad y gas)	80
2.4.2.3 Agua	84
2.5 Comentario final	86

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

3.1 Antecedentes	87
3.2 ¿Por qué no existía la competencia en los mercados mexicanos?	89
3.3 ¿Por qué surge y es necesaria la desregulación y la creación regulaciones eficientes en México?	94
3.4 Marco institucional y organizacional de la regulación económica y la política de competencia en México	100
3.4.1 La desregulación	101
3.4.1.1 Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI)	102
3.4.1.2 Ley Federal sobre Metrología y Normalización	103
3.4.1.3 Dirección General de Normas (DGN)	104
3.4.1.4 Comisión Nacional de Normalización (CNN)	105
3.4.1.5 Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER)	106
3.4.1.6 El Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI)	108
3.4.1.7 Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO)	110
3.4.1.8 La competencia económica en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000	112
3.4.1.9 Ley Federal de Competencia Económica (LFCE) y Comisión Federal de Competencia (CFC)	115
3.4.1.10 La política de competencia en los tratados comerciales	119
	115
3.4.2 La regulación	
3.4.2.1 Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT) y Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL)	122
3.4.2.2 Ley de la Comisión Reguladora de Energía (LCRE) y Comisión Reguladora de Energía (CRE)	126
3.5 Comentario final	129

CAPITULO 4. EVALUACION DE LA POLITICA DE COMPETENCIA Y LA REGULACION EN MEXICO, 1993 1999.

4.1 ¿Cómo medir el impacto de la regulaciones?	131
4.2 La competencia a nivel general, ¿Qué ha pasado con la CFC?	132
4.2.1 Dos breves ejemplos de la actuación de la CFC	139
	147
4.2.2 Conclusiones sobre la actuación de la CFC	
4.3 Resultados de la regulación sectorial	149
4.3.1 Las telecomunicaciones: servicio telefónico de larga distancia	152
4.3.2 La industria del gas natural	160
	164
4.3.3 Un espacio para el sector eléctrico	
4.3.4 La desregulación del autotransporte de carga	167
4.3.5 La importancia de la normalización en el proceso de regulación en México	168
	171
4.3.6 La protección al consumidor	
4.4 Nuevas instituciones de regulación que soporten el desarrollo	172
4.5 Conclusiones Generales	177
	181
Bibliografía	
Anexo 1. Actividades de la CFC, 1993 – 1998.	187

Índice de recursos gráficos

Cuadros	
3.1 Metas en la industria de las telecomunicaciones	123
3.2 Cambios legales en la industria de las telecomunicaciones	124
3.3 La Comisión Federal de Telecomunicaciones	126
4.1 Reforma regulatoria en México: industria aérea	140
4.2 Repercusiones potenciales de la reforma regulatoria en México: industria aérea	140
4.3 Reforma regulatoria en México: telecomunicaciones	158
4.4 Repercusiones potenciales de la reforma regulatoria en México: telecomunicaciones	158
4.5 Reforma regulatoria en México: gas natural	163
4.6 Permisos vigentes para la producción de energía eléctrica	164
4.7 Reforma regulatoria en México: industria eléctrica	165
Diagramas	
1.1 Mecanismo de regulación	8
1.2 La teoría de la regulación	13
3.1 Tres etapas de la reforma regulatoria	101

3.2 Sistema regulatorio simplificado	122
3.3 Marco institucional del sector energético	127
3.4 Estructura del marco regulatorio de la CRE	129
Gráficas	
2.1 Regulación y política antitrust en los Estados Unidos	42
4.1 Densidad telefónica en México	151
	152
4.2 Calidad del servicio: fallas por cada 100 líneas	
4.3 Tarifas de interconexión	153
Tablas	
1.1 Tipos de instituciones en la regulación	25
1.2 La regulación tradicional y las nuevas formas de regulación	27
2.1 Leyes y organismos de regulación y políticas antitrust en los Estados Unidos	42

INTRODUCCION

La existencia de competencia como principio rector de toda economía de mercado representa un elemento central no únicamente para el crecimiento económico sino también en el aspecto social al permitir desarrollo de las libertades individuales básicas, entre ellas, la primera y más importante en un sistema capitalista, el ejercicio de la libertad de empresa. En un contexto competitivo, existe un gran número de empresas en la industria produciendo un bien más o menos homogéneo, ninguna de ellas puede elevar el precio, porque los consumidores cambiarían de proveedor; tampoco pueden restringir su oferta, porque sus ingresos disminuyen al mantenerse el precio fijo (Aguilar, Javier: 1994). De tal manera tanto los productores como los consumidores maximizan su bienestar. Sin embargo, en el caso de México, las características bajo las cuales se desarrolló la economía en la etapa posrevolucionaria no proveyeron de un ambiente propicio para incentivar la creación de competencia en los mercados.

En cierta medida, las reformas económicas iniciadas en México a principios de los años 80's, se encaminaron a dar al mercado un papel protagonista pero desafortunadamente no han generado los resultados de ellas esperados. Y es que si bien, los procesos de privatización y liberalización son condiciones necesarias para el desarrollo de los mercados no son suficientes. Por tal motivo, se ha reconocido la importancia de la intervención gubernamental en la economía, a través, de la creación de políticas de competencia, desregulación y como recurso de última instancia de regulaciones.

La desregulación, la política de competencia e incluso la regulación, se han convertido un fenómeno económico tan trascendente a nivel mundial que ocupan un lugar privilegiado en las agendas de muchos gobiernos en países con distinto grado de desarrollo, lo mismo sucede con organismos multilaterales como el Banco Mundial (BM) y la Organización para Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

En esa lógica, el presente trabajo describe y en menor grado analiza, la aplicación de las políticas de competencia y regulación en México durante el periodo 1993 – 1999. El enfoque teórico utilizado es el neoinstitucionalismo. Aunque en rigor, no se emplean todos los instrumentos de dicha teoría, se le intenta vincular con la aplicación de la política de competencia y de regulación en México. Pensando que la utilidad de estudiar tales procesos radica en conocer su efecto en el desempeño de distintos mercados y su contribución al crecimiento de la economía mexicana, se analiza el marco legal que los soporta y se describen los resultados de su aplicación principalmente en términos cualitativos.

A fin de lograr el objetivo antes citado, se consideró necesario comentar las siguientes situaciones:

a) Si bien la instrumentación de la la regulación se debe a la existencia de fallas del mercado, es necesario considerar que la intervención gubernamental no está libre de fallas - inclusive en muchos casos propicia la formación de monopolios-. Por ello, más que un sustituto dicha política debe considerarse como un complemento del mercado. En el presente trabajo se reconoce la importancia tanto del mercado como del gobierno para la economía por lo cual no se presenta un debate de carácter ideológico al respecto.

b) La desregulación, la política de competencia y la regulación, en su diseño e instrumentación se ven influenciadas por hechos extraeconómicos, porque como cualquier política conllevan un proceso de negociación entre los grupos afectados por su aplicación (la mayor influencia la pueden ejercer los grupos mejor organizados y con mayor respaldo económico y político).

c) No obstante, la aceptación generalizada de los beneficios de la competencia hay grupos interesados en que ésta no se desarrolle porque en la situación actual están obteniendo una renta monopólica, ya sea económica o política o bien pueden intentar que las nuevas políticas les sean favorables. Por tanto, la competencia no surge, por decirlo de manera simple, por generación espontánea. Por tal motivo es necesario un ordenamiento jurídico cuyo objetivo sea asegurar que los mercados tengan un comportamiento adecuado. "Lo anterior significa que si bien los mercados ofrecen señales correctas para la asignación óptima de los recursos, no todos ellos son perfectos ni resuelven todos los problemas; es decir, no se le puede dejar todo al libre mercado. Es indispensable que exista una autoridad - independiente y profesional - que evite malos comportamientos y distorsiones en el mercado, y concentre su atención en la competencia." (Aguilar, Javier: 1994).

d) El encargado de tutelar el proceso de competencia es el gobierno porque la competencia entendida como el libre funcionamiento del mercado surge a partir de las condiciones que a través de sus poderes puede propiciar, al brindar certeza sobre los derechos de propiedad, sobre el cumplimiento de los contratos y obviamente, al instrumentar y hacer cumplir la política de competencia y la regulación. Por ello, durante todo el desarrollo de la tesis cuando se hable de regulador debe entenderse al gobierno o bien a la agencia reguladora que lo representa.

e) Es conveniente resaltar que los términos regulación, desregulación y política de competencia, si bien, se refieren a procesos ampliamente ligados no son lo mismo. La regulación, es un medio para controlar la actuación de algún agente económico o bien para modificar su conducta; la desregulación, es la eliminación de regulaciones y su fin es facilitar la realización de negocios; y, la política de competencia, se refiere a la promoción de condiciones propicias para el mejor y más libre funcionamiento de los mercados.

f) Un tema no considerado en este trabajo es el referente a las regulaciones enfocadas al sector financiero, esto es así, por dos hechos: primero, la naturaleza de las transacciones realizadas en ese ámbito hace necesaria una regulación prudencial y en menor medida económica (la regulación en el sector financiero no necesariamente se enfoca a la creación de situaciones competitivas sino a la prevención de actitudes que dañan al sistema financiero o bien a sus usuarios); y, segundo, realizar un trabajo como ese requeriría de mayor espacio y tiempo por la cantidad de instituciones y organismos creados en los últimos años en México.

Una vez hechas las anteriores consideraciones; el siguiente punto es describir los cuatro capítulos que integran el trabajo:

En el primero, se define el término regulación, la desregulación y la política de competencia; las partes fundamentales de la teoría de la regulación; los argumentos a favor y en contra de la misma; las formas e instrumentos utilizados en su aplicación; los problemas que enfrenta

la aplicación de la regulación; y por último, un resumen sobre las principales ideas del neoinstitucionalismo

El segundo capítulo, contiene la experiencia de procesos de regulación en países como: Estados Unidos, Reino Unido, Australia y Chile. Se consideró conveniente incluir un capítulo de esta naturaleza porque permite conocer cuales son las características de la regulación en países con gran experiencia en procesos de este tipo como los Estados Unidos y el Reino Unido, y en países como Australia y Chile, donde tales procesos a pesar de ser recientes son de gran magnitud y de un rápido desarrollo. El desarrollo de este capítulo nos permitirá realizar una comparación de los sistemas regulatorios de esos países con el de México.

El tercer capítulo contiene un panorama de la regulación económica en México se presentan sus marcos institucional y organizacional. Se consideraran los argumentos de la OCDE principalmente y en menor medida del BM para explicar la importancia y necesidad de la mejora en los marcos regulatorios en cada país. Se incluyen antecedentes de la política de competencia en México; se hace una clasificación entre las acciones consideradas como parte de la desregulación, en especial la Ley Federal de Competencia Económica; y las consideradas como regulaciones sectoriales: Ley Federal de Telecomunicaciones y Ley de la Comisión Reguladora de Energía. Por último, se incluye, la importancia del establecimiento de estándares de calidad como forma de regulación y de la política de competencia en los tratados comerciales.

En el cuarto capítulo, se realiza una evaluación breve de los avances que han tenido la desregulación, la política de competencia y la regulación en México. Para lograr el objetivo se utilizan algunos datos disponibles, así como, las percepciones de los empresarios, el gobierno, académicos y los organismos multilaterales antes mencionados. También, se presentan algunas consideraciones cuyo fin es ayudar mejorar la instrumentación de la política de competencia y de regulación en nuestro país.

Las conclusiones presentadas –en el trabajo- son sólo parciales: primero, por la relativa premura del proceso en cuestión; segundo, porque no existe un método considerado adecuado para realizar mediciones sobre el impacto de la política de regulación y competencia; y tercero, varios procesos iniciados en México aún no han concluido. La principal conclusión del presente trabajo es que la instrumentación de la política de competencia y regulación en México está lejos de conseguir los resultados que motivaron su creación. Por tanto, es necesario realizar reformas que refuercen su aplicación y el sentido de su existencia.

CAPITULO 1. LA COMPETENCIA, LA REGULACION Y LA DESREGULACION

1.1 La importancia de la competencia para una economía

La existencia de competencia como principio rector de toda economía de mercado representa un elemento central no únicamente para el desarrollo económico sino también en el aspecto social al permitir el ejercicio de las libertades individuales básicas, entre ellas, la primera y más importante en un sistema capitalista, el ejercicio de la libertad de empresa. En términos económicos, el libre funcionamiento de los mercados es la mejor manera de asignar bienes y servicios entre los miembros de una comunidad; de asegurar que un bien o servicio sea producido eficientemente y al menor costo.¹ Los mercados competitivos, incentivan la innovación de las empresas tanto en sus técnicas y procesos de producción como en la creación de nuevos productos y por tanto, aumentan las opciones de los consumidores. El resultado es que el bienestar económico de la sociedad es maximizado aumentando el bienestar social.

“La competencia lleva a las empresas a mejorar continuamente su eficiencia, que es *sine quo non* para una mejoría constante en el nivel de vida.”²

Debido a los beneficios de la competencia para una sociedad, Jean Laffont señala, “sin ambigüedades, la competencia es una cosa buena y es el mejor y el más deseable mundo para los economistas.”³

Los beneficios de la competencia son mostrados en el modelo de competencia perfecta, creado a partir de ideas diversas de economistas denominados neoclásicos.⁴ En la

¹ “Cuando un mercado es competitivo, los empresarios reciben a cambio del bien o servicio que producen, un monto de ingreso por cada unidad adicional igual al costo adicional (que incluye también la remuneración al empresario) en que incurrieron para producirla, dicho ingreso es asimismo equivalente al precio que los consumidores están dispuestos a pagar por el bien.”, en Aguilar, Javier, “Características esenciales de la Ley Federal de Competencia Económica”, en página de Internet de la CFC: <http://www.cfc.gob.mx>

² Cabral, Luis, *Economía industrial*, McGraw-Hill, España, 1997, p. 174.

³ Laffont, Jean, “Competition, information and development”, texto presentado en la Conferencia Anual de Desarrollo Económico del Banco Mundial, Washington, D.C., abril 20-21,1998, p.1. Además, asevera que las economías, en especial las subdesarrolladas están muy lejos del mundo ideal de la competencia.

⁴ Keynes en el primer capítulo de su libro *la Teoría General* señala los postulados básicos de la economía clásica a nivel macro, especialmente enfatizó en las ideas de Pigou y Marshall. Keynes, J., *La teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, FCE, México, decimocuarta reimpresión 1997. Una revisión de la teoría de la competencia se puede hacer en Arrow K. y R. Hahn, *Análisis General competitivo*, FCE, México, 1971. En tanto, los libros de microeconomía de autores como Varian, Pindyck, Mankiew y Schooter, entre muchos otros, dedican

competencia perfecta se alcanza la eficiencia lográndose mayor bienestar social debido a la inmejorable asignación de recursos y a la conducta maximizadora de los individuos. Todo bajo los supuestos de la cantidad ilimitada de compradores y vendedores, la no existencia de barreras a la entrada ni a la salida de empresas en una industria, la existencia de un producto homogéneo sin sustitutos y sobre todo información completa y perfecta (precio, cantidad, características).⁵

“También se alcanza la eficiencia productiva en un mercado competitivo, porque el número de empresas por industria es el más eficiente: si una industria resulta atractiva por generar beneficios superiores a los normales, acudirán nuevas empresas, lo que provocará que la demanda de insumos crezca, el precio de los mismos se incremente y los costos se eleven eliminando los beneficios "extra - normales" de la industria, con lo que algunas empresas saldrán de ella y solo permanecerá el número socialmente óptimo”.⁶ En el largo plazo los precios son los más bajos posibles al igualarse al costo marginal y al costo medio.⁷

Esta estructura de mercado se sustenta en dos ideas fundamentales conocidas como los teoremas del bienestar.⁸ En ellos se encierran dos conceptos clave, la eficiencia y bienestar social.

algunos capítulos a la explicación del modelo de competencia perfecta y las estructuras de mercado distintas a ésta como los oligopolios y los monopolios.

⁵ “Para Léon Walras, el hecho de que todos los agentes de la economía afronten los mismos precios, provee el flujo común de información necesario para la coordinación del sistema. Se sostuvo que existe un conjunto de precios, uno para cada bien, que igualará la oferta y la demanda de todos los bienes. De tal forma, se obtiene un equilibrio llamado general porque la oferta y demanda de un bien en cualquier mercado dependen de los precios de otros bienes, no se habla de equilibrio respecto a ningún bien en particular”, en Conferencia Nobel de Kenneth Arrow. *Los premios Nobel de economía, 1967 – 1977*, FCE, México, 1978, pp. 155 – 187.

⁶ Aguilar, Javier, op. cit.

⁷ “En las presentaciones clásicas del modelo de competencia perfecta, el equilibrio a largo plazo se describe como un punto límite al que se converge progresivamente a través de un proceso de entrada y salida: si las empresas activas tienen beneficios, entonces hay entrada de nuevas empresas; y, en caso contrario, si las empresas activas tienen pérdidas, algunas empresas salen de la industria. Por último, en el equilibrio a largo plazo, cada empresa recibe beneficios nulos, siendo el precio igual al mínimo del coste medio a largo plazo (coste medio que incluye una remuneración normal a los factores productivos, incluyendo al factor capital). El coste medio, en el equilibrio a largo plazo, es el mismo para todas las empresas, porque todas adoptan la misma tecnología, la tecnología óptima”. Cabral, op. cit., p. 93.

⁸ a) El primer teorema tiene su base en los supuestos del modelo de competencia perfecta y señala que bajo estas circunstancias y considerando las restricciones existentes, la economía alcanza un punto en la frontera de posibilidades de producción que es eficiente en el sentido de Pareto (la mejora de un individuo forzosamente implica la disminución en el bienestar de otro); y, b) el segundo teorema nos indica que para alcanzar la eficiencia en el sentido de Pareto debe haber una correcta asignación de recursos con lo cual la libre acción de los mercados mediante el mecanismo de precios llevará a la economía a alcanzar esta eficiencia. Para los teoremas no es importante como sea la distribución del ingreso, inclusive se piensa que el Estado solo debe crear las políticas deseables y vigilar que la asignación de recursos sea la correcta a fin de alcanzar la eficiencia

De acuerdo a los teoremas del bienestar los mercados competitivos generalmente funcionan al máximo de eficiencia, por lo cual, la acción gubernamental es innecesaria – la intervención del gobierno en un mercado competitivo provoca distorsiones -, y en caso de ejercerla, ésta probablemente producirá efectos indeseables.⁹ “Por el primer teorema de la economía del bienestar se tiene que si no hay poder de mercado (junto a otras condiciones), la solución de equilibrio es eficiente, con lo que no hay necesidad de ninguna intervención estatal (excepto aquellas que se dirigen a conseguir una mejor distribución de la riqueza).”¹⁰

Sin embargo, es necesario considerar dos situaciones: 1) la existencia de prácticas monopólicas como: la discriminación y la predación de precios, la división de mercados para mantener el poder en un mercado o región, control de información relevante para otras empresas o bien para los consumidores, colusión entre productores, concentraciones y fusiones que perjudiquen el proceso de competencia.

“Aunque en una situación de competencia perfecta cada empresa decide su comportamiento con la intención de maximizar sus beneficios, para las empresas, es fácil, en general, establecer acuerdos, que si se cumplen, hacen que todas las empresas aumenten sus beneficios (casi siempre a costa del consumidor). Como las empresas se dan cuenta de que sus beneficios podrían crecer de ese modo, es lógico que intenten establecer acuerdos entre sí para aumentar su poder de mercado. A los acuerdos entre empresas con el objeto de aumentar su mercado, disminuyendo, en consecuencia, la competencia se les llama, colusión o bien cártel.”¹¹

En el caso de los monopolios puros no es necesario ningún acuerdo, al no haber sustitutos cercanos al bien que una empresa produce, ésta ejerce su poder de mercado fijando el precio o la cantidad.

paretiana. En ese sentido el Estado puede lograr redistribuir los factores logrando por ejemplo que algún grupo mejore su nivel de ingreso pero la sociedad como un todo no mejorará. Resúmenes de José Ayala, *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996, pp. 95 – 100.

⁹ State Government of Victoria, “Principles of good regulation”, Office of Regulatory Reform, Australia, 1999, p. 6.

¹⁰ Cabral, op. cit., p. 5.

¹¹ Ibid., p. 55.

2) Al considerar la competencia perfecta también debe tenerse presente el alto grado de restricción impuesta por los supuestos del modelo, por ejemplo, en el mundo real la información no es perfecta generando fallas de mercado. En realidad no todos los agentes económicos disponen de la información completa o al menos no disponen de la misma información.

De las anteriores consideraciones, se desprenden dos preguntas importantes: ¿por qué regular? Y ¿por qué desregular y promover políticas de competencia? Es importante aclarar que el presente trabajo hace especial énfasis en la regulación, sin embargo, también se creyó pertinente revisar aspectos relativos a la desregulación y especialmente a la política de competencia como parte de tal proceso.

1.2 ¿Por qué regular?

1.2.1 La definición de regulación

Antes de contestar la pregunta ¿por qué regular? Es conveniente presentar la definición de regulación en términos económicos.

Para George Stigler, el término regulación “se refiere a un amplio abanico de políticas tales como los subsidios, las cuotas, las importaciones, las modalidades de empresas públicas o privadas, e incluso, la creación de nuevos derechos de propiedad y de mercados específicos para intercambiarlos.”¹²

La regulación, según Roger Noll, “se refiere a una forma de alterar el comportamiento de un mercado mediante la promulgación de reglas coactivas que gobiernan algún aspecto de la producción, los atributos cualitativos, la entrada y/o el precio a los que un bien es adquirido y vendido por otros; todos estos instrumentos pueden usarse para alterar los resultados en el conjunto de mercados señalados.”¹³

¹² Gil, Olga, “Políticas públicas de regulación de las telecomunicaciones: las instituciones políticas, económicas y sociales, como condicionantes de la economía”, Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid, 1997, p. 3.

¹³ Ibid., p. 3.

José Ayala señala, “en sentido amplio la regulación consiste en un conjunto de acciones gubernamentales para controlar los precios, ventas y decisiones de producción de las empresas, como un esfuerzo para prevenir que las empresas privadas tomen decisiones que podrían afectar el bienestar de los consumidores y del interés público. Así la regulación restringe y vigila las actividades privadas (en su mayoría son privadas aunque también lo puede hacer en el ámbito público) con respecto a una regla prescrita en el interés público.”¹⁴

Las regulaciones, según la OCDE, “son producto de un amplio sistema regulatorio el cual incluye los procesos e instituciones a través de los cuales las regulaciones son desarrolladas, promulgadas y llevadas a cabo. Las regulaciones son entendidas como el amplio rango de instrumentos legales y decisiones -constituciones, leyes parlamentarias, legislaciones subordinadas, decretos, ordenes, normas licencias, códigos y aún los instrumentos informales- mediante los cuales los gobiernos establecen condiciones en la conducta de los ciudadanos, las empresas y el gobierno mismo. Los sistemas regulatorios no solo comprenden las reglas nacionales, sino también las reglas desarrolladas por niveles subnacionales de gobierno, además de la reglas desarrolladas en los procesos internacionales.”¹⁵

Las definiciones presentadas permiten observar que no existe una definición única para el concepto de regulación. No obstante, todas ellas contienen elementos en común. Tomando en consideración las similitudes, defino regulación como: la intervención gubernamental por medio de una política pública (puede ser una norma, ley, control de precios), cuyo objetivo es, modificar la conducta de los participantes en una actividad económica específica. La aplicación de una regulación, supone, el aumento del bienestar social o evitar la pérdida del mismo al corregir la falla de mercado a la cual se dirige la acción gubernamental.

Una vez definido el concepto de regulación y teniendo la idea básica de sus implicaciones, la pregunta es, ¿por qué regular? La importancia de la regulación se observa desde dos ángulos, uno teórico y otro práctico, es decir, porque la sociedad debe estar interesada en cómo se ve afectada por la regulación.

¹⁴ Ayala, José, *La economía del sector público mexicano*, FE – UNAM, México, 1999, p. 635.

¹⁵ OCDE, *The OECD report on regulatory reform*, Paris, 1997, vol. II, p. 196.

1.2.2 El aspecto teórico

Cuando no es posible alcanzar condiciones de competencia se presenta la necesidad de aplicar la regulación. Existe la necesidad de limitar el poder de mercado de una empresa o industria a fin de evitar pérdidas de bienestar social que dichas empresas pudieran causar a través de su comportamiento.

A diferencia de la teoría, en la vida real existen situaciones conocidas como fallas de mercado que impiden alcanzar situaciones de competencia perfecta, las más comunes son: las externalidades, los monopolios, los bienes públicos y existencia de información incompleta y asimétrica.

a) Las **externalidades**, se refieren a la situación donde las decisiones o acciones de un individuo para producir o consumir son afectadas por el comportamiento y las decisiones de otro, lo cual puede beneficiar al individuo A o bien perjudicarlo (según sean externalidades positivas o negativas). El resultado es una situación diferente a la competencia perfecta. Mientras las personas que generan externalidades negativas no internalizan los costos ocasionados por sus acciones, las personas generadoras de externalidades positivas no reciben ningún pago por sus actos. Así, mientras en el primer caso, se tiene el incentivo de seguir causando la externalidad debido a que no se toman en cuenta los costos de la misma; en el segundo caso, al no haber ninguna ganancia, no se tienen incentivos para continuar generando la externalidad positiva. Cuando existen externalidades, el mercado no funciona correctamente, no hay una correcta asignación de los recursos.

b) Los **monopolios**, son la parte diametralmente opuesta a la competencia perfecta, esta estructura de mercado puede deberse a características tecnológicas o comportamientos oportunistas de las empresas, por ejemplo, al sobornar al gobierno para restringir el número de licencias de entrada en algún sector productivo o bien para imponer cuotas de importación. La limitación de la competencia resulta en una menor producción y un mayor precio. El resultado es una pérdida de bienestar social debida a la incorrecta asignación y

uso de recursos. Aún, en el caso de los monopolios naturales,¹⁶ la pérdida de bienestar social llega a ser mayor que los beneficios de ellos obtenidos, además en el caso de éstos, a las características de producción hay que aunarles las actitudes oportunistas de los burócratas encargados de administrarlos, el resultado es una mayor ineficiencia.¹⁷

“El monopolio es una forma de organización que ilustra muy bien la razón por la cual la información es un bien crucial para el desempeño económico. Pero también, y al mismo tiempo ilustra porque la información es incompleta y se distribuye desigualmente, es decir, el monopolio conservará para sí la información relevante tanto tiempo como sea necesario o pueda hacerlo. Los monopolios incluso buscarán evadir las regulaciones económicas que los obligan a proporcionar la información.”¹⁸

c) Existen algunos **bienes** llamados **públicos**, éstos no son suministrados por el mercado o, si lo son, la cantidad producida es insuficiente. Tales bienes presentan dos características: 1) en primer lugar, no cuesta nada que una persona más disfrute de sus ventajas, el costo sería nulo; y, 2) es difícil o imposible impedir que se disfrute de un bien público. En tales casos, la intervención de Estado se justifica porque son bienes necesarios generalmente a un nivel social y difícilmente se puede prescindir de ellos.¹⁹

d) **La información puede ser incompleta o asimétrica**; en el primer caso, los precios del mercado no proporcionan la información necesaria para realizar una transacción. En el segundo caso, existe una distribución desigual de la información entre los agentes económicos, oferentes y demandantes tienen distinta información sobre los bienes y servicios existentes en el mercado. Ambas, información asimétrica e incompleta, ocasionan una distorsión en el funcionamiento de los mercados. Los individuos siempre intentan

¹⁶ Por monopolio natural se entiende la estructura de mercado donde se considera más conveniente la existencia de un único productor debido a que la curva de costo medio es decreciente, es decir, disminuye al aumentar la producción (hay economías de escala). En caso de que existieran varios productores se haría una asignación de recursos más ineficiente en relación a la existencia de un monopolio: el precio resultante sería mayor.

¹⁷ Como en el presente trabajo no se hace énfasis en algún modelo o forma de regulación en especial, es conveniente señalar que para el caso de los monopolios naturales se puede consultar a Braeutigam, Ronald, “Optimal policies for natural monopolies”, en Schmalensee y Willig, *Handbook of industrial organization*, North-Holland, Amsterdam, 1997, vol. II, pp.1290-1346. En este artículo, el autor realiza una descripción de los mecanismos más convenientes para regular un monopolio natural.

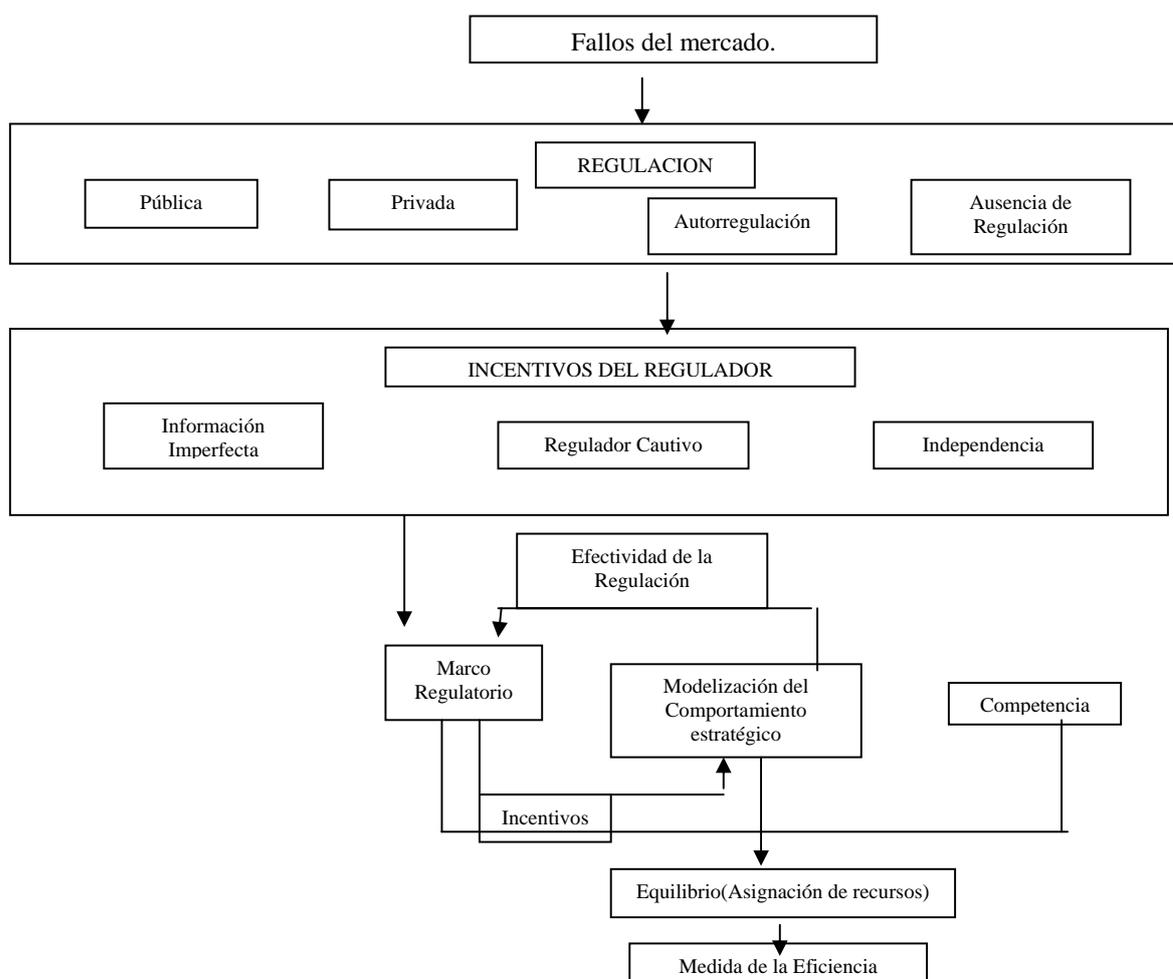
¹⁸ Ayala, José, *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, FCE, México, 1999, p. 143.

¹⁹ Stiglitz, J., *El sector público de la economía*, Antoni Bosch, Barcelona, p. 78.

comportarse de la manera más racional posible pero en las situaciones donde la información es incompleta la racionalidad es limitada.

Las fallas de mercado al impedir el cumplimiento de los teoremas del bienestar y provocar una pérdida de bienestar social justifican la intervención gubernamental. En el presente trabajo, la regulación se considera una herramienta útil para corregir estas fallas y con ello, lograr condiciones propicias para cumplir los teoremas en la medida de lo posible. Sin embargo, como la intervención gubernamental es imperfecta no se logra cumplir de manera absoluta el contenido de los teoremas. El diagrama 1.1 resume el proceso de regulación desde sus causas hasta sus resultados.

Diagrama 1.1 Mecanismo de regulación



Fuente. Xavier Freixas, Moneda y Crédito, núm. 206, 1998, p.16.

De acuerdo con Vickers y Yarrow, “el proceso competitivo proporciona en muchas circunstancias un sistema de incentivos que impele a las empresas privadas a comportarse en formas por lo general consistentes con la asignación eficiente de recursos. Pero tales condiciones no siempre se presentan, y las fuerzas de la competencia son inevitablemente débiles o inexistentes en algunas industrias. Existe entonces la necesidad de una política reguladora que influya en el comportamiento del sector privado, estableciendo un sistema de incentivos apropiado para guiar o restringir las decisiones económicas.”²⁰

Además de las fallas del mercado, es necesario considerar la poca atención puesta (en México) en la creación de circunstancias adecuadas para que en los mercados establecidos o bien en los nuevos exista competencia. Contrario a la creencia general, las situaciones de competencia en los mercados no surgen de manera espontánea solo porque existen mercados y varios agentes económicos. En realidad, incluso la teoría clásica aún cuando considera a las instituciones como un factor exógeno, supone que los mercados competitivos se pueden desarrollar y mantener gracias a la existencia de instituciones resultado del intercambio en el mercado mismo siendo esas instituciones las más eficientes que pueden existir.²¹

José Ayala señala, “sería poco realista suponer que el mercado es el único mecanismo de asignación de recursos en una economía, sin advertir que, muy frecuentemente, el mismo desarrollo de los mercados es el resultado de una acción estatal deliberada”.²² De hecho el mercado, es una institución económica más, pero su existencia supone una institucionalidad más amplia de la cual forma parte. Cuando un agente individual transa con otro, ello se hace en el marco de una institucionalidad que regula y determina las condiciones de derechos y deberes que involucra esa transacción.²³

En los últimos años, varios teóricos de renombre mundial y organizaciones multilaterales han comprendido que además de establecer mercados para crear competencia debe incentivarse su existencia, a través, de normas regulatorias y políticas de competencia.

²⁰ Vickers y Yarrow, *Un análisis económico de la privatización*, FCE, México, 1994, capítulo 3.

²¹ Ayala, José, *Inst.*, op. cit., FCE, México, 1999, p. 56.

²² *Ibid.*, p. 26.

²³ Muñoz, Oscar (Coordinador), *Después de privatización hacia un Estado regulador*, Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina, Chile, 1993, p. 36.

En ese sentido, Joseph Stiglitz apunta, el Banco Mundial está ayudando a establecer centros de investigación alrededor del mundo, cuyo fin es promover el entendimiento de la importancia de las políticas de competencia y de regulación. Asimismo, dice, “hay un creciente reconocimiento de la importancia de la competencia para el éxito de los mercados y de la necesidad de la acción gubernamental, ambas para mantener la competencia y regular las industrias donde la competencia se mantiene limitada. Las políticas de competencia y de regulación son vitales para una economía de mercado.”²⁴

Por tanto, la existencia de las fallas del mercado y la generación de incentivos adecuados para el desarrollo de mercados verdaderamente competitivos, hacen necesaria en el primer caso, la regulación y en el segundo, la política de competencia.

1.2.3 Lo relativo a la vida diaria

Una vez reseñada la importancia de la regulación en un nivel teórico, podemos situarnos en una pregunta: ¿por qué es importante la regulación para la sociedad?

La respuesta es simple, las regulaciones como la mayoría de las acciones gubernamentales tienen efectos sobre la mayoría de la población, hoy en día, esta situación es más visible, porque las regulaciones existentes no únicamente son de carácter económico, también se extienden al ámbito social. Las regulaciones van desde el establecimiento de estándares de calidad en la producción de los bienes de consumo diario como son los alimentos, medicinas, etc., hasta efectos en las decisiones de inversión de las empresas o en uso de la propiedad privada. Incluso, se puede pensar en efectos indirectos en el nivel de empleo, a través de incentivar o desincentivar la inversión. También deben considerarse los efectos directos, como son los costos en los que incurre el gobierno al elaborar, ejecutar y monitorear la regulación, estos costos a su vez se reflejan en mayores impuestos a las empresas y pueden ser trasladados a los consumidores en forma de mayores precios o verse reflejados en la reducción de la calidad o disponibilidad de los bienes y servicios.

²⁴ Stiglitz, Joseph, “Promoting competition and regulatory policy: with examples from network industries”, Research Center for Regulation and Competition (The World Bank), Beijing, China, 25 de julio de 1999, p. 2.

De esa forma la regulación afecta el nivel de vida de la población, la cuantía en que esto suceda, dependerá de la calidad en el diseño y aplicación de las regulaciones.²⁵ Joskow y Rose, argumentan que la característica más importante de la regulación a nivel teórico y práctico radica en que redistribuye el ingreso, creando ganadores y perdedores.²⁶

1.3 ¿ Cuándo regular?

La regulación es necesaria cuando no existen las condiciones necesarias para el desarrollo de los mercados competitivos, es decir, cuando existe alguna falla de mercado debe implementarse un mecanismo corrector. Sin embargo, la existencia de una falla de mercado si bien es condición necesaria para aplicar la regulación no es suficiente porque llevar a cabo un proceso de regulación implica costos de proporciones considerables y además, limitar la conducta de las empresas o los individuos en relación al consumo e inversión. La idea principal es que los costos de la acción gubernamental deben ser menores a sus beneficios o bien menores a los costos de que no exista la intervención gubernamental.

En concreto, las limitantes impuestas a la actividad económica por la regulación deben producir mejores resultados que los impuestos por el mercado. Además, la acción regulatoria debe ser una alternativa superior a todas las otras formas posibles de acción.²⁷

Por lo tanto, los gobiernos deben usar la regulación únicamente cuando tienen clara evidencia de que:²⁸

1. Existe un problema;
2. La acción gubernamental está justificada; y,
3. La regulación es la mejor alternativa que el gobierno tiene.

²⁵ Joskow, P. y Nancy Rose, "The effects of economic regulation", en Schmalensee y Willig, *Handbook of industrial organization*, North – Holland, Amsterdam, 1997, vol. II, pp. 1450 – 1506.

²⁶ Braeutigam, Ronald, op. cit., p. 1299.

²⁷ State Government of Victoria, op. cit., p. 6.

²⁸ Ibid., p. 4.

Cada uno de los puntos planteados implica una gama de análisis a fin de concluir que en realidad los costos asociados a la regulación son menores a sus beneficios.²⁹

1.4 Comentarios sobre la teoría de la regulación

La teoría de la regulación es muy amplia y bastante técnica, realizar una revisión detallada de la misma está fuera del objetivo principal del presente trabajo. Por lo anterior, este apartado solo contiene algunos comentarios sobre los aspectos básicos de la teoría de la regulación.³⁰ Una visión más profunda, en especial de los aspectos de carácter técnico, puede realizarse en los originales de Averch y Jonhson; Laffont y Tirol; Stigler; Becker; Peltzman, Posner; Noll, o bien en los libros de Vickers y Yarrow o Anthony Ogus, estos últimos muestran casos prácticos de regulación para Inglaterra y los Estados Unidos.

1.4.1 Dos vertientes de la teoría de la regulación

La teoría de la regulación ha sido estudiada desde dos enfoques.³¹ Por una parte, está la teoría del interés público³² y por el otro, la teoría del interés privado.³³ La primera, es de carácter normativo, se basa en lo que “debería” perseguir el Estado, es decir, el bienestar social por encima de todo y no toma en cuenta las desviaciones presentes al perseguir dicho objetivo, por ejemplo, de la burocracia o bien del regulador. La regulación estudiada desde el punto de vista del interés público es considerada como la parte tradicional de la teoría de la

²⁹ Al respecto se puede consultar: “Principles of good regulation”, de la Office of Regulatory Reform de Australia, 1999.

³⁰ Roger Noll señala que la teoría de la regulación ha sido estudiada en tres temas principales, 1) las fallas del mercado y las acciones correctivas que el gobierno puede emprender para aminorarlas; 2) los efectos de la política reguladora, en este caso los modelos matemáticos y econométricos son de gran utilidad, y; 3) la investigación de las causas políticas de la regulación, “The economics and politics of regulation”, en Schmalensee y Willig, *Handbook of industrial organization*, North-Holland, Amsterdam, 1997, vol. II, p. 1254.

³¹ La división que se hace de la regulación en teoría del interés público y del interés privado puede resultar arbitraria. Para hacer esa división, se toman como base los textos de Vickers y Yarrow, capítulo 3, *Un análisis económico de la privatización*, México, FCE, 1994 y Anthony Ogus en el capítulo 4 de su libro, *Regulation. Legal form and economic theory*, Clarendon Press, Oxford, 1994.

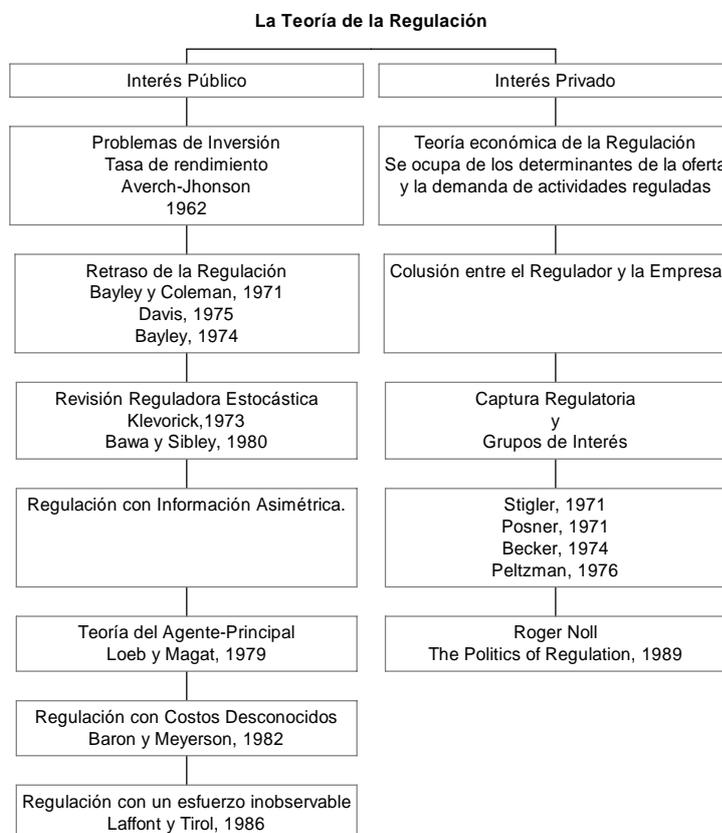
³² La teoría del interés público se basa en el supuesto de que en sus tratos con el sector privado las agencias públicas tratan de maximizar el bienestar social; es decir, no hay problemas de incentivos al interior del gobierno. Imperativo moral basado en la suposición de que existen ciertos intereses colectivos, comunales o nacionales, a los que se debe servir por encima de los privados.

³³ Esta teoría trata de no ser normativa (como si lo es la teoría del interés público), ha sido principalmente desarrollada por estudiosos norteamericanos y su objetivo es analizar la forma en la cual los procesos políticos

regulación. Por su parte, la teoría del interés privado, es de carácter positivo y analiza las conductas que provocan desviaciones del Estado en su búsqueda del bienestar social.

En el diagrama 1.2 se exponen los principales autores tanto desde la perspectiva del interés público como lado del interés privado. Las presentaciones posteriores de la teoría de la regulación tienen su base en los modelos de los autores citados en el diagrama.

Diagrama 1. 2. La teoría de la regulación



Fuente. Elaboración propia con base en el capítulo 3 de Vickers y Yarrow.

En el caso del interés público se toman como subtemas, los problemas de inversión, en este subtema se consideran: la regulación de la tasa de rendimiento; el retraso de la regulación y la revisión reguladora estocástica. El segundo subtema, es la información asimétrica, aquí

y/o la realización de leyes pueden ser usados por grupos de interés privados para asegurar para si mismos los

se incluyen: el problema agencia – principal; la regulación con costos desconocidos y la regulación con un esfuerzo inobservable.³⁴ Desde el punto de vista del interés privado, se consideran la captura regulatoria y los grupos de interés.

A. El interés público

A.1) **Problemas de inversión.** Este modelo indica que la regulación generalmente se refiere a los precios o calidad, sin embargo, es importante considerar que el establecimiento de una política reguladora tiene efectos sobre la inversión, esto a su vez, tiene efectos en el bienestar social, por ejemplo, a través de la creación de empleos y del desarrollo de infraestructura como en el caso de las telecomunicaciones, la electricidad y el gas. Esta parte de la teoría de la regulación tiene su base en el artículo elaborado por Averch y Jhonson en 1962.³⁵

A.1.1) El modelo de regulación de la tasa de rendimiento fue desarrollado por Averch y Jhonson, se intenta fijar unos precios tales que permitan alcanzar a la empresa una tasa de rendimientos razonablemente justa. En el modelo, los reguladores no disponen de toda la información necesaria para alcanzar la eficiencia, en ese sentido la empresa puede manipular la información sobre la cantidad de capital que utiliza a fin de obtener un mayor beneficio; además, es difícil determinar cual es la tasa de rendimiento justa para una base de capital. La conclusión fundamental de Averch y Jhonson es: efectivamente las empresas intentan influir sobre los precios que cobran mediante decisiones que afectan su base de capital. En resultado es ineficiente debido al exceso de capital utilizado en la producción. La empresa obtiene beneficios gracias a la información que posee.

A.1.2) El modelo de la demora en la regulación también tiene como punto de partida, el desarrollo de Averch y Jhonson. Se intenta introducir un sentido dinámico al argumentarse que la regulación no es continua, ya sea porque se reemplaza una regulación por otra o bien

beneficios emanados de estos procesos, en nuestro caso la regulación.

³⁴ Una revisión completa de los siguientes apuntes sobre la teoría de la regulación, el lector la puede hacer en Vickers y Yarrow, *Un análisis económico de la privatización*, FCE, México, 1994.

³⁵ Averch, H. y L. Jhonson, "Behavior of firm under regulatory constraint", *American Economic Review*, 1962. Este artículo es considerado la base para los estudios posteriores sobre regulación, en la mayoría de libros que contienen algún capítulo de regulación se desarrolla el modelo de Averch y Jhonson.

porque las regulaciones son sujetas de revisiones periódicas. La empresa en el lapso entre una regulación y otra, puede escoger sin ninguna restricción, la combinación de insumos a utilizar, con lo cual puede disminuir el nivel de costos y obtener entonces una mayor ganancia al menos hasta la siguiente revisión. En este modelo se presentan dos situaciones: 1) cuando el periodo entre una revisión y otra es muy largo, a pesar de que las empresas tienen incentivos para innovar y reducir costos, los beneficios para los consumidores tardan en ser realmente observados; y, 2) en sentido contrario, una revisión con un plazo menor beneficia a los consumidores pero no brinda incentivos a las empresas para innovar.³⁶

Las conclusiones sobre la demora regulatoria son: a) los incentivos de la demora reguladora no necesariamente son benignos en todo momento. El comportamiento estratégico destinado a influir sobre la revisión reguladora podría involucrar importantes pérdidas en términos de la eficiencia de la asignación y producción, lo que contrarrestaría el estímulo proveído por la demora reguladora para la innovación; b) Las pérdidas potenciales del comportamiento estratégico, se reducen cuando la revisión reguladora es menos sensible a las condiciones de costo corrientes; y, c) la cronología de las revisiones reguladoras es importante, en términos de la duración de la demora y según, la revisión ocurra a intervalos regulares o en forma estocástica.³⁷

A.1.3) Revisión reguladora estocástica. El modelo fue desarrollado por Klevorick en 1973, utiliza herramientas estadísticas y coloca la revisión reguladora como una probabilidad entre cero y uno. Cuando ocurre la revisión, se fija el precio de forma que se establece una tasa de rendimiento “justa” s , sobre el acervo de capital. Se pueden presentar tres casos: a) la existencia de una sobreinversión en capital a fin de influir sobre los precios fijados en la revisión de la regulación, en este caso, la probabilidad sería igual a uno, éste sería un contexto explícitamente dinámico; b) el caso intermedio, es aquél donde hay sobreinversión en capital; y, c) cuando la probabilidad es cero, se presenta una demora reguladora infinita y la empresa tiene siempre incentivos para ser eficiente.

Para Vickers y Yarrow el modelo de revisión reguladora estocástica más adecuado es el de

³⁶ Este modelo se considera el antecedente del método de fijación de precios RPI -X, en la actualidad el método más utilizado para regular precios.

³⁷ Vickers y Yarrow, op. cit., p. 113.

Bawa y Sibley (1980). En este caso, la probabilidad es una función del beneficio corriente en exceso del nivel permitido por la tasa de rendimiento s . La empresa debe equilibrar su deseo de beneficios a corto plazo y el riesgo de poner en peligro los beneficios futuros al originar una revisión de sus precios.³⁸

A.1.4) Credibilidad, compromiso e inversión deficiente. Se considera importante la figura de los monopolios naturales, son de relevancia los costos irre recuperables y los costos de ajuste que provoca un cambio en la actividad de la empresa. Dichos costos pueden afectar la elaboración y ejecución de una política reguladora, esto es así, porque el regulador al anunciar su política obtendrá una respuesta favorable de la empresa, si la regulación le permite obtener beneficios ó desfavorable, si la empresa considera que el precio fijado le ocasionará pérdidas. Por lo anterior, la empresa podría modificar sus decisiones de inversión para el próximo periodo, lo cual a la vez, influye en el siguiente esquema regulatorio. En síntesis, la empresa puede ver la regulación como justa o injusta, y por tanto cambiar o continuar con sus decisiones de inversión. Elementos importantes son: el grado en que la empresa pueda influir en los esquemas de regulación y la disponibilidad de información sobre la empresa a la que tiene acceso el regulador.

A.2) **La regulación con información asimétrica.** A diferencia de los modelos anteriores, en los siguientes se toma en cuenta de forma explícita la existencia de información asimétrica; se parte parte del hecho de que las empresas tienen información bastante más real y completa sobre si mismas en relación a los organismos reguladores.

“El problema de información de mayor importancia en la economía moderna de la regulación, se refiere a la información asimétrica entre el regulador y la empresa. Una empresa esta generalmente mejor informada que el regulador sobre (1) las condiciones de costos y demanda de la industria y (2) sobre sus acciones, por ejemplo, su nivel de esfuerzo por reducir los costos.”³⁹

Según Vickers y Yarrow, los modelos de regulación desarrollados bajo la tradición Averch –

³⁸ Ibid., p. 114.

³⁹ Armstrong, Cowan y Vickers, *Regulatory Reform. Economic Analysis and British Experience*, MIT Press, Cambridge, Mass., 1994, p. 27.

Jhonson, no consideran de forma abierta la existencia de información asimétrica y su principal propósito es examinar las consecuencias de ciertos esquemas de regulación para el comportamiento de la empresa.⁴⁰

El problema de la información asimétrica se puede visualizar desde los siguientes enfoques:

A.2.1) La teoría del agente – principal. La utilización de una relación de este tipo en la regulación tiene como fin elaborar incentivos para la eficiencia bajo condiciones de información asimétrica, es decir, cuando alguna de las partes involucradas en la regulación tiene información que la otra no y por tanto, la utiliza en su propio beneficio. Armstrong, Cowan y Vickers, indican que la regulación con información asimétrica vista desde el paradigma de agencia principal resulta en actos de selección adversa y daño moral.

En el caso de las empresas de gran tamaño, los administradores se enfrentan a dos principales. Por un lado, el cuerpo regulador y por el otro, los accionistas de la empresa. En este caso, los principales tienen objetivos totalmente diferentes, lo que dificulta la acción reguladora. Por ejemplo, el regulador y los accionistas pueden estar de acuerdo en que el administrador debe hacer un esfuerzo por reducir los costos, sin embargo, las diferencias se presentan cuando se elige la política para establecer precios.⁴¹

“Con esta perspectiva, un sistema de regulación puede considerarse como un *mecanismo de incentivos*. La empresa está mejor informada que el regulador acerca de las condiciones de los costos, por ejemplo, y el regulador trata de inducir a la empresa a que tome sus decisiones de precios, producción e inversión de acuerdo con el interés público, dadas las condiciones de costos existentes. Pero la empresa está interesada en la maximización de sus beneficios, de modo que actuará en su propio interés, cualquier que sea el esquema de regulación.”⁴²

A.2.2) La regulación con costos desconocidos. Este modelo supone un nivel de los costos dado para la empresa, pero el regulador no puede observarlos y desconoce el costo unitario.

⁴⁰ Vickers y Yarrow, op. cit., p.128.

⁴¹ Ibid., p. 28.

⁴² Ibid., p.120.

Por tanto, la empresa obtiene el excedente del consumidor menos una cantidad fija, porque el regulador al fijar el precio igualándolo al costo marginal realiza transferencias a la empresa, lo que resulta en grandes beneficios para ésta. Situación posible porque la empresa posee información verdadera sobre sus costos, a la cual, el regulador no tiene acceso. Se presenta una pérdida parcial de la eficiencia en la asignación y una pérdida adicional porque la empresa siempre obtiene una ganancia extraordinaria gracias a las transferencias.

“Por lo tanto, la asimetría de la información provoca dos clases de ineficiencia en detrimento de los consumidores y del objetivo del regulador. Sin embargo, la empresa gana con la información imperfecta del regulador porque obtiene una renta monetaria bajo la forma de transferencias más que suficientes para satisfacer su restricción de cubrir todos sus gastos.”⁴³

A.2.3) La regulación con un esfuerzo inobservable. Modelo desarrollado por Laffont y Tirol, en este caso el gobierno conoce los costos de la empresa, pero no sabe cual es el esfuerzo real por reducirlos. No importando cual sea la fuente de la reducción, la empresa puede recibir amplios beneficios y presentar ineficiencias en la producción.

Los precios se fijan al nivel del costo unitario y se crea un incentivo para la eficiencia en la asignación, pero no se crean incentivos para la reducción de costos. El resultado óptimo con información asimétrica implica una producción menor y un precio mayor que en el óptimo con información simétrica. La empresa se beneficia de su “monopolio de la información”, y el gobierno es afectado por la asimetría de la información.⁴⁴

B. El interés privado

B. 1) La teoría del interés privado considera **la captura regulatoria y los grupos de interés.**⁴⁵

⁴³ Ibid., p.124.

⁴⁴ Vickers y Yarrow, op. cit., p. 129 y Armstrong, Cowan y Vickers, op. cit., pp. 24 –25 y 33 – 36.

⁴⁵ Anthony Ogus en el capítulo 4 de su libro *Regulation. Legal form and economic theory*, realiza una explicación bastante amplia sobre la relación entre la regulación y el interés privado, incluye temas como la elección pública, la teoría de la burocracia de Niskanen y el papel de los grupos de interés.

La captura regulatoria, se refiere a la colusión entre el regulador y la empresa o industria que regula. George Stigler señaló, la industria regulada se convierte en consumidora de ventajas políticas que mejoran su nivel actual mediante las regulaciones. Este modelo parte de la existencia grupos de poder intentando que las regulaciones les sean favorables de algún modo, ya sea económico o político.

Algunas de las presiones de los grupos de interés sobre los reguladores que fijan los precios de las empresas monopólicas son bastantes claras: los consumidores se benefician de la reducción de los precios y los productores ganan con la elevación. “La filtración de estas presiones diversas hacia las políticas de los reguladores se ve afectada por los arreglos institucionales de las agencias y por las restricciones que se les impongan bajo la forma de mandatos delegados y decisiones judiciales.”⁴⁶

Armstrong, Cowan y Vickers señalan, “la captura regulatoria implica que los reguladores podrían utilizar cualquier discreción a su disposición para favorecer a aquel grupo que pudiera ejercer la mayor presión en la toma de decisiones. Además del típico soborno, las empresas reguladas pueden y de hecho ofrecen posiciones lucrativas dentro de la empresa a ex reguladores. De tal forma que siempre hay peligro de que existan contratos implícitos de algún tipo entre los reguladores y las empresas reguladas que establezcan que un régimen regulatorio generoso hoy, será recompensado generosamente una vez que los primeros dejen de ser servidores públicos. La posibilidad de esta captura se acrecenta en la medida que los regulados deban entrevistarse con cierta frecuencia con los reguladores. Esto último porque los regulados, quienes por lo general constituyen un grupo pequeño y homogéneo, tienen mayor facilidad para integrar grupos de cabildeo más coherentes y mejor organizados que los consumidores.”⁴⁷

La captura del regulador es posible gracias a la existencia de grupos de interés intentando que las regulaciones vigentes o bien las de nueva creación les favorezcan, tal situación es posible porque la regulación tiene un carácter económico y político. Los estudios de Anthony Downs y Mancur Olson sobre organización política en la economía son la base para analizar

⁴⁶ Vickers y Yarrow, op. cit., p. 138.

⁴⁷ Armstrong, Cowan, y Vickers, op. cit., p. 91.

el papel de los grupos de interés en la regulación. Stiglitz argumenta, “un regulador puede ser capturado por el simple hecho de convivir cotidianamente con la empresa a la que regula; por simples lazos de amistad o bien porque al finalizar o abandonar su trabajo como servidor público, su próximo empleo puede ser en la empresa o industria a la que regulaba.”⁴⁸

Para Roger Noll, la regulación llega a convertirse en un foro entre los diferentes grupos para crear y dividir rentas. “Cuando hay un grupo con mejor organización la situación resultante es la existencia de un cártel o monopolio que es protegido por el regulador. Una situación más común, es aquella donde existen varios grupos, incluyendo productores, consumidores y firmas múltiples, en este caso, el resultado depende del grado de organización de los grupos representados y por tanto de su influencia en el diseño y aplicación de las regulaciones.”⁴⁹

“Una generalización de la teoría de la captura del regulador y los grupos de interés es que varios grupos son afectados de manera diferente por la regulación. Los grupos de interés compiten por influir en la legislación: aquellos que están mejor organizados y son más afectados por la regulación gastan dinero intentando promover sus propios intereses a través de la legislación y de la simpatía de los reguladores. En la teoría más general de los grupos de interés, las firmas, los consumidores u otros grupos pueden capturar al cuerpo regulador (Stigler, 1971; Posner, 1971; Becker 1874 y 1983; Peltzman, 1976).”⁵⁰

Debido a las anteriores situaciones la regulación resulta ser un sustituto imperfecto a una situación de competencia en el mercado. Pero más que un sustituto, la regulación debe ser vista como un complemento a situaciones donde la competencia es limitada por fallas del mercado.

Las presentaciones hechas son sólo algunas de las más destacas aportaciones a la teoría de la regulación, más no todas. Sin embargo, el breve esbozo presentado sobre la teoría de la regulación es suficiente para los fines prácticos de esta tesis.

⁴⁸ Stiglitz, Joshep, *Economía*, Ariel, Barcelona, 1994, p. 503.

⁴⁹ Noll, R., “The econ...”, op. cit., p. 1266 y Noll, “The economics and politics of the slowdown in regulatory reform”, AEI – Brookings Joint Center for Regulatory Studies, Washington, D. C., 1999, capítulo 2 (Interest groups and capture).

⁵⁰ Carlton y Perloff, *Modern industrial organization*, Harper Collins, New York, 1994, p. 855.

1.4.2 Algunos métodos de regulación

La regulación se puede llevar a cabo controlando precios, emitiendo algunas prohibiciones o restricciones sobre las empresas o bien mediante la existencia de empresas de propiedad pública, en estos casos se dice que la regulación es directa. También, existen regulaciones indirectas tales como, los subsidios; los impuestos; las transferencias; las franquicias; las concesiones; las licencias y los permisos. Además, debe considerarse el establecimiento de estándares de calidad y desempeño.⁵¹

Independientemente del método de regulación aplicado debe tenerse en cuenta que el principal objetivo de la regulación es crear competencia y con ello aumentar el bienestar social.

La propiedad pública

La propiedad pública, representa el ejemplo de regulación más completo y radical, puede darse de distintas formas. El caso más común de propiedad pública como forma de regulación se presenta cuando existe un monopolio natural. En la actualidad, muchos sectores antaño considerados monopolios naturales han dejado serlo principalmente gracias a los avances tecnológicos, por ello, esta forma de regulación es cada vez menos frecuente o bien puede darse de forma temporal.⁵²

Se puede presentar la situación donde la propiedad pública solo es parcial, un ejemplo, son los sectores eléctrico y de gas natural en países como los Estados Unidos e Inglaterra, en estos sectores existe inversión pública y privada.

La defensa del interés público es el argumento básico para la existencia de la propiedad pública. En el caso de la privatización de un monopolio natural, la regulación debe existir para limitar el poder de mercado de la nueva empresa privada y evitar las consecuencias negativas de su comportamiento (fijar precios elevados, baja calidad, escasez de productos).

⁵¹ Para una revisión más amplia véase Anthony Ogus, op. cit., parte 4 y Armstrong, Cowan y Vickers, op. cit.

⁵² Ogus, Anthony, op. cit., p. 265.

Las franquicias y concesiones

La propiedad pública como forma de regulación está siendo reemplazada por las franquicias y las concesiones. Sobretudo porque en algunos mercados los encargados de elaborar la política de competencia consideran más conveniente la existencia de un número limitado de productores. Incluso, podría pensarse en la creación de una empresa pública, sin embargo, al ser propiedad del gobierno su manejo generalmente no es el más eficiente. Por tanto, la principal alternativa a esta situación es transferir los derechos a uno o más agentes privados, para esto, es necesario crear instituciones y organizaciones (agencia especializada), a fin de realizar una correcta selección de la ó las empresas concesionarias para establecer claramente los derechos de propiedad y las condiciones bajo las cuales la firma debe operar.

Al otorgar una franquicia, el gobierno debe comprometer a la empresa franquiciataria ha operar incrementando el bienestar social sobre el nivel de monopolio. Debe tomarse en cuenta que si bien las franquicias pueden eliminar las brechas de monopolio, no necesariamente resultan en precios eficientes. Para lograr la eficiencia, la firma debe establecer un precio igual al costo marginal, lo cual, no es posible cuando la franquicia es un monopolio natural, el concesionario incurriría en pérdidas.⁵³

La regulación de precios

En los mercados competitivos, la existencia de la competencia aseguraría que los precios no excedieran significativamente al costo marginal. Sin embargo, como ya antes vimos, hay circunstancias que impiden la existencia de este tipo de mercados. En esa situación, los precios cobrados por algunos bienes o servicios difieren de su costo marginal, en algunas ocasiones de manera substancial, generando una pérdida de bienestar social y justificando la regulación de precios.⁵⁴

⁵³ Carlton y Perloff, op. cit., p. 862.

⁵⁴ Existen varias formas de regulación de precios, en el caso de la tesis debido a que son los métodos más comunes únicamente se presentan la regulación de precios por tasa de retorno (ganancia) y el método de precios tope (price cap).

Regulación por tasa de rendimiento

Debido a la gran cantidad de información requerida para fijar el precio por los costos medios a menudo se sugiere la utilización de la tasa de rendimientos, variable más fácil de calcular. Cuando las personas invierten su dinero en una empresa esperan recibir una tasa de rendimiento que sea por lo menos tan buena como la tasa de rendimiento que podrían haber ganado al invertir su dinero en algún otro lugar, quizá en el banco. En esas circunstancias, la agencia reguladora debe permitir a las empresas bajo su control obtener una tasa de rendimiento para sus inversionistas que sea suficiente para garantizarles un beneficio adecuado y por tanto, el incentivo de mantener su capital en la empresa.⁵⁵

Cuando una compañía desea modificar los precios, debe realizar una solicitud al regulador, habiendo calculado previamente los costos de operación, de capital empleado, así como sus costos de capital total. El regulador audita la información y establece una tasa de rendimiento razonable sobre el capital. Sin embargo, tal solución presenta serios problemas; no genera incentivos para reducir los costos y valida cualquier ineficiencia aumentando los precios. Este tipo de regulación, induce a sobreexpandir el capital con objeto de aumentar el flujo de beneficios.⁵⁶

Regulación por precios tope (Price Cap)

Este método fue desarrollado en Gran Bretaña. Se vislumbró como una mejor alternativa que la regulación de tasa de rendimiento, al proveer de mejores incentivos para la eficiencia de costos; ser un método más sencillo de aplicar y menos vulnerable a la captura.

Se conoce como RPI – X, donde RPI es el índice de precios al consumidor (retail price index por sus siglas en inglés) y X, es una estimación ex-ante del aumento en la productividad de la empresa y se fija exógenamente.⁵⁷ “Se pueden establecer los precios regulados por un período de 5 años y éstos no pueden crecer más que el RPI – X. Al término

⁵⁵ Un revisión breve y concreta sobre este método puede realizarse en Carlton y Perloff, op. cit., pp. 877-887.

⁵⁶ Muñoz, Oscar (Coordinador), op. cit., p. 262.

⁵⁷ Ibid., p. 262.

de cada año se define el valor que tomará X y cualquier aumento en la productividad durante el período que se estableció X significa beneficios para las empresas.”⁵⁸

“El hecho de que este método se base en limitar los precios más que las ganancias da a las empresas un incentivo para lograr la eficiencia y promovería la innovación porque cualquier reducción en los costos sería conservada por la empresa. La carga de regulación sería la menos posible porque solo se requiere el cálculo de un índice de precios simple, no habría necesidad de medir el valor de la base o tasa de retorno, los costos de asignación entre las partes competitivas y monopolísticas de la firma son innecesarios y los futuros movimientos de costos y demanda no tendrán que ser pronosticados. Debido a que la regulación con este método sería relativamente simple, habría menos peligro de captura regulatoria que con la regulación de la ganancia.”⁵⁹

Estándares de calidad

La ineficiencia en la producción de un bien o servicio no sólo se relaciona con el precios sino también con la calidad del bien o servicio. La calidad del bien o servicio se relaciona con la utilidad de él obtenida por un consumidor.⁶⁰ Por ello, se debe considerar al establecimiento de algunos patrones de calidad como un método de regulación. Al igual que con los métodos anteriores se busca evitar la pérdida de bienestar social o aumentarlo.

La importancia del establecimiento de patrones de calidad es creciente, sobretodo debido al aumento en los flujos comerciales a nivel mundial. Los gobiernos establecen las características y nivel de calidad con la que deben cumplir los bienes y servicios importados o bien la tecnología con la cual una empresa extranjera produce en el territorio nacional, el fin principal es evitar daños al medio ambiente (deben considerarse los efectos sobre la inversión extranjera directa).

1.5 La regulación en la actualidad

⁵⁸ Una revisión bastante completa sobre este método incluso con su aplicaciones prácticas para Inglaterra se puede encontrar en Armstrong, Cowan y Vickers, op. cit., capítulos 6 al 10.

⁵⁹ Armstrong, Cowan y Vickers, op. cit., pp. 265 – 266.

En la actualidad la regulación no se aplica como un medio para obstaculizar el libre desarrollo de los mercados. Por el contrario, la regulación es en si misma una política de competencia cuyo objetivo es incentivar la actuación de los agentes económicos para que éstos con su desempeño desarrollen la competencia brindando con ello bienestar a la sociedad. Las empresas mismas son quienes exigen reglas para reducir sus costos y obtener mayores ganancias (Ver tabla 1.1 sobre tipos de instituciones para regulación).

Tabla 1.1 Tipos de instituciones en la regulación

Tipo de Institución	Servicios Públicos	Medio Ambiente	Financiera
Instituciones Fuertes	<ul style="list-style-type: none"> • Precios Fijos. • Regulador fija el precio. • Regulación con una comisión independiente. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reglas Precisas establecidas por la agencia o la legislatura. 	<ul style="list-style-type: none"> • Regulación detallada y monitoreada por autoridades competentes.
Instituciones Ligeras	<ul style="list-style-type: none"> • Simplificación administrativa. • Reglas simples. • Cooperación Internacional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Regulación desde abajo, consultas públicas, iniciativas de gobiernos locales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Esquema de incentivos entre banqueros y ahorradores para garantizar ahorros.

Fuente. Informe del Banco mundial 1997, en José Ayala, Economía del Sector Público Mexicano, p. 640.

Por otra parte, la política de competencia es un complemento necesario de la privatización, la desregulación, la apertura comercial y sin lugar a dudas, de la regulación en su búsqueda de crear mercados competitivos. El papel de la política de competencia puede ser malinterpretado por algunos al considerarla como un mecanismo que interfiere en la forma de hacer negocios. Por el contrario la política de competencia contiene un carácter neutral, en tanto no busca la defensa de los intereses de ningún agente.

⁶⁰ Ogus, Anthony, op. cit., p. 285.

“El enfoque de la OCDE sobre la reforma regulatoria se refiere en realidad al nuevo marco institucional de leyes, normas, reglamentos, etc., que deben enmarcar los procesos de privatización, de apertura y liberalización de los mercados para alcanzar el objetivo de ser competitivos y por tanto eficientes.”⁶¹

Los criterios específicos que las reglas y regulaciones deben satisfacer son los siguientes⁶²:

- Habrá una clara justificación para la intervención gubernamental. Las regulaciones deben ser vehículos para el procesamiento de los servicios de gobierno o a problemas económicos y/o sociales concretos tales como la salud, daños ambientales o inadecuada información al consumidor.
- Las regulaciones deben ser mantenidas o emitidas solo con evidencia de que sus beneficios potenciales exceden a sus costos.
- No deben existir regulaciones alternativas que cumplan el mismo objetivo a un menor costo.
- Las regulaciones deben minimizar el impacto negativo de las mismas sobre los negocios, especialmente los pequeños y medianos.
- Las regulaciones deben ser respaldadas por suficientes recursos presupuestarios y administrativos para asegurar su efectiva administración y ejecución.

⁶¹ Villareal, R., “Hacia una Economía Institucional de Mercado”, en *El Mercado de Valores*, núm.10, octubre de 1999, p. 58.

⁶² Los puntos aquí señalados se basan en los siguientes documentos de la OCDE , “Improving the quality of laws and regulations: economic, legal and managerial techniques”, OCDE, París,1994 y en Kumiharu Shigehara, “Regulatory reform: building a dynamic economy for the future”, Conferencia dictada en la Semana de Negocios de Erasmus University of Rotterdam, el 17 de marzo de 1997 (Ambos documentos tomados de la página de Internet de la OCDE).

Tabla 1. 2 La regulación tradicional y las nuevas formas de regulación.

REGULACIÓN TRADICIONAL.	NUEVO ESTILO DE REGULACIÓN.
Reflexiva (Respuesta automática al problema)	Escéptica (¿Es realmente necesaria la intervención?)
Estática	Dinámica
Estandarizada.	Flexible
Deliberativa	Sensible
Orientada al Objetivo	Orientada al resultado
Opaca y basada en intereses de grupos	Transparente y empíricamente basada
Misión única	Balanceada e integradora
Nacional	Coordinada y armonizada internacionalmente
Reemplazar mercados	Uso estratégico de mercados
Efectividad	Costo – efectividad y eficiencia
Autoritaria	Cooperativa

Fuente. The OECD report on regulatory reform, vol. II, p. 208.

1.6 Argumentos a favor y en contra de la regulación

La intervención del Estado en la economía es un tema controvertido. La regulación no podía estar exenta de tal debate. Hay quienes la consideran benéfica y quienes la consideran dañina, los argumentos de ambos grupos son los siguientes.

Los argumentos a favor de la regulación son:

- Combatir el poder de los monopolios. En una situación de monopolio, los precios fijados por las empresas son mayores y la cantidad producida es menor comparada con una situación de competencia. La diferencia en precios, entre el monopolio y una industria competitiva da como resultado una pérdida de bienestar social, por ello, se plantea la intervención del Estado.

- Distribuir los costos de las externalidades negativas debidas a los costos sociales asociados con la producción de ciertos bienes .
- El mercado no genera la información adecuada (problemas de información incompleta e información asimétrica). El papel del Estado es compensar la carencia o insuficiencia de información decisiva en ciertos mercados particularmente los menos competitivos.

Los anteriores argumentos se refieren a la protección del interés público y son la prioridad de la regulación económica.⁶³

Los argumentos en contra de la regulación económica son:

- La regulación puede imponer a las firmas costos financieros y administrativos; crear incertidumbre; reducir la flexibilidad de las firmas y retardar el proceso de toma de decisiones.
- La regulación puede ser una barrera de entrada al mercado para nuevas compañías, evitando la competencia y generando pérdida de bienestar.
- La regulación puede proteger los intereses de un grupo en detrimento de la sociedad en su conjunto.
- La regulación al proteger a una firma y evitar la competencia, desincentiva la innovación (incluso en la exploración de nuevos procesos de producción) y por tanto, el desarrollo de nuevos bienes y servicios, inclusive puede no permitir elevar la calidad en los ya existentes.

Carlton y Perloff señalan tres casos donde las regulaciones son innecesarias o dañinas:

“Primero, cuando las empresas tienen un incentivo para desarrollar un nuevo producto, hacer nuevos descubrimientos u obtener una nueva tecnología más eficiente que nadie más para

⁶³ Ayala, José, *Econo.*, op. cit., p. 636.

llegar a un monopolio. La regulación que remueve este incentivo para innovar sin reemplazarlos por otros incentivos puede ser más dañina. Segundo, si el mercado es contestable, si la entrada y salida ocurren sin costo, hay una pequeña o ninguna necesidad de para regular porque las presiones competitivas eliminan el poder del monopolio. Tercero, el costo de la regulación puede ser tan alto o los reguladores tan ineptos que la sociedad es dañada por las regulaciones.”⁶⁴

1.7 Los problemas que enfrenta la regulación

Considerar los problemas enfrentados por la regulación permiten tener una idea de la dificultad de instrumentarla. Dentro del presente trabajo los problemas considerados son: la existencia de información asimétrica; la relación agencia – principal; y, la relación entre grupos de interés, la búsqueda de la renta y la captura del regulador.

Los problemas presentados están estrechamente ligados y se pueden presentar al mismo tiempo, no existe un límite o separación exacta entre ellos.

1.7.1 Información asimétrica y el paradigma de agencia - principal

La **información asimétrica**, es el principal problema enfrentado por la regulación. La información proporcionada por el mercado es generalmente incompleta. En algunas ocasiones, la información puede ser completa, el problema se presenta en su distribución. Armstrong, Cowan y Vickers señalan que los problemas de información están ubicados en el corazón de las teorías modernas de la regulación.⁶⁵

“Convendrá observar el problema como un juego entre el gobierno (o su dependencia) y la empresa. Con esa perspectiva es necesario especificar las posibles estrategias de los jugadores, sus objetivos, el orden de sus movidas, y las condiciones de información del juego. La empresa debe tomar decisiones acerca del nivel de precios, los niveles de

⁶⁴ Carlton y Perloff, op. cit., p. 859.

⁶⁵ Existe un problema de información asimétrica cuando un grupo de individuos involucrados en el intercambio de ciertos bienes tiene un acceso más fácil y barato a la información, y entonces este grupo tendrá mayor poder de negociación de precios y cantidades, porque esta mejor informado que su contraparte, y usará su ventaja para obtener mayores beneficios. Ayala, José, *Inst.*, op. cit., p. 143.

producción, la inversión de capital, la calidad del producto, la inversión en reducción de costos, la innovación de productos, etc. El gobierno podría tratar de regular algunas de estas variables (por ejemplo, los precios, la calidad del producto o los beneficios), pero a menos que estuviese extraordinariamente bien informado acerca de las condiciones y el comportamiento de la industria, es improbable que pueda regular otros aspectos de las actividades de la empresa (no sólo influir en ellos). Este problema de información es crucial porque el gobierno puede condicionar su política sólo a lo que sepa. En efecto, la asimetría de la información entre el gobierno y la empresa es un tema central de la teoría de la regulación. Un regulador perfectamente informado, equipado con sanciones adecuadas, podría sin más complicaciones ordenar a los tomadores de decisiones de la empresa que se comporten de acuerdo al resultado óptimo. Pero en realidad hay numerosas limitaciones prácticas a lo que el regulador puede saber y por ende, a los resultados que puede producir.⁶⁶

La existencia de información asimétrica resulta en varios problemas, situación que representa un obstáculo de grandes dimensiones para las agencias gubernamentales encargadas de diseñar los esquemas regulatorios. La naturaleza de cualquier empresa es obtener beneficios, por lo tanto, si dar información completa al regulador significa obtener menores ingresos, no tendrá incentivos para hacerlo o bien tendrá incentivos sólo para proporcionar la información que crea conveniente.

El problema de **agencia – principal** generado por la existencia de información asimétrica, se incrementa por los altos costos que implica monitorear a las empresas constantemente con el fin de verificar si la información que proporcionan es fidedigna.

“La política regulatoria es promulgada a través de un complejo conjunto de relaciones de agencia, cada una de la cuales generalmente envuelve múltiples agencias y principales. El resultado de esta estructura institucional es un conjunto muy complejo de relaciones de agencia que media la relación entre las preferencias políticas de los ciudadanos y los resultados de la políticas de las agencias. En cada etapa, el grado en el cual los agentes cumplan con las preferencias de los principales depende de varios factores importantes: (1)

⁶⁶ Vickers y Yarrow, op. cit., pp. 105 – 106.

el grado para el cual los agentes y los principales tienen conflictos de intereses; (2) el costo y la precisión de los métodos de los principales para monitorear al desempeño de los agentes; y, (3) el poder de los mecanismos de ejecución (enforcement) de los principales para redirigir los incentivos de los agentes.”⁶⁷

La conclusión más importante de la situación antes descrita, es que se tendrá ineficiencia porque la empresa al tratar de maximizar sus beneficios impone precios mayores a los de una situación donde la información fuera completa y por tanto, el mercado competitivo. En muchos casos, las empresas no son administradas por los dueños, el administrador se enfrenta a la disyuntiva de cumplir las regulaciones no obstante que éstas impidan a la empresa obtener mayores beneficios o bien, obtener mayores beneficios a costa del bienestar social, entregando mejores resultados a los accionistas y con ellos, obteniendo una mejor remuneración. En un caso como éste se tiene la presencia de varias relaciones agencia – principal; una entre la empresa y el regulador; entre el administrador y los accionistas; entre el regulador y el gobierno. Se dificulta, el diseño, la aplicación y cumplimiento de la regulación.

1.7.2 Los grupos de interés, la búsqueda de la renta y la captura del regulador

Los **grupos de interés**⁶⁸ juegan un papel relevante en el diseño y la aplicación de los esquemas regulatorios, pueden estar formados por políticos, empresarios o bien pueden ser una mezcla de los diversos grupos que intervienen directa o indirectamente en los procesos económicos y cuyo propósito es obtener algún beneficio. Los beneficios que se intentan obtener en muchas ocasiones van más allá de lo económico, especialmente se pueden relacionar a intereses políticos. La forma como funcionan estos grupos es ejerciendo presión sobre los órganos de gobierno a fin de influir en sus decisiones y de esta forma, sesgarlas para obtener algún beneficio.⁶⁹

Roger Noll ha estudiado los grupos de interés desde el punto de vista de los costos de transacción y señala, los grupos de interés constituyen una parte importante de los

⁶⁷ Noll, Roger, “The econ...”, op. cit., pp. 1262 – 1263.

⁶⁸ Estos problemas están ampliamente relacionados a teorías como la de burocracia maximizadora y a problemas de votantes, esto puede consultarse en Roger Noll, op. cit., y en Anthony Ogus, op. cit.

⁶⁹ Noll, Roger, “The econ...”, op. cit., p. 1264.

costos de transacción de las acciones gubernamentales, la magnitud de los costos de transacción dependen de la naturaleza de estos grupos. Primero, porque una organización efectiva requiere coordinación y comunicación entre los miembros del grupo, los costos de transacción son más grandes para los grupos más grandes. Segundo, el grado de homogeneidad de las preferencias del grupo afecta su capacidad para alcanzar un consenso estable.

Los grupos de interés con una mayor capacidad para influir en las regulaciones son los mejor organizados, intentarán influir en el diseño de las nuevas regulaciones a fin de que les favorezcan ya sea económica y/o políticamente o tratarán de conservar los esquemas de regulación existentes que les favorecen. Los grupos de interés, son **buscadores de renta** y ejercen presión sobre las decisiones del gobierno, en este caso, sobre las de las agencias reguladoras intentando mantener rentas monopólicas económicas o bien políticas.

Cuando un grupo de interés consigue que la regulación se desvíe en su beneficio, se presenta la **captura del regulador**; los esquemas de regulación y los encargados de aplicarlos sirven más a los intereses de esos grupos que al interés público generando ineficiencia y pérdida de bienestar social reflejada en la mala asignación y utilización de los recursos productivos y en mayores precios, obviamente en detrimento de los consumidores o al menos de los que están fuera del grupo de interés triunfante en la lucha política.

“Los académicos han apreciado que la regulación está sujeta a influencias políticas y es raramente implementada con el único propósito de mejorar la eficiencia económica; en muchos casos la regulación ha tenido efectos adversos en la economía.”⁷⁰

1.8 ¿Por qué desregular?

En los párrafos precedentes se señalaron algunos de los principales problemas enfrentados por la regulación. Desafortunadamente tales situaciones se reflejan de diversas formas en la realidad incrementando la resistencia a la instrumentación de regulaciones.

“La regulación mal entendida, es decir, aquélla que aunque intenta limitar el poder monopólico de una empresa, termina protegiendo a ciertas empresas o industrias, trae consigo costos económicos importantes a la sociedad en su conjunto. Por ejemplo, se argumenta que la regulación del monopolio aumenta el bienestar porque “controla” su poder. La literatura y la experiencia en muchos países se han encargado de desacreditar esta idea, puesto que lo que realmente termina haciendo la regulación es limitar la competencia, es decir, la entrada de otros oferentes. Es bien sabido, además, que ciertas regulaciones obligan a las empresas a ser más intensivas en el uso de capital de lo que dicta una operación eficiente. Adicionalmente, la regulación excesiva impide ajustarse a choques externos no esperados, como el caso de las recesiones o cambios no anticipados en la demanda (de viajes en avión), o ante la posibilidad de abarcar nuevos mercados.”⁷¹

¿Cuándo desregular? Cuando la regulación de la actividad económica está mal diseñada o concebida, impone obstáculos innecesarios a las empresas, especialmente a las de menor tamaño; eleva los precios para los consumidores; desalienta la inversión productiva (creadora de empleos); y, merma la calidad de los servicios gubernamentales a los ciudadanos.⁷²

Las regulaciones deben eliminarse:

- Si no responden a auténticas fallas de mercado (de lo contrario las regulaciones suelen ser ineficientes);

⁷⁰ Guasch y Hahn, “The costs and benefits of regulation: implications for developing countries”, en *The World Bank Research Observer*, vol. 14, núm. 1, febrero de 1999, p. 137.

⁷¹ Tijerina, A., “Experiencias con la desregulación de la industria aérea: perspectivas para México”, CADE, México, mayo de 2000, p. 1.

- Las regulaciones ineficientes tienden a proteger empresas ineficientes al limitar la competencia;
- Dado que la ineficiencia empresarial deriva de políticas gubernamentales, es más fácil convencer a los gobiernos a mantener la protección; y,
- La regulación se vuelve un asunto político, íntimamente ligado a la apertura comercial (o a la falta de apertura)

1.8.1 ¿Qué es la desregulación económica?

“Desregulación económica en el sentido amplio del término es la eliminación de una restricción, relacionada con alguna actividad económica, impuesta por el gobierno a los agentes. Se refiere a la liberalización de las fuerzas competitivas y la “no” obstaculización a la entrada y salida del mercado, que son sinónimo de la libertad de competencia. Se consideran como políticas complementarias a la desregulación, la privatización y la liberalización de los mercados, las cuales han alcanzado notoriedad en todo el mundo en los últimos veinte años. En el caso de México, por ejemplo, durante los años ochenta se inició un largo proceso de desburocratización y simplificación de trámites requeridos para la apertura de negocios, licencias de construcción, permisos sanitarios, etc.”⁷³

La desregulación se puede resumir en:

- Simplificación administrativa de trámites para el establecimiento y operación de empresas.
- Revisión y adecuación del marco normativo vigente
- Revisión de proyectos de iniciativas y modificaciones normativas mediante el Manifiesto de Impacto Regulatorio (MIR).⁷⁴

⁷² Comisión Federal de Mejora Regulatoria, *Informe Final del Comisionado 2000*, COFEMER, México, noviembre de 2000, p.1.

⁷³ Ayala, José, *Economía pública. Una guía para entender al Estado*, FE – UNAM, México, 1997, p. 252.

⁷⁴ Las ideas presentadas sobre las metas, beneficios y en qué consiste la desregulación fueron tomadas de la página de Internet del gobierno del estado de Chiapas: [http:// www.chiapas.gob.mx](http://www.chiapas.gob.mx)

Objetivos de la desregulación: llevar a cabo la desregulación de requisitos y plazos relacionados con el establecimiento y operación de empresas, orientado a mejorar la eficiencia de la regularización vigente.

Metas de la desregulación: lograr la desregulación efectiva de los distintos ordenamientos y normatividad que integran el marco regulatorio de la actividad económica.

Beneficios de la desregulación: impulsar la actividad económica y crear empleos, propiciando con ello el desarrollo integral de la entidad.

1.8.2 La aspectos teóricos de la desregulación

En términos teóricos la desregulación tiene su base en la misma teoría de la regulación, del lado de la ya reseñada teoría del interés privado. Stigler, Posner, Peltzman y Demsetz, más que por aplicar regulaciones opinaban en sentido contrario, es decir, por desregular.⁷⁵

“La idea básica presente en el pensamiento de la Universidad de Chicago es que el modelo de competencia perfecta constituye una buena aproximación del modo en que funcionan los mercados, o funcionarían –en los casos en que el Estado interviene- si el Estado no interviniese. El poder de mercado, si existe, es normalmente transitorio: la amenaza de entrada de nuevas empresas constituye una presión suficiente para mantener la disciplina competitiva. Las únicas situaciones en las que se encuentra poder de mercado permanente, son precisamente aquéllas en las que el Estado interviene, habitualmente a través de restricciones a la entrada. La intervención gubernamental, según estudios de la Universidad de Chicago, conduce a un tercer óptimo, en lugar de un segundo óptimo; es decir, la intervención gubernamental puede provocar una pérdida neta de bienestar.”⁷⁶

⁷⁵ Kroszner y P. Strahan, “What drives deregulation? Economics and politics of de relaxation of bank branching restrictions”, NBER, Working Paper W6637, julio de 1998.

⁷⁶ Cabral, op. cit., p.10.

1.9 La política de competencia ¿Qué es y cuál es su importancia?

No obstante, la aceptación de los beneficios para la sociedad de la competencia, hay grupos que no están de acuerdo en su existencia porque gozan de alguna renta monopólica, por ello, es necesario instrumentar políticas de competencia y en el último de los casos la regulación, a fin de evitar pérdidas de bienestar social.

La política de competencia en términos generales es la prohibición del abuso de poder de mercado por parte de empresas monopolistas o dominantes y en la valoración de las peticiones de fusiones o adquisiciones. La importancia de la política de competencia radica en que pretende garantizar la existencia de una competencia suficiente y protegerla frente a todo ataque contrario al interés público siendo asimismo compatible con otras leyes que regulan el mercado conforme a otras exigencias jurídicas o económicas, de orden público o privado. Por ello, la defensa de la competencia de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación, ha de concebirse como un mandato a los poderes públicos.

El objetivo de la política de competencia es crear condiciones que permitan e incentiven la existencia de condiciones competitivas en los mercados. Una política de competencia debe poner énfasis en la igualdad de trato en la entrada y salida de todos los participantes, en caso de que esto no sea posible entonces es importante un *marco de regulación* que defina claramente los derechos de propiedad.⁷⁷

Por último, es conveniente aclarar que para los fines del presente trabajo la política de competencia se considera como parte del proceso de desregulación, los motivos por los cuales se asume tal situación son explicados en el capítulo tercero, en la parte referente a la desregulación.

⁷⁷ Ideas resumidas de Cabral, op. cit., capítulo 10 y A. Tijerina, op. cit., pp. 1 – 2.

1.10 El neoinstitucionalismo

La economía neoclásica es la principal fuente de la teoría económica convencional. Su sustento microeconómico es el modelo de competencia perfecta, para el cual, el mercado es el protagonista y de acuerdo a los supuestos ahí establecidos, siempre se alcanza eficiencia.

Las circunstancias que impiden la competencia han sido tomadas en cuenta por importantes economistas quienes han desarrollado diversas teorías alternativas. Algunas de esas teorías, están agrupadas en la escuela denominada neoinstitucionalismo económico⁷⁸ y no obstante, la diversidad de los temas, tienen en común, las dos siguientes características:

- 1) Reconocen la importancia del mercado como la mejor forma de asignar los recursos; sin embargo, enfatizan que la mayoría de los mercados son imperfectos y por tanto, deben considerarse las fuentes de dicha imperfección.
- 2) Aceptan que una de las formas vitales para hacer que un mercado sea lo más eficiente posible, son las instituciones, mediante éstas se pueden evitar muchas de las imperfecciones del gobierno.

“En los últimos años, se ha venido reconociendo que en contraste con lo planteado por el modelo competitivo tradicional, que supone mercados perfectos, información completa de los agentes económicos y una adecuada capacidad para interpretar y procesar los ajustes de los mercados, todo lo cual conduce a decisiones racionales y óptimas, la literatura ha venido reconociendo progresivamente que en la realidad abundan mercados imperfectos, la información es incompleta y los agentes tienen una capacidad muy limitada para interpretar los desequilibrios de los mercados y sus ajustes. Estas deficiencias pueden reducirse a medida que se desarrollan las economías y se avanza en el conocimiento, pero este mismo proceso supone un auge institucional que defina las reglas del juego y los sistemas de incentivos en los nuevos mercados. Estas se fundamentan en las instituciones políticas y económicas, incluidas las regulaciones estatales.”⁷⁹

⁷⁸ Para una revisión más amplia de esta escuela, se pueden consultar autores como Douglas North, Ronald Coase y Oliver Williamson, entre otros. Una obra que recoge las principales ideas del neoinstitucionalismo es: José Ayala, *Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, México, FCE, 1999.

⁷⁹ Muñoz, Oscar, op. cit., p. 36.

Por otra parte, para fines prácticos del presente trabajo resulta necesario definir el concepto de institución porque generalmente se utiliza como un sinónimo de organización. Por organización se entiende: un individuo o conjunto de individuos que tienen un mismo fin. También, se puede entender organización como el espacio físico donde los individuos entran en contacto para llevar a cabo su cometido actuando de acuerdo a las reglas existentes.

En tanto institución se define como:

“El conjunto de reglas que articulan y organizan las interacciones económicas, sociales y políticas entre los individuos y los grupos sociales. Las instituciones son construcciones históricas que, a lo largo de su evolución los individuos erigen expresamente (...) Un conjunto de reglas solo se transforma, *strictu sensu*, en institución cuando se comparte su conocimiento y se acepta su cumplimiento, voluntaria o coercitivamente impuesto por el Estado.”⁸⁰

Las organizaciones y los individuos, intentan alcanzar sus intereses dentro de un ámbito institucional delimitado por reglas que pueden ser formales (constituciones, códigos, reglamentos) y/o informales (ética, preceptos religiosos y valores personales).

La justificación para utilizar la teoría neoinstitucionalista es el creciente reconocimiento de que las reformas de primera generación contenidas en el Consenso de Washington,⁸¹ si bien son condiciones necesarias para el crecimiento y el desarrollo hasta el momento no han generado los resultados de ellas esperados. Por lo cual, se busca complementar dichas reformas con el desarrollo institucional – en un principio irrelevante - que les sirva de soporte.

“Si bien existe un amplio reconocimiento - aunque no pleno- de que las reformas de “primera generación” -que dieron origen a un nuevo estilo de desarrollo– indujeron importantes progresos en distintos ámbitos del acontecer económico, aún es preciso profundizar en algunas de ellas y emprender otras. “Una segunda ola de reformas” para encaminar a las

⁸⁰ Ayala, José, *Inst.*, op. cit., pp. 62-64.

⁸¹ Según Jhon Williamson, los puntos básicos del Consenso de Washington son los diez siguientes: disciplina fiscal; priorización del gasto público en educación y salud; reforma tributaria; tasas de interés determinadas por el mercado; tipo de cambio competitivo; políticas comerciales liberales, apertura a la inversión extranjera;

economías hacia tasas sostenidas de crecimiento económico y abatir la pobreza en mayor medida. Se trata, de ir más allá del Consenso de Washington.”⁸²

El Banco Mundial destaca, “si bien se preveía que la globalización y las reformas conducirían a más altas tasas de crecimiento y reducirían notablemente la pobreza y la desigualdad, “ello no ocurrió”. Esos resultados, reitera, exigen profundizar las reformas de “primera generación” y poner en marcha reformas de “segunda generación” que entrañan cambios institucionales significativos.”⁸³

La globalización de las economías, la aplicación de las reformas de primera generación y el proceso de democratización en los países de la América Latina están contribuyendo a aumentar la demanda por reformas institucionales.⁸⁴

“Lo que está en debate durante los años noventa es una reforma del Estado en sus dimensiones políticas e institucionales de acuerdo al llamado de democratización y de modernización. Los primeros aspiran a una participación que vaya más allá de las puras formas electorales y al desarrollo de una institucionalidad política estable. Las segundas surgen a partir de la vocación internacional que se afirma en todos los ámbitos de la sociedad. Esta modernización institucional del Estado parece ser una condición de viabilidad para la consolidación de las relaciones económicas.”⁸⁵

El neoinstitucionalismo se inserta en lo que el Banco Mundial denomina “reformas de segunda generación”. En el caso de la OCDE las ideas neoinstitucionalistas se reflejan en lo que ese organismo ha denominado la “reforma regulatoria”, estas reformas no tienen como fin regresar a una participación estatal directa en la economía, sino más bien que el gobierno en su papel de regulador propicie -a través de crear reglas claras- el mejor funcionamiento posible de los mercados.

privatización; desregulación; protección a la propiedad privada. “Democracy and the Washington Consensus”, en *World Development*, vol. 21, 1993, pp. 1329-36.

⁸² Ocampo, José, “Más allá del Consenso de Washington: una visión desde la Cepal”, *Revista de la Cepal*, núm. 66, diciembre de 1998.

⁸³ Urias, Homero, “Economía y desarrollo: el debate en democracia”, en *Comercio exterior*, vol. 49, marzo de 1999, p. 165.

⁸⁴ Burky y Perry, *Más allá del Consenso de Washington. La hora de la reforma institucional*, Banco Mundial, 1998, p. 2.

⁸⁵ Muñoz, O., op. cit., p. 25.

CAPITULO 2. LA POLITICA DE COMPETENCIA Y DE REGULACION EN OTROS PAISES: ESTADOS UNIDOS, EL REINO UNIDO, AUSTRALIA Y CHILE

2.1 ESTADOS UNIDOS

2.1.1 Antecedentes

La aplicación de la regulación y la política de competencia en los Estados Unidos tiene más de 100 años de antigüedad. El desarrollo de políticas de competencia y leyes anti-trust encuentran a finales del siglo XIX y principios del XX, su primera expresión legal en la promulgación de la Ley Sherman en el año de 1890 y de la Ley Clayton en 1914; ya en 1887, se había creado una comisión reguladora, la Interstate Commerce Commission, cuyo propósito en principio fue controlar las tarifas de carga y pasajes de los ferrocarriles, posteriormente la telefonía y transporte de combustibles. Una revisión de estas leyes en sus orígenes nos haría comprender que el proceso de regulación en sus inicios fue esencialmente legal, debido entre otras cosas a que la teoría económica existente y dominante enfatizaba las virtudes del mercado y solo después de la crisis de 1929, el papel del Estado (incluso en términos teóricos) en diversos ámbitos de la economía se acrecentó.

En los Estados Unidos, “han habido tres ondas de políticas de competencia y regulación. La primera se dio entre 1885 – 1915, cuando las políticas reguladoras y antitrust inician. Después, una segunda ocurrió de 1933 a 1950, especialmente en aerolíneas, teléfonos y electricidad. Finalmente, entre 1965 y 1975, se presentó la tercera fase donde se crearon un conjunto de agencias de seguridad y salud (regulación social).”⁸⁶

El cuadro 2.1 contiene algunas de las más importantes leyes y organismos existentes en Estados Unidos referentes a la regulación y la política de competencia. En el gráfico 2.1, se muestran los más importantes asuntos relacionados con la aplicación de las leyes antitrust y de la regulación, la gráfica abarca el periodo comprendido entre 1880 y el año 2000.

Tabla 2.1 Leyes y organismos de regulación y política de competencia en Estados Unidos

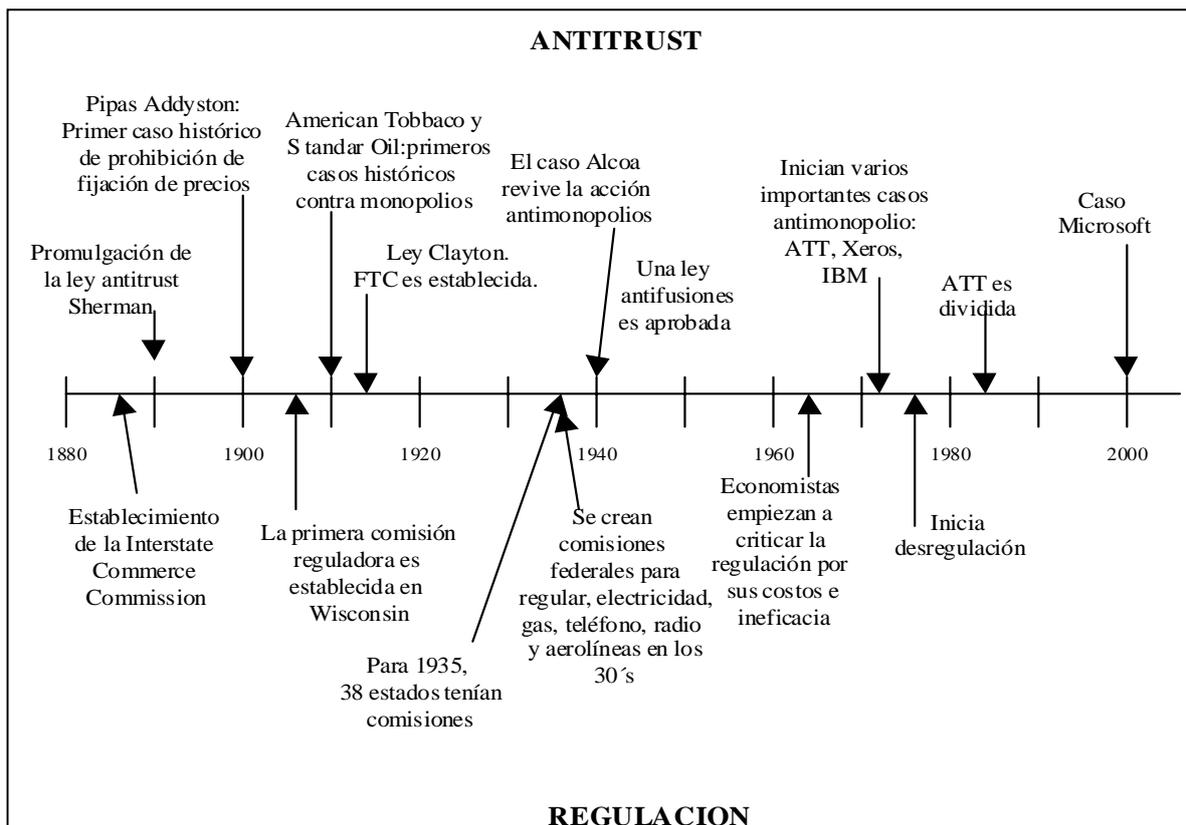
LEY U ORGANISMO	AMBITO DE APLICACIÓN
-----------------	----------------------

⁸⁶ Williams, S., *The economics of industrial organization*, Printice Hall, New Jersey, 1990, p. 457. En este libro se puede hacer una revisión de lo que ha sido la historia de la política de competencia y la regulación en los Estados Unidos.

Interstate Commerce Commision, 1887	En su origen fue creada para regular las actividades relacionadas con los ferrocarriles.
Sherman Act , 1890	Restringe las prácticas consideradas ilegales, especialmente las monopólicas.
Clayton Act, 1914	Restringe las fusiones entre empresas que pueden reducir substancialmente la competencia.
Federal Trade Comission (FTC), 1914	Los métodos inequitativos de competencia fueron declarados fuera de la ley. La FTC se estableció para investigar prácticas inequitativas.
Federal Communications Commission (FCC), 1934	Se estableció para regular las comunicaciones interestatales e internacionales.
Robinson – Patman Act, 1936	Refuerza las previsiones de la Clayton Act, discriminación de precios.
Celler – Kefauver Act, 1950	Pone mayores restricciones a las fusiones que dañan la competencia.

Fuente. Joseph Stglitz, cap.16 y Carlton y Perloff, cap. 21.

Grafica 2.1 Políticas antitrust y de regulación en los Estados Unidos.



Tomada de Williams, op. cit., p. 457.

En el caso de los Estados Unidos lo sobresaliente es la experiencia en la instrumentación de procesos de regulación y promoción de la competencia, de hecho podría hacerse mención de otras leyes y organismos, pero los contenidos en el cuadro son los más representativos y a pesar de su antigüedad aún están vigencia, obviamente con las modificaciones que han sido consideradas necesarias.

A continuación se hace una breve descripción de las características de las agencias más importantes en la aplicación de la política de competencia en los Estados Unidos a nivel general.

La Federal Trade Commission (FTC)

Es un organismo con carácter general en lo que se refiere a la aplicación y ejecución de las diversas disposiciones encaminadas a promover la competencia, se encarga de ejecutar y hacer cumplir las leyes anti trust, por ejemplo, las Leyes Sherman y Clayton; de hacer cumplir las leyes relacionadas protección al consumidor, además brinda asesoría a las empresas o a toda la industria sobre como interpretar las leyes, tanto a nivel general como en casos específicos. La FTC es un cuerpo independiente, está ubicada entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Se creó a fin de tener apoyo técnico en la aplicación de la política de competencia.

La División Antitrust del Departamento de Justicia

Es parte de la rama ejecutiva del gobierno. El hecho de que esta división se ubique en el Departamento de Justicia más que en uno relacionado con aspectos económicos, se debe a que en sus orígenes la Ley Sherman tenía un carácter de estatuto criminal.

La División lleva a las empresas a corte buscando alcanzar veredictos y remedios. La División y las empresas pueden negociar alguna solución antes de llegar a un juicio final a fin de evitar resultados que se consideren negativos para ambas partes.

No hay discusión de que la regulación en los Estados Unidos no sería completa sin el papel que juegan las cortes en las decisiones regulatorias. Hechos que en otros países son resueltos por medio de la administración y el dialogo son resueltos en los Estados Unidos por las cortes. “Las cortes han jugado un muy importante papel en establecer los límites de la influencia del Congreso, el Presidente y Judicial sobre la elaboración de la política regulatoria en las agencias..” (Kerwin , 1994, p. 40). El papel de las cortes en proveer una alternativa a la regulación también es importante. En los Estados Unidos, las acciones legales privadas complementan el fragmentado sistema de regulación, lo cual tiene muchas ventajas.”⁸⁷

⁸⁷ OCDE, *Regulatory reform in the United States*, OCDE, París, 1999, p. 41.

La FTC y la División Antitrust del Departamento de Justicia actúan en coordinación para llevar a cabo sus funciones, sin embargo, las dos agencias tienen estrictamente delimitadas sus funciones a fin de evitar la duplicación de esfuerzos.

Ambas agencias tienen la autoridad suficiente para tomar acciones de manera independiente, siempre tratando que sus programas de cumplimiento de las políticas de competencia sean consistentes con las iniciativas de reforma regulatoria. Estas agencias pueden realizar consultas de manera informal a otras agencias gubernamentales sobre la situación en alguna industria o empresa y tienen la capacidad de llevar a cabo sus programas de ejecución de la política de competencia sin la necesidad de pedir la autorización de otras agencias gubernamentales.

Los procesos de ejecución (enforcement) de ambas agencias difieren muy poco. La División Antitrust aparece en las cortes federales como demandante o fiscal, presentando una demanda o acusación convencional, a lo cual, sigue un proceso de juicio o un arreglo antes de la decisión final de un juez federal. En tanto, las quejas de la FTC conllevan a un proceso interno, el cual, lleva a una audiencia similar a un proceso judicial pero ante un juez administrativo (administrative law judge). La idea inicial para llevar a cabo este proceso fue encontrar formas más eficientes para la solución de conflictos referentes a la aplicación de la política de competencia, sin embargo, dicho método no ha probado ser más rápido o menos costoso que la litigación en las cortes federales.⁸⁸

2.1.2 El proceso de regulación actual y su desarrollo a nivel sectorial

Como parte del programa de reforma regulatoria iniciado por la OCDE a principios de los 80's, el gobierno del Presidente Reagan inició un fuerte proceso de desregulación y de mejora en la calidad de las regulaciones existentes.

“En los años setenta, muchos economistas arreciaron sus criticas contra la regulación, tanto de agencias reguladoras como de monopolios públicos y abogaron por una profunda desregulación eliminando o disminuyendo las agencias, acompañada de una privatización de empresas públicas. En los gobiernos de M. Thatcher y R. Reagan se iniciaron sendos procesos de desregulación y privatización. Se eligieron las actividades económicas más reguladas para iniciar la aplicación de estas políticas. Las líneas aéreas, el transporte

⁸⁸ Todo lo referente a la Federal Trade Commission y la División Antitrust del Departamento de Justicia se tomo y resumió de “Background report on the role of competition policy in regulatory reform”, en *Regulatory reform in the United States*, OCDE, París, 1999, pp. 179 – 221.

público, la telefonía, las actividades concesionadas y ciertos servicios bancarios fueron desregulados.”⁸⁹

En tanto, la OCDE señala en su análisis de la reforma regulatoria en Estados Unidos que la expansión del proceso de desregulación de la economía ha removido casi todas las barreras a la entrada, lo cual, ha redundado en mejores resultados en términos de precios para los consumidores, calidad en los servicios y mayores posibilidades de elección. No obstante, el gran proceso de desregulación la OCDE también señala que tomando en cuenta el volumen y detalle de la regulación nacional y el tamaño de la administración regulatoria los Estados Unidos no parecen estar menos regulados que otros países pertenecientes a este organismo. Lo contrastante se encuentra en que generalmente los Estados Unidos están regulados de forma diferente aún cuando los objetivos de las políticas son similares. Dichas diferencias radican en la real independencia y atribuciones con que las están investidas tanto la FTC como la División Antitrust del Departamento de Justicia.⁹⁰

Las regulaciones en Estados Unidos apoyan el dinamismo económico y el ajuste de mercado:

- La postura de política pro-competitiva de los regímenes de regulación federal, apoyados por fuertes instituciones, han significado que los reguladores tiendan a preferir los instrumentos de políticas tales como la regulación social y sugerencias en el manejo del mercado que son neutrales para la competencia sobre la propiedad pública y las regulaciones que la impiden. En los años de la post-guerra, la regulación ha sido usada para establecer condiciones para la competencia más que para reemplazarla.
- La apertura y contestabilidad (contestability) de los procesos regulatorios debilitando los monopolios de información y los poderes de intereses especiales, mientras anima, la actividad empresarial, la entrada al mercado, la confianza del consumidor y la continua investigación para mejorar las soluciones regulatorias.⁹¹

⁸⁹ Ayala, José, *El sector público de la economía mexicana*, FE – UNAM, México, 1999, p. 640.

⁹⁰ OCDE, *Reg.*, op. cit., p. 31.

⁹¹ *Ibid.*, p. 31.

La diferencia con otros países Estados Unidos la encuentra en su amplia experiencia en este tipo de procesos y en las fuertes instituciones de justicia que apoyan a las instituciones reguladoras en la aplicación y ejecución de las políticas de competencia.

Una vez establecidos los anteriores preceptos se procede a realizar una rápida revisión de los sectores como el eléctrico y el gas, además de las telecomunicaciones.

2.1.2.1 El sector eléctrico y el gas

Ambos sectores son regulados por la Federal Energy Regulatory Commission (FERC), dicha agencia fue creada a través del Department of Energy Power Commission Act el 1 de octubre de 1977. Su antecesor, la Federal Power Commission (FPC) se estableció en 1920, fue abolida y se creó la FERC como una nueva agencia heredando la mayoría de las responsabilidades regulatorias de la FPC. La FERC administra las leyes y regulaciones referentes a las hechas claves del sector energético. Ésto incluye la transportación y la venta de gas natural en el comercio interestatal; la regulación de las empresas de electricidad en la venta al por mayor; las licencias, inspección y administración de proyectos hidroeléctricos no federales; los ductos de petróleo; y, la vigilancia de los relacionado con el medio ambiente.⁹²

La FERC utiliza como método de regulación, las recomendaciones que aumenten la competencia en los mercados en donde sea posible, asegurando el acceso a los servicios a un precio razonable y dando una completa consideración a lo ambiental.

Las metas de la comisión se agrupan en tres:

- Regulación de mercados y tarifas, términos y condiciones de los servicios de energía;
- Autorizar y monitorear proyectos de energía; y,
- Administrar y vigilar las acciones de la misma.

A) Sector eléctrico

La regulación del sector eléctrico en los Estados Unidos inició a nivel municipal en 1885, con el uso de licencias para otorgar franquicias. Las municipalidades tenían poco control sobre las tarifas, por ello, se centraban en controlar el número de franquicias. Aunque, en la realidad el número de franquicias no fue bien controlado, en New York para 1887 operaban seis empresas, mientras que en Chicago en 1907, lo

⁹² Resumen elaborado a partir de información tomada de la página de Internet de la FERC: <http://ferc.gov.us>.

hacían catorce. Obviamente, se tenía una pérdida de eficiencia debido a la duplicación en las líneas.⁹³

La regulación a nivel estatal se inició en 1907, cuando los gobiernos de Wisconsin y New York pidieron al legislativo extender el ámbito de las comisiones que regulaban los ferrocarriles e incluir a las compañías de electricidad y gas. En principio, la regulación a nivel federal no fue necesaria porque pocas empresas tenían redes en dos estados, sin embargo, en 1920, se creó la Federal Power Commission cuyo papel era limitado. Únicamente vigilaba lo referente a la transmisión de electricidad a nivel interestatal dejando a las comisiones estatales el control en las acciones regulatorias.

La industria eléctrica se estructura en cuatro componentes: la generación de electricidad, distribución, distribución y la transmisión. Paul Joskow señala, “es muy importante conocer los atributos de la oferta y demanda de electricidad, así como las limitaciones físicas que en esta industria se presentan, para entender la estructura organizacional que ha estado presente en este sector desde el siglo XIX.”⁹⁴

La industria eléctrica norteamericana está verticalmente integrada. Su desempeño, Joskow lo califica de bueno. Entre 1900 y 1970, el promedio de precios cayó rápidamente debido a que la productividad en la industria fue creciente. Entre 1970 y 1980, los precios aumentaron debido al aumento de los precios de energéticos básicos, aumentos en las tasa de interés, el surgimiento de estrictos estándares ambientales e inversiones en plantas nucleares generadoras intensivas en capital. Para mediados de los ochenta y aún durante los noventa, los precios promedio de la energía eléctrica comenzaron a caer. No obstante, el comportamiento de la industria, el mismo autor, sugiere la necesidad de realizar cambios en la industria a fin de evitar ineficiencias presentes en la industria y que serán más evidentes en el largo plazo.⁹⁵

La principal reforma a la que Joskow se refiere es la reestructuración de la industria a fin de introducir una mayor competencia en áreas donde sea posible. Los esfuerzos encaminados a este fin se iniciaron en 1978, con la promulgación del título segundo de la Public Utility Regulatory Act, con la cual, se estimuló la entrada de productores independientes y se estableció la base para la reestructuración de la industria.

El proceso de reformas más importante desarrollado en los últimos años, fue la Comprehensive National Energy Policy Act (EPA) de 1992. Esta ley, fue diseñada para promover el desarrollo de productores de energía independientes, pudiendo elegir el tipo de método de generación, en tanto los precios se determinarán de acuerdo al mercado. Con EPA, se eliminan las barreras y se permite la participación de inversionistas privados en compañías de servicio público como en las que no lo son (utilities and non-utilities).

⁹³ Knittel, C., “The origins of State electricity regulation: revisiting an unsettled topic”, Department of Finance and Economics - Boston University, noviembre de 1999, pp. 2-3.

⁹⁴ Joskow, Paul, “Deregulation and regulation reform in the U.S. electric power sector”, MIT, febrero de 2000, p. 3. En este texto se puede hacer una revisión muy completa de la industria eléctrica norteamericana.

⁹⁵ Joskow, Paul, op. cit., p. 10. Las deficiencias de largo plazo a que se refiere al autor se pueden consultar en el original.

Sin embargo, a pesar de los importantes cambios en los últimos años, la industria aún se mantiene dominada por una estructura de producción verticalmente monopólica, provocando grandes disparidades en los costos lo que sugiere la existencia de ganancias substanciales. Durante los años de la crisis petrolera se implementó una legislación a fin de que surgieran productores independientes quienes si bien han ganado terreno, tienen en su poder una pequeña parte del mercado. En 1992, se implementó la EPA, la cual se espera resulte en la eliminación de la mayoría de las limitantes regulatorias para la generación independiente de energía y con ello conseguir importantes mejoras en la productividad.⁹⁶

No obstante, las mayores atribuciones con las que ahora cuenta la FERC otorgadas a partir de la EPA, la regulación sigue basándose en la mayor parte de los estados en el método de tasa de retorno, aunque en algunos estados se utiliza actualmente el método de precios tope (price cap).

LA FERC en el sector eléctrico

La Comisión regulará la transmisión eléctrica y el tamaño de poder de mercado para:

- Aumentar la eficiencia, la competencia en los mercados de estos servicios; y,
- Aumentar la protección a los consumidores de precios excesivos en la transmisión y discriminación en la oferta del servicio.

Para concluir lo referente al sector eléctrico, la siguiente nota de la OCDE resume desde diversas perspectivas lo que es la industria eléctrica en los Estados Unidos actualmente.

“En el sector eléctrico, los Estados Unidos están apoyándose más en los mercados para lograr los objetivos económicos y sociales, pero el cambio ha requerido nuevas instituciones y políticas complementarias que están aún en transición. Las reformas en este sector apuntan a incentivar la competencia en la generación de energía mediante la disminución de la amenaza de discriminación en el acceso a las redes y por despojo de algunas posesiones de generación. El nivel de competencia en ventas al menudeo está siendo promovido a nivel estatal. Las metas ambientales para el sector se están incrementando a través de mecanismos basados en el mercado, tales como establecimiento de niveles de emisión de SO₂, mientras la eficiencia en la generación de energía “verde” es animada por el uso de mecanismos de mercado para determinar la elección de tecnología, generador y precio. Incrementar el papel de los mercados ha requerido la experimentación con nuevas instituciones –sistema independiente de instituciones– para salvaguardar la competencia, otras opciones están siendo examinadas, tales como las compañías de transmisión. La

diversidad de estructuras estatales ha promovido rápidamente la innovación y el aprendizaje en regímenes regulatorios y ha promovido la reforma por un estándar de buen desempeño. La estructura federal ha complicado la reforma, porque el ámbito de una regulación eficiente, como es el ámbito de muchos mercados de electricidad, se extienden más allá de los límites estatales. Como la elección se expande es necesaria la protección al consumidor. Algunos estados han respondido con iniciativas para informar a los consumidores sobre sus nuevos derechos.”⁹⁷

B) Sector de gas

Aunque el uso de gas natural en los Estados Unidos data del siglo XIX, el uso de este combustible como fuente de energía a gran escala se da hasta mediados del siglo XX.

La estructura actual de la industria del gas natural se compone de tres partes: productores, los gasoductos y los distribuidores. Los productores se encargan de extraer el gas del subsuelo y realizan lo que se conoce como primeras ventas; los encargados de los gasoductos compran el gas y lo envían a las compañías distribuidoras. Los distribuidores hacen llegar el gas hasta los consumidores finales (industriales, comerciales y residenciales). A diferencia de la industria eléctrica en la industria del gas natural no existe una integración vertical y en caso de existir no domina el mercado.⁹⁸

El sector de producción de gas natural es considerado como competitivo y fue desregulado mediante la Natural Gas Policy Act de 1978. Las actividades relacionadas con los gasoductos así como la distribución debido a su carácter interestatal son reguladas por la FERC. Para la regulación de estas actividades generalmente se utiliza el método de tasa de rendimiento.

La OCDE en su informe sobre la reforma regulatoria en los Estados Unidos destaca, “la estructura regulatoria en esta industria no excluye la política de competencia sino que coexiste con ella y las cortes han instruido a los reguladores para incluir la política de competencia en la aplicación de los criterios de interés público.”⁹⁹

El papel de la FERC en la industria del gas natural

La comisión regulará los gasoductos para:

⁹⁶ Para un amplia revisión a nivel sectorial por país, las obras de la OCDE son la referencia inmediata, *The OECD review on regulatory reform*, vol. I y II, París, 1997.

⁹⁷ OCDE, *The OECD*, op. cit., p. 32.

⁹⁸ Knittel, C., “Regulatory imperfections in the electricity and natural gas industries: evidence from the pricing and the investment decisions of single and multi-product electricity firms”, Department of Finance and Economic- Boston University and Energy Institute -University of California, septiembre de 1999, p. 5.

⁹⁹ OCDE, *The OECD*, op. cit., p. 206.

- Asegurar que el servicio de transportación de los gasoductos apoye la eficiencia en los mercados competitivos;
- Proteger a los consumidores de tasa excesivas en las transportación y discriminación de servicio; y,
- **La comisión regulará los gasoductos de gas natural para asegurar una capacidad adecuada y confiable, además de servicios flexibles disponibles en los sistemas de transportación de gas natural.**

2.1.2.2 Sector telecomunicaciones

El primer antecedente de políticas de regulación y competencia importante en el sector, se puede ubicar a principios de los años 60's, cuando se inició el proceso de desintegración de la empresa ATT. Esta empresa tenía un monopolio en la manufacturación de equipos telefónicos y en la prestación del servicio de larga distancia, además, controlaba cerca del 80% del servicio local a través de sus subsidiarias. ATT mantuvo su monopolio restringiendo el servicio de interconexión de sus competidores a sus redes y disminuyendo sus tarifas, situación por mucho tiempo apoyada en la forma de actuar de la Federal Communications Commission (FCC), cuyo comportamiento inhibía la entrada de otras empresas a la industria.¹⁰⁰

La desregulación del sector ha sido gradual desde los años 60's y 70's, sin embargo, un hecho determinante fue el establecimiento de una investigación por conductas anticompetitivas iniciado por la División Antitrust del Departamento de Justicia contra ATT, lo que sirvió para eliminar el monopolio de dicha empresa. La investigación concluyó en 1982, se ordenó la desintegración ATT para el primero de enero de 1984. A partir de este hecho, se logró abrir el mercado interestatal a la competencia y desregular la provisión de equipo telefónico. ATT fue confinada a proporcionar los servicios telefónicos nacionales e internacionales de larga distancia y a manufacturar equipos telefónicos. Las subsidiarias de la empresa (Compañía Regional Bell (CRB)) fueron restringidas a brindar el servicio dentro de sus mercados locales. Como resultado de la desregulación, el mercado ya no es

¹⁰⁰ Armstrong, Cowan y Vickers, *Regulatory Reform. Economic Analysis and British Experience*, MIT Press, Cambridge, 1994, pp. 211-212.

dominado por una sola empresa, hay compañías importantes en el sector como MCI y Sprint, la participación de ATT en el mercado para 1996 había disminuido a 56.7%.

La Federal Communications Commission (FCC) regula los precios y la entrada al mercado a nivel interestatal, el servicio local es regulado a nivel estatal. La FCC, es una agencia de gobierno independiente, fue establecida en 1934 mediante el decreto de la Ley de Comunicaciones, su jurisdicción comprende un nivel federal y se encarga de regular las comunicaciones interestatales e internacionales de radio, televisión, satélite, cable y circuito. A partir de 1989, la FCC empezó a utilizar como método de regulación en el servicio de larga distancia los precios tope; para el servicio local, el método entró en vigor en 1990 (aunque se combinaron los precios tope y el método de tasa de rendimiento).

En los últimos años, el proceso de desregulación se ha visto reforzado por la rápida evolución de las tecnologías, combinado con fuertes políticas de competencia y reformas regulatorias, además, la apertura del servicio de larga distancia a la competencia. La Ley de Telecomunicaciones (Telecommunications Act) de 1996, sirvió para eliminar las barreras a la entrada, pero la regulación de precios se ha mantenido sin cambio, basándose en una tasa de rendimiento de acuerdo a los criterios establecidos por la FCC.

“Los retos de la regulación en este dinámico campo son: la extensión de la competencia a los mercados locales y el diseño de regímenes consistentes con la convergencia de las telecomunicaciones y la transmisión. La reforma regulatoria y la aplicación de la ley de competencia han facilitado a un nivel extraordinario la innovación, transformando la industria, estimulando nuevos productos e incrementando las elecciones del consumidor, con significantes efectos positivos para toda la economía. Los recientes acuerdos de la World Trade Organization (WTO) y sus resultados han demostrado los vínculos entre liberalización doméstica y apertura internacional de mercados. La extensión de la apertura de los mercados a un nivel local ha presentado dificultades. La Ley de Telecomunicaciones de 1996 creó tres rutas de entrada a los nuevos competidores -venta, desmembramiento y separación de las instalaciones- pero la litigación retrasó su instrumentación y la competencia no ha sido desarrollada rápidamente.”¹⁰¹

¹⁰¹ OCDE, *The OECD*, op. cit., p. 33.

2.2 EL REINO UNIDO

2.2.1 Antecedentes

Al igual que los Estados Unidos, el Reino Unido tiene una amplia experiencia en procesos regulatorios. Desde el siglo XIX, hubo algunos intentos por crear cuerpos encargados de llevar a cabo el proceso regulatorio, sin embargo, eran independientes del gobierno y no tenían ningún vínculo con el parlamento, y por tanto, ningún poder de coerción. También, se intentó crear algunas medidas de protección al consumidor. Una mayor necesidad de regulación se vio impulsada por el fuerte proceso de industrialización y urbanización, junto a estos procesos se desarrolló la industria ferroviaria y la oferta masiva de agua, gas y electricidad, industrias en las cuales la competencia no era factible y por lo tanto eran sectores manejados por el sector público, regulando precios y la calidad de los servicios.

Para el siglo XX, el punto más alto en el proceso de regulación se alcanzó a finales de los años 70's. La regulación había ido creciendo debido a factores como la percepción del papel del Estado después de la Segunda Guerra Mundial, el crecimiento de varios mercados y los avances tecnológicos en varias industrias.

Para finales de los 70's, se presentó un importante proceso de desregulación. Durante la administración de Margaret Thatcher, se dio una fuerte ola de privatizaciones de empresas públicas, lo cual requirió el desarrollo de nuevas estructuras regulatorias más acordes con la nueva situación y del desarrollo de políticas de competencia especialmente en las industrias consideradas relevantes tales como las de bienes públicos.

Anthony Ogus señala que durante la administración de Margaret Thatcher se dio un proceso de reducción de la intervención estatal en la economía y se concedió gran importancia al mecanismo de mercado.

“La reafirmación de la fe en la eficiencia de los mercados competitivos y el compromiso de controlar el gasto público y limitar el sector público en general (obviamente) tuvieron un impacto muy significativo en las políticas de regulación.”¹⁰²

2.2.2 El proceso de regulación actual y la regulación a nivel sectorial

La principal forma de regulación en el Reino Unido es el control de precios. Generalmente se utilizaba el método de la tasa de rendimiento pero debido a los cambios en la economía de ese país, la necesidad de encontrar un método más apropiada de regulación de precios fue creciente. Se pensó que el método hasta entonces utilizado era inadecuado a las nuevas características de la economía. El método propuesto fue el de precios tope mejor conocido como RPI – X, este método consiste en la utilización del índice general de precios (Retail Price Index), donde X, representa una estimación del aumento en la productividad de la empresa y es fijado por el regulador, los factores que se toman en cuenta para determinar X son: el costo del capital, el capital base, el crecimiento de la demanda, las expectativas de mejoras en la productividad y el uso de información de referencia o estándar. Los factores X determinan la tasa de crecimiento de los precios reales en el tiempo.

Esta forma de establecer los precios se creyó más conveniente pues incentiva la eficiencia en costos, su implementación presenta una mayor facilidad y al hacer uso del índice general de precios y no el de una industria en particular, se dificulta su manipulación y la captura del regulador.

El método de regulación de precio antes descrito es utilizado en sectores como las telecomunicaciones, el sector eléctrico, el gas y el agua.

La Competition Commission (CC)

La Comisión de Competencia es un cuerpo independiente establecido por la Competition Act de 1998. La CC, reemplazó a la Monopolies and Merger Commission (MMC) en abril de 1999. La CC, tiene dos funciones distintas: una es el tomar y llevar a cabo las funciones de la MCC sobre las averiguaciones referentes a los monopolios,

¹⁰² Ogus, Anthony, *Regulation. Legal form and economic theory*, Clarendon Press, Oxford, 1994, p. 11.

fusiones y a la regulación económica de las empresas de bienes públicos que llevan a cabo otras autoridades de competencia. La segunda función, se refiere al establecimiento de los Tribunales de Apelación en contra de las decisiones de la Dirección General de Libre Comercio (Director General Fair Trading) y los reguladores de bienes público al infrincimiento de las prohibiciones contenidas en las leyes referentes a los acuerdos anti-competitivos y el abuso de posición dominante en un mercado. En la tabla 2.2 se pueden observar algunas de las cuestiones que la CC se encarga de llevar a cabo.

Tabla 2.2 ¿Qué es lo que la Competition Commision investiga?

TIPO DE AVERIGUACIÓN	LEGISLACIÓN	REFERENCIA REALIZADA POR:
<u>Monopolio</u>	Fair Trading Act 1973	Director General of Fair Trading, Secretary of State or certain Utility Regulators
<u>Fusiones</u>	Fair Trading Act 1973	Secretary of State
<u>Prácticas anticompetitivas</u>	Competition Act 1980	Director General of Fair Trading or certain Utility Regulators
<u>Telecomunicaciones</u>	Telecommunications Act 1984	Director General or Telecommunications
<u>Gas</u>	Gas Act 1986 and 1995 Gas (N Ireland) Order 1996	Director General of Gas Supply Director General of Gas Supply for Northern Ireland
<u>Agua</u>	Water Industry Act 1991	Director General of Water Services
<u>Electricidad</u>	Electricity Act 1989 Electricity (N Ireland) Order 1992	Director General of Electricity Supply Director General of Electricity Supply for Northern Ireland
<u>Ferrocarriles</u>	Railways Act 1993	Rail Regulator
<u>Fusiones en la industria del agua</u>	Water Industry Act 1991	Secretary of State
<u>Aeropuertos</u>	Airports Act 1986 Airports (N Ireland) Order 1994	Civil Aviation Authority Civil Aviation Authority

Fuente. Competition Commission, 1999.

2.2.2.1 El sector telecomunicaciones

En Inglaterra, las telecomunicaciones fueron la primera industria pública de redes (network) en ser privatizada. Hasta 1981 la British Telecom (BT) mantuvo un monopolio en todos los servicios de operación de las redes telefónicas y en casi todos los aspectos de la oferta de aparatos telefónicos. En el mismo año el monopolio legal de la BT fue abolido a través de la British Telecommunications Act, además, se otorgó una licencia a la empresa Mercurio para operar redes de telecomunicación en todo el país.

En 1982, el gobierno planteó las intenciones de venta del 51% de la British Telecom y la creación de un cuerpo regulador denominado Office Telecommunications (Of tel), aunque su funcionamiento fue oficial hasta 1984. El gobierno decidió privatizar la BT como una empresa integrada y dominante, la principal razón de esta decisión fue el deseo del gobierno de realizar una rápida privatización. La condicionante para mantener a la empresa integrada fue la separación de la contabilidad de cada una de las unidades que la integran.

En 1983, el gobierno decidió aceptar las recomendaciones del ex-presidente de la MMC, el profesor Littlechild, para adoptar el método RPI – X en la regulación de los precios del sector telecomunicaciones. Otro cambio significativo, se presentó 1991, cuando por medio de la publicación del documento *The duopoly review white paper competition and choice: telecommunications Policy for the 1990s*, el Departamento de Comercio e Industria puso fin a la situación de duopolio mantenida por British Telecom y Mercurio. No obstante la entrada de nuevas compañías al mercado incluyendo extranjeras, la BT sigue siendo la firma dominante con el 95% del ingreso por llamadas locales y el 75% en cuanto a líneas comerciales, ambas cifras para 1994.¹⁰³

La Of tel

la Oficina de Telecomunicaciones (Of tel) es el regulador de la industria en el Reino Unido. Fue creada en 1984, al promulgarse la Ley de Telecomunicaciones de ese mismo año, es un departamento no ministerial y es independiente. La principal forma de regular de la Of tel es monitoreando los precios y ejecutando las condiciones establecidas en todas las licencias otorgadas.¹⁰⁴

¹⁰³ La información sobre el sector de las telecomunicaciones en el Reino Unido fue tomada en su mayor parte de Armstrong, Cowan y Vickers, op. cit., capítulo 7 sobre telecomunicaciones.

¹⁰⁴ La información que a continuación se presenta fue tomada de la página de Internet de la Of tel, <http://www.of tel.Gov.Uk>

Las funciones desempeñadas por la Oftel de forma muy concreta y de acuerdo a lo establecido en la Ley de Telecomunicaciones de 1984, son las siguientes:

- Asegurar que los poseedores de licencias cumplan con las condiciones establecidas en las mismas.
- Iniciar la modificación de las condiciones de licencia, ya sea por un acuerdo con el poseedor de la misma o de según lo dispuesto por la MMC y el Director General de asuntos de Comercio en referencia al cumplimiento de la legislación de competencia - bajo la Fair Trading Act de 1973 y la Competition Act de 1980– en relación a las telecomunicaciones.
- Obtener información y realizar publicaciones que ayuden a los usuarios a considerar leyes y reglamentos, sobre servicios o aparatos de telecomunicaciones.

Además, a través de su director general debe:

- Promover los intereses de los consumidores; mantener y promover una competencia efectiva; asegurar que los servicios serán proveídos eficientemente; promover la investigación y el desarrollo; habilitar a las compañías del Reino Unido para que puedan competir efectivamente en el exterior.

Las metas de Oftel se enfocan a la ayuda al usuario para que éste pueda obtener el mejor trato posible en términos de calidad, elección y valor de su dinero. Todo esto a través de mantener una efectiva competencia provocando que los operadores ofrezcan a los usuarios un mayor conjunto de servicios y mejores precios.

En 1998, la Oftel sufrió algunas modificaciones a fin de hacer de ella una institución más flexible y con mayor capacidad de reacción acorde con los rápidos avances tecnológicos presentes en el sector.

2.2.2.2 Electricidad y gas

A) Sector eléctrico

El sector se compone de cuatro actividades básicas: generación, transmisión, distribución y venta final. Todas estas actividades durante mucho tiempo estuvieron en manos del Estado, sin embargo, esa situación ya se ha modificado mediante procesos de privatización.¹⁰⁵

El hecho más importante antes de la privatización de este sector fue la nacionalización del mismo en 1947. Este suceso fue importante al permitir la creación de una industria centralizada y responsable de la generación y oferta de energía, obviamente también un monopolio. Los años siguientes fueron de importantes procesos de reorganización. En 1983, se presentó una importante medida de regulación, se decretó la Ley de Energía, con la cual se empezaba a desintegrar el monopolio en generación y transmisión, además, se hizo obligatoria la publicación de tarifas. En realidad, no se generó mayor competencia, debido a que el acceso a las redes continuó restringido.

En 1988, el Departamento de Energía anunció las intenciones del gobierno de privatizar el sector eléctrico como parte de la reforma regulatoria, los puntos clave son:

1. Separación vertical entre las actividades de generación y transmisión;
2. Desintegración horizontal y liberalización de la generación;
3. Crear una estructura regional para la distribución y venta al detalle; y,
4. Fase de liberalización de la venta al detalle.¹⁰⁶

La nueva estructura entró en vigor en 1990, después de importantes negociaciones y arreglos sobre la nueva estructura regulatoria y contractual. La reforma es comparada por Armstrog, Cowan y Vickers con la desintegración de ATT en los Estados Unidos. La Central Electricity Board (CEBG) empresa propiedad del Estado fue separada en tres compañías: National Grid Company, propietaria de la principal red de transmisión; y dos compañías propietarias de la mayoría de las estaciones de energía, National Power y PowerGen.

Al igual que en las telecomunicaciones, el método para regular los precios es el RPI – X, aunque, la aplicación de este método no es uniforme en las cuatro actividades, cada una tiene un factor X diferente, lo cual resulta obvio si se consideran los factores utilizados para determinar el factor X (relacionados con la productividad), variable diferente en cada una de las cuatro actividades.

¹⁰⁵ Además del cap. 8 de Armstrong, Cowan y Vickers sobre la industria eléctrica, se puede consultar el documento de Michel Webb, "Power sector reform and regulation", presentado en el seminario sobre regulación económica organizado por la Comisión Reguladora de Energía en la Ciudad de México en 1998.

¹⁰⁶ Armstrong, Cowan y Vickers, op. cit., p. 279.

El aparente éxito de los esquemas RPI – X para la British Telecommunications fue seguido de la aplicación de esquemas similares en la industria del gas en 1986, los aeropuertos en 1987, agua en 1989 – 90 y electricidad en 1990.¹⁰⁷

De acuerdo a la OCDE, la utilización del método de RPI –X, para fijar los precios en todas las actividades que comprende el sector eléctrico influye para que los precios reales se reduzcan en un porcentaje igual a X.

La Offer

La Oficina de Regulación Eléctrica o del sector eléctrico es una agencia independiente creada por la Ley de Electricidad de 1989, su fin es regular la oferta de energía eléctrica.¹⁰⁸

Entre sus funciones se encuentran la siguientes:

- Asegurar que todas las demandas razonables por electricidad sean conocidas; asegurarse de que los poseedores de licencias sean capaces de financiar sus actividades; promover la competencia en la generación y oferta de electricidad; proteger los intereses de los consumidores haciendo respetar los precios establecidos, la oferta de energía y la calidad de los servicios proporcionados; promover la eficiencia económica entre los oferentes de energía; hacer cumplir las condiciones de las licencias y lo establecido en la Ley de Electricidad; determinar ciertos tipos de disputas entre los consumidores y los oferentes del servicio; vigilar el desarrollo de la competencia y las actividades de los poseedores de licencias y lo referente a prácticas anti – competitivas por parte de la Comisión de Competencia; establecer estándares desempeño para aspectos de servicio al cliente y la promoción del uso eficiente de la electricidad; establecer y publicar los cargos máximos para la reventa de electricidad; publicar información y avisos para beneficio de los consumidores.

¹⁰⁷ Ibid., p. 168.

¹⁰⁸ La información sobre este organismo fue obtenido de su página de Internet, www.offer.gov.uk. Es importante destacar que el sector eléctrico y el de gas son regulados en la actualidad por un solo ente denominado Ofgem, tal situación no modifica el contenido de la tesis porque esta agencia cuenta con una división para regula la industria eléctrica y la del gas, las acciones desempeñadas son las mismas que la descritas aquí para la Offer y la Ofgas.

La Offer utiliza el método de precio RPI-X en aquellas partes de la industria donde la competencia no es plena o donde no está contemplada (especialmente generación nuclear, ya que estas plantas permanecen en manos del gobierno). Este método de control impide que el precio promedio se eleve por encima de cierto factor X inferior a la inflación, se busca proteger al consumidor pero al mismo tiempo fomentar la eficiencia e incentivar a las empresas al permitirles conservar las ganancias producto de la reducción de costos a lo largo del periodo de control de precios. El control del nivel de precios requiere de una estimación del ingreso suficiente para financiar la operación de un negocio bien manejado, incluyendo un nivel adecuado de ganancia para los accionistas. Además, los precios establecidos deben conducir al desarrollo de la competencia pero no sólo en áreas de por sí competitivas sino incluso en áreas que lo son potencialmente. La red de transmisión en Inglaterra y Gales pertenece a la National Grid Company, por lo tanto, el ambiente no es propicio para el desarrollo de la competencia, para establecer los precios se fijó un factor X igual a cero en 1990, cuando se privatizó la industria. En julio de 1992, el factor se incrementó y se mantuvo en $X=3$ durante cuatro años. En octubre de 1996, se revisaron los precios y se estableció que hasta el 1° de abril de 2001, el factor X sería igual a 4.

En cuanto a la distribución de electricidad cada compañía opera en su propia región y la competencia directa es poco factible. El factor X en 1990, era negativo, permitiendo incrementos en el ingreso promedio superiores a la inflación. Entre 1995 y 1996, se revisaron los controles de precios y se presentó una disminución del ingreso real entre el 11 y 17% en 1995/96 y de entre 10 y 13 % en 1996/97. La Offer y los poseedores de licencias de distribución determinaron el nivel de X en 3 buscando disminuir los precios entre un 10 y 13 por ciento en el periodo 96/97 a 2000. La Offer realiza un proceso de revisión de los controles de precios en Inglaterra, Escocia y Gales. En 1999, se publicaron los controles de precios que entrarán en vigor en abril del 2000, al finalizar el periodo de los ahora existentes. En cuanto a la venta final, los oferentes se encargan de comprar la energía a los generadores y ofrecerla a los consumidores vía transmisión y distribución. En Inglaterra y Gales, se limita el control de precios para que no se incremente más que la inflación, antes de 1998 el factor X se estableció en 2 y para ese año se llevo a cabo una revisión, lo que requirió una reducción en los precios reales del 3% en 1999, se pretende que esta situación de disminución en los precios continúe, para lo cual se está introduciendo competencia .

“El Reino Unido comenzó las reformas a la industria eléctrica en 1988 con el fin de aumentar la competencia y la participación del sector privado. Segmentaron la industria en las etapas de generación, transmisión y distribución, para después dividir la capacidad de generación en tres empresas, de las cuales dos fueron privatizadas (sólo la de energía nuclear siguió siendo de propiedad pública). El precio de la electricidad se basa en un mercado de oferta y demanda, y las etapas de transmisión y distribución se regularon mediante el uso de precios tope. Como resultado, entre 1990 y 1998, las tarifas industriales disminuyeron un 12.3% y las residenciales un 3.7%. Adicionalmente, las compañías generadoras lograron duplicar su productividad laboral.”¹⁰⁹

B) Sector del gas

En 1948, la industria estaba fragmentada en 1046 compañías bajo control privado o municipal. La Gas Act de ese mismo año amalgamó esas compañías en 12 comités de área y se creó el Gas Council.

En los 50's y 60's, tres desarrollos tecnológicos facilitaron la reestructuración de la industria. Primero, el incremento en el precio del carbón estimuló el desarrollo de tecnologías para producir gas. Segundo, el gas natural licuado empezó a ser importado, principalmente de Argelia y fue distribuido vía pipas de alta presión. Tercero, el más importante fue el descubrimiento sustancial de reservas de gas natural bajo el Mar del Norte en 1965, lo que permitió implementar un programa masivo de conversión de la maquinaria para funcionar usando gas natural y para la construcción de un sistema nacional de transmisión de alta presión para transportar el gas a los comités de área.¹¹⁰

En 1972, con la promulgación de la Gas Act, se cambió el nombre del Gas Council por el de British Gas Corporation (BGC). Pero los primeros pasos hacia la liberalización del mercado de gas se presentaron hasta 1982, mediante la Oil y Gas Act promulgada ese mismo año, Armstrong, Cowan y Vickers señalan: el Secretario de Estado para Energía Nigel Lawson declaró: las fuerzas de mercado deben tener un mayor papel en la asignación de recursos en el sector energético y la ley de 1982 es parte de esta filosofía.

La Ley de Gas de 1986, fue la base para la privatización de la BG, además estableció la Office of Gas Supply (Ofgas). Cuando la British Gas (BG) fue privatizada, el gobierno decidió no reestructurar la empresa. La BG se mantuvo como un monopolio incumbente para la transportación y la venta final, y fue el único comprador de gas a los productores del Reino Unido. La BG se enfrentó a los precios tope en el mercado para pequeños consumidores mientras en el mercado para grandes no existía

¹⁰⁹ OCDE, “Application of competition policy to the electricity sector”, Paris,1997, en Fernández, Kalifa y Quintanilla, “La participación privada en la industria eléctrica: experiencia internacional y el caso de México”, CADE, Documento de Investigación núm. 6, México, marzo de 1999, p. 14.

¹¹⁰ Armstrong, Cowan y Vickers, op. cit., p. 252 – 253.

regulación explícita. Poco tiempo después de la privatización, la política de precios de la BG en el mercado para grandes consumidores fue criticado en el reporte de 1988 de la MMC, varios remedios fueron propuestos para regular su conducta. Una investigación más profunda de la Office of Fair Trading (OFT) en 1991, sugirió que la regulación de la conducta no tenía el objetivo de incrementar la competencia y propuso que la estructura de la industria debía ser cambiada en particular se recomendó separar la transportación y el almacenaje. A partir del reporte de la OFT, la competencia en el mercado para grandes consumidores ha crecido rápidamente pero también el desacuerdo entre el regulador de la industria y la BG sobre el futuro de la regulación y de la competencia. La OFT recomendó en 1993 a la BG separar sus empresas de transportación de las de venta; eliminar progresivamente el monopolio de franquicias sobre pequeños usuarios y en compensación relajar los precios tope parcialmente.

Desde la privatización han habido cuatro principales desarrollos regulatorios: primero, el precio tope en las tarifas de mercado fue revisado y la nueva fórmula comenzó a operar a finales de 1992. Segundo, apenas después de la privatización la política de precio de la BG en el mercado no tarifario fue referido a la MMC por la OFT. El mercado no tarifario había permanecido desregulado en la privatización pero pronto llegó a ser claro que la política de precios discriminatoria aplicada por la BG en este mercado era un impedimento para el desarrollo de la competencia. Tercero, en 1991 la OFT revisó el reporte de la MMC sobre el crecimiento de la competencia desde 1988 y recomendó un grado de separación vertical de la BG además diseñó otras políticas para facilitar la competencia en el mercado no tarifario. Cuarto, los argumentos sobre la instrumentación de las propuestas de la OFT permitieron una segunda sugerencia de la BG a la MMC en 1992, que resultó en recomendaciones más radicales para la reforma estructural.¹¹¹

La Ofgas

Es el regulador independiente del gobierno para la industria del gas en el Reino Unido, Creado por la Gas Act de 1986. La Ofgas fija los precios de British Gas donde es un monopolio, monitorea sus niveles de servicio y protege los intereses de los consumidores de gas. Según la Gas Act de 1995, Ofgas es ahora responsable de asegurar la competencia entre los proveedores de gas doméstico, emitir las licencias a las compañías de transporte, embarque y suministro de gas, su directorio técnico establece las regulaciones sobre la calidad y valor calórico del gas, aprueba y valida los medidores de consumo y examina las quejas sobre los mismos.¹¹²

La competencia permite a los consumidores elegir entre varios a su proveedor de gas; las compañías de gas competirán en precio y servicio, permitiendo a los consumidores cubrir

¹¹¹ Armstrong, Cowan y Vickers, op. cit., p. 258.

¹¹² La información que a continuación se presenta fue tomada de la página de Internet de la Ofgas, www.Ofgas.gov.uk.

mejor sus necesidades, además, las compañías ofrecerán significativas reducciones de precios.

Las compañías deben cumplir con los siguientes lineamientos:

Ofrecerán gas a cualquier persona conectada a la tubería de gas en el área de licencia cuando ésta lo solicite; ofrecerán diversas formas para que los consumidores paguen el servicio y además, las compañías deberán proveer servicios especiales a pensionados, enfermos crónicos o discapacitados. Estos servicios incluirán ayuda y asesoría para el uso seguro del gas.

La competencia se ha ido introduciendo por etapas permitiendo asegurar que los arreglos -cambios de proveedor- se den fácil y tranquilamente. Al final del proceso se habrán puesto en competencia más de 153 millones de contratos entre proveedores y consumidores.

2.2.2.3 Agua

Es importante destacar que las características de este sector son indudablemente de monopolio natural y las mejoras tecnológicas son demasiado lentas en comparación con otros sectores.

Lo más conveniente es la coordinación de los asuntos económicos con los ecológicos a fin de que las decisiones tomadas no causen ineficiencias que no reflejen los verdaderos costos de este sector.

La Ofwat

Es la oficina encargada de vigilar la industria de agua y drenaje en Inglaterra y Gales. Sus obligaciones generales están determinadas por la Water Industry Act de 1991. Ofwat busca promover la eficiencia y la economización del agua, los precios que fija implican

fuertes objetivos de eficiencia para las empresas, se utiliza el método (RPI-X), en este caso como mínimo cada diez años el factor X debe ser revisado. La Ofwat monitorea la calidad de los servicios, comparando el desempeño entre compañías, entre sus metas de eficiencia e inclusive las compara con otros sectores.¹¹³

Algunas de la funciones de la Ofwat son las siguientes:

- Vigilar que los servicios de agua y drenaje se lleven a cabo apropiadamente.
- Que las compañías proveedoras tengan capacidad financiera, especialmente para el logro de tasas de retorno de capital razonables.
- Vigilar que ninguna preferencia o discriminación en la determinación de cargos y la prestación de servicios sea mostrada.
- Brindar protección a los consumidores.
- **El organismo regulador del suministro de agua tiene además un deber explícito con el medio ambiente, consistente en mantener y/o ampliar la flora, fauna y los caracteres geológicos y fisiográficos de interés.**

2.3 AUSTRALIA

2.3.1 Antecedentes

Australia, como otros países, ha experimentado en los últimos 30 años un considerable cambio estructural:

- **A nivel nacional por lo cambios en la composición sectorial del producto interno bruto;**
- **A nivel regional por los cambios en la composición del empleo en las ciudades y regiones del país;**

¹¹³ La información sobre la Ofwat que a continuación se presenta se tomó de su página de Internet, www.ofwat.gov.uk.

- Por las diferentes características de las regiones (como son la densidad de población, la diversidad económica), lo cual, las hace más ó menos susceptibles a los cambios; y,
- Por los efectos en las actividades de las empresas.¹¹⁴

Dichos cambios han implicado la modificación de la actuación gubernamental en la actividad económica. Durante los últimos 25 años, se han reducido los niveles de asistencia y protección gubernamental a la industria y la agricultura. Los resultados han sido mixtos, mientras algunas industrias han tenido malos resultados, otras han logrado mejoras en la eficiencia y se ha incentivado el crecimiento. Además, deben considerarse los procesos de reforma de los monopolios públicos. Las reformas han propiciado la necesidad de crear de organismos encargados de fomentar la competencia o bien llevar a cabo la regulación en las actividades donde sea necesario.

2.3.2 El proceso de regulación actual y su desarrollo sectorial

La Trade Practices Act, Prices Surveillance Act y la Australian Competition and Consumer Commission (ACCC)

La política de regulación y promoción de la competencia en Australia, se sustentan en la Trade Practices Act de 1974 y la Surveillance Prices Act de 1983.

Los principales objetivos de la primera desde su creación han sido: prevenir las conductas anti – competitivas mediante el fomento de la competencia y la eficiencia de las empresas, lo cual resultará en un mayor conjunto de posibilidades de elección para los consumidores (incluso para las mismas empresas cuando ellas sean compradoras) en precio, calidad y servicio. Además, tiene como misión salvaguardar la posición de los consumidores en los contratos con los productores y vendedores, sin olvidar los contratos entre empresas.¹¹⁵

Las partes más destacadas de la ley son: a) la parte IV, se refiere a las prácticas anti – competitivas; y b) la parte V, referente a la prácticas de comercio inequitativas y los monopolios naturales.

Los principales tipos de conducta anti – competitiva prohibidos por la Trade Practices Act son: acuerdos anti – competitivos y excluyentes, incluyendo boicots y fijación de

¹¹⁴ Productivity Commission 1999, *Impact of competition policy reforms on rural and regional Australia, Draft report*, Canberra,1999, p. 40. Documento obtenido en Internet en la siguiente dirección: <http://www.pc.gov.au/inquiry/compol/index.html>.

¹¹⁵ The Australian Competition and Consumer Commission, *Its role and functions*. Tomado de la página de Internet de la ACCC, www.accc.gov.au.

precios; mal uso del poder de mercado con propósitos de eliminar o dañar a un competidor, evitar la entrada al mercado o evitar conductas competitivas; tratos exclusivos que aminoren la competencia; y, las fusiones y adquisiciones que atenúen la competencia en el mercado.

La protección al consumidor destaca los siguientes puntos: búsqueda de una competencia equilibrada para proteger al consumidor; los consumidores tienen derecho a contar con la más completa y verídica información al adquirir un bien o servicio; y, se establece la existencia de condiciones y garantías en las transacciones entre consumidores y productores.

La Prices Surveillance Act, tiene tres objetivos principales:

- 1) Vetar propuestas de cualquier organización para el incremento de precios cuando los aumentos se consideran dañinos al bienestar social.
- 2) Mantener investigaciones de prácticas de precios y los asuntos relacionados.
- 3) Monitorear los precios, costos y beneficios de una industria o empresa y reportar sus resultados al Ministro.

Sin embargo, a pesar de la promulgación de la Trade Practices Act y de la Prices Surveillance Act, no se creó un órgano encargado de vigilar expresamente el cumplimiento de dichas leyes. En noviembre de 1995, por medio de la Competition Policy Reform Act, se creó la Australian Competition and Consumer Commission (ACCC) y el National Competition Council (NCC). Este último, se encarga de vigilar y asesorar a la Commonwealth en el progreso de las reformas de la Política Nacional de Competencia (NCP).

La formación de esos organismos fue un paso importante en la implementación del programa de reforma de la política nacional de competencia creado por el Council Prices Surveillance Act.

La ACCC, fue creada para administrar la Trade Practices Act y la Prices Surveillance Act. Bajo el programa de reforma de la política nacional de competencia, la Trade Practices fue enmendada para que junto con la aplicación de la legislación de los Territorios en materia de regulación y política de competencia, sus prohibiciones de conductas anti - competitivas se aplicarán virtualmente en todas los negocios de Australia. La Trade Practices Act cubre prácticas inequitativas y anti – competitivas en los mercados; fusiones o adquisiciones de compañías y productos que signifiquen impedimentos a la competencia. La ACCC es la única agencia nacional encargada de tratar los asuntos referentes a la competencia y con capacidad para hacer cumplir la

Trade Practices Act y las legislaciones asociadas con la aplicación territorial. Trabaja conjuntamente con la Consumer Affairs Division of Treasury y las agencias estatales y territoriales para brindar protección al consumidor.¹¹⁶

¿ Qué es la Política Nacional de Competencia?

La NPC es un conjunto de reformas acordadas por los gobiernos de los estados y territorios de la Commonwealth bajo un acuerdo intergubernamental firmado en abril de 1995. Esas reformas son:

- Vigilar los precios de ciertas empresas del gobierno;
- Neutralidad competitiva entre los empresas importantes del gobierno y los competidores del sector privado;
- Reforma de los monopolios de bienes públicos de los estados y de la Commonwealth;
- Revisión de legislación que limite la competencia;
- Extensión de las reglas de conducta competitiva de la Trade Practices Act de 1974 a todos los negocios y profesiones, ya sean públicas o privadas; y,
- Continuación de los compromisos de reforma en los sectores de gas, electricidad, agua y transporte carretero acordados por el Council of Australian Government.

En resumen, la NPC se refiere a las políticas que intentan fomentar la competencia. La noción fundamental es que una mayor competencia usualmente crea incentivos para mejorar el desempeño económico. En la medida que ésto se logre los niveles de ingreso, empleo y de vida aumentarán. Sin embargo, existen actividades donde no es conveniente promover la competencia, situación considerada por la NPC, por lo que, la NPC limita la competencia donde se muestre la existencia de un interés público.¹¹⁷

La NPC ha extendido la competencia a áreas de la economía antes dominadas por monopolios públicos a fin de que los beneficios de la competencia lleguen a la mayor parte de población.

2.3.2.1 Electricidad y gas

A) Electricidad

¹¹⁶ The Australian Competition and Consumer Commission, op. cit.

Sobre la base de la NPC y los acuerdos intergubernamentales se han dado las reformas sectoriales cuyo fin es promover la competencia y crear un marco regulatorio.

Hasta finales de los 80's, la oferta de energía eléctrica se caracterizó por ser de propiedad pública y por tener un mercados divididos estatalmente. Esta actividad era un monopolio verticalmente integrado, con oferentes operando separadamente e intensamente regulados, tal situación resultó en sobreinversión y contratación de personal innecesario, particularmente en el segmento de generación, inflando los costos y los precios de la energía eléctrica.

En julio de 1991, el Council Australian Governments acordó una reforma a fin de mejorar la competitividad en la industria eléctrica. La reforma se dirigió a la reestructuración de la industria - en particular la separación de las actividades de generación, transmisión y la distribución - y la formación de un mercado nacional de electricidad. En 1995, esas reformas fueron reafirmadas y extendidas bajo el Programa Nacional de Política.¹¹⁸

A partir de 1991, se presentaron importantes cambios a nivel estatal a fin de conformar el mercado nacional. Fue en 1998, cuando comenzó a operar el Mercado Nacional de Electricidad (NEM).

El NEM consiste en: a) un mercado común de venta al mayoreo para servicio de las jurisdicciones interconectadas; b) un solo controlador manejando los generadores en las jurisdicciones interconectadas; c) consumidores con capacidad de comprar electricidad de un mercado de pago inmediato o bien bajo contrato con el productor de su preferencia; y, d) establecimiento de una función de manejo de las ventas actuales y futuras en el mercado y de requerimiento contractuales entre los consumidores al por mayor y los generadores.

Los principios de las reformas son:

- Los generadores deben competir por el derecho a ofrecer energía eléctrica;
- Debe haber un libre acceso a la redes; y,
- Los consumidores deben ser libres de elegir a su proveedor de energía eléctrica.¹¹⁹

Según la Productivity Commission hay un conjunto de evidencias que muestran la caída en los precios de la mayoría de las jurisdicciones a partir del compromiso para reformar el sector eléctrico, la caída en precios ha sido mayor para los usuarios empresariales. El mismo organismo indica que la calidad ha llegado a ser una fuente creciente de ventajas competitivas para los productores de energía eléctrica, por ejemplo, se señala que la mayoría de los distribuidores han implementado programas para mejorar la atención al cliente.¹²⁰

El Grupo de la ACCC para la electricidad

El grupo de la ACCC para la electricidad forma parte de la división de asuntos regulatorios de la Comisión.¹²¹ Las funciones del grupo incluyen:

¹¹⁷ Productivity Commission 1999, op. cit., pp. 5 – 6.

¹¹⁸ Ibid., p.100.

¹¹⁹ Productivity Commission, op. cit., p. 78.

¹²⁰ Ibid, p.103 y 105.

- Evaluar las aplicaciones de los participantes en la industria de la electricidad para la autorización de conductas potencialmente anti – competitivas bajo la parte VII de la Trade Practices Act de 1974, incluyendo cambios en el Código Nacional de la Electricidad.
- Evaluar las aplicaciones de los participantes en la industria eléctrica para aceptar los cambios en el Código de Acceso al Mercado Nacional de la Electricidad.
- Evaluar el acceso de empresas al mercado sugeridos a la ACCC por los proveedores de servicios de red y aprobar los cambios sugeridos por las empresas; y,
- Regular el ingreso de los proveedores de servicio a la red de transmisión, incluyendo la formulación de planes de trabajo sobre los principios para la regulación de ingresos por transmisión realizada en mayo de 1999.

B) Gas

El gas natural es una importante materia prima y una fuente alternativa de energía respecto al petróleo y al carbón. La industria del gas natural se había desarrollado sobre la base de un control estatal, con exploración y distribución orientadas a satisfacer las necesidades de las jurisdicciones. Sin embargo, la legislación en algunos estados ha restringido el flujo de gas natural dentro y más allá de los límites estatales. Tales restricciones fueron generalmente instrumentadas para evitar el riesgo de futuras faltas de gas y para asegurar su disponibilidad, apuntalando de esa manera el desarrollo industrial en el país.¹²²

La dominancia de pocos productores, la existencia de monopolios, la ausencia de interconexiones entre sistemas y la falta de acceso a los gasoductos, limitaban la competencia en la industria de gas. Como resultado, los costos y los precios estuvieron por encima de los niveles eficientes causando pérdidas a los consumidores.

¹²¹ La información sobre los Grupos la ACCC para la regulación de las telecomunicaciones, la electricidad y el gas fue tomada de la página de Internet de la ACCC.

¹²² Productivity Commission, op. cit., p.117.

La reforma en el sector del gas inició a finales de los 80's, con iniciativas tales como los intentos de privatización de los gasoductos de Moomba – Sydney y el fin del monopolio de la Comisión Estatal de Energía del Oeste de Australia sobre la oferta de gas. La reforma en el sector se profundizó en 1991, asumiéndose como una prioridad en el documento de estrategia del Gobierno de la Commonwealth. Se enfatizó el desarrollo de un comercio libre y equitativo, la integración de una red de gasoducto nacional y la introducción de un libre acceso a los gasoductos. Entre 1992 y 1994, se prepararon algunas reformas, las cuales se implementaron en julio de 1996, éstas son:¹²³

- 1) La eliminación de todas las limitantes legislativas y regulatorias para liberar al mercado y tener un comercio equitativo en la industria del gas;
- 2) la introducción de una estructura uniforme para el acceso de la transmisión de gas mediante los gasoductos;
- 3) la corporatización de los *utilities* mantenidos por el gobierno;
- 4) separación de la estructuras de propiedad pública o privada verticalmente integradas para las actividades de transmisión y distribución; y,
- 5) la reforma de los arreglos para las franquicias de gas (sin límites para su implementación).

En abril de 1995, las reformas fueron incluidas en el proceso de reforma de la NPC, con lo cual se han tenido avances en tres áreas clave: el desarrollo de un régimen de acceso nacional, la eliminación de barreras regulatorias a la competencia y a la reforma estructural de las utilities de gas.

La importancia en la reforma de este sector no solo brinda beneficios económicos sino también ambientales. Al mejorar la accesibilidad al gas natural, se tendrá una fuente más limpia, eficiente y competitiva de energía, además, se incentiva la inversión en el sector, lo que propicia efectos positivos en el empleo y la reducción de los costos para las industrias donde se utiliza el gas como fuente de energía.

A partir de las reformas, los resultados obtenidos si bien no son evidentes por completo debido a la falta de información, si permiten concluir en términos generales que los precios han disminuido, especialmente para los usuarios industriales y comerciales; mientras, los servicios proporcionados por las empresas han presentado mejoras en su eficiencia.

Grupo de la ACCC para el gas

¹²³ Productivity Commission, op. cit., p.118.

El grupo de la ACCC para la industria del gas forma parte de la División de la ACCC para asuntos regulatorios, sus funciones incluyen:

1) Contribuir al proceso de desarrollo de la estructura nacional para el acceso a la infraestructura de transmisión y distribución en la industria del gas; 2) considerar y aprobar los arreglos de acceso propuestos por los proveedores del servicio bajo la Tercera Parte del Código de Acceso al Sistema de Gasoductos para gas natural. Este proceso se enfoca a establecer tarifas de referencia, lo cual requiere la determinación de un rango de medidas, incluyendo evaluaciones, una justa asignación de la justificación de los costos, una tasa razonable de rendimiento y una aceptable metodología de depreciación; 3) arbitrar en las disputas relacionadas a los términos y condiciones de acceso; y, 4) participar en la consideración de adjudicaciones, fusiones y ejecución de los asuntos relacionados a la industria del gas que son anteriores a la ACCC.

2.3.2.2 Telecomunicaciones

La importancia de las telecomunicaciones para el desarrollo de una economía no requiere mayor comentario y resulta mayor cuando las distancias dentro del territorio nacional son muy grandes como en Australia. Los grandes avances tecnológicos que se han presentando en el sector han propiciado procesos de reforma en las distintas actividades que lo componen, para nuestros fines conviene destacar principalmente lo referente a la telefonía.

Las reformas en el sector telefónico están comprendidas en las reformas de los monopolios públicos llevadas a cabo a partir de establecimiento de la NCP reflejando el reconocimiento del gobierno sobre la necesidad de mejorar el desempeño de esas actividades.

El desempeño de los monopolios públicos como era el caso de las telefonía y los servicios postales es importante porque:¹²⁴

- Son materia prima para el resto de la economía y existen pocas alternativas o ninguna de oferentes de los servicios;

¹²⁴ Productivity Commission, op. cit., pp.158-164.

- Los gobiernos están crecientemente comprometidos con lograr ganancias satisfactorias de los fondos de inversión públicos; y,
- Hay costos de oportunidad alternativos en los cuales usar los fondos público, como la construcción de escuelas y hospitales.

La necesidad de mejorar el desempeño de los monopolios públicos llegó a ser evidente en los años 80's, estudios realizados por el gobierno encontraron la existencia de una excesiva inversión en capital y en empleo de personal, distorsionando los costos reales. Además, se encontró que frecuentemente los bienes y servicios proporcionados no cumplían con los estándares deseados por los consumidores.

La reforma estructural de mayor relevancia en la historia de las telecomunicaciones australianas fue una prioridad del NCP. Las modificaciones incluían, la corporativización de Telecom y la introducción de un límite de competencia.¹²⁵ Telecom fue corporativizada en 1989 y un cuerpo regulatorio independiente, AUSTEL, fue establecido. Se mantuvo el monopolio sobre todos los servicios telefónicos hasta que la competencia fue introducida en 1991 con la entrada al mercado de servicios fijos de Optus y de Vodafone en el mercado de telecomunicaciones móviles. Telecom (cambio su nombre por el de Telstra), fue parcialmente privatizada y la competencia en todos los servicios comenzó en 1997, incrementándose el número de licencias otorgadas.

Con la Telecommunications Act de 1997, Telstra se vio obligada a proveer un estándar de mejor y mayor calidad en los servicios que brinda, en las formas de pago y a proporcionar el servicio sin discriminación a quienes se lo soliciten, todo ello debido a la cláusula de Servicio Universal. El esquema de competencia diseñado ha servido para incrementarla en la provisión del servicio en las áreas con mayor población, sin embargo, el cambio ha sido pequeño o nulo en las zonas rurales.¹²⁶

El grupo de la ACCC para la telecomunicaciones

El grupo de la ACCC para la regulación de las telecomunicaciones tiene como responsabilidad, administrar las funciones de la comisión en la regulación económica y la

¹²⁵ Productivity Commission, op. cit., p.158.

¹²⁶ Productivity Commission, op. cit., capítulo 6 sobre la reforma de los monopolios públicos australianos.

competencia, el grupo forma parte de la División de Asuntos Regulatorios de la ACCC (en términos de regulación de precios y licencias de acceso) y de la División de Cumplimiento (en términos de ejecutar las disposiciones legales en el sector), sus funciones incluyen:

- 1) Administrar las salvaguardas competitivas específicas de las telecomunicaciones bajo el régimen de la parte XI B de la Trade Practices Act, dando a la ACCC la facultad de tratar conductas anti - competitivas de los proveedores del servicio, además, puede intervenir en las decisiones sobre tarifas.
- 2) Administrar el régimen específico de las telecomunicaciones establecido bajo la parte XI C de la Trade Practices Act para facilitar el acceso a la redes. Esto incluye, declarar servicios de acceso, aprobar códigos de acceso, aprobar acceso de empresas, arbitrar disputas y registrar acuerdos de acceso.
- 3) Administrar otras legislaciones referentes a las telecomunicaciones, incluyendo las relativas al control de precios de Telstra en sus servicios residenciales, reglas de conducta internacional, servicios de operadora, arbitrar las disputas, acceso a las instalaciones e inclusive lo relacionado al acceso de los servicios para uso de las fuerzas de la Defensa.

2.3.2.3 Agua

El desarrollo de la infraestructura de la industria ha sido muy importante para el progreso de las zonas rurales en Australia, más aún al considerar las condiciones climáticas y ambientales del país. La regulación del sector reviste especial importancia, incluso se han identificado algunos de los problemas de la industria, por ejemplo, ineficiencias en el servicio de bombeo, regímenes de precios que presentan sobre carga para los usuarios industriales y comerciales, además, se encontró una indefinición del papel y las responsabilidades de los cuerpos de gobierno relacionados con la industria. También, se encontraron problemas de degradación ambiental asociados con la industria del agua.¹²⁷

¹²⁷ Productivity Commission, op cit., p.127.

Las reformas que se han implementado en este sector van dirigidas a mejorar la viabilidad económica y la sustentabilidad ecológica en la oferta de agua. En 1994, se inició con la reforma de la infraestructura de la industria lo cual se realizará progresivamente hasta el año 2000. Se incluyen reformas en precios, inversión, venta del agua y una reforma institucional, los cambios están inscritos en el NPC, el responsable de su ejecución es el Council of Australian Government.

2.4 CHILE

2.4.1 Antecedentes

En las últimas décadas, la economía chilena ha experimentado importantes cambios. Incluso durante el régimen militar mantenido por casi 20 años, se llevaron a cabo procesos de privatización posibilitando una mayor participación del sector privado en la actividad económica y un mayor dinamismo y fortaleza en los distintos mercados que componen la economía chilena. En 1989, se llevó a cabo la primera elección presidencial en Chile en casi 20 años resultando triunfador el candidato opuesto al régimen militar. Tal situación hizo pensar que los cambios en la economía implantados por el gobierno militar, serían revisados y se les daría marcha atrás. En realidad, esto no sucedió. Por el contrario, se ha apuntalado la participación del mercado en los procesos económicos y se ha profundizado la integración de ese país al mercado internacional.

“Las nuevas autoridades económicas no pretendieron revivir el modelo del Estado empresario. Pero tampoco ignoraron que por sí solos los mercados no son suficientes para desarrollar una economía eficiente y dinámica. En cuanto se trata de acuerdos voluntarios entre agentes que desean transar bienes o servicios, los mercados suponen reglas claras y normas de conducta amparadas por la institucionalidad, la tradición y las leyes.”¹²⁸

La privatización de empresas se dividió en dos etapas: en la primera, se privatizaron empresas sin justificación económica o social para ser de propiedad pública. Tales empresas, eran productivas, sin poder monopólico o bien estaban en mercados competitivos incluso con el exterior. La segunda etapa, comprendió la privatización de las empresas de utilidad pública, consideradas generalmente monopolios naturales, aunque, en algunos

¹²⁸ Muñoz, Oscar (Compilador), “Hacia el Estado Regulador”, en *Después de la Privatización hacia un Estado Regulador*, CIPLAN, Santiago de Chile, 1993, p. 19.

casos, gracias a los avances tecnológicos han dejado de serlo. Esta segunda etapa se intensificó a partir de 1985.

2.4.2. El Proceso de regulación actual y su desarrollo sectorial

En Chile ya existía una legislación antimonopolios que sirvió de base a los procesos de privatización, a su vez, estos mismos procesos hicieron evidente la ambigüedad de la legislación y que si bien, el Estado no debía tener una participación en los procesos de inversión y producción, si era necesaria su intervención para regular las nuevas empresas y de crear competencia en los mercados. Las funciones del Estado chileno dentro de la economía en la actualidad se dirigen principalmente a realizar acciones de regulación cuando se justifica por razones de bienestar común. De lo anterior, se desprende la acción más importante durante la administración de Eduardo Frei en cuanto a la regulación se refiere. En 1997, se dio la orden al Comité Interministerial de Modernización del Estado para que presentará un proyecto de modernización de las instituciones encargadas de promover la competencia, regular los servicios básicos, proteger el medio ambiente y velar por la explotación sustentable de los recursos naturales renovables.¹²⁹

El proyecto concluyó en agosto de 1998, con la elaboración del Informe Final para la Modernización de las Instituciones Reguladoras, compuesto de tres volúmenes; el primero, incluye los aspectos referidos al medio ambiente y los recursos naturales renovables; el segundo volumen, recoge los planteamientos respecto a la libre competencia, los derechos del consumidor y los servicios básicos; un tercer volumen, contiene anexos que resumen los resultados de una conferencia internacional organizada por la Comisión en abril de 1998.

El Minecon

¹²⁹ Ministerio Chileno de Economía, *Informe (Jadresic) Final sobre la Modernización de la Institucionalidad Reguladora*, Minecon, Santiago de Chile, 1998, vol. I, p. 5 – 6.

Las funciones relacionadas con la definición de políticas, el establecimiento de normas generales y la proposición de reglamentos y leyes en materia de regulación, se encuentran radicadas fundamentalmente en el Ministerio de Economía (Minecon).¹³⁰ La Subsecretaría de Economía cuenta con una División de Desarrollo de Mercados que asesora al ministro en materias de competencia y protección del consumidor y en temas de regulación económica, incluyendo los servicios básicos y la protección del medio ambiente e interactúa con otros organismos relacionados.

Las funciones específicas de fiscalización y adopción de sanciones, son ejercidas por los “organismos antimonopolios”; a saber, la Comisión Resolutiva, las Comisiones Preventivas y la Fiscalía Nacional Económica.

2.4.2.1 Telecomunicaciones

Hasta finales de los 50's, la mayor parte de las empresas del sector telecomunicaciones eran privadas. En 1959, se estableció la Ley General de Telecomunicaciones (LGT), se adoptó un régimen de concesiones y se tomó un mayor control de la industria por parte del sector público.

Para 1960, tres empresas operaban en el servicio telefónico (CTC, CNT y Telcoy). En 1964, se creó la empresa privada Entel para establecer un sistema satelital y crear una red nacional de larga distancia. En 1974, las compañías telefónicas fueron estatizadas quedando en manos de la CORFO. En 1977, se creó la Subsecretaría de Telecomunicaciones (Subtel) y al nombre del Ministerio de Transportes se le agregó de Telecomunicaciones. En 1982, se decretó una nueva ley, con la cual se pretendía promover la eficiencia y crecimiento en el sector, eran los primeros pasos hacia la privatización. En la ley se señalaba el libre acceso a las concesiones a todas aquellas personas que cumplieran con los requisitos establecidos. No obstante esta modificación el Estado siguió teniendo un papel hegemónico en el sector.

En 1987, se realizó otra modificación, su mayor importancia se centró en el establecimiento de tarifas para los servicios en los que el Estado consideraba no conveniente la fijación de tarifas según el mecanismo de mercado. Las modificaciones posteriores a la LGT, se han orientado a promover la competencia en los servicios, destacando la reforma de 1994 que estableció la apertura en el mercado de servicios de larga distancia.

¹³⁰ Ministerio Chileno de Economía, *Informe (Jadresic) Final sobre la Modernización de la Institucionalidad Reguladora*, Minecon, Santiago de Chile, 1998, vol. II, p. 22.

El marco normativo que rige al sector está dado por las siguientes leyes:

Ley General de Telecomunicaciones, es el principal cuerpo legal del sector: regula el otorgamiento y operación de concesiones y permisos de los distintos servicios de telecomunicaciones y establece las normas para la fijación de tarifas en los servicios de carácter monopólico. Define el marco en que se debe desarrollar la competencia en los servicios. Además crea el Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones y regula su operación.¹³¹

Ley que crea la Subsecretaría de Telecomunicaciones: crea la Subtel en el MTT y define sus funciones y atribuciones generales.

Los servicios de telecomunicaciones en Chile actualmente son prestados por nueve empresas de servicio público telefónico, diez empresas que prestan servicios de larga distancia y seis compañías de telefonía móvil. Sin embargo, algunas de ellas tienen representación tanto en el mercado de telefonía fija como en el de telefonía móvil.

La Subtel

La misión de la Subtel como principal órgano regulador en el sector de la telecomunicaciones es promover el acceso a los servicios de telecomunicaciones a calidad y precios adecuados, contribuyendo a impulsar el desarrollo económico y a mejorar la calidad de vida de la población.¹³²

La Subtel intenta lograr sus objetivos mediante la definición y aplicación de políticas y marcos regulatorios que estimulen el desarrollo de las telecomunicaciones en un ambiente de sana competencia y a través de la creación de los incentivos necesarios para satisfacer los requerimientos de todos los sectores.

Los objetivos de la Subtel son:

- Fortalecer la institucionalidad reguladora del sector telecomunicaciones;
- Reforzar las condiciones de competencia en el mercado y grado de cumplimiento de las normas que lo rigen;
- Establecimiento de los mecanismo que aseguren y promuevan los derechos de los usuarios;
- Aumento de la cobertura geográfica y penetración de los servicios públicos telefónicos;

¹³¹ Ministerio Chileno de Economía, *Informe (Jadresic) Final sobre la Modernización de la Institucionalidad Reguladora*, Minecon, Santiago de Chile, 1998, vol. II, pp. 42 – 44.

¹³² La información sobre este organismo fue tomado de su página de Internet, www.subtel.cl/subtel/index.html.

- Promoción del desarrollo del sector telecomunicaciones y la introducción de nuevas tecnologías;
- Optimización de la gestión interna para mejorar la capacidad de atención de operadores y usuarios de los servicios de telecomunicaciones.

Otros organismo encargados de realizar funciones de regulación en el sector son:

El **Ministerio de Economía**: se encarga de pronunciarse sobre las tarifas definitivas propuestas por los concesionarios y de oficializarlas de no haber objeciones, en conjunto con el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, a través de la Subsecretaría de Telecomunicaciones. Participa en el otorgamiento de subsidios a través del Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones y en el diseño de la cuenta única telefónica con la Subsecretaría de Telecomunicaciones.

El **Ministerio del Transporte y Telecomunicaciones**: actúa como instancia de apelación administrativa para ciertos actos de la Subsecretaría de Telecomunicaciones.¹³³

2.4.2.2 Servicios de energía

A) Electricidad

El desarrollo de la industria eléctrica nacional se inició a fines del siglo XIX. En 1943, la CORFO creó la Empresa Nacional de Electricidad (ENDESA) para realizar el Plan de Electrificación Nacional. Las compañías privadas progresivamente fueron incorporadas al sector público. A mediados de los 70's, el Estado controlaba el 90% de la capacidad de generación del país, el 100% de las líneas de transmisión de alta tensión y el 80% de los sistemas de distribución.

En 1978, se creó la Comisión Nacional de Energía (CNE), entidad independiente de las empresas eléctricas del Estado, con la misión de proponer políticas, planes de desarrollo y regulaciones para los diferentes sectores energéticos, entre ellos el eléctrico. La CNE, tenía como objeto guiar los procesos de transformación en esos sectores. En 1982, se promulgó la

¹³³ Ministerio de Economía de Chile, "Regulación de los servicios básicos domiciliarios", página de Internet del ministerio, www.economia.cl/index.html

Ley General de Servicios Eléctricos, la cual establece un modelo descentralizado para el desarrollo del sector.

Las principales empresas eléctricas fueron privatizadas en la segunda mitad de los 80's después de haber sido separadas en empresas de menor tamaño con la idea de desconcentrar la propiedad y promover la competencia donde era posible. En la actualidad sólo la empresa Edelsén queda en manos del Estado y está pronta a su privatización.

En Chile existen cuatro sistemas de generación de energía eléctrica. Ellos son:

- Sistema Interconectado Central (SIC)
- Sistema Interconectado del Norte Grande (SING)
- Sistema Eléctrico de Aysén
- Sistema Eléctrico de Magallanes.

Adicionalmente, algunas empresas industriales y mineras generan electricidad para cubrir sus propias necesidades.¹³⁴

B) Gas natural

El desarrollo de la industria del gas natural en Chile es reciente y aunque la idea de construir un gasoducto desde Argentina es antigua demoró en materializarse por diferentes limitaciones de tipo técnico, político y económico. Después de un intento fallido (en 1990) de coordinar la construcción de un gasoducto, los gobiernos de Chile y Argentina determinaron dejar la iniciativa a los inversionistas privados, estableciendo un acuerdo comercial que no otorgaba exclusividad ni garantías estatales, permitiendo a los oferentes y demandantes fijar las condiciones de contrato de suministro de gas y requiriendo el acceso abierto para su transporte. Las condiciones resultaron exitosas construyéndose un gasoducto que empezó a transportar gas en 1997.¹³⁵

¹³⁴ Ahumada, Gabriela, *Indicadores de Regulación. Servicios de Utilidad Pública*, División de Desarrollo de Mercados del Ministerio de Economía de Chile, Santiago de Chile, 1998, pp. 14 –15.

¹³⁵ Ministerio Chileno de Economía, *Informe (Jadresic) Final sobre la Modernización de la Institucionalidad Reguladora*, Minecon, Santiago de Chile, 1998, vol. II, p. 62.

Desde 1997, la zona central del país es abastecida de gas natural traído desde Argentina por el gasoducto. Debido a que Chile cuenta con reservas de este combustible en Magallanes, a una distancia demasiado grande como para poder emplearlo en forma competitiva en el centro del país.

“En el sector hidrocarburos gaseosos, actualmente existen 6 compañías de transporte de gas natural por ductos y 5 compañías de distribución de gas natural por redes. El gas natural proviene principalmente de la cuenca de Neuquén en Argentina, limitándose el suministro de gas natural chileno a la zona de Magallanes (Punta Arenas, Puerto Natales y Porvenir). El consumo total de gas natural en 1998 fue de 33.472 Teracalorías, de las cuales un 36% correspondieron a producción nacional.”¹³⁶

Las empresas transportistas y distribuidoras de gas natural, requieren de concesión. Las primeras tienen la obligación de dar acceso abierto y las segundas de dar servicio dentro de sus respectivas zonas de concesión.

Los principales cuerpos legales del sector son los siguientes:¹³⁷

Decreto Ley que crea la Comisión Nacional de Energía, establece: las atribuciones, organización, personal y patrimonio de la institución.

Decreto que crea la Superintendencia de Electricidad y Combustibles y Decreto que Aprueba el Reglamento Orgánico de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, establecen: la constitución, atribuciones y organización de la SEC.

Ley General de Servicios Eléctricos: es el principal cuerpo legal de la actividad eléctrica. Entre otros aspectos, establece la separación entre generación, transmisión y distribución; la libertad de entrada y la competencia en generación; un sistema de concesiones para distribución; y, la creación de un mecanismo de coordinación para el despacho de carga el Centro de Despacho Económico de Carga (CDEC) en cada uno de los sistemas eléctricos.

¹³⁶ Tomado de la página de Internet de la Comisión Nacional de Energía de Chile, <http://cne.cl/cnnew/ques/ques.htm>.

¹³⁷ Ministerio de Economía, op. cit., p. 65.

Ley de Gas establece el marco de operación de redes de gas, conteniendo disposiciones relacionadas con las condiciones para obtener concesiones y causales de caducidad, entre otras. Existe un anteproyecto para modificar esta ley que, entre otras materias, incluye disposiciones sobre la constitución de servidumbres, aspectos tarifarios y de calidad de servicio y aspectos relativos a la garantía de acceso abierto.

Instituciones que regulan el sector

Comisión Nacional de Energía (CNE)

La CNE es un organismo descentralizado creado en 1978, se relaciona con el Ejecutivo para fines administrativos a través del Ministerio de Minería. Su objetivo es elaborar y coordinar los planes, políticas y normas para el buen funcionamiento y desarrollo del sector energético, velar por su cumplimiento y asesorar al gobierno en todas aquellas materias relacionadas con la energía.¹³⁸

Entre sus principales funciones se cuentan preparar planes y políticas del sector energía y proponerlos al Presidente de la República para su aprobación; estudiar y preparar las proyecciones de demanda y oferta nacional de energía; elaborar, coordinar y proponer al Gobierno las normas técnicas aplicables al sector energía y velar por su efectivo cumplimiento; analizar técnicamente la estructura y nivel de precios y tarifas de bienes y servicios energéticos e informar al Ministerio de Economía para que fije dichos precios y tarifas; y, emitir informes en los casos que las normas vigentes lo señalen, respecto de los actos administrativos que aprueben concesiones, contratos de operación, licencias o autorizaciones que se otorguen o celebren en el área de su competencia.

Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC)

Es un organismo funcionalmente descentralizado que se relaciona con el Gobierno a través del Ministerio de Economía. Sus principales funciones son fiscalizar y vigilar el cumplimiento

¹³⁸ Ministerio de Economía, op. cit., pp. 66 – 69.

de las disposiciones legales y reglamentarias y normas técnicas sobre generación, producción, almacenamiento, transporte y distribución de combustibles líquidos, gas y electricidad, para verificar que la calidad de los servicios prestados a los usuarios sea la señalada en dicha normatividad y que las operaciones antes citadas y el uso de los recursos energéticos no constituyan peligro para las personas o el medio ambiente.

La SEC participa en el otorgamiento y caducidad de concesiones de instalaciones energéticas (informando al Ministerio de Economía), la fiscalización de la adecuada ejecución y operación de las obras destinadas al abastecimiento de energía y el asesoramiento al Ministerio y otros organismos técnicos sobre tarifas de recursos energéticos y sobre los reglamentos especiales de servicio.

2.4.2.3 Agua

Características generales

El servicio es prestado por empresas de naturaleza privada a través de un régimen de concesiones de duración indefinida otorgadas por el Presidente de la República a través del Ministerio de Obras Públicas (MOP). La mayor parte de las citadas empresas (más del 93% en cobertura nacional) tienen en la actualidad una participación mayoritaria del Estado en su propiedad (100%, salvo en el caso de EMOS y ESVAL que tienen accionistas privados muy minoritarios (con participación inferior al 10%)).¹³⁹

La fiscalización de los prestadores es de responsabilidad de la Superintendencia de Servicios Sanitarios, la que además fija la normativa específica del sector.

Existen 20 empresas prestadoras, 13 de ellas estatales representando el 93% de la cobertura nacional, 1 de servicio municipal (Maipú) y 10 compañías privadas con un 3.8% en cobertura nacional. Hay además una serie de servicios menores de carácter local.

En 1988, se planteó la reformulación del rol del Estado en el sector en el sentido de: i) separar las funciones normativas de aquellas productivas y comerciales; ii) establecer

¹³⁹ Ministerio Chileno de Economía, op. cit., p. 52.

una legislación común aplicable a empresas públicas y privadas; iii) fijar un marco regulador apropiado a los monopolios naturales; iv) establecer un sistema tarifario que incentive la eficiencia empresarial y entregue señales correctas a los consumidores; y, v) instaurar un sistema de subsidio al consumo de los sectores de menores ingresos. Esta reforma fijó las bases de la actual estructura del sector.

Superintendencia de Servicios Sanitarios

El rol fiscalizador del sector está entregado a la Superintendencia de Servicios Sanitarios. Se define como un servicio público, funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios sujeto a la vigilancia del Presidente de la República a través del MOP.

Otras instituciones

Los reglamentos del sector son expedidos a través del MOP y en materia tarifaria la institución competente es el Ministerio de Economía. No obstante lo anterior, en la práctica la elaboración de esta normativa de carácter general está radicada en la Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS).

Los principales procesos reguladores en este sector son el otorgamiento de concesiones, la fijación de tarifas y la imposición de sanciones.

Las concesiones son en general solicitadas por un prestador o particular. La SISS informa sobre su conveniencia, y el MOP resuelve sobre su otorgamiento y emite el correspondiente Decreto de Concesión dictado bajo la fórmula “por orden del Presidente de la República”. La fijación de tarifas, tarea que se realiza cada 5 años según indicado en la ley, considera diferentes etapas: la proposición de las bases de cálculo por parte de la SISS; la posible presentación de observaciones por parte de los prestadores (la reciente reforma legal permite a todos quienes tengan interés, entendiéndose entre ellos los usuarios y sus organizaciones, hacer observaciones a estas bases); la realización de los estudios tarifarios, tanto por el prestador como por la SISS. En caso de discrepancia se recurre a una comisión de expertos. Una vez definidas, las tarifas son fijadas a través de un decreto dictado por el Ministerio de Economía bajo la fórmula “por orden del Presidente de la República”. Las sanciones, en el caso de las multas y la clausura en la contaminación por residuos industriales líquidos (RILES), éstas son establecidas por resolución de la SISS. El prestador o afectado puede reclamar ante el juez de letras en lo civil competente. En un plano más general la ley N° 19.549 estableció un recurso de reclamación especial ante la Corte de Apelaciones. Estos recursos son sin perjuicio de otros existentes en la legislación general, como son el de reposición y el de protección o ilegalidad.

2.5 Comentario final

Como ha podido verificarse en las páginas precedentes, los sistemas de regulación y las políticas de competencia en países como Inglaterra y los Estados Unidos han sido un factor al que se le ha dado una gran importancia desde los últimos años del siglo XIX. La preocupación por el desarrollo de la competencia en los mercados de estos países se refleja en las atribuciones de las agencias encargadas de aplicar las regulaciones y la política de competencia. Uno de los atributos más importantes es la independencia que tienen las agencias reguladoras para emitir sus decisiones, así como la capacidad de hacer cumplir sus resoluciones. También destaca la vigencia de leyes que tienen mucho de tiempo de existir, reflejando la flexibilidad de dichas instituciones, permitiéndoles adecuarse a las necesidades y condiciones que al paso del tiempo presenta la economía.

En tanto Australia, presenta un desarrollo impresionante de su sistema de regulación a partir de 1985, situación nada extraña, seguramente el ser miembro de la Commonwealth ha influido para el desarrollo de dichos esquemas. En el caso de Chile, lo más importante a destacar es que en los últimos años, no obstante, haber existido cambios en el gobierno, el proceso económico iniciado durante la dictadura militar no se han detenido o modificado y por el contrario, ha sido apuntalado de diferentes maneras, una de ellas es la creación de instituciones de regulación a fin de ayudar a desarrollar sus mercados.

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

3.1 Antecedentes

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

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

En el siglo XX, la referencia importante es el artículo 28 de la Constitución de 1917, donde se prohíbe la existencia de monopolios y se señalan las actividades económicas exclusivas del Estado. En el artículo 28 constitucional, se estableció la prohibición de actitudes que dañaran a los consumidores y aunque, el artículo es de carácter general, se hace una mención especial de los bienes de consumo necesarios. Miguel de la Madrid señala, “el sistema mexicano es una economía de mercado porque la Constitución establece y protege la libre concurrencia o competencia y prohíbe los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos así como las prohibiciones a título de protección a la industria.”¹⁴⁰

¹⁴⁰ Y agrega, el artículo 28 establece que la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tengan por objeto obtener el alza de precios ; todo acuerdo , procedimiento, convenio de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social. Miguel de la Madrid Hurtado, “Notas sobre las bases Constitucionales de la Política de Desarrollo”, en *Comercio Exterior*, num. 3, marzo de 1999, p.193.

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

“Este precepto (la prohibición de prácticas anticompetitivas), refrendado y ampliado posteriormente por la Constitución de 1917, refleja la directriz fundamental de la legislación antimonopólica en México. Sin embargo, hay que reconocer que era letra muerta, ya que en el país, interesado en promover el crecimiento económico a toda costa junto con la carencia de una autoridad reguladora de las conductas antimonopólicas, se propició el silencio de la autoridad gubernamental ante el surgimiento de numerosos monopolios que controlarían el sector industrial y comercial del México contemporáneo. En la práctica, la intención del legislador se tradujo así en un catálogo de buenos deseos.”¹⁴¹

En 1934, se decretó la Ley Reglamentaria del Artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios, dicha ley facultaba al Ejecutivo Federal para imponer precios máximos o restringir la producción en los bienes considerados necesarios; limitar la entrada a alguna industria, si a su juicio existían demasiadas empresas; no consideraba monopolio a las empresas de servicios públicos concesionados o con participación estatal, aún cuando no operaran en áreas prioritarias. Pero en 1936, el Congreso “expidió un reglamento que virtualmente nulificó casi del todo su posible efecto.”¹⁴²

En 1950, se expidió la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo en Materia Económica, que permitía el control de precios a través de la fijación de los mismos por parte del Ejecutivo para una gran variedad de bienes (alimenticios de consumo generalizado, vestido, materias primas, artículos producidos por “ramas importantes”, así como los servicios que afectaran la producción, distribución y comercialización de las mercancías anteriores). Esta ley además, facultaba al Ejecutivo Federal para establecer las formas de distribución o la importación de las mercancías y el racionamiento cuando a su juicio la oferta fuera insuficiente.¹⁴³

¹⁴¹ Heftye, Fernando, “Promoción y protección de la competencia en legislaciones sectoriales y tratados internacionales”, en *Informe de Competencia Económica*, CFC, segundo semestre de 1996, México, p. 136.

¹⁴² Fárber y G. Martínez, *Desregulación económica (1989 – 1993)*, FCE, México, 1994, p. 296. Los autores además comentan: tanto el esquema generalizado de proteccionismo como los controles de precios y de producción quitaron sentido a esa política. Y es que no habría sido congruente tener, por un lado, una estructura de protección contra la competencia, para ciertas empresas, y por otro lado un esquema realmente operante de combate a monopolios.

¹⁴³ Ambas leyes fueron derogadas en 1992, la abrogación de tales leyes formaba parte del proceso de creación de la Ley Federal de Competencia Económica.

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

“Las instituciones, así como los derechos de propiedad que se derivan de ellas, no siempre son los adecuadas para promover el desarrollo económico. La historia es rica en ejemplos de insuficiente o inadecuada especificación de derechos de propiedad que han conducido a resultados económicos ineficientes y a la larga han llevado al atraso a distintas sociedades. El surgimiento de monopolios y de estructuras de mercado ineficientes ha estado ligado a deficiencias institucionales. Cuando no existen reglas claras para la competencia ni se tiene certidumbre sobre los derechos de propiedad, los agentes invierten en actividades rentistas de bajo riesgo.”¹⁴⁴

Por lo tanto, no existen argumentos suficientes para creer que la economía mexicana realmente era de mercado y mucho menos para pensar en un gobierno promotor de la competencia. Nunca se creó un organismo especializado en la vigilancia del cumplimiento del artículo 28 ni se fomentó la existencia de competencia en los mercados. Es decir, no basta establecer en papel la competencia, deben crearse condiciones propicias para su desarrollo. Una de tales condiciones es la creación de un conjunto institucional y organizacional que lleve a cabo los procesos de regulación y política de competencia.

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

Las características de la economía mexicana fueron el factor más importante para no crear ni instituciones ni organismos encargados de promover y propiciar la competencia en los mercados. La aplicación de la ley antimonopolios contenida tanto en la Constitución de 1857 como en la de 1917, no ocurrió en la práctica. En contraste, en países como los Estados Unidos e Inglaterra, la promoción de la competencia o bien la instrumentación de regulaciones han tenido desde el siglo XIX una presencia importante. Aunque es necesario tomar en cuenta que las

¹⁴⁴ Bosch, Pedro, “La política de competencia, un mecanismo promotor de la democracia económica”, en *Informe de la Comisión Federal de Competencia*, México, 1997, p.156.

características de esas economías desde entonces han diferido totalmente de las existentes en nuestro país. En aquellos países ha existido generalmente una gran participación privada en la economía y la competencia entre las empresas en varias industrias ha sido importante.

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

- **Proceso de sustitución de importaciones.** A partir de finales de la Segunda Guerra Mundial, México adoptó una estrategia de desarrollo basada en la sustitución de importaciones. Se cerraron las fronteras a las importaciones de algunos bienes, principalmente de consumo no durable que eran los de mayor demanda debido a la expansión del mercado interno, con el fin de proteger la industria nacional, se aplicaron exenciones de impuestos en algunos sectores específicos, el Estado creó la infraestructura necesaria para estimular la industrialización, además de establecer un esquema de subsidios y controles de precios. El campo mexicano desempeñó en este periodo un papel muy importante, a pesar de no constituir en sí el eje del desarrollo económico: representó una reserva importante de mano de obra, alimentos y materias primas baratas, así como divisas que permitían financiar por lo menos en parte las importaciones de bienes de capital.¹⁴⁵
- **Control de precios y participación estatal en la actividad económica.** Durante el periodo de sustitución de importaciones "... los controles directos se justificaron por dos motivos centrales. Por un lado los altos costos de transporte y transacción, a la falta de información, o a la ausencia de regulaciones adecuadas. En ocasiones, el resultado de las fuerzas de mercado fue poco eficiente y se alejó de los objetivos sociales. Cuando esto sucedía, los controles directos aparecían como una opción útil para aumentar la eficiencia o alcanzar dichas metas, considerando sobre todo la ausencia de instrumentos alternativos que permitieran al Estado alcanzar estos fines. Por otro lado, la organización comercial e industrial de ese entonces, propició la protección de las industrias incipientes y buscó alcanzar niveles de autoabastecimiento del mercado nacional, superiores a los que se consideró resultarían de sujetar a la industria a la competencia internacional. La industria recibía protección para permitirle contar con un periodo de gestación sin interferencia de la competencia internacional. Se pensó que de esta manera las industrias protegidas competirían posteriormente en el extranjero para ganar eficiencia y

¹⁴⁵ La información de este apartado se basa en el trabajo de Javier Aguilar Alvarez, "Características esenciales de la Ley Federal de Competencia Económica", CFC, México, Tomado de la página de Internet de la CFC.

que esa eficiencia repercutiría en el mercado doméstico. Así, la economía nacional estaría en una situación ideal: el consumidor doméstico tendría productos baratos y de calidad y la industria nacional lograría las escalas necesarias para proveer esos bienes y servicios.”¹⁴⁶

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

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

¹⁴⁶ Presidencia de la República, “Exposición de motivos para la creación de la LFCE”, p. VI.

industria fueron proporcionados durante los años setenta por el Decreto de Descentralización de Industrias.¹⁴⁷

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

- **Proteccionismo.** A lo largo de 4 décadas, la mentalidad empresarial mexicana estuvo fuertemente ligada al proteccionismo gubernamental y la ausencia de competencia; como resultado "la industria nacional, al tener asegurado el mercado doméstico, tuvo pocos incentivos para competir internacionalmente y prefirió proveer al mercado nacional con productos que frecuentemente eran de baja calidad y alto precio. Si en un principio, se dio un impulso a una naciente industria manufacturera, eventualmente el costo de la ineficiencia fue dominante. En un intento por contener la fuerzas monopólicas derivadas de la ausencia de competencia vigorosa, la política comercial e industrial descansó en los elementos de control directos, ya sea sobre los precios o con la participación directa del Estado en las actividades productivas."¹⁴⁸

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

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

¹⁴⁷ Guillén, H., *Orígenes de la crisis en México. 1940/1982*, Era, México, 1984, p. 37, en Aguilar Alvarez, op. cit.

posteriormente al afán de captar inversión extranjera, por lo cual no se reguló el comportamiento de muchas empresas, desafortunadamente tampoco se desarrolló la competencia en los mercados.

No obstante las anteriores consideraciones, “no fue privativo de nuestro país (el que no se promoviera la competencia y no se crearan entes reguladores). El desarrollo de la legislación y de la política de competencia en América Latina no puede ni debe tener el mismo ritmo que en Estados Unidos y Europa. El objetivo mismo de sus política económicas es asimétrico. En América Latina, la finalidad de la estrategia económica consistía – y aún consiste – en promover su desarrollo; en los países desarrollados, por el contrario la política de competencia es una herramienta para regular su propio desarrollo.”¹⁴⁹

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

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

“A principios de los 70’s la estrategia de desarrollo basada en la industrialización por la vía de sustitución de importaciones empezó a mostrar signos de agotamiento: debido a que la sustitución de importaciones estuvo sesgada hacia la producción de bienes de consumo no durable, fue necesario importar volúmenes crecientes de bienes de capital y materias primas para la industria manufacturera, lo cual generó desequilibrios importantes en la balanza comercial del país. Dichos desequilibrios no se podían financiar mediante inversión extranjera debido, a las restricciones legales y la falta de seguridad jurídica para el capital externo. El único medio al alcance fue el endeudamiento externo y el incremento creciente

¹⁴⁸ Presidencia de la República, op. cit., p. VII.

¹⁴⁹ Heftye, Fernando, op. cit., p. 136.

de las exportaciones de petróleo. El endeudamiento a partir de 1977 fue también en parte producto de elevadas inversiones en el sector petrolero, que llegaron a representar casi el 20 de la inversión pública durante el sexenio del Presidente José López Portillo.”¹⁵⁰

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

Para ello, la economía mexicana ha venido sufriendo cambios a partir de 1982, con importantes procesos de privatización, liberalización comercial y desregulación, estos procesos se agudizaron a mediados de la misma década con la aparición de Consenso de Washington.¹⁵¹ La implementación de esas reformas tenía y aún hoy tiene por objetivo ayudar al crecimiento y desarrollo de las economías subdesarrolladas, en un primer momento especialmente latinoamericanas y ahora inclusive las de Europa del Este y algunas asiáticas. A nivel mundial años antes este tipo de reformas habían sido desarrolladas por países como Inglaterra y los Estados Unidos, con el fin de adelgazar al Estado y limitar su participación en la economía.

En el caso de México, **el proceso de privatización** avanzó tal vez como nunca se ha visto en el mundo, en aproximadamente una década se privatizaron o bien fueron liquidadas un gran número de empresas, de las mil ciento cincuenta y una empresas del gobierno a principios de los años ochenta para 1999 solamente se mantenían alrededor de noventa.¹⁵² Dentro de las empresas privatizadas o liquidadas seguramente habrá algunas que actúan en sectores donde el Estado únicamente cumplía con una función social (producir bienes de primera necesidad o bien crear empleo), en manos de la iniciativa privada seguirán cumpliendo esta función pero sobretodo buscarán la eficiencia para lograr beneficios; sin embargo, el problema o bien la atención primordial puede presentarse en sectores donde el

¹⁵⁰ Aguilar, Javier, op. cit.

¹⁵¹ Según Williamson el Consenso de Washington incluye los siguientes diez puntos: disciplina fiscal, priorización del gasto público en educación y salud, reforma tributaria, tasas de interés determinadas por el mercado, tipo de cambio competitivo, políticas comerciales liberales, apertura a la inversión extranjera, privatización, desregulación, protección a la propiedad privada. Tomado de Shaid Javed Burki y Guillermo Perry, *Más allá del consenso de Washington . La Hora de la Reforma Institucional*, Washington, Banco Mundial, 1998, p. 8.

¹⁵² Ayala, José, *El sector público de la economía mexicana*, FE-UNAM, México, 1999, capítulos sobre empresa pública y privatización.

Estado actuaba por considerarlos monopolios naturales pero que debido a los avances tecnológicos han dejado de serlo permitiendo la inversión privada. Ejemplos son: la telefonía, los satélites, la petroquímica básica, el gas natural, entre otros.

Por su parte, **el proceso de liberalización** ha sido de una magnitud importante, intensificándose en 1985. El marco de sustento son los diferentes acuerdos internacionales con organismos multilaterales o bien con otras naciones. Por ejemplo, el acuerdo del GATT, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con Estados Unidos y Canadá creando el mercado más grande del mundo; el anterior hecho sirvió por decirlo de alguna de boleto directo a ser miembro de la OCDE, integrada por los países más desarrollados del mundo; México también está incorporado en la Organización Mundial de Comercio (OMC) que sustituyó al GATT; y además, firmó tratados bilaterales de comercio con Venezuela, Chile, Costa Rica, Colombia, Nicaragua, Colombia, Guatemala, Israel y con la Unión Europea que entrará en vigor en forma parcial en julio del 2000.

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

“En los último 15 años aproximadamente México ha expandido la reforma regulatoria como un elemento central en una amplia transformación de una economía cerrada a una economía abierta y basada en el mercado. El rápido ritmo, el amplio ámbito y la profundidad de las reformas excedieron a las mismas en otros países de la OCDE, aún comparadas con las de las economías de mercado que estaban surgiendo en Europa del Este quienes recientemente se unieron a la OCDE. Dos décadas atrás, la economía mexicana estaba fuertemente regulada y protegida. Las industrias y servicios en muchas áreas fueron protegidas de la competencia nacional y extranjera. El gobierno federal operó miles de empresas en sectores que comprendían desde hoteles hasta la exploración y extracción de petróleo. Las exportaciones jugaban un papel limitado porque casi todas las industrias estaban concentradas en los mercados internos.”¹⁵³

Para que México pudiera adoptar los procesos antes citados fue necesario un cambio en las reglas del juego. Desafortunadamente si bien el objetivo primordial fue facilitar el desarrollo

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

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

“La privatización resulta significativa en tanto conduce a la modificación en el desempeño de las empresas por la vía del cambio en los objetivos e incentivos, los cuales determinan las acciones de los agentes involucrados en el manejo administrativo y en la propiedad de los activos. Pero existe evidencia de que más importante que la privatización es el cambio en las reglas competitivas y en las medidas que regulan la operación de los mercados.”¹⁵⁴

“Uno de los objetivos de los procesos de apertura es inducir una mayor competencia y obligar a los productores nacionales a mejorar la calidad de la producción, o a reducir sus precios. Este objetivo no siempre se alcanza con la apertura debido a la existencia de sectores en los cuales los bienes tienen una naturaleza no comercializable.”¹⁵⁵

Así dentro del cambiante marco descrito, una de las tareas peor realizadas por el gobierno ha sido la organización del papel de regulación y la promoción de la competencia en los

¹⁵³ OCDE, *Review of Regulatory Reform Summary*, París, 1999, p. 15.

¹⁵⁴ Bosch, Pedro, op. cit., p. 150.

¹⁵⁵ *Ibid.*, p. 150.

mercados. Dicha tarea ha sido subestimada. Los organismos reguladores en el caso de México eran inexistentes, las regulaciones parecían ser más el resultado del cumplimiento de una formalidad que un verdadero instrumento de corrección de las fallas del mercado y del Estado mismo.

Consecuentemente, una de las principales tareas del gobierno en el futuro será la de colocar a la función de regulación y control en el marco de relevancia que cobra frente a las actuales relaciones de articulación social y poder económico. En ese contexto, la asignación a los organismos reguladores de mayor poder para el cumplimiento de su misión específica pasa a ser una labor de máxima prioridad.

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

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

por el BM y se refieren a la mejora en los procesos desarrollados por el Estado con el fin de impulsar el desarrollo de los mercados.¹⁵⁶

“La reforma regulatoria se utiliza en el enfoque de la OCDE para referirse a los cambios que mejoran la calidad regulatoria, es decir, mejorar el desempeño, el costo o la calidad jurídica de las regulaciones y los correspondientes trámites gubernamentales. La reforma puede significar la revisión de una sola regulación, eliminar y reconstruir un régimen regulatorio en su totalidad, así como sus instituciones, o bien, mejorar el proceso de elaboración de regulaciones y de manejo de la reforma. La desregulación es un derivado de la reforma regulatoria y se refiere a la eliminación total o parcial de la regulación en un sector para mejorar el desempeño económico.”¹⁵⁷

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

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

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

- Primero, porque las llamadas reformas de la primera generación implicaban ya de por sí un cambio estructural en la economía mexicana. Para poder llevar a cabo estos procesos

¹⁵⁶ De la OCDE pueden consultarse publicaciones como *The OECD Report on Regulatory Reform 1997* y *OECD Review of Regulatory Reform 1999* (incluye a Estados Unidos, Japón, Holanda y México). Del BM, Burki y Perry, *op. cit.* y *el Estado en un Mundo Cambiante*, Nueva York, Oxford University Press, 1997.

¹⁵⁷ *Revisión de la OCDE sobre la reforma regulatoria en México*, París, 1999, p. 14.

se requirió de un cambio institucional, desafortunadamente sólo se dio ese desarrollo institucional en cuanto a lo que se permitía hacer y no como se permitía hacerlo.

- Cuando se reconoce que las reformas de la primera generación encaminadas a convertir al mercado en eje central de la economía no están cumpliendo plenamente con sus objetivos; se está buscando apoyarlas a través de un cambio institucional que genere certeza entre los agentes económicos y por tanto permita a la economía desarrollarse plenamente.
- Lo anterior implica en el caso de nuestro país la creación de muchos organismos institucionales y organizacionales que den viabilidad tanto al cambio estructural como institucional. No se trata de una reaparición del Estado como máximo artífice económico sino como creador de condiciones que permitan a la economía actuar de la mejor forma posible.
- Pero la razón primordial para utilizar la regulación es lograr que los mercados realmente se desarrollen en un ambiente competitivo, sin duda, los procesos como la privatización y la liberalización son importantes, pero no basta llevar a cabo esos procesos si no se generan las condiciones necesarias para crear competencia.

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

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

Los cambios propiciados por los procesos de liberalización, privatización y la menor participación estatal en la economía, "han sido acompañados por un proceso de "desregulación" o, más apropiadamente, de revisión del marco regulatorio en el que se desenvuelve la actividad económica. A grandes rasgos, este proceso ha tenido dos vertientes: una vertiente sectorial, cuyos objetivos específicos han sido la regulación de

sectores individuales, con el propósito de modernizarlos y adecuarlos a las necesidades actuales del país. De esta forma, se ha revisado la legislación que regula a la minería, al turismo, a la electricidad, por mencionar sólo dos ejemplos más recientes. La segunda vertiente ha sido la desregulación que se ha enfocado a sentar las bases microeconómicas para el desempeño eficiente de la actividad económica a través de acciones aumenten la competencia, reduzcan los costos de transacción para los particulares, disminuyan los costos de información, y en general, mejoren el funcionamiento de los mercados.”¹⁵⁸

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

“Entre 1989 y 1995, se reformaron los marcos regulatorios de los puertos, transporte (terrestre, ferroviario, marítimo y aéreo), electricidad, turismo, manejo de agua, salud y administración sanitaria telecomunicaciones, petroquímica, gas natural, empaques, textiles, la industria salinera, la industria agrícola y de pesca, el comercio en general, y la propiedad de la tierra, junto con una mayor revisión mayor a las leyes de competencia, de protección al consumidor, de patentes, de notarios, de inmigración y de inversión extranjera.”¹⁵⁹

Diagrama 3.1 Tres etapas de la reforma regulatoria



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

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

3.4.1 La desregulación

¹⁵⁸ Levy, Santiago, “Notas sobre una Nueva Ley Federal de Competencia”, 1993, México, p.1, tomado de la sección de artículos de la página de Internet de la CFC.

¹⁵⁹ OCDE, *Reforma regulatoria en México*, París, 1999, p. 22. En el siguiente capítulo se hacen algunos comentarios sobre la desregulación en el transporte de carga, las telecomunicaciones y el gas natural.

En años recientes, la modernización y reforma estructural de la economía mexicana ha tenido importantes avances. La reforma regulatoria ha sido parte integral de este proceso. Sectores regulados inadecuadamente han sido desregulados o correctamente regulados; el proceso ha consistido en reducir los costos de las regulaciones, combatir las prácticas monopólicas de compañías públicas y privadas, reforzar la protección al consumidor y promover la cooperación entre los sectores público y privado.

3.4.1.1 Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI)

La SECOFI¹⁶⁰ es una dependencia del Poder Ejecutivo Federal cuyas acciones tienen gran relevancia para el proceso de regulación. La decisión de incluir esta dependencia se debe a que coordina organismos como: la Comisión Federal de Competencia (CFC); la Dirección General de Normas (DGN); la Comisión Nacional de Normalización (CNN); el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI) y la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco).

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

Entre las funciones propias de la SECOFI destacan las siguientes:¹⁶¹

- Formular y conducir las políticas generales de industria, comercio exterior e interior y abasto.
- Regular, orientar y estimular las medidas de protección al consumidor.
- Normar y registrar la propiedad industrial y mercantil, así como regular y orientar la inversión extranjera y transferencia de tecnología.
- Promover y, en su caso, organizar la investigación tecnológica – industrial.
- Fomentar y conducir la política nacional en materia minera.¹⁶²

¹⁶⁰ Gran parte de la información presentada fue tomada de la página de Internet de la SECOFI, <http://www.secofi.gob.mx>.

¹⁶¹ La SECOFI va a desempeñar las atribuciones que en su artículo 34 expresamente le encomienda la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ayala, José, op. cit., p. 653.

¹⁶² Ibid., p. 654.

3.4.1.2 Ley Federal sobre Metrología y Normalización (LFMN)

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

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

Los objetivos de esta Ley se establecen en el artículo segundo de la misma y entre otros son:¹⁶³

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

II. En materia de normalización, certificación, acreditamiento y verificación: a) fomentar la transparencia y eficiencia en la elaboración y observancia de normas oficiales mexicanas y normas mexicanas; b) instituir la Comisión Nacional de Normalización para que coadyuve en las actividades que sobre normalización corresponde realizar a las distintas dependencias de la administración pública federal; c) establecer un procedimiento uniforme para la elaboración de normas oficiales mexicanas por las dependencias de la administración pública federal; d) promover la concurrencia de los sectores público, privado, científico y de consumidores en la elaboración y observancia de normas oficiales mexicanas y normas mexicanas; e) coordinar las actividades de normalización, certificación, verificación y laboratorios de prueba de las dependencias de administración pública federal; f) establecer el sistema nacional de acreditamiento de organismos de normalización y de certificación, unidades de verificación y de laboratorios de prueba y de calibración; y, g) en general, divulgar las acciones de normalización y demás actividades relacionadas con la materia.

A fin de mejorar la capacidad institucional, el Estado creó el Centro Nacional de Metrología (Cenam),¹⁶⁴ cuya función es garantizar la precisión de las mediciones industriales y su compatibilidad con las normas extranjeras. Es importante señalar que los aspectos relacionados con la metrología en México son atendidas por diversos organismos públicos y privados que conforman el Sistema Metrológico Nacional.

3.4.1.3 Dirección General de Normas (DGN)

La Dirección General de Normas, además de realizar directamente actividades relacionadas con la metrología científica, industrial y legal, coordina los esfuerzos del sector público federal a dichos sistemas por medio de las instituciones competentes en la materia.¹⁶⁵

Las actividades que realiza directamente son:

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

¿ Qué son las NOMs?

¹⁶³ Artículo 2º de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de julio de 1992.

¹⁶⁴ **El Cenam fue creado como un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, de acuerdo al artículo 29 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de julio de 1992 y sus reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 1997. Información tomada de la página de Internet del Cenam, <http://cenam.gob.mx>.**

¹⁶⁵ Información tomada de la página de Internet de la DGN, a través del vínculo con la página de SECOFI.

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

¿Qué son las NMX?

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

3.4.1.4 Comisión Nacional de Normalización (CNN)

La CNN es el órgano de coordinación de la política de normalización a nivel nacional y está integrado por representantes de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF), así como por miembros del sector privado que se desempeñen en el ámbito de la normalización.¹⁶⁶

La CNN tiene como principales funciones:

- Aprobar anualmente el Programa Nacional de Normalización.¹⁶⁷
- Establecer reglas de coordinación entre las dependencias y entidades de la administración pública federal para la elaboración y difusión de normas.

¹⁶⁶ Información tomada de la página de Internet de la DGN.

¹⁶⁷ El Programa Nacional de Normalización (PNN) es el instrumento informativo y de planeación que lista los temas que serán desarrollados como normas oficiales mexicanas, normas mexicanas y normas de referencia durante el año inmediato siguiente. El primero se ha publicado en 1998, en 1999 se publicó el día 14 de abril de y su suplemento el día 1 de septiembre del mismo año. El Programa Nacional de Normalización del año 2000 y su suplemento fueron aprobados por la Comisión Nacional de Normalización en su sesión 01/2000, celebrada el

- Opinar sobre el registro de organismos nacionales de normalización.
- Resolver las discrepancias que puedan presentarse en los comités consultivos nacionales de normalización y opinar sobre el registro de organismos nacionales de normalización.

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

3.4.1.5 Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer)

La Cofemer (antes Unidad de Desregulación Económica), con la participación de las Dependencias Federales y el apoyo del Consejo para la Desregulación Económica, orienta y propicia el proceso de mejora del marco regulatorio de la actividad económica.¹⁶⁸

Las principales funciones de la Cofemer son:

Revisar los requisitos y plazos, aplicados por las autoridades federales, relacionados con el establecimiento y operación de empresas, así como los contenidos en proyectos de disposiciones legislativas y administrativas, y emitir los dictámenes correspondientes, a los cuales se deben ajustar las dependencias y entidades federales; formular proyectos de nuevas disposiciones legislativas y administrativas así como de reformas adicionales a las vigentes para mejorar el marco jurídico de la actividad empresarial; llevar el Registro Federal de Trámites y Servicios Empresariales; promover acuerdos de coordinación entre la Federación y los gobiernos estatales, así como entre éstos y los municipios, para promover una reforma regulatoria afectiva en sus respectivos ámbitos de competencia; promover en el seno del Consejo para la Desregulación Económica la concertación de acciones con los sectores social y productivo, para identificar las medidas que permitan mejorar el marco regulatorio.

Programa de Mejora Regulatoria

pasado 23 de febrero. Su publicación hasta el mes de abril en el Diario Oficial de la Federación aún está pendiente.

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

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

Mejora Regulatoria

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

La mejora regulatoria consiste en cuatro acciones fundamentales:

- La revisión y desregulación de los trámites empresariales vigentes del gobierno federal;
- La revisión y mejora de disposiciones normativas federales con impacto en la actividad empresarial, a fin de asegurar que las regulaciones nuevas no impongan costos innecesarios a las empresas;
- La elaboración de proyectos de reformas a disposiciones legislativas y administrativas para propiciar un marco jurídico de la actividad empresarial que brinde certidumbre al particular y fomente la competitividad empresarial; y,

¹⁶⁸ La información sobre el Programa de Mejora Regulatoria y la Unidad de Desregulación Económica, se tomó de

- El apoyo a los estados y municipios, que así lo soliciten, en sus respectivos programas de desregulación económica.

3.4.1.6 El Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI)

El antecedente de la protección de la propiedad industrial es la Ley de Invenciones y Marcas de 1976, la modernización requerida en cuanto a la protección industrial llevó a la creación de Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial promulgada el 27 de junio de 1991, misma que sustituyó a la de 1976. A su vez, la Ley de 1991 fue modificada en 1994 mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 2 de agosto, cambiando su nombre a Ley de la Propiedad Industrial (LPI).¹⁶⁹

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

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

Dentro de esta ley se contienen las atribuciones del instituto de las cuales destacan las siguientes:¹⁷⁰

- Fomentar y proteger los derechos relacionados con la propiedad industrial, de todas aquellas creaciones de aplicación industrial, tales como un producto técnicamente nuevo; una mejora a una máquina o aparato; un diseño original para hacer más útil y atractivo un producto; un proceso de fabricación novedoso; una marca o aviso comercial; una denominación identificadora de un establecimiento, o una declaración de protección sobre el origen geográfico que distingue o hace especial un producto.

la página de Internet de esta última, <http://ude.gob.mx>.

¹⁶⁹ La información sobre el IMPI se tomo de su página de Internet, <http://www.impi.gob.mx> y de Ayala, op. cit., 656.

¹⁷⁰ Las atribuciones y servicios ofrecidos por el IMPI, fueron tomados de Ley de la Propiedad Industrial, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de agosto de 1994.

- Sustanciar los procedimientos de nulidad, caducidad y cancelación de los derechos de propiedad industrial; formular resoluciones y emitir las declaratorias administrativas correspondientes; realizar las investigaciones de presuntas infracciones administrativas; ordenar y practicar visitas de inspección y fungir como árbitro en la resolución de controversias cuando los involucrados lo designen expresamente, entre otras.
- Promover la cooperación internacional mediante el intercambio de experiencias administrativas y jurídicas con otras oficinas de propiedad industrial y difundir el sistema de propiedad industrial en México, a través de la asesoría y la realización de talleres, cursos y seminarios nacionales e internacionales dirigidos a asociaciones empresariales y comerciales, universidades y centros de investigación.
- Fomentar la transferencia de tecnología para coadyuvar a la actualización tecnológica de las empresas, mediante la divulgación de acervos documentales de información tecnológica y de la situación que guardan los derechos de propiedad industrial en el extranjero para que las empresas nacionales incrementen su competitividad internacional.
- Fungir como órgano de consulta en materia ante entidades de la APF.

Pero además ofrece algunos servicios como los siguientes:

Asesoría en el registro, otorgamiento y protección de patentes, modelos de utilidad, diseños industriales, marcas, avisos y nombres comerciales, denominaciones de origen y secretos industriales; registro, concesión y protección a los derechos de propiedad industrial; asesoría en la consulta de acervos documentales de información tecnológica y servicios de información tecnológica para la actualización tecnológica nacional, incluido el aprovechamiento de más de 17,000 patentes del dominio público; disponible para su consulta y utilización sin el pago correspondiente de regalías; acceso a bases de datos en línea de datos en línea como el BANAPA-NET, que contiene los datos bibliográficos y resúmenes de las solicitudes de patente publicadas, patentes concedidas, modelos de utilidad y diseños industriales desde 1980 a la fecha última de publicación; guías del usuario

de: patentes, marcas, servicios de información al público y procedimientos contencioso-administrativo.

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

3.4.1.7 Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco)

En todos los casos anteriormente comentados sobre organismos reguladores se busca la protección de todos los agentes que participan en la economía, no obstante la protección al consumidor individual encuentra eco especialmente en la Profeco, en ese organismo los consumidores de cualquier bien o servicio pueden acudir a presentar sus inconformidades.¹⁷¹

¿Qué es Profeco?

El 5 de febrero de 1976 entró en vigor la Ley Federal de Protección al Consumidor, con esta acción se enriqueció el conjunto de derechos sociales del pueblo mexicano, en virtud de que por primera vez se establecen derechos para la población consumidora y se cuenta con un organismo especializado en la procuración de justicia en la esfera del consumo. Dicha ley creó dos organismos: **El Instituto Nacional del Consumidor (INCO) y la Procuraduría Federal del Consumidor**, esta última con carácter de organismo descentralizado de servicio social, personalidad jurídica y patrimonio propio con funciones de autoridad administrativa, encargada de promover y proteger los intereses del público consumidor.¹⁷²

El objetivo principal de la Profeco es promover y proteger los derechos de la población consumidora, procurando equidad y seguridad jurídica en las relaciones de consumo. Para

¹⁷¹ Al igual que con las otras instituciones, la página de Internet de Profeco fue muy útil para la elaboración de este apartado, <http://profeco.gob.mx>.

¹⁷² Reseña histórica de las reformas a la Ley Federal del Consumidor, tomado de la página de Internet de la Profeco.

lo cual cuenta con representación en los 32 estados que comprenden el territorio nacional, así como servicios mediante una línea telefónica y el Internet.

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

Las funciones de Profeco se han orientado a la protección, asesoría y representación de la población consumidora, conciliación y arbitraje en los casos en que surgen diferencias entre consumidores y proveedores. La experiencia adquirida desde su creación, a través del contacto permanente y directo con los consumidores, evidenció el hecho de que la Ley Federal de Protección al Consumidor contenía algunas omisiones e imprecisiones en su articulado y proporcionaba facultades insuficientes a la institución para velar por la cabal observancia y cumplimiento de los preceptos de la propia ley; con motivo de ello se realizaron diversas reformas a la misma.¹⁷³ Para el presente trabajo las reformas de mayor interés son las de 1992, se fusionó el INCO a la Profeco permitiendo con ello la atención integral de funciones como: orientación y asesoría; recepción, trámite y conciliación de quejas y denuncias; emisión de resoluciones administrativas; registro de contratos de adhesión; protección técnico-jurídica a los consumidores; verificación y vigilancia de Normas Oficiales Mexicanas, pesas y medidas, instructivos y garantías, así como precios

¹⁷³ Ibid. El 7 de enero de 1982 es adicionado el art. 29 bis con el que se permite a la Procuraduría la regulación de los sistemas de comercialización utilizados en el mercado nacional; posteriormente, el 7 de febrero de 1985 se modifican y adicionan diversos artículos con relación a: competencia, naturaleza jurídica, atribuciones de Profeco, definiciones y denominaciones, información de bienes y servicios, facultades de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; información comercial que ostentan productos o etiquetas, ventas al consumidor, promociones y ofertas, atribuciones del Procurador Federal del Consumidor, entre otras.

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

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

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

Asimismo, para que las unidades administrativas de la Procuraduría condujeran sus actividades en forma programada con base en las políticas derivadas de la planeación nacional, resultaba indispensable definir un proceso de adscripción orgánica, que permitiera, además de facilitar a la población el acceso a los servicios que se prestaban, alcanzar una mejor organización y distribución del trabajo dentro del ámbito de competencia, por lo que el 7 de febrero de 1991 se realizó la adscripción oficial de las unidades administrativas de PROFECO para el adecuado ejercicio de las atribuciones y el despacho de los asuntos a su cargo.

autorizados, establecidos y/o concertados con la SECOFI; acciones de grupo; facultades para ordenar la realización de publicidad correctiva; información y orientación a los consumidores, a través de los diversos medios de comunicación, como impresos, radio y televisión; contribuir a elevar la cultura de consumo de la población y mejorar sus hábitos de adquisición.

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

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

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

La política de competencia y, en particular, la aplicación de la LFCE ocupan un lugar destacado en los lineamientos de política económica del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. En efecto, la competencia es parte integral de las líneas de estrategia previstas en el Plan para alcanzar el objetivo fundamental de "... promover un crecimiento económico vigoroso y sustentable que fortalezca la soberanía nacional y redunde en favor tanto del bienestar social de todos los mexicanos, como de una convivencia fincada en la democracia y la justicia."¹⁷⁴

El crecimiento económico, objetivo fundamental de la política económica establecida en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, así como las acciones propuestas en materia de apertura económica, revisión del marco regulatorio y desincorporación de empresas públicas

¹⁷⁴ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Diario Oficial de la Federación del 31 de mayo de 1995, p. 70.

imponen nuevos retos en materia de competencia. Para enfrentarlos, se observarán los siguientes lineamientos:¹⁷⁵

- *Aplicación de la Ley Federal de Competencia Económica.* Se combatirán las prácticas monopólicas, lo mismo por parte de empresas privadas que de empresas públicas. En el trato de la autoridad se evitarán los privilegios que son fuente de discriminación e ineficiencia. Se fortalecerán las acciones para hacer cumplir la Ley Federal de Competencia Económica.
- *Empresas pequeñas y medianas.* Su vulnerabilidad a las prácticas anticompetitivas será compensada con la mayor atención a sus problemas. Para ello, se fortalecerán las labores de divulgación y asesoría en el uso de la Ley Federal de Competencia Económica y, en su caso, se procederá de oficio en contra de prácticas anticompetitivas o se efectuarán las gestiones necesarias ante las autoridades competentes para fortalecer la competencia en este sector.
- *Apertura económica.* Las acciones de protección y defensa comercial en los mercados internacionales serán coordinadas en mayor grado con la política de competencia. Con este fin, se fortalecerá la colaboración con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Asimismo, se combatirán las prácticas monopólicas generadas en el extranjero, estableciendo una mayor comunicación con las autoridades de competencia de nuestros socios comerciales e impulsando la cooperación en foros internacionales.
- *Desincorporación de empresas paraestatales; otorgamiento de concesiones y permisos; adquisiciones gubernamentales, y licitaciones públicas.* Estas materias recibirán la mayor atención a fin de prevenir y, en su caso, impugnar las eventuales amenazas a la competencia y libre concurrencia. Asimismo, se buscará que estos procesos coadyuven efectivamente a la competencia y no se conviertan en privilegios de unos cuantos en perjuicio del erario público y de la comunidad en general.

¹⁷⁵ Estos puntos fueron tomados de la página de Internet de la Comisión Federal de Competencia: www.cfc.gob.mx.

- *Sectores en proceso de apertura a la competencia.* El establecimiento de condiciones que faciliten el proceso de competencia y libre concurrencia en actividades tradicionalmente reservadas al sector público, o dominadas por algunos agentes económicos privados, será impulsado por medio de regulaciones procompetitivas y con el desarrollo de nuevas formas de coordinación entre la Comisión Federal de Competencia y las autoridades reguladoras respectivas, así como a través de la vigilancia que la Comisión ejercerá para proteger el proceso de competencia y libre concurrencia en dichas actividades.
- *Revisión del marco regulatorio.* La Comisión colaborará estrechamente con SECOFI, las demás dependencias del Ejecutivo Federal y los gobiernos de los estados en la eliminación de regulaciones excesivas sobre la economía y, en particular, en la supresión de aquellas que imponen barreras de entrada artificiales o dan tratamientos exclusivos.
- *Circulación de mercancías en el territorio nacional.* En cumplimiento del [artículo 14](#) de la Ley Federal de Competencia Económica, la Comisión pondrá mayor énfasis en la identificación y eliminación de las barreras a la circulación de mercancías entre los estados de la federación. Para estos fines, la Comisión Federal de Competencia intensificará las investigaciones sobre dichos actos y, en su caso, declarará su existencia.
- *Atención regional a los problemas de competencia.* La estructura de los mercados regionales y las características específicas de sus agentes económicos e instituciones, hacen necesario un seguimiento más estrecho y oportuno de las condiciones de competencia y libre concurrencia en las distintas zonas del país. Con este propósito, una vez superada la restricción presupuestal, la Comisión establecerá oficinas regionales para desconcentrar sus actividades.
- *Coordinación con otras políticas.* Para contribuir con mayor efectividad al funcionamiento eficiente de los mercados, la política de competencia continuará

desarrollándose de manera coordinada con las demás acciones gubernamentales que incidan en el desempeño y regulación de los mercados.

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

En ese sentido, Jean Laffont señala, “estimular la competencia es esencial para el desarrollo. Deben desarrollarse las instituciones que promuevan el bienestar de los consumidores para evitar la interferencia de los grupos de interés en la implementación de la política de competencia. La competencia no es resultado automático de la desregulación, es importante entender que proporcionar las condiciones adecuadas para la existencia de leyes de competencia no asegura la creación de las instituciones propicias para una efectiva competencia. Sólo un Estado fuerte puede implementar la competencia... Un Estado fuerte y la competencia son complementarias en muchos sectores económicos cruciales.”¹⁷⁶

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

El Estado promovió la reforma del artículo 28 constitucional en materia de competencia económica, monopolios y libre competencia e instauró su ley reglamentaria: la Ley Federal de Competencia (1993). Asimismo, se creó la Comisión Federal de Competencia como un órgano administrativo desconcentrado de la SECOFI, que cuenta con autonomía técnica, operativa y para dictar resoluciones; además, tiene a su cargo prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones, en los términos de LFC.

Los cambios sufridos por la economía mexicana desde principios de la década de los ochenta están siendo apuntalados con reformas de carácter institucional. Estas últimas inician a principios de los años noventa o al menos de forma más intensa, la explicación para

esto son dos motivos. El primero, reconocer que los cambios impulsados por reformas como la privatización y la liberalización han sido insuficientes para el desarrollo integral de la economía. El segundo aspecto surge a partir de esos mismos cambios. En concreto, la aceleración en el desarrollo de esos procesos demanda una estructural institucional que no sólo permita su realización sino también vigile el desarrollo posterior de las actividades involucradas en los procesos de privatización y liberalización.

Así lo reconoce Santiago Levy, primer Presidente de la Comisión Federal de Competencia¹⁷⁷ al justificar la creación de la Ley Federal de Competencia.¹⁷⁸

“¿Por que es necesaria una nueva Ley Federal de Competencia Económica? Para contestar a esta pregunta, es conveniente comentar algunos antecedentes. Todo el mundo sabe que durante los últimos cinco años se ha vivido un intenso proceso de cambio económico en México. A raíz de este cambio, el entorno microeconómico en el cual se desenvuelve la actividad económica se ha modificado en forma sustancial... Como parte integral de este cambio, se dado también un proceso de "desregulación" o, más apropiadamente, de revisión del marco regulatorio en el que se desenvuelve la actividad económica.”¹⁷⁹

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

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

¹⁷⁶ Laffont, Jean, “ Competition, information and development”, texto presentado en la Conferencia Anual de Desarrollo Económico del Banco Mundial, Washington, D.C., abril 20-21, 1998, p. 30.

¹⁷⁷ La información sobre los objetivos y funciones de la CFC fue tomada de su página de Internet.

¹⁷⁸ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1992 y entró en vigencia a los 180 días de su publicación.

Objetivos de la LFCE

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

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

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

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

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

¹⁷⁹ Levy, S., op. cit.

La Comisión Federal de Competencia (CFC)

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

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

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

Adicionalmente, se le dieron a la CFC atribuciones para:

1) Opinar sobre los ajustes a los programas y políticas de la administración pública federal, cuando de esto resulten situaciones que puedan ser contrarias a la competencia y libre concurrencia; 2) opinar, cuando se le solicite el Ejecutivo Federal, sobre las adecuaciones a los proyectos de iniciativas presidenciales de leyes y reglamentos, por lo que conciernen a los aspectos de competencia y libre concurrencia; y, 3) cuando lo considere pertinente, emitir opinión en materia de competencia y libre concurrencia, respecto de leyes, reglamentos,

acuerdos y circulares y actos administrativos, sin que tales opiniones tengan efectos jurídicos ni la comisión puede ser obligada a emitir opinión.

3.4.1.10 La política de competencia en los tratados comerciales

La regulación y la política de competencia generalmente se visualizan como políticas de carácter doméstico y quizá así era hasta antes de que iniciaran en los Estados Unidos e Inglaterra, durante los gobiernos de Reagan y Thatcher, respectivamente, las políticas de privatización, desregulación y sobretodo de liberalización comercial. Hoy día la regulación y la política de competencia, según señala Roger Noll, no únicamente se visualizan como importantes políticas domésticas. Ellas tienen significantes repercusiones internacionales y eso causa que los países al firmar acuerdos comerciales discutan la regulación como parte de la política comercial. Ante la caída de las barreras comerciales más comúnmente utilizadas, la regulación llega a ser el factor más significativo en afectar los precios relativos de las exportaciones, las importaciones y la producción nacional.¹⁸⁰

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

El TLCAN es un reflejo de la inserción de México en los procesos de integración regional y una muestra del carácter externo de nuestra economía. Si bien el derecho de competencia era relativamente incipiente, las disciplinas que México asumió en este acuerdo conllevan la necesidad de actualizarlo y desarrollarlo. La carencia de reglas relativamente homogéneas que protejan el proceso de competencia y libre competencia atentaría contra el proceso de libre comercio en la región. Dado lo novedoso del tema en México, resulta evidente que en proceso de configuración del nuevo derecho de la competencia se tomará en cuenta la historia y la experiencia acumulada de nuestros socios en la materia, sin olvidar el desarrollo económico relativo de nuestro país y las asimetrías siempre en los procesos de integración regional.¹⁸¹

El capítulo XV del TLCAN impone directrices a las partes en lo relativo a la política de competencia, monopolios y empresas del Estado. Su objetivo es propiciar un marco regulatorio efectivo que promueva la libre competencia en la región. Si bien sólo contiene cinco artículos, su trascendencia es crucial. Sin entrar en detalle, las partes firmantes se comprometen a adoptar o mantener medidas que prohíban las prácticas anticompetitivas.

¹⁸⁰ Noll, Roger, "The international dimension of regulatory reform with applications to Egypt", Egyptian Center for Economics Studies, 1999, p. 2 - 5 y "Regulatory reform and international trade", National Bureau of Economic Research, Estados Unidos, 2000.

¹⁸¹ Heftye, Fernando, "Promoción y protección de la competencia en legislaciones sectoriales y tratados internacionales", en Informe de Competencia Económica segundo semestre de 1996, Comisión Federal de Competencia, México, 1997.

Reconocen, además, la necesidad de establecer mecanismos de cooperación y coordinación

entre sus autoridades para impulsar la aplicación efectiva de esta regulación (artículo 1501 del TLCAN).¹⁸²

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

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

Ante la posibilidad de suscribir en el futuro acuerdos de libre comercio con otras naciones, la LFCE contempla la participación de la CFC con las dependencias competentes en la celebración de tratados, acuerdos o convenios internacionales en materia de regulación o políticas de competencia y libre concurrencia, de los que México sea o pretenda ser parte (artículo 24, fracción VIII, CFC).

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

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

Anteriormente vimos cual es el papel que tienen la política de competencia en el TLCAN, ahora nos toca avanzar sobre el mismo aspecto pero en relación al Tratado de Libre

¹⁸² Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Capítulo sobre Política en Materia de Competencia, Monopolios y Empresas del Estado, comprende los artículos 1501 al 1505 del anexo del TLCAN.

Comercio con la Unión Europea recién firmado. A continuación se hace cita de los normas que contiene y establece el mencionado Tratado en términos de política de competencia.¹⁸³

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

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

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

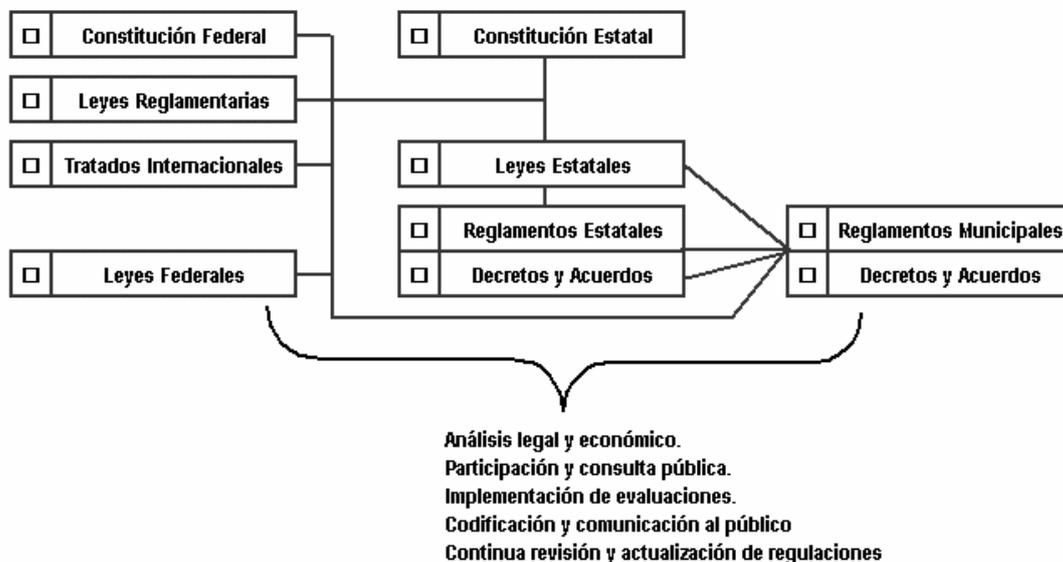
Los objetivos son : a) promover la cooperación y la coordinación entre las Partes respecto de la aplicación de sus leyes de competencia y proveerse asistencia mutua; b) eliminar práctica anticompetitivas mediante la aplicación de la ley, a fin de impedir efectos adversos sobre el comercio y el desarrollo económico, así como un posible impacto negativo sobre los intereses de la otra parte; y, c) promover la cooperación para aclarar diferencias en las aplicación de las respectivas leyes de competencia (SECOFI, 2000).

3.4.2 La regulación

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

Diagrama 3.2 Sistema regulatorio simplificado en México

¹⁸³ La información sobre la regulación y competencia en el TLCUE se tomo del texto sobre los contenidos del mismo dado a conocer por SECOFI que fue firmado el entrara en vigor al menos parcialmente en junio de este año, texto principal y anexos. Este texto se puede consultar en la dependencia citada.



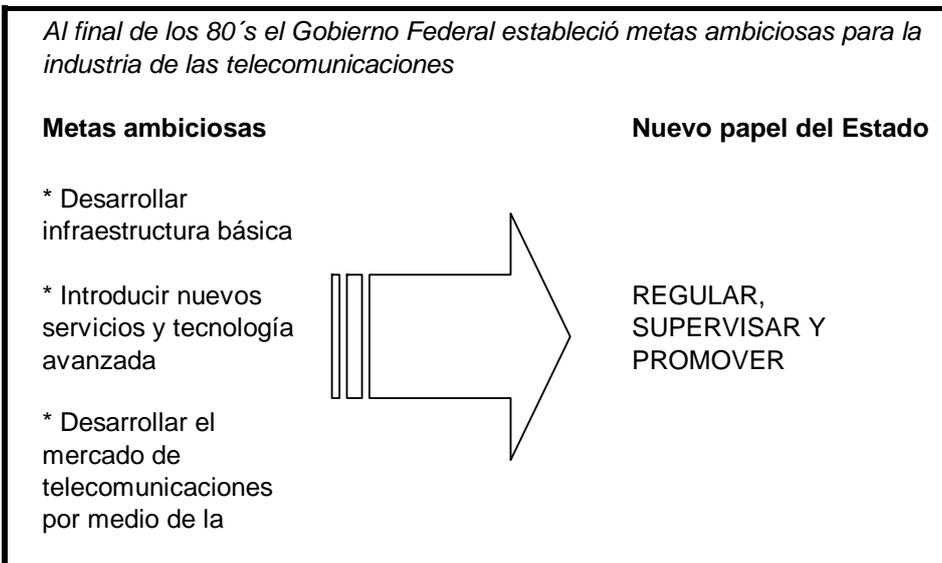
Fuente: adaptado de la OCDE , “Improving the quality of laws and regulations: economic, legal and managerial techniques”, p. 9 y Espinosa, E., “Auditoría regulatoria”, Conferencia celebrada en el Foro Internacional de Mejora Regulatoria organizada por la COFEMER, Puebla , septiembre de 2000.

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

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

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

Cuadro 3.1 Metas en la industria de las telecomunicaciones



Fuente: Cofetel.

La LFT se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 1995, en ella se plasmó el marco regulatorio de las telecomunicaciones que comprende las siguientes áreas: administración del espectro radioeléctrico, concesiones sobre redes públicas de telecomunicaciones, comunicación vía satélite, operación de los servicios de telecomunicaciones, cobertura social de las redes públicas y tarifas. Esta ley obviamente tiene una amplia relación con la LFCE, por ejemplo, en cuanto a las bases de licitación, en la cesión de derechos y en cuanto a las tarifas, artículos 16, 35 y 63 de la LFC.¹⁸⁴

Entre los aspectos más relevantes de la LFT se destacan los siguientes:¹⁸⁵

Establece la obligación de los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones de interconectar sus redes; permite a los concesionarios y permisionarios la fijación libre de tarifas de telecomunicaciones; prohíbe los subsidios cruzados y las prácticas monopólicas;

Cuadro 3.2 Cambios legales

Para propiciar seguridad a la inversión privada se tomaron algunas medidas

Cuatro acciones principales:

1. Se modificó el título de concesión de Telmex (desincorporación).
2. En 1995 entró en vigor la Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT).
3. En 1996 se creó el órgano regulador de la Comunicación Federal de Telecomunicaciones (Cofetel).
4. Se emitió la siguiente regulación:

- Reglas de larga distancia en junio de 1996
- Reglas de larga distancia internacional en diciembre de 1996
- Reglas del servicio local en octubre de 1996
- Reglas de telefonía pública en diciembre de 1996
- Reglamento de comunicación vía satélite en agosto de 1997

¹⁸⁴ La información en 1996 se creó el órgano regulador de la Comunicación Federal de Telecomunicaciones (Cofetel).
<http://www.cofetel.gob.mx>

¹⁸⁵ Ayala, José, op. cit., p. 648

Fuente: Cofetel.

faculta al regulador para establecer al concesionario de redes públicas de telecomunicaciones que tenga poder sustancial en el mercado de acuerdo con la Ley Federal de Competencia Económica, obligaciones específicas relacionadas con las tarifas, calidad de servicio e información; determinar la creación de un órgano desconcentrado encargado de regular el sector.

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

Las reglas del Servicio de Larga Distancia, entre otros aspectos regulan la operación en dicho servicio y establecen las bases para la selección por prescripción del operador de larga distancia.

Las reglas para prestar el servicio de larga distancia internacional, entre otros aspectos regulan la interconexión de las redes públicas de telecomunicaciones con redes extranjeras.

Las reglas del servicio local, establecen las bases para la competencia en ese segmento de mercado con el propósito de elevar la calidad y aumentar la diversidad de los servicios.

La Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel)

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

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

Facultades del pleno

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

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

Cuadro 3.3 La Comisión Federal de Telecomunicaciones

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

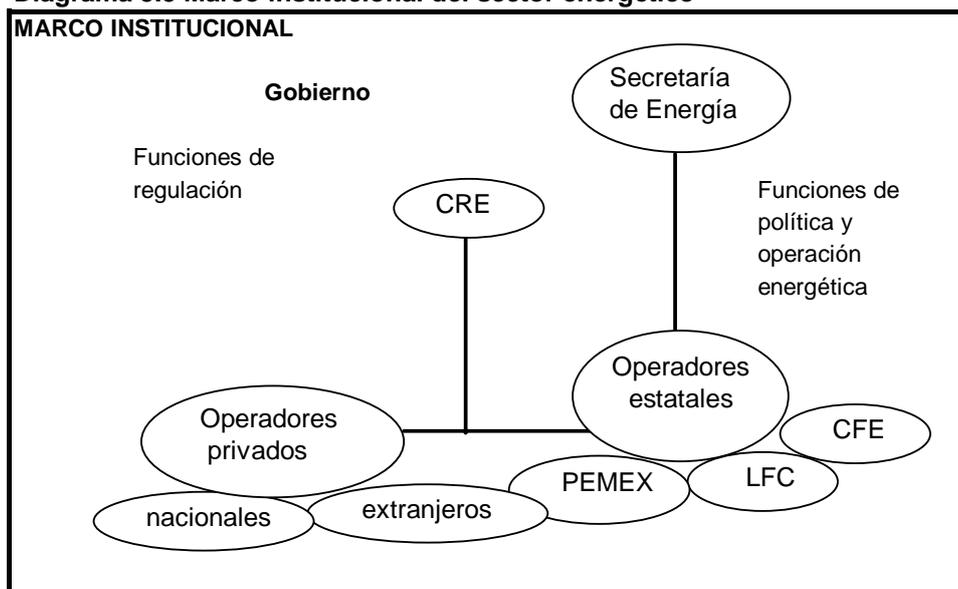
Fuente: Cofetel.

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

La Ley de la CRE fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de octubre de 1995.¹⁸⁶ La Ley es la base institucional para la creación la CRE instancia reguladora en materia de energía eléctrica, gas natural y gas licuado. La CRE es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Energía y goza de autonomía técnica y operativa según lo señala la propia ley.¹⁸⁷

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

Diagrama 3.3 Marco institucional del sector energético



Fuente. CRE

En el cumplimiento de su objeto, la CRE contribuirá a salvaguardar la prestación de los servicios públicos, fomentará una sana competencia, protegerá los intereses de los usuarios,

¹⁸⁶ Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de octubre de 1995.

¹⁸⁷ La información sobre las funciones y atribuciones de la CRE fue tomada de su página de Internet <http://www.cre.gob.mx>.

propiciará una adecuada cobertura nacional y atenderá a la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y la prestación de los servicios.¹⁸⁸

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

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

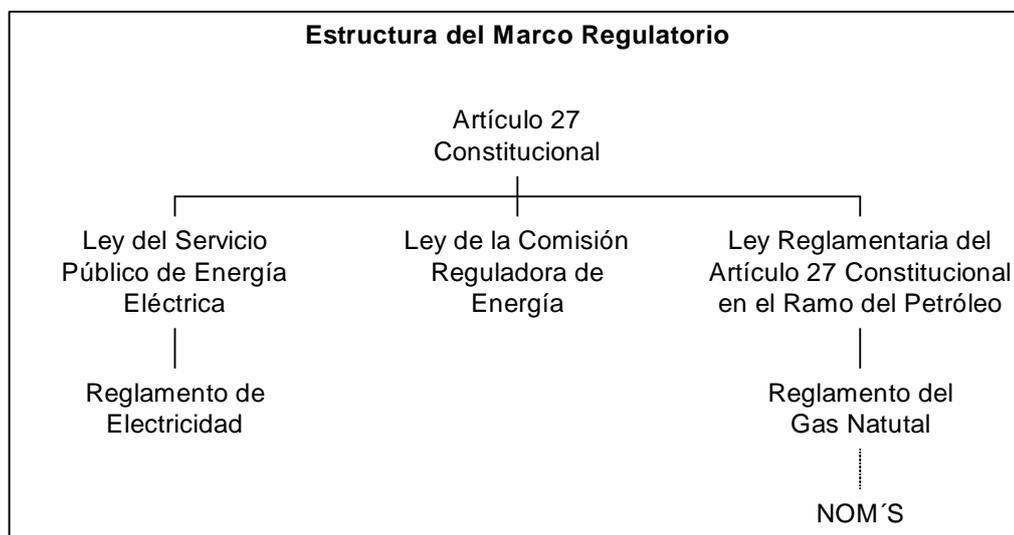
Participar en la determinación de las tarifas para el suministro y venta de energía eléctrica; verificar que en la prestación del servicio público de energía eléctrica, se adquiera aquella que resulte de menor costo para las entidades que tengan a su cargo la prestación del servicio público y ofrezca,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

¹⁸⁸ Ley de la Comisión Reguladora de Energía, p. 1.

los artículos 40 y 41 de la Ley del Servicio público de Energía Eléctrica, a quienes incurran en los supuestos de las fracciones V y VI del artículo 40 de dicho ordenamiento.

Una institución importante en la regulación del sector energético es el Reglamento de Gas Natural, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de noviembre de 1995, este ordenamiento reglamenta la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, con el objeto de regular las ventas de primera mano, así como las actividades y los servicios que no forman parte de la industria petrolera en materia de gas natural, a efecto de asegurar su suministro eficiente.

Diagrama 3.4 Estructura del marco regulatorio de la CRE



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

3.5 Comentario final

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

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

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

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:¹⁸⁹

- **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.

¹⁸⁹ 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.¹⁹⁰ 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?

¹⁹⁰ 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.

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 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."¹⁹¹ 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.¹⁹²

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.

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

¹⁹¹ Ibid., p. 46.

¹⁹² 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.

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.”¹⁹³

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 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.”¹⁹⁴

¹⁹³ OCDE, *Revis.*, op. cit., p. 61.

¹⁹⁴ 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

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.¹⁹⁵ 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.¹⁹⁶

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.

“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

aplicación, en el ámbito de la Comisión, del Programa de Modernización de la Administración Pública Federal.”, en *Informe de la CFC 1998*, p. 43.

¹⁹⁵ OCDE, *The OECD report on regulatory reform*, París, 1997, vol. II, p. 72.

¹⁹⁶ OCDE, *Revis.*, op. cit., p. 37.

subproducto de la ley, y no uno de sus objetivos centrales; su objetivo es, repito, la eficiencia económica.”¹⁹⁷

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.”¹⁹⁸

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

“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.”¹⁹⁹

¹⁹⁷ Levy, Santiago, “Notas sobre una nueva Ley de Competencia Económica”, Conferencia dictada en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1993.

¹⁹⁸ Noll, Roger, “Regulatory reform and international trade policy”, National Bureau of Economic Research, 1999.

¹⁹⁹ Carlton D. y Jeffrey Perloff, *Modern Industrial Organization*, Harper Collins College Publishers, New York, 1994, p. 854.

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.²⁰⁰

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 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.

²⁰⁰ 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.

- Para Japón muchos estudios (véase Shimpō 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.²⁰¹ 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 Secretaría 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.

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 operarán en forma independiente. El	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	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	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

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 que 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 aumentó 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.²⁰² 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.²⁰³

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.²⁰⁴

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.²⁰⁵ 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

²⁰² “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.

²⁰³ 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.

²⁰⁴ Card, David, “Deregulation and labor earnings in the airline industry”, National Bureau of Economic Research, Massachusetts, julio de 1996.

²⁰⁵ 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.

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.”²⁰⁶

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 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.

²⁰⁶ CFC, “Decis...”, op. cit.

- 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.²⁰⁷

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

²⁰⁷ Notas sobre los beneficios de la desregulación del sector aéreo de Card, D., op. cit., y Tijerina, A., op. cit., .

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.²⁰⁸

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

²⁰⁸ 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.

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.”²⁰⁹

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

²⁰⁹ 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.

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 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. Las 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.²¹⁰ 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.

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

²¹⁰ “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.

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.”²¹¹

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

²¹¹ Ibid., p. 43.

permite identificar nuevas oportunidades, nuevos tamaños de mercado y satisfacer nuevas necesidades.”²¹²

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 infraestructura a fin de que al liberalizar el mercado en 1996, pudiera competir con las empresas extranjeras.²¹³

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).

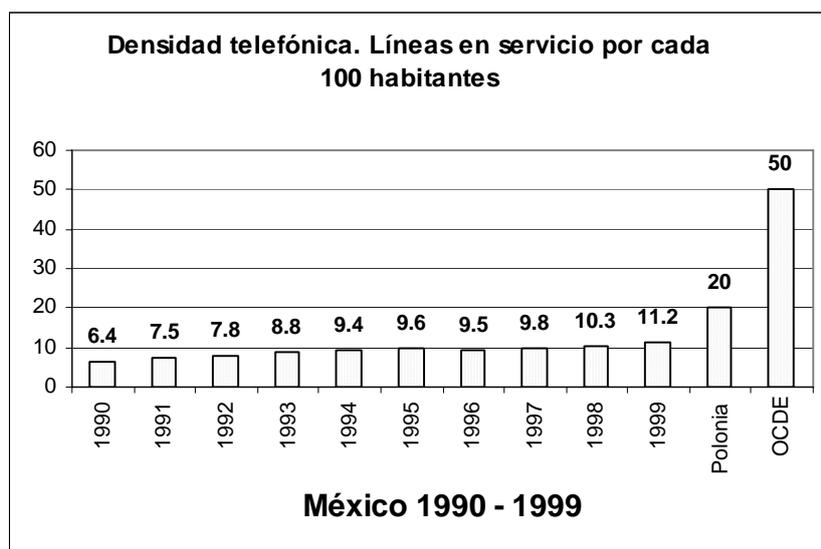
“México sigue estando en el extremo inferior de las comparaciones entre países miembros de la OCDE. Los niveles de precios excede en montos considerables a los de otros países miembros de la OCDE. El índice de penetración es el más bajo de la OCDE, es de apenas la mitad

²¹² Stiglitz, J., “Creating Competition en Telecommunications”, Conference on managing the telecommunications sector post - privatization, Washington, D. C., 1998.

²¹³ 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.

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).”²¹⁴

Gráfico 4.1



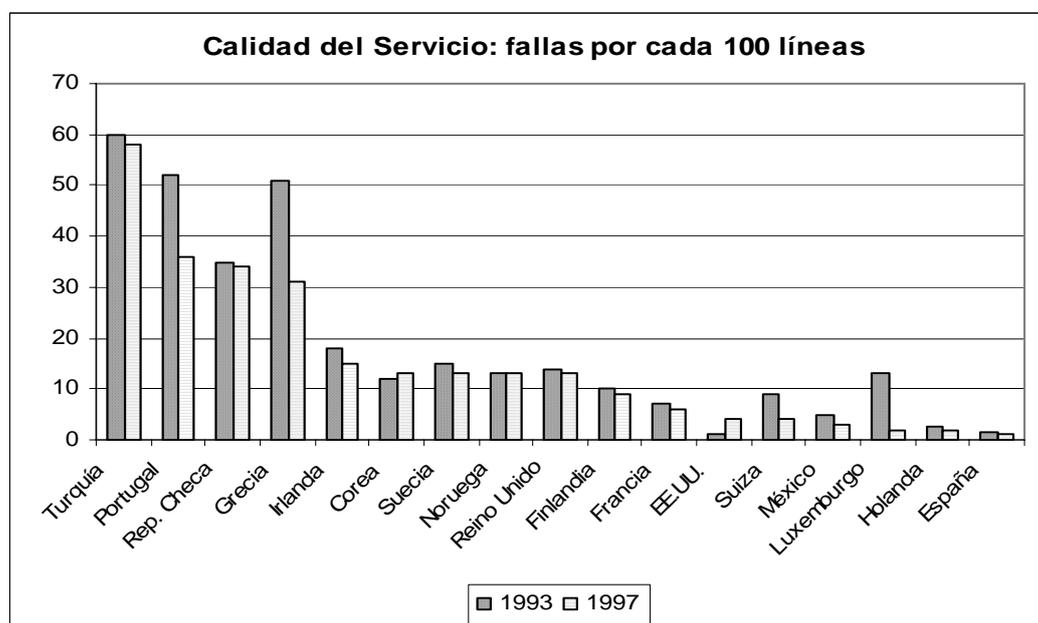
Fuente. Elaboración propia en base a datos de Cofetel y la OCDE.

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.

²¹⁴ Ibid., p. 93.

Gráfico 4.2



Fuente. OECD, Communications Outlook 1999.

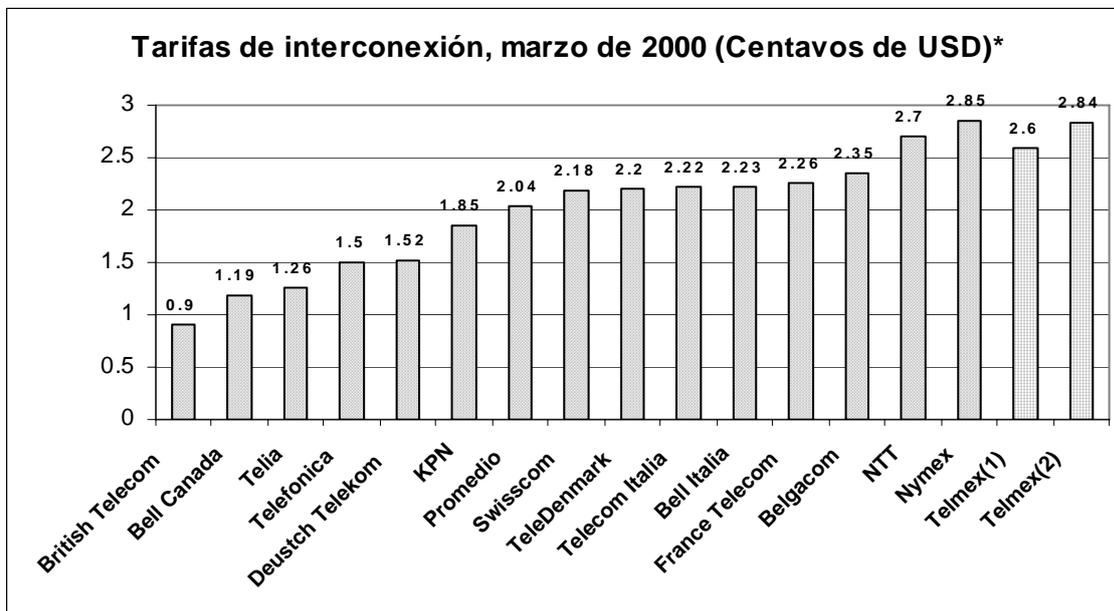
Por su parte, los precios de interconexión cobrados por Telmex a sus competidores por el uso de su red local a fin de prestar el servicio de larga distancia han venido decreciendo, pasaron de cerca de 6 centavos de dólar por punto por minuto en 1997 a cerca de 2.6 centavos de dólar por punto por minuto 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.²¹⁵

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.²¹⁶

²¹⁵ 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.

²¹⁶ 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 importante de la zona local (y que, en consecuencia, atienden a más clientes residenciales) reciben un pago superior por llamadas terminales.

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.²¹⁷ 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.²¹⁸ 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 1998, a la fecha sigue operando el mismo sistema provocando la molestia de los competidores de Telmex.²¹⁹

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 sobretudo en la lentitud de la Cofetel para buscar una solución.

²¹⁷ 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.

²¹⁸ "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*.

- No obstante haberse reconocido por la Comisión Federal de Competencia, la existencia de una situación de poder de mercado en manos de Telmex,²²⁰ 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.²²¹
- 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 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 otra cosas por violaciones graves y reiteradas a las condiciones impuestas por este título, negarse a interconectar a otros concesionarios y/o realizar prácticas monopólicas.”²²²

²¹⁹ 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.

²²⁰ 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.*

²²¹ 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 resolutiveos correspondientes”, en “Apertura a la competencia del servicio telefónico en México”, mayo de 99, p. 28 –29.

²²² 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 probablemente resultará en precios aún mayores para los consumidores.²²³ Y agrega, debe haber límites a la privatización o al menos para aquella que se hace sin regulación.²²⁴ Además indica, la competencia provee de incentivos para mayores inversiones mientras que el servicio se expande, se incrementa la eficiencia y disminuyen los precios.

Otro aspecto problemático en la aplicación de la regulación es el retraso de la actuación del regulador provocado por la poca flexibilidad de las leyes. En el caso de México, la modificación o aprobación de una nueva ley es un largo proceso. En el caso de la regulación se ocasiona un “vacío o demora” en la regulación.²²⁵ El vacío regulatorio puede ser beneficio porque incentiva a las empresas a ser más eficientes durante el periodo en que sus actividades carecen de regulación; sin embargo, en México el vacío regulatorio en las leyes 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 administración e impartición de justicia. Este tema es complejo y obliga a analizarlo con una visión integral: la modernización de los textos legales no será suficiente sin una actualización paralela de su operatividad y ambos deben responder a un entorno de mayor competencia y al proceso de globalización económica.”²²⁶

Aunque la demora en la actuación de la Cofetel no es exclusiva de ese organismo, la OCDE ha 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 observadores han criticado a la CFC por decidir lentamente. A menudo la razón proviene de demoras debidas a apelaciones en los tribunales o de una observación rigurosa de los 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.”²²⁷

²²³ “...muchos de nosotros previnimos contra una apresurada privatización sin haber creado la infraestructura institucional necesaria, incluyendo mercados competitivos y cuerpos reguladores”, Stiglitz, J., “Promoting competition and regulatory policy: with examples from network industries”, The World Bank, Beijing, 1999.

²²⁴ Ibid.

²²⁵ Ya en el primer capítulo mencionamos aspectos teóricos al respecto. Para una revisión más amplia se puede 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 –Brookings Joint Center for Regulatory Studies, Washington D.C., 1999.

²²⁶ Gurría, José, “Elementos para Elaborar una Política Económica de Estado”, en *Comercio Exterior*, vol. 49, núm. 3, marzo de 1999, p. 205.

²²⁷ OCDE, *Revis.*, op. cit., p. 70.

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).”²²⁸

²²⁸ 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 servicios 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 obtenidos 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 aumento 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).”²²⁹

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.”²³⁰

“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 Comunicaciones y Transportes) estén expuestos a los vaivenes políticos, para lo cual convendría otorgarles permanencia inter-sexenal.”²³¹

4.3.2 El Gas natural

²²⁹ 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.

²³⁰ 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.

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.”²³²

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.

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.²³³

²³¹ Torre, L., op. cit., p. 43.

²³² 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.

²³³ Informes de actividades de la Comisión Reguladora de Energía 1998 y 1999, página de Internet: <http://www.cre.gob.mx>.

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.²³⁴

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 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.²³⁵

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."²³⁶

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.

²³⁴ 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.

²³⁵ 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.

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
Subinversión 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

²³⁶ CRE, op. cit.

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.²³⁷

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.²³⁸

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

²³⁷ Ibid.

²³⁸ Ibid.

Fuente. CRE

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.²³⁹

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

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 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
– febrero de 1999, año 2, núm. 2, p.1.

enero

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.²⁴⁰

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.²⁴¹

²⁴⁰ Contreras, Cruz, Yearim Valles, "México: reformas estructurales y crecimiento de largo plazo", CADE, Documento de investigación núm. 16, México, abril de 2000, p. 60.

²⁴¹ 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.

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.

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 aumentó 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 hacerlo 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 concentró en mejorar el desempeño económico y estimular las sinergias empresariales. Desde entonces, la política de reforma se desarrolló 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 de bienes, servicios y capital estimulados por la liberalización comercial.²⁴²

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

²⁴² Esta sección se elaboró en base al capítulo dos del *Reporte de reforma regulatoria en México* publicado por la OCDE, pp. 49 –60.

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 lo 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.²⁴³

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.

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

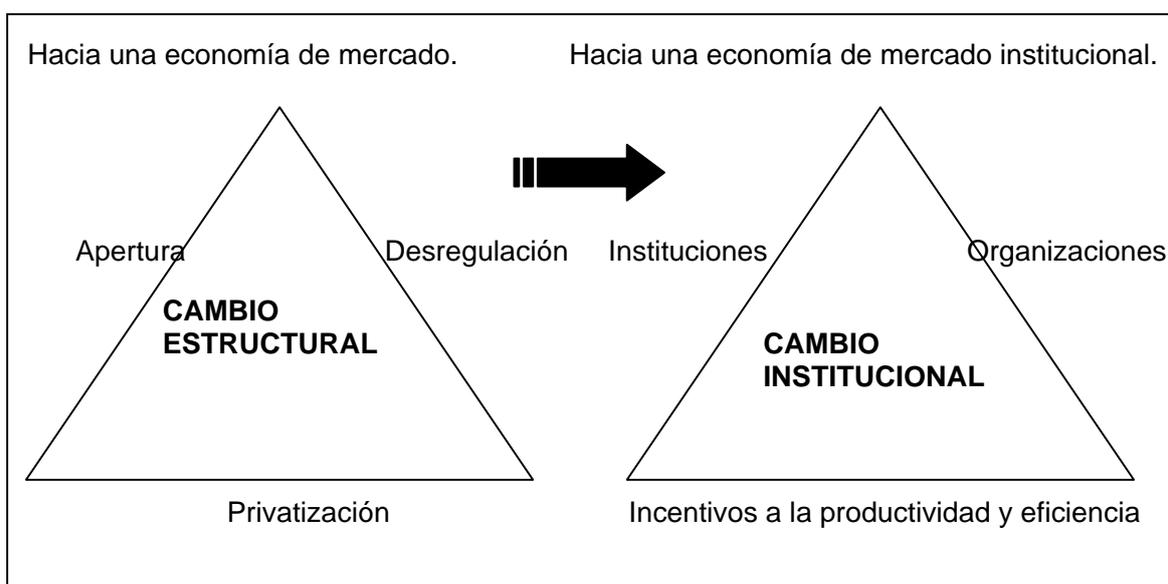
²⁴³ MINECON, *Informe Jasedric*, Minecon, Santiago de Chile, 1998, parte correspondiente a la protección del consumidor.

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 los 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 económico 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.²⁴⁴

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.

²⁴⁴ 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.

- 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.²⁴⁵

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 :²⁴⁶

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.

²⁴⁵ Las propuestas consideradas fueron tomadas del periódico Reforma de varias entrevistas con funcionarios de empresas como Telmex, Avantel y Axtel.

²⁴⁶ OCDE, *Revis.*, op. cit., pp. 13 –17.

- 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 más efectivos si son independientes, pueden iniciar la reforma y estar localizados cerca del gobierno central.

Mejorar la calidad de las 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 a 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.
- Una sistemática consideración de alternativas a la regulación ayudará a los gobiernos a desarrollar instrumentos efectivos y de menor 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 ahorros 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.²⁴⁷

En tanto Joseph Stiglitz sugiere lo siguiente:²⁴⁸

- 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 modificar su estatus.
- Una sugerencia más es privatizar solo una parte de las empresas (especialmente se refiera 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.

²⁴⁷ Adaptadas de: "La regulación: nueva función del Estado", tomado de <http://www.geocities.com>.

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.
- 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,

²⁴⁸ Stiglitz, “Promoting...”, op. cit., pp.15 –17.

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 de 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 del reto de crear condiciones de competencia en los mercados. Los problemas enfrentados por los organismos reguladores son diversos, entre ellos están: 1) cuestiones de carácter ideológico, se visualiza a 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 que 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).”

Bibliografía.

Aguilar, Javier, "Características esenciales de la Ley Federal de Competencia Económica", CFC, México, 1994 (Tomado de la sección de artículos de la página de Internet de la CFC).

Ahumada, Gabriela, *Indicadores de Regulación. Servicios de utilidad Pública*, División de Desarrollo de Mercados del Ministerio de Economía de Chile, Santiago de Chile, 1998.

Armstrong, Cowan y Vickers, *Reform regulatory. The British Experience*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1994.

Arrow, Kenneth, "Conferencia Nobel", en *Los premios Nobel de economía, 1967 – 1977*, FCE, México, 1978.

_____ y R. Hahn, *Análisis General Competitivo*, FCE, México, 1971.

Assad, Fernández y Pedro Quintanilla, "La participación privada en la industria eléctrica: experiencia internacional y el caso de México", Centro de Análisis y Difusión Económica (CADE), Documento de Investigación núm. 6, México, marzo de 1999.

Ayala, José, *El sector público de la economía mexicana*, FE-UNAM, México, 1999.

_____, *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, FCE, México, 1999.

_____, *Economía Pública. Una guía para entender al Estado*, FE-UNAM, México, 1997.

_____, *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.

Bosch, Pedro, "La política de competencia, un mecanismo promotor de la democracia económica", *Informe de la Comisión Federal de Competencia 2º semestre de 96*, CFC, México, 1997.

Braeutigam, Ronald, "Optimal policies for natural monopolies", en Schmalensee y Willig, *Handbook of industrial organization*, North-Holland, Amsterdam, vol. II, 1997.

Burki, J. y G. Perry, *Más allá del consenso de Washington. La hora de la reforma institucional*, Banco Mundial, Washington, D.C., 1998.

Cabral, Luis, *Economía industrial*, McGraw-Hill, España, 1997.

Card, David, "Deregulation and labor earnings in the airline industry", National Bureau of Economic Research, Working Paper 5687, Massachusetts, julio de 1996.

Carlton y Perloff, *Modern Industrial Organization*, Harper Collins College Publishers, New York, 1994.

Castañeda, G., Levy, S., Martínez, G. y G. Merino, “Antecedentes económicos para una nueva ley de competencia económica”, en *El Trimestre Económico*, vol. 60, núm. 237, enero – marzo de 1994.

Cofetel y SCT, “Apertura a la competencia del servicio telefónico en México”, México, mayo de 1999.

Comisión Federal de Competencia, “Decisión de la Comisión Federal de Competencia sobre la venta de Cintra”, octubre de 2000.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2000.

Cruz, G. y M. Gil, “Crecimiento Económico: Instrumentos y Condiciones Básicas”, CADE, Documento de Investigación núm. 13, México, julio de 1999.

Cruz, G., Gil, M. y Y. Valles, “México: reformas estructurales y crecimiento de largo plazo”, CADE, Documento de Investigación núm. 16, México, abril 2000.

Clark, J., “Recent Developments in national merger laws and policies”, en *OECD Journal of Competition Law and Policy*, París, 1999

De la Madrid, Miguel, “Notas sobre las bases constitucionales de la política de desarrollo”, en *Comercio Exterior*, vol. 49, núm. 3, marzo de 1999.

Decreto de Creación de la Comisión Federal de Telecomunicaciones publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 1996.

Freixas, Javier, “Nuevos avances en la teoría de la regulación”, en *Moneda y Banca*, núm. 206, 1998.

Gaceta de la Comisión Federal de Competencia.

Gil García, Olga, “Políticas públicas de regulación de las telecomunicaciones: las instituciones políticas, económicas y sociales, como condicionantes de la economía”, Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid.

Guasch y Hahn, “The cost and benefits of regulation: implications for developing countries”, en *The World Bank Research Observer*, vol. 14, núm. 1, febrero de 1999.

Gurría, José Angel, “Elementos para elaborar una política económica de Estado”, en *Comercio Exterior*, vol. 49, núm. 3, marzo de 1999.

Hay D. y M. Derek, *Industrial economic and organization, the theory and evidence*, Oxford University Press, Oxford, 1991.

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

Informe anual de la Comisión Federal de Competencia, varios años.

Informe anual de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, 2000.

Informe anual de la Comisión Reguladora de Energía, varios años.

Informe Final del Comisionado de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, Noviembre de 2000.

Joskow, Paul, "Deregulation and regulatory reform in the U.S. electric power sector", MIT, USA, febrero de 2000.

Joskow, P. y Nancy Rose, "The effects of economic regulation", en Schmalensee y Willig, *Handbook of industrial organization*, North – Holland, Amsterdam, vol. II, 1997.

Knittel, Christopher, "Regulatory imperfections in the electricity and natural gas industries: evidence from the pricing and investment decisions of single and multi - product electricity firms", Department of Finance and economics-Boston University and Energy Institute-University of California, Boston, septiembre de 1999.

_____, "The origins of State electricity regulation: revisiting an unsettled topic", Department of Finance and Economics - Boston University, Boston, noviembre de 1999.

Kroszner, R. y P. Strahan, "What Drives Deregulation? Economics and politics of the relaxation of bank branching restrictions", National Bureau of Economic Research, Working Paper 6737, Massachusetts, junio de 1998.

Laffont, Jean, "Competition, information, and development", Documento preparado para la Conferencia Anual de Desarrollo Económico del Banco Mundial, Washington, D.C., abril de 1998.

Levy, Santiago, "Notas sobre la necesidad de una nueva Ley de Competencia", Conferencia dictada en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1993 (Tomado de la sección de artículos de la página de Internet de la CFC).

Levy, S. y R. Del Villar, "Contribution of competition policy to economic development: the case of Mexico", página de Internet de la OCDE sobre políticas de competencia.

Ley Federal de Competencia Económica publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1992.

Ley Federal de Telecomunicaciones publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 1995.

Ley de la Propiedad Industrial publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de agosto de 1994.

Ley Federal sobre Metrología y Normalización publicada en el Diario Oficial el 1 de julio de 1992.

Ley de la Comisión Reguladora de Energía publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de octubre de 1995.

Luna Tovar, Pedro, *La regulación de las telecomunicaciones en México: contexto internacional*, Tesis maestría, ITAM, México, 1989.

Majone, Giandomenico, *Regulating Europe. European public policy*, University of Essex and University of Warwick, Inglaterra, 1996.

Martínez, G. y G. Fárber, *Desregulación Económica (1989 – 1993). Una visión de la modernización de México*, FCE, México, 1994.

Ministerio de Economía de Chile (Minecon), *Informe (Jasedric) Final sobre la Modernización de la Institucionalidad Reguladora*, Minecon, Santiago de Chile, vols. I y II, Septiembre de 1998.

_____, “Regulación de los servicios básicos domiciliarios”, página de Internet del Minecon, www.economía.cl/index.html

Muñoz, Oscar, *Después de la privatización hacia el Estado regulador*, Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina (CIPLAN), Chile, 1993.

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.

Noll, G., Roger, “Telecommunications reform in developing countries”, University of Chicago Press, Chicago, 2000.

_____, “Regulatory reform and international trade”, National Bureau of Economic Research, Massachusetts, 2000.

_____, “The economics and politics of slowdown in regulatory reform”, AEI – Brookings Joint Center for Regulatory Studies, Washington D.C., 1999.

_____, “The international dimension of regulatory reform with applications to Egypt”, Egyptian Center for Economics Studies, 1998.

Ocampo, José, “Más allá del Consenso de Washington: una visión desde la CEPAL”, Revista de la CEPAL, núm. 66, diciembre de 1998.

OCDE, *Reforma regulatoria en México*, vols. I y II, París, 2000.

_____, “Recommendation of the oecd council concerning guidelines for consumer protection in the context of electronic commerce”, París, 2000.

_____, *Communications Outlook 1999*, París, 1999.

_____, *OECD review of regulatory reform*, París, 1999.

- _____, *Regulatory reform in United States*, París, 1999.
- _____, "Review of Competition law and policy in Mexico", París, 1999.
- _____, *The OECD report on regulatory reform*, vol. I y II, París, 1997.
- _____, *The role of the competition agency in regulatory reform*, París, 1997.
- _____, "Improving the quality of laws and regulations: economic, legal and managerial techniques", París, 1994.
- Ogus, Anthony, *Regulation. Legal form and economic theory*, Oxford University Press, Oxford, 1994.
- Pindyck y Rubenfield, *Microeconomía*, Prentice Hall, México, 1995.
- Presidencia de la República, Exposición de motivos para la creación de la Comisión Federal de Competencia.
- Productivity Commission 1999, *Impact of competition policy reforms on rural and regional Australia, Draft report*, Canberra, 1999. Documento obtenido en Internet en la siguiente dirección: <http://www.pc.gov.au/inquiry/compol/index.html>
- Quintanilla, Pedro, "El precio del gas natural en México", CADE, México, 16 de julio de 2000.
- _____, "La reforma eléctrica, ¿Apertura total o más de lo mismo?", CADE, México, 16 de agosto de 2000
- Reglamento de gas natural publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 1995.
- Rosellón, Juan, "Regulación de precios y tarifas para la industria del gas natural en México", Comisión Reguladora de Energía, México, 1999.
- Schmalensee y Willig, *Handbook of industrial organization*, North-Holland, Amsterdam, vol. II, 1997.
- Schotter, A., *Microeconomía*, Mc Graw Hill, México, 1996.
- Shigehara, Kimiharu, "Regulatory reform: building a dynamic economy for the future", en *Business Week*, 1997 (Tomado de la página de internet de la OCDE).
- State Government of Victoria, "Regulatory alternatives", Department State Development (Office of Regulatory Reform), Victoria, Australia, 1999.
- _____, "Principles for a good regulation", Department State Development (Office of Regulatory Reform), Victoria, Australia, 1999.

Stelzer, Irwin, "A conservative case for regulation", en *Public Interest Magazine*, Estados Unidos, Verano de 1997.

Stiglitz, Joseph, "Promoting competition and regulatory policy: with examples from network industry", Research Center for Regulation and Competition (The World Bank), Beijing, 1999.

_____, "Creating competition in telecommunications", The World Bank, Washington, D.C., 1998.

_____, *El sector público de la economía*, Antoni Bosch, Barcelona, 1994.

_____, *Economía*, Ariel, Barcelona, 1992.

Modificación al Título de Concesión de Telmex publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1990.

Tijerina, A., "Experiencias con la desregulación de la industria aérea: perspectivas para México", CADE, México, mayo de 2000.

Tirole, Jean, *The theory of industrial organization*, MIT Press, Cambridge, 1992.

Torre, Leonardo, "Las disputas en el mercado de larga distancia en México: ¿Evidencia de captura?", CADE, México, junio de 2000.

_____, "El mercado telefónico en México: diez años después de la privatización", CADE, Documento de investigación núm. 17, México, 10 de agosto de 2000.

Urías, Homero, "Economía y desarrollo: el debate en democracia", en *Comercio Exterior*, vol. 49, núm. 3, marzo de 1999.

Vickers y Yarrow, *Un análisis económico de la privatización*, FCE, México, 1993.

Villareal, René, "Hacia una economía institucional de mercado", en *El Mercado de Valores*, núm. 10, octubre de 1999.

Webb, Michael, "Power sector reform and regulation", London Economics (Documento presentado en el Seminario sobre Regulación Económica organizado por la CRE), México, 20 – 21 de agosto de 1998.

Williams, S., *The economics of industrial organization*, Printice Hall, New Jersey, 1990.

Williamson, Jhon, "Democracy and the Washington Consensus", en *World Development*, vol. 21, 1993.

Wise, M., "Review of Competition Law and Policy in Mexico", OCDE, París, 1998.

Periódicos: El Economista, Reforma, El Financiero y Milenio (1998 y 1999).

Cuadro 1A.1 Actividad de la Comisión Federal de Competencia (CFC), 93 - 97.

	Acuerdos Horizontales	Acuerdos Verticales	Fusiones*	Barreras Interestatales al comercio
1997: investigaciones o casos abiertos	8	45	351	7
Sanciones o disposiciones solicitadas	7	2	17	3**
Disposiciones o sanciones monetarias impuestas	6	1	17	0
Total de sanciones monetarias(pesos)	991,156	2,209,675	1,492,312	0
1996: investigaciones o casos abiertos	9	17	236	3
Sanciones o disposiciones solicitadas	4	2	11	4**
Disposiciones o sanciones monetarias impuestas	4	2	10	0
Total de sanciones monetarias(pesos)	276,682	27,450	354,000	0
1994: investigaciones o casos abiertos	30***		94	
Sanciones o disposiciones solicitadas	5***		2	
Disposiciones o sanciones monetarias impuestas	2***		2	
Total de sanciones monetarias(pesos)	139705***		1,556,726	
1993: investigaciones o casos abiertos	32***		63	
Sanciones o disposiciones solicitadas	32***		2	
Disposiciones o sanciones monetarias impuestas	0***		1	
Total de sanciones monetarias(pesos)	0***		512,000	

*Incluye privatizaciones, licencias y permisos.

**Recomendaciones a las autoridades correspondientes.

***Horizontales y Verticales Combinadas

Fuente. CFC (Informe de la OECD sobre la política de competencia en México)

Cuadro 1A.2 Prácticas monopólicas 1997 – 1998

Concepto	1997	1998
Procedimientos abiertos ^{1/}	53	61
· Denuncias	23	56
· Investigaciones de oficio	30	5
Procedimientos concluidos en firme ^{2/}	43	44
· Sanción o recomendación	7	9
· Negativa al denunciante	1	9
· Investigaciones de oficio cerradas por no comprobarse violaciones a la Ley	14	15
· Denuncias desechadas	13	10
· Otros ^{3/}	8	1
Procedimientos en curso	46	63
· En etapa de admisión o investigación	39	58
· Recursos	7	5

1/ Se incluyen las denuncias presentadas y las investigaciones de oficio iniciadas.

2/ Se refiere a las resoluciones que quedaron firmes; es decir, a las no recurridas y aquellas cuyos recursos fueron resueltos en los años indicados. Los recursos ascendieron a 7 y 16 en 1997 y 1998, respectivamente. Las investigaciones terminadas (en su caso, previo recurso de reconsideración) registraron las cifras de 48 y 42.

3/ Incluye desistimientos y caducidad de procedimiento.

Cuadro 1A.3 Concentraciones notificadas e investigadas de oficio expedientes terminados en firme, 1998^{1/}

Procedimiento	Resueltos	Orden de notificar	Sin obligac. de notificar	Desechados y desistidos	Terminados
Notificaciones	172			4	176
Por obligación prevista en Ley	152			4	156
Procedimiento, arts. 20 y 21 de la Ley	143			3	146
Procedimiento, art. 21 del Reglamento (aviso)	9			1	10
Por voluntad de las partes ^{2/}	9				9
Por resoluciones previas ^{3/}	3				3
Por orden de la Comisión ^{4/}	8				8
Investigaciones de oficio ^{5/}		4	9		13
Expedientes	172	4	9	4	189

(suma)					
--------	--	--	--	--	--

1/ Se refiere a las resoluciones que quedaron firmes, más avisos. Las resoluciones en firme corresponden a las no recurridas y a aquellas cuyos recursos (siete expedientes) fueron resueltos en 1998. Las investigaciones terminadas (en su caso, previo recurso de reconsideración) registraron la cifra de 189 expedientes.

2/ Transacciones sin obligación de notificar, sobre las cuales las partes siguieron voluntariamente el procedimiento establecido en los artículos 20 y 21 de la Ley a fin de obtener resolución de la CFC.

3/ Obligación de notificar derivada de condiciones establecidas en resoluciones a concentraciones previas que involucraron a alguno de los notificantes.

4/ Concentraciones notificadas como resultado de investigadas de oficio, más transacciones comunicadas bajo el procedimiento de aviso establecido en el art. 21 del Reglamento, que no cumplían con esta disposición.

5/ Investigaciones de oficio de presuntas omisiones en la obligación de notificar.

Cuadro 1A.4 Concentraciones resueltas en firme^{1/}, 1998. Clasificación por tipo de concentración.

Concepto	Expedientes	%	Valor de la concentración^{5/} Millones de (\$)	%
Con efectos estructurales en los mercados	129	74.85	141,402.08	74.88
Horizontales ^{2/}	52	29.83	85,567.83	45.31
Verticales ^{3/}	3	1.75	496.79	0.26
Diversificaciones ^{4/}	74	43.27	55,337.46	29.30
Reestructuraciones corporativas	43	25.15	47,431.21	25.12
Suma	172	100.00	188,833.29	100.00

1/ Se refiere a las resoluciones que quedaron firmes, más avisos. Las resoluciones en firme corresponden a las no recurridas y a aquellas cuyos recursos (siete expedientes) fueron resueltos en 1998. Las investigaciones terminadas (en su caso, previo recurso de reconsideración) registraron 189 expedientes.

2/ Concentraciones horizontales. Transacciones que involucran a competidores entre sí y que, por tanto, operan en el mismo nivel de cadenas de producción o distribución.

3/ Concentraciones verticales. Entre empresas ubicadas en diferentes niveles de las cadenas de producción y distribución.

4/ Diversificaciones. Concentraciones entre agentes económicos que participan en mercados relevantes distintos no relacionados dentro de una cadena de producción o distribución.

5/ Medido en términos del importe de la transacción o de los activos involucrados.

Cuadro 1A.5 Diversificaciones, 1998.

Concepto	Expedientes	%	Mill (\$)	%
Extensión mercado geográfico ^{1/}	37	50.00	31,907.84	57.66
Extensión por línea de producto ^{2/}	18	24.32	7,927.58	14.33
Diversificaciones puras ^{3/}	19	25.68	15,502.03	28.01
Suma	74	100.00	55,337.46	100.00

1/ Diversificaciones por extensión de mercado geográfico. Concentraciones entre productores de bienes o servicios similares o sustitutos que participan en mercados geográficos distintos.

2/ Diversificaciones por extensión de línea de producto. Concentraciones entre empresas pertenecientes al mismo giro, cuyos bienes y servicios no son sustituíbles entre sí.

3/ Diversificaciones puras. Concentraciones entre agentes económicos que participan en mercados relevantes distintos, no relacionados con las cadenas de distribución o producción.

Cuadro 1A.6 Concentraciones con efectos estructurales en los mercados, 1998. Operaciones por actividad económica.

Rama	Exped.	%	Mill. (\$)	%
Ganadería	1	0.78	412.12	0.29
Alimentos y bebidas	18	14.06	13,301.16	9.41
Textiles, prendas de vestir y calzado	1	0.78	469.19	0.33
Industria de la madera y productos de madera	1	0.78	510.49	0.36
Papel, productos de papel, imprenta y editorial	3	2.34	494.72	0.35
Sustancias químicas, derivados del petróleo y productos de plástico	22	17.19	14,231.80	10.06
Productos de derivados no metálicos, excepto del petróleo y carbón	1	0.78	205.74	0.15
Industrias metálicas básicas	3	2.34	5,296.38	3.75
Productos metálicos, maquinaria y equipo	22	17.19	63,039.59	44.58
Otras manufacturas	4	3.13	967.37	0.68
Gas y agua	5	3.91	1,684.98	1.19
Comercio	4	3.13	2,962.70	2.10
Hoteles	7	5.47	10,966.75	7.76
Transporte y vías de comunicación	3	2.34	6,557.70	4.64
Telecomunicaciones	9	7.03	2,032.39	1.44
Servicios financieros	15	11.72	13,525.67	9.57
Servicios profesionales	7	5.47	4,174.59	2.95
Servicios médicos	2	1.56	568.49	0.40
Suma	128	100.00	141,402.08	100.00

Cuadro 1A.7 Concentraciones internacionales, 1998.

Concepto	Expedientes	(%)	Mill (\$)	(%)
Con efectos estructurales en los mercados	105	81.40	121,883.26	77.18
Operaciones en el extranjero con efectos en México	31	24.03	79,068.88	50.02
Operaciones en México con participación extranjera	73	56.59	42,390.76	26.84
Coinversiones	15	11.63	7,451.19	4.72
Aumento de participación accionaria	17	13.18	13,338.81	8.44
Adquisiciones	41	31.78	21,600.75	13.68
Adquisiciones de activos en el extranjero	1	0.78	423.62	0.27
Reestructuraciones corporativas	24	18.60	36,046.12	22.82
Suma	129	100.00	157,929.38	100.00

Cuadro 1A.8 Concentraciones internacionales con efectos en los mercados, 1998. Clasificación por tipo de concentración.

Concepto	Expedientes	%	Mill (\$)	%
Horizontales	40	38.10	78,363.08	64.29
Verticales	3	2.86	496.79	0.42
Diversificaciones	62	59.05	43,023.38	35.29
Suma	105	100.00	121,883.25	100.00