

4ª Conferencia Anual de Competencia y Regulación
“Las Reglas del Juego”

El pasado 27 de Octubre se llevó a cabo la Cuarta Conferencia Anual Red Mexicana de Competencia y Regulación, la cual, en esta ocasión tuvo como tema el diseño y desempeño de los órganos reguladores en México. Los objetivos de dicho evento fueron: compartir información, sentar las bases para un debate informado y generar sinergia entre actores. A lo largo de la conferencia se presentaron diagnósticos acertados y propuestas viables en cuanto a diseño de los órganos reguladores.

Durante dicho evento se contó con la presencia del Dr. Jaime Serra quien llevó a cabo la conferencia magistral. Además, el evento recogió la opinión de expertos en materia de competencia, políticos de distintos partidos y funcionarios que forman parte de los órganos. Este documento presenta un resumen de lo expuesto en dicho evento.

Conferencia magistral por Jaime Serra Puche
“Competencia y Apertura Económica en México”

En la conferencia magistral el Dr. Serra partió del supuesto de que existe una clara relación entre competencia y apertura económica. Es por esto que realizó un comparativo entre la situación de México y su principal socio comercial, Estados Unidos, en cuanto a estas variables.

El concepto de monopolio y prácticas monopólicas aparece desde 1776 en “La riqueza de las naciones” de Adam Smith. En Estados Unidos, estos conceptos se tradujeron en instrumentos de política pública con el Sherman Act desde 1890 y la *Federal Trade Commission* se crea en 1914.

En México, en cambio, estos conceptos se recogieron de manera básica en la constitución, prohibiendo únicamente los monopolios privados y no es hasta 1993 que se crea la Comisión Federal de Competencia. Esto significa que el debate que hoy nos ocupa en materia de competencia, ocurrió hace un siglo en Estados Unidos.

Para realizar un comparativo cuantitativo, el doctor Serra construye un “Índice de apertura total”. Este se forma de tres variables: apertura comercial, apertura a la inversión y “apertura interna”. Los resultados se resumen en la siguiente tabla:

2009	México	Estados Unidos
Apertura Comercial	50.1%	18.7%
(% comercio exterior/PIB)		

Apertura a la Inversión (%IEF/ Formación de capital)	6.1%	6.1%
“apertura interna”	7,130	2,060
Índice Herfindahl (0-10,000)		
Índice de apertura	4.2	4.3

De la tabla anterior se puede concluir que en cuanto a apertura comercial México está mucho más abierto que Estados Unidos.

Respecto a apertura a la inversión, la inversión extranjera directa como proporción de la formación bruta de capital en ambos países es similar. Sin embargo, en México la inversión extranjera se encuentra concentrada en destino - sector manufacturero- y en origen -Estados Unidos.

Por último, la variable de “apertura interna”, para cuya medición se concentra en los sectores no comerciables y altamente regulados (petrolero, generación y distribución de energía eléctrica, telecomunicaciones, medios, transporte terrestre, aerolíneas, construcción, bancos), y utiliza índices de Herfindahl sectoriales como *proxys* de apertura. Resulta que en todos los sectores el índice de Herfindahl¹ en México es mucho mayor que en EU. Lo cual significa que Estados Unidos presenta menor concentración en dichos sectores que México para el año 2009.

Por lo tanto concluye, mediante el índice de apertura total, que aunque México cuenta con mayor apertura comercial y a la inversión, las barreras a la entrada en los sectores no comerciables y altamente regulados colocan a Estados Unidos por arriba en términos de apertura económica total.

Santiago Creel. Partido Acción Nacional.

Santiago Creel señaló durante la Cuarta conferencia anual de competencia y regulación algunos puntos para lograr la autonomía técnica y operativa de los órganos reguladores: 1) que las decisiones que se adopten sean técnicamente correctas, 2) que sean social y económicamente eficaces y 3) que no prevalezcan intereses políticos en las decisiones.

Aseguró que actualmente la discusión en torno a los nombramientos de los comisionados y la estructura de los órganos es meramente política. Alternativamente Creel propone cuatro campos

¹ El índice de Herfindahl es una medida del tamaño de firmas en relación a la industria y es un indicador de la cantidad de competencia entre ellas. Va de 0 a 10,000, donde 0 representa competencia perfecta y 10,000 monopolio absoluto.

de discusión para consolidar la autonomía de los órganos reguladores, y en los cuáles debería centrarse la discusión:

<p>Ley que regula la materia</p>	<p>Eliminar lagunas y conflictos interpretativos.</p> <p>Sanciones eficaces</p> <p>Certeza jurídica para regulados y reguladores.</p> <p>Primero debemos asegurarnos que la ley sustantiva sea la adecuada.</p>
<p>Características y atributos de los comisionados (facultades y responsabilidades)</p>	<p>Nombramientos perfectamente normados</p> <p>Precisión de requisitos de experiencia y capacidad,</p> <p>Escalonados y transexenales para evitar conflictos de interés en toma de decisiones</p> <p>Remoción por causa grave y justificada.</p>
<p>Presupuesto del órgano</p>	<p>Se requieren presupuestos bianuales y establecer un plan de desarrollo bien planeado.</p>
<p>Funcionamiento del órgano de gobierno</p>	<p>Establecer con precisión equilibradamente las responsabilidades del pleno, del presidente y las relativas a los comisionados, para que exista equilibrio, para que los comisionados no operen en direcciones distintas y para garantizar buena toma de decisiones.</p> <p>Instaurar el voto taxativo -inclusive en ausencias-, para que el voto del comisionado se dé siempre y de manera razonable y que el acta pueda conocerse con transparencia -esta es esencial para combatir intereses económicos o políticos.</p> <p>Además se deben establecer con claridad los criterios interpretativos para dar certeza jurídica a los regulados. Y que el órgano resuelva los recursos de revisión.</p>

--	--

Por otro lado, señaló que actualmente las responsabilidades se encuentran concentradas en el ejecutivo. En torno a esto la discusión de fondo es acerca de ¿cuáles son funciones de gobierno del ejecutivo y cuáles no? Y ¿Qué funciones pueden ser compartibles con el congreso y cuáles no? Esta es una discusión que tiene que ver con el sistema presidencial.

De ahí surge la pregunta de: ¿qué tipo de sistema político queremos? Ya que según Creel, el que tenemos actualmente no permite la construcción de mayorías estables. Lo cual tiene como consecuencia que el país esté siendo gobernado por minorías lo que impide la toma de decisiones. Esto nos lleva a preguntarnos si ¿debemos parlamentarizar el sistema para permitir mayorías estables? De hacerlo, privilegiaríamos el sentido de compartir responsabilidades y además existirían incentivos para que los nombramientos se den mal; ya que, según Creel, la negociación se daría por cuotas lo cual no garantizaría la competencia de los comisionados.

Por lo tanto él propone concentrarnos en definir la fórmula para establecer el presupuesto y organizar a los organismos, ya que cualquier otra discusión se va al foro político. Propone también, modificar el art 90 de la constitución para establecer los mínimos necesarios que deben tener los órganos, las características principales y generales, ya que cada órgano necesita reglas particulares.

Alberto Cinta. Partido Verde Ecologista.

El diputado Cinta resaltó el mal desempeño de México en materia de competitividad y sostuvo que la falta de buena regulación es una de las causas de la baja competitividad. Afirmó que los reguladores son necesarios porque ayudan a corregir las fallas que tiene el sistema, y esto nos hace más competitivos.

Además recordó que los reguladores en México, como en gran parte del mundo, son relativamente jóvenes; y que estos forman parte de un proceso de modernización y de crecimiento económico. El problema es que en México son sumamente débiles e incluso han llegado a la simulación (situación que todos padecemos como consumidores). Señaló que existen pocos estudios serios sobre el desempeño de los órganos reguladores en México, y citó el estudio del Instituto Espinoza Yglesia cuyos resultados son contundentes: la COFETEL es el órgano peor calificado. La mejor calificación fue para la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. La CRE y la CFC se desempeñan medianamente.

Cinta presentó una iniciativa de reforma de los órganos reguladores en la que propone dotarlos de más dientes, autonomía y poder, en conjunto con más transparencia, mayor estabilidad y mejor rendición de cuentas. Además, propone, darle más poder a las comisiones, sin dejar de proteger a las empresas y a los ciudadanos.

Él deja la pregunta abierta en cuanto a ¿si cambiar de un órgano desconcentrado a descentralizado (diseñada para empresas públicas o de asistencia social) resuelve el problema?

Por último afirmó que es obligación del Congreso atender la situación de los órganos reguladores para así dejar de mermar tanto la inversión como el crecimiento del país.

Mesas de debate

Reguladores Transversales (CFC y COFEMER)		
Función del órgano regulador	Rodrigo Morales Comisión Federal de Competencia	La función de la COFECO es prevenir prácticas monopólicas absolutas y relativas: evitar concentraciones, sancionar acuerdos que vayan en contra de la ley.
	Gustavo Mendoza Comisión Federal de Mejora Regulatoria	La COFEMER institucionaliza la función de revisar regulación a partir de los lineamientos que establece la OCDE y las mejores prácticas internacionales.
¿Cuál debe de ser la estructura jurídica de los órganos reguladores?	Rodrigo Morales Comisión Federal de Competencia	El formalismo se ha ido diluyendo. En realidad, el diseño de los órganos reguladores se construye a partir de las decisiones de la SCJN y del Poder Judicial. La figura del órgano desconcentrado funciona, aunque es perfectible.
	Víctor Frías Casares Castelazo	Ningún diseño es, por sí mismo, la solución.
Autonomía	Rodrigo Morales Comisión Federal de Competencia	De la autonomía de un órgano regulatorio se erige su credibilidad, esa es su fortaleza. La autonomía también está en las facultades para sancionar, en los procedimientos de remoción de titulares. Deben existir arreglos institucionales integrales.
	Víctor Frías Casares Castelazo	La clave está en la ingeniería interna de los órganos, la autonomía está en los detalles.
Debilidades y Pendientes	Rodrigo Morales Comisión Federal de Competencia	Algunas de las debilidades de la COFECO son sus limitaciones presupuestales y temporales para investigar. Cinco años para investigar prácticas monopólicas absolutas son insuficientes. Además, de qué sirve ejercer autonomía si no tienes los recursos suficientes para hacer frente a los grupos de interés. El contribuyente debería poder sancionar un mal desempeño de los órganos reguladores. En el caso de COFECO, el criterio de evaluación no debe ser el número de casos resueltos, sino el bienestar de los consumidores.
	Gustavo Mendoza Comisión Federal de	Los alcances de la COFEMER son limitados, por ejemplo, el tema fiscal está fuera, no existe una mejora regulatoria al interior del legislativo y los gobiernos estatales y municipales deben asumir su responsabilidad respecto de la calidad de la

	Mejora Regulatoria	regulación. La mejora regulatoria debe tener un carácter horizontal, se debe hablar de un gobierno completo.
	Víctor Frías Casares Castelazo	Los órganos necesitan tener facultades para actuar con mayor fortaleza. Mejorar los órganos pasa por entender su funcionamiento y evaluar sus resultados. Hay muchos órganos reguladores que duplican funciones o que no sirven de nada. Habría que desaparecer a los órganos que no puedan probar su eficacia y eficiencia.

(Auto)Regulación en el sector energético (CRE-CNH)

<p>¿Cuál es el entorno institucional que hace posible la regulación en este sector?</p>	<p>Adrián Lajous</p>	<p>Los órganos reguladores no han tocado el sector energético. Existe un conflicto entre las políticas públicas impulsadas por el Gobierno Federal y el órgano regulador. Por ejemplo, "El precio México" que estableció un precio inferior al del mercado de referencia, como no lo logró, estableció precios por decreto y olvido a la CRE. Los subsidios son otro tema, la CRE esta gastando su energía y su talento técnico para darle la vuelta al subsidio indiferenciado del gas LP que PEMEX esta obligado a dar. La brecha entre el gas natural y el LP hará difícil una alineación de los precios.</p> <p>La falta imaginación y pragmatismo para introducir competencia en este sector se cristalizó en la reforma petrolera que formalizó y robusteció el monopolio comercial de PEMEX. Se aplicaron soluciones de libro de texto y partieron de diagnósticos equivocados. Hay que complejizar el problema, el problema se ha sobre simplificado e ideologizado. Los regulados no solo son PEMEX y CFE, hay que incluir a los grandes consumidores.</p> <p>La CRE debe fortalecerse, modificar políticas públicas contradictorias y llenar vacíos en la política energética. El Gobierno Federal esta obligado a invertir en la credibilidad de los órganos reguladores. La CRE necesita crecer con la autonomía que requiere, solo así la veremos llegar a una vida adulta plena.</p>
	<p>Francisco Salazar</p> <p>Comisión Reguladora de Energía</p>	<p>El problema más importante del sector no es su autorregulación. El problema tiene que ver con el diseño de la organización de la industria y el diseño institucional. El regulador no puede obtener resultados que el diseño de la organización no puede dar. La regulación es el escenario ideal, pero el mejor subóptimo, no puede sustituir a la competencia.</p> <p>El órgano regulador se inspira en instrumentos de otros países donde el sector energético era completamente distinto. Hay que distinguir entre sectores que no son competitivos y los que si. Hay sectores, como este, en los que simplemente no hay competencia. Aún así, la CRE ha tenido una continuidad institucional importante que le ha dado credibilidad y algunos triunfos, por ejemplo, ya estamos en presencia de una victoria cultural: los subsidios no son una solución.</p> <p>Uno de los propósitos del órgano regulador es tratar a PEMEX como una empresa, por eso hay que partir de entender que la CRE no sólo regula a PEMEX y CFE, también regula a los particulares. PEMEX, gracias a la regulación, se comporta cada vez más como una empresa.</p>

**Cómo regular el transporte en México: aviación y ferrocarriles
(DGAC-DGFF)**

Función del órgano regulador	Fernando Silva DGAC	El órgano debe centrarse en garantizar la seguridad.
	Agustín Ros NERA	La regulación debe disminuir los riesgos a la inversión y mejorar la condición del consumidor. Eliminar barreras: la más alta es a insumos aeroportuarios (slots).
	Oscar Corzo ADHOC Consultores	Garantizar competitividad y seguridad.
	Víctor Valdés Universidad Anáhuac	Seguridad, sí, pero además debe buscar la eficiencia económica. Así como garantizar el acceso a la información. El regulador debe reducir las barreras a la entrada y monitorear las condiciones de competencia.
Autonomía	Fernando Silva DGAC	Se necesita crear un instituto de aviación con autonomía presupuestaria e institucional para cumplir con la normatividad.
	Agustín Ros NERA	Se requiere autonomía hacia dentro de la agencia, los trabajadores de la agencia deben ser independientes de las posiciones políticas, el staff debe ser independiente.
	Oscar Corzo ADHOC Consultores	Primero debemos definir qué vamos a regular y luego qué tipo de agencia queremos.
Debilidades y Pendientes	Fernando Silva DGAC	Necesitamos otro porcentaje de regulación administrativa y judicial. El consumidor necesita tener la información necesaria. Necesitamos mejorar los salarios de los verificadores para igualar su capacidad con otros países.
	Agustín Ros NERA	Se requiere una ley clara en cuanto a objetivos. El sistema judicial debe respetar las decisiones técnicas de la agencia para disminuir incertidumbre. Transparentar la asignación de slots.
	Oscar Corzo ADHOC Consultores	Hay que reestructurar la regulación ya que responde a prácticas antiguas. Mayores recursos. Tribunales especializados para disminuir impugnaciones.

Víctor Valdés
Universidad Anáhuac

Hacen falta recursos financieros, humanos y legales para que el órgano funcione.
El órgano necesita un reajuste.
Se requiere información para evaluar y definir a los órganos.

Convergencia en la regulación de telecomunicaciones (COFETEL)

Situación actual de la regulación en telecomunicaciones.	Miguel Flores Comisión Federal de Competencia	<p>COFECO es un regulador transversal pero en materia de TELECOM se han tenido logros:</p> <ul style="list-style-type: none"> • se evitan prácticas monopólicas, absolutas (que se pongan de acuerdo): hemos tenido casos como el de PC tv en el que se le sancionó por segmentarse el mercado. • relativas (dominancia): un agente con poder sustancial de mercado, recientemente se sancionó a televisa por negar que una cablera pudiera competir porque no le quiso vender la concesión, hemos sancionado también ventas atadas a TELMEX. <p>COFECO tiene una facultad preventiva de prácticas perniciosas: cuando dos empresas se van a unir, la CFC analiza si adquiriría PSM y si es así la CFC puede vetarla o ponerle reglas.</p> <p>en la licitación fijamos el spectrum cap.</p>
	Gonzalo Martínez Pous Comisión Federal de Telecomunicaciones	<p>COFETEL vive un periodo muy intenso de regulación Publicación del Plan Técnico Fundamental de Interconexión e Interoperabilidad fue un gran logro.</p> <p>COFETEL regula para bajar barreras a la entrada, poner a disposición el espectro.</p> <p>La licitación 21 cumple con los objetivos de la licitación: se fomentó la competencia, se redujo la tenencia de espectro entre los operadores, ahora hay que ver lo utilicen en beneficio del usuario y se cumplió con la recaudación de la licitación 31mil millones de pesos.</p>
Problemas de la regulación en telecomunicaciones	Miguel Flores Comisión Federal de Competencia	<p>CFC hay 6 o 7 investigadores que por la importancia de los problemas en TELECOM se dedican casi todo el tiempo a este sector cuando deberían investigar todos los sectores.</p> <p>No han dotado a COFETEL con las armas necesarias.</p>
	Gonzalo Martínez Pous Comisión Federal de Telecomunicaciones	<p>La eliminación de las áreas operativas convirtió a los comisionados en todólogos.</p> <p>CFC es un estilo de tribunal, no hace investigaciones, es multifuncional, la especialidad es mucho más fácil de supervisar, implica más trabajo, se generan cuotas de poder.</p> <p>COFETEL es una agencia técnica de SCT generalmente los casos los culminan ellos, las concesiones las otorga ella.</p> <p>Con las áreas se garantiza que los escalonamientos sean más certeros.</p>

Posibles soluciones a la regulación.	Miguel Flores Comisión Federal de Competencia	Tenemos que trabajar más de la mano CFC y COFETEL. El secretario sea totalmente autónomo, para eso todos los comisionados deberían no tener nada que ver con el secretario técnico, eso sería un avance y no requiere grandes reformas regulatorias, para quitar dudas de juez y parte.
	Gonzalo Martínez Pous Comisión Federal de Telecomunicaciones	Definitivamente se requiere un cambio legislativo para fortalecer a los órganos reguladores, estos deben tener un mandato claro de qué deben de hacer, cuáles son los objetivos, que ningún otro órgano del ejecutivo pueda revisar sus actos o nombramientos. El rol del congreso no se debe dar apriori sino aposteriori, que el legislativo ponga requisitos de edad, destacado, experiencia, para la designación de los comisionados, quien lo cumple aspira y quien no, no.