



ACCIONES CRUCIALES
en competencia y regulación

ACCIONES CRUCIALES en competencia y regulación



Red Mexicana de
Competencia y Regulación



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

México 2011

D.R. 2011, Centro de Investigación
para el Desarrollo, A.C. (CIDAC)

Jaime Balmes No. 11 Edificio D, 2o. piso
Col. Los Morales Polanco, 11510 México, D.F.
T. +52 (55) 5985 1010
www.cidac.org

Coordinación editorial, diseño y formación:
Magdalena Lara Monroy

Usted puede descargar, copiar o imprimir los contenidos de este reporte para su propio uso y puede incluir extractos en sus propios documentos, presentaciones, blogs, sitios web y materiales docentes, siempre y cuando se dé el adecuado reconocimiento a CIDAC como fuente de la información.

El documento en formato digital se encuentra disponible en:

<http://reddecompetencia.cidac.org/>

Este documento se llevó a cabo gracias al generoso apoyo de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

El contenido y conclusiones son responsabilidad del autor y no representan los puntos de vista o las opiniones de USAID o del Gobierno de Estados Unidos de América.

ÍNDICE

Presentación

Órganos Reguladores / **06**

Sector Transportes / **20**

Sector Financiero / **42**

Compras Públicas / **52**

Sector Energético / **64**

Sector Telecomunicaciones / **80**

ACERCA DEL CIDAC

El Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (CIDAC) es un think tank independiente, sin fines de lucro, que realiza investigaciones y presenta propuestas viables para el desarrollo de México en el mediano y largo plazo. Su objetivo es contribuir, mediante propuestas de políticas públicas, al fortalecimiento del Estado de Derecho y a la creación de condiciones que propicien el desarrollo económico y social del país, así como enriquecer la opinión pública y aportar elementos de juicio aprovechables en los procesos de toma de decisión de la sociedad.

El CIDAC cuenta con un patronato responsable de la supervisión de la administración del Centro y de la aprobación de las áreas generales de estudio. Sin embargo, las conclusiones de los diversos estudios, así como sus publicaciones, son responsabilidad exclusiva de los profesionales de la institución.

ACERCA DE LA RED MEXICANA DE COMPETENCIA Y REGULACIÓN

La Red Mexicana de Competencia y Regulación es un proyecto que reúne a destacados profesionales de varias instituciones que comparten su interés por el análisis de las cuestiones de competencia y regulación de la economía mexicana. La Red es impulsada por CIDAC y es posible gracias al apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

PRESENTACIÓN

La pregunta de por qué México no crece a la velocidad que podría hacerlo ha sido el centro de muchos debates en los últimos años. La respuesta tiene muchas vertientes, se antoja compleja y se percibe como imposible de lograr. Sin embargo, existen medidas concretas que podrían allanar el camino para los grandes cambios que el país requiere, específicamente en cuanto a las barreras a la libre competencia y las deficiencias regulatorias se refiere.

El diagnóstico está hecho; sin embargo, el reto está en encontrar las acciones concretas que permitirán construir el camino para eliminar los cuellos de botella que aún obstaculizan el crecimiento económico del país. Este documento está abocado precisamente a encontrar esas acciones.

A través de la Red Mexicana de Competencia y Regulación, el Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC) ha reunido a numerosos expertos en los diversos sectores que se exploran en el presente estudio. Sus propuestas para fortalecer a los órganos reguladores, introducir competencia en el sector de telecomunicaciones, modificar reglas que impiden el desarrollo del sector transporte, promover un sector energético más eficiente y sustentable, así como para expandir el alcance de los servicios financieros en México, han sido plasmadas en las siguientes líneas.

El objetivo de **Acciones Cruciales: Competencia y Regulación** es plantear una visión para cada sector, esbozando líneas de acción que desde el ámbito regulatorio impliquen un beneficio directo para el país, y que su implementación sea viable en el corto y mediano plazo. Con este documento, CIDAC busca enriquecer el debate nacional en materia de competencia y regulación y poner sobre la mesa propuestas orientadas a impulsar mayor crecimiento económico, dar mayor certidumbre a la inversión, y facilitar el acceso a nuevos competidores en sectores estratégicos para el crecimiento del país.

VERÓNICA BAZ

Directora General
CIDAC

MARÍA CRISTINA CAPELO

Coordinadora de la Red Mexicana de Competencia y Regulación
CIDAC

MARÍA JOSÉ CONTRERAS

Compiladora del documento
CIDAC

ÓRGANOS REGULADORES

Una regulación eficiente alinea los incentivos de las empresas para proveer servicios o productos de buena calidad y a precios competitivos, incluso cuando no existan condiciones de competencia. Para lograr una regulación exitosa es necesario contar con órganos reguladores equipados con las herramientas necesarias para cumplir con sus mandatos. Desde su surgimiento, los órganos reguladores en México presentan serios problemas de diseño institucional, debido a que fueron colocados bajo un sistema legal poco flexible que no es compatible con su naturaleza. La falta de transparencia es otro de los retos a los que se enfrentan en la actualidad los órganos reguladores en el país.

Durante las décadas de los 80 y 90, la economía mexicana pasó por un proceso de apertura y liberalización que implicó el desmantelamiento de monopolios que estaban en manos del Estado. Los órganos reguladores para los sectores privatizados —como telefonía y televisión— fueron creados como una medida para corregir las fallas de mercado y asegurar la eficiencia en estas actividades recién abiertas a la inversión privada. Adicionalmente, existen sectores que, por no estar abiertos a la inversión privada —como el energético— o ser estratégicos para el desarrollo del país —como el financiero—, son regulados para asegurar su buen funcionamiento. Por último, la regulación también juega un papel social, en sectores como el de transporte o salud, para garantizar la seguridad de los consumidores.

Es por esto que la falta de reguladores equipados técnicamente, con recursos y facultades para cumplir con sus objetivos, no sólo se traduce en mercados concentrados, sino que también implica un riesgo para la integridad de los ciudadanos. El fortalecimiento de los órganos reguladores es la mejor manera de asegurar que se corrijan las fallas de mercado derivadas de una concentración o de la existencia de monopolios estatales o naturales, sobre todo en mercados clave.

Existe un gran debate en cuanto a qué estructura institucional deberían tener los órganos reguladores para asegurar que cumplan con los objetivos planteados.

El diseño institucional óptimo varía con cada un regulador y depende del entorno específico. Sin embargo, como mínimo, todo regulador debe contar con cuatro elementos básicos: mandato y atribuciones, autonomía, recursos humanos y materiales y mecanismos de rendición de cuentas. Dichos elementos a su vez, se materializan mediante arreglos institucionales específicos, algunos de los cuales deben plasmarse en la ley.

OBJETIVOS

1 Fortalecer la figura de los órganos reguladores en México.

2 Asegurar la transparencia de los órganos reguladores.

3 Dotar de herramientas técnicas y presupuestales a los órganos reguladores.

4 Evitar la cooptación de órganos reguladores.

5 Agilizar la aplicación de las resoluciones de los reguladores.

**ACCIONES
CRUCIALES**
ÓRGANOS REGULADORES

1. Revisar la figura constitucional bajo la cual encajan los órganos reguladores, buscando una alternativa que otorgue mayor autonomía y fortaleza.

PROBLEMA

Cuando se diseñaron los órganos reguladores en México, en lugar de darles una figura propia, se les colocó bajo la figura de “órganos desconcentrados”, definidos por el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) como órganos administrativos jerárquicamente subordinados a las Secretarías de Estado con facultades específicas. La figura de “órganos desconcentrados” resulta obsoleta e inadecuada porque, entre otras cosas, disminuye la autonomía por la vía jurídica, política, administrativa y presupuestal, fomenta la interferencia política, genera conflictos de interés y debilita la interlocución vertical y horizontal.

Para que gocen de mandato y autonomía sólidas y sobre todo eficacia jurídica e institucional en sus actuaciones, se propone categorizar a nivel constitucional la figura de “órganos reguladores autónomos”; el Congreso tendría atribución para legislar sus bases y definir los controles que evitarían una cooptación de los reguladores.

¿QUÉ SE TIENE QUE HACER?

Crear entidades reguladoras autónomas, que estarían a la par de la Consejería del Ejecutivo y de las dependencias como integrantes de la Administración Pública Centralizada. Se requiere una reforma constitucional al artículo 90 para crear la figura del regulador y otorgar al Congreso la facultad de legislar los arreglos institucionales consiguientes, lo que solventaría las inconstitucionalidades declaradas y blindaría ante cualquier cambio de criterio de la Corte. Una vez hecho lo anterior se requiere una reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para instrumentar esta nueva figura en cuanto al régimen de nombramientos, gobierno interno, mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, recursos, sistemas de subordinación institucional, y mecanismos apropiados de revisión jurisdiccional.

¿QUÉ SE LOGRA CON LA PROPUESTA?

Si bien la autonomía no asegura la funcionalidad, combinada con otros arreglos institucionales, puede conducir a mejores resultados. Con esta medida se ajustaría legalmente a los reguladores a las mejores prácticas internacionales y dotarlos de arreglos institucionales suficientes. No se propone, por el contrario, “feudalizar” o “aislar” la función regulatoria. Las diversas funciones regulatorias y gubernamentales deben permanecer entrelazadas y conservar una unidad de acción.

¿QUÉ SE HA HECHO?

Debido al grave problema de diseño institucional en el que se encuentran los reguladores en México, existen numerosas iniciativas de reforma en el Congreso de la Unión. Sin embargo, muchas de ellas no han avanzado en el sentido necesario para dotar a los reguladores de un caparazón institucional que corresponda a su naturaleza y función específicas. Durante 2010 y 2011 se presentaron dos iniciativas en el Congreso que sí consideran la creación de una nueva figura constitucional, sin embargo, aún no han sido discutidas.

FUENTE: “FORTALECER A LOS REGULADORES: CAMBIANDO LAS REGLAS DEL JUEGO EN MÉXICO” ALEJANDRO FAYA. 2010.

2. Contar con mejores mecanismos de transparencia y rendición de cuentas para reguladores.

PROBLEMA

Son pocos los órganos reguladores que se han esforzado por hacer públicos sus criterios de decisión, lo que propicia que la transparencia en cada regulador dependa de la voluntad del equipo de Comisionados en turno. Esto, aunado a un sistema legal en el que la Ley de Amparo se ha utilizado como medida dilatoria, ha resultado en litigios que terminan siendo resueltos por cuestiones de procedimiento, particularmente porque los jueces no cuentan con elementos sustantivos para evaluar el contenido del caso.

¿QUÉ SE TIENE QUE HACER?

Definir como obligatorias algunas acciones de transparencia, como por ejemplo la publicación de *guidelines* o lineamientos en los que los reguladores definan sus procedimientos de investigación y sanción, en la reglamentación de los órganos o mediante la inclusión de este aspecto en la instrumentación de la figura de órganos autónomos en caso de que se creara. Asimismo, debe ser también obligatoria la presentación de informes de actividades, indicadores de desempeño y la publicación de resoluciones.

¿QUÉ SE LOGRA CON LA PROPUESTA?

Dar mayor certidumbre a los agentes económicos, ya que reglas transparentes incentivan una mejor actuación y minimizan la probabilidad de contar con resoluciones arbitrarias.

¿QUÉ SE HA HECHO?

Existen esfuerzos serios por parte de algunos órganos reguladores, como la Comisión Federal de Competencia, para establecer algunos mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. La CFC ha publicado algunos *guidelines* de manera voluntaria, por ejemplo: La guía para la notificación de concentraciones. Sin embargo, debería ser una obligación de todos los reguladores sistematizar los criterios en que basan sus decisiones, realizar informes y rendir cuentas.

3. Crear tribunales especializados en materia económica en el poder judicial.

PROBLEMA

En México, las decisiones de los reguladores son muy fáciles de apelar o alargar, además de que los tiempos de revisión son muy largos. Esto se agravó aún más con la Reforma al Artículo 39 de la Ley Federal de Competencia Económica por considerar juicio ordinario administrativo como primera instancia de revisión de las decisiones de la CFC, mediante lo cual, los procesos legales en materia de competencia podrían alargarse más. Esta parálisis disminuye el poder práctico de los reguladores.

Esta parálisis se debe, en parte, a que la competencia de los juzgados y tribunales federales (organizados por circuitos) en México es muy extensa. En la mayoría de los casos, los juzgados y tribunales ejercen jurisdicción sobre bases meramente territoriales y abarcan cualquier materia, es decir son mixtos. Así, la materia de regulación económica se ve mezclada con todo tipo de temas, o con la materia administrativa, que abarca a su vez un sinfín de subcategorías seguridad social, fiscal, agrario, etc. Lo anterior propicia que los asuntos cualitativos se pierdan en lo cuantitativo. En México, las autoridades reguladoras pueden ayudar a los tribunales en algunos procedimientos, pero sólo de una manera limitada. Existen experiencias internacionales exitosas en las que los sistemas de apelación son diseñados con un sólo tribunal especializado.

¿QUÉ SE TIENE QUE HACER?

Debe crearse una especialidad relativa a la parte de regulación económica o derecho económico para los Circuitos donde sea posible, que incluya las áreas de competencia, energía, telecomunicaciones, servicios financieros, comercio exterior y propiedad intelectual. No es necesario efectuar una reforma legal. Dentro de las atribuciones actuales del Consejo de la Judicatura Federal están las de determinar el número y, en su caso, especialización por materia de los tribunales colegiados y unitarios.

¿QUÉ SE LOGRA CON LA PROPUESTA?

Estos tribunales, serían los indicados para formar criterios sanos de deferencia judicial, pero también para analizar los aspectos procesales y demás formalismos, sin visiones rígidas y ortodoxas, considerando en especial que algunos actos de los reguladores derivan de complejos procesos de formación. Los tribunales especializados constituyen una práctica que ha dado réditos en diversos países. Además, de esta manera, los jueces adquieren mayor experiencia en asuntos regulatorios de naturaleza económica.

¿QUÉ SE HA HECHO?

Las reformas de 2011 a la Ley Federal de Competencia consideran la creación de tribunales especializados, pero proponen un procedimiento equivocado que podría prolongar aún más las resoluciones de la CFC.

FUENTE: "FORTALECER A LOS REGULADORES: CAMBIANDO LAS REGLAS DEL JUEGO EN MÉXICO" ALEJANDRO FAYA. 2010.

4. Fomentar coordinación interinstitucional entre todos órganos reguladores.

PROBLEMA

Lo ideal para el correcto funcionamiento de los órganos reguladores en México y para la promoción de la libre competencia, sería que la CFC liderara la coordinación en temas de competencia con otros entes reguladores en el país. Esto no está contemplado en las obligaciones de los reguladores hoy en día. Si CFC no tiene una buena comunicación con los reguladores sectoriales se puede comprometer el sistema de competencia ya que se podría poner en riesgo la consistencia de la política de competencia. En México no existe ningún mecanismo institucional que fomente ese diálogo interinstitucional entre los órganos reguladores.

¿QUÉ SE TIENE QUE HACER?

Esto requeriría, en primer lugar, un cambio legal para darle poder vinculativo a todas las opiniones de la CFC. Se requeriría también que dicho organismo emitiera lineamientos para casos sectoriales y una obligación para los demás órganos reguladores de remitir a la Comisión cualquier asunto que involucre posibles violaciones en materia de competencia. Como mínimo, que los diversos reguladores con fines relacionados con la competencia tengan reuniones periódicas a fin de transparentar sus actuaciones y buscar mecanismos más adecuados de coordinación.

¿QUÉ SE LOGRA CON LA PROPUESTA?

En México mucho de lo que hace un regulador sectorial depende de lo que haya hecho previamente el regulador de la competencia. Es por esto que un mejor diálogo entre la CFC y los reguladores sectoriales, contribuiría a la congruencia de la política de competencia evitando la contradicción.

¿QUÉ SE HA HECHO?

Existe una iniciativa de ley que contempla la obligatoriedad de este diálogo, sin embargo es muy difícil plasmar este tipo de especificaciones a nivel de ley.

FUENTE: RESPUESTAS A LA CONSULTA PÚBLICA PARA MEJORAR LA TRANSPARENCIA DE LA LABOR DE LA CFC. CIDAC. 2009

5. Dotar a la CRE de mecanismos de captación de recursos propios.

PROBLEMA

Actualmente, el regulador cuenta con recursos técnicos menores a los requeridos para llevar a cabo sus funciones. La Comisión Reguladora de Energía cuenta apenas con 140 funcionarios y empleados, mientras que las empresas reguladas, por ejemplo PEMEX o CFE, tienen un personal mucho mayor. Parte de este problema se deriva de que los recursos económicos del regulador no son suficientes. Aunado a esto, depender de los recursos presupuestarios vulnera la autonomía del regulador debido a que el presupuesto se puede utilizar como una forma de presión.

¿QUÉ SE TIENE QUE HACER?

Llevar a cabo una reforma legislativa dentro la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para que un regulador como la CRE, pueda hacerse de recursos propios. Es decir, para dotarle de mecanismos de captación de recursos propios -además de los presupuestarios- y permitir que los derechos que cobre el regulador sean administrados por sí mismo.

¿QUÉ SE LOGRA CON LA PROPUESTA?

Mayor independencia presupuestaria es benéfica para la autonomía para el regulador. Además un mayor presupuesto le permitiría al regulador contar con suficiente personal debidamente calificado para realizar su función.

¿QUÉ SE HA HECHO?

Existen propuestas para incrementar la autonomía presupuestaria de la CRE, sin embargo no ha habido avance en este sentido.

FUENTE: LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA FRENTE A PETRÓLEOS MEXICANOS. MIRIAM GRUNSTEIN. 2010.

6. Modificar la situación orgánico-normativa de la CRE- PEMEX y CNH-PEMEX

PROBLEMA

Bajo el diseño orgánico actual del sector, el secretario del ramo es la cabeza tanto del regulado como del regulador. Es decir, el Secretario de Energía preside los órganos de gobierno de los organismos descentralizados —PEMEX— y es también superior jerárquico de la CRE, lo cual crea numerosos conflictos de interés.

¿QUÉ SE TIENE QUE HACER?

La situación normativa de la CRE como órgano desconcentrado de la Secretaría de Energía, no funciona. La creación de una figura de reguladores independientes de las secretarías sería la solución ideal a esta situación. Esto involucra al Congreso, además de la Secretaría de energía, PEMEX, la CRE y la CNH.

Otra alternativa es convertir a la CRE en un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio que no dependa de la Secretaría Energía. Esto significa que sería un organismo no sectorizado.

¿QUÉ SE LOGRA CON LA PROPUESTA?

Escindir las funciones de la CRE y la SENER facilitaría la toma de decisiones de los reguladores, pero además, se les dan mayores facultades, lo cual, específicamente para el sector energético es de suma importancia en cuanto a la fijación de precios y tarifas.

¿QUÉ SE HA HECHO?

Existen propuestas en el congreso que aún no han avanzado.

FUENTE: LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA FRENTE A PETRÓLEOS MEXICANOS. MIRIAM GRUNSTEIN. 2010.

7. Distinguir funciones de regulación y diseño de política pública entre la SENER y CRE.

PROBLEMA

Actualmente, la Secretaría de Energía (SENER) mantiene diversas facultades de regulación que interfieren con la autonomía técnica de la Comisión Reguladora de Energía (CRE). Además, el Congreso de la Unión debe aprobar la planeación estratégica, lo cual incorpora intereses políticos, entorpeciendo la planeación. En cambio, en una situación ideal, el regulador es el único que cumple funciones de regulación y únicamente la Secretaría es quien lleva a cabo el trabajo de diseño de política pública.

¿QUÉ SE TIENE QUE HACER?

La solución a este traslape de funciones sería separar a la CRE de la SENER mediante una nueva figura constitucional o descentralizándola (ver propuesta 1 de esta sección). Pero inclusive bajo la estructura actual, la CRE podría tener muchas más atribuciones de regulación.

Por ejemplo, la CRE tiene atribuciones adecuadas para regular el mercado de gas natural, pero podría fortalecerse sus responsabilidades en materia de gas LP que ahora tiene a cargo la SENER. También, sus atribuciones para el caso de la electricidad, son insuficientes por no poder fijar y regular las condiciones de suministro del servicio. La SHCP fija las tarifas de transmisión, distribución y venta de electricidad, no necesariamente bajo criterios técnicos y de mercado (lo que propicia subsidios con efectos regresivos). La CRE tampoco participa en la aprobación de los términos y condiciones para la prestación del servicio público de energía eléctrica ni asegura su suministro por el proveedor estatal.

Estos son ejemplos de atribuciones que podría adquirir la CRE incluso sin la creación de una nueva figura de órganos reguladores autónomos.

¿QUÉ SE LOGRA CON LA PROPUESTA?

Una clara división de funciones evita interferencias de la SENER en la autonomía técnica del regulador, lo cual le permitiría llevar a cabo una de manera más eficiente la regulación del sector.

¿QUÉ SE HA HECHO?

Con la “Reforma Petrolera” de 2008, la CRE adquirió nuevas facultades. Por ejemplo para regular la venta de primera mano del gas, petroquímicos y combustibles, incluyendo la metodología para determinar sus precios, así como el transporte y distribución por medio de ductos tanto de los bioenergéticos como de los productos obtenidos de la refinación de los petroquímicos. Sin embargo, la SENER regula aún actividades que podrían estar vigiladas por la CRE, como las relacionadas con el gas LP (a excepción de su transporte por ductos). Por otro lado la CRE actualmente sólo opina a solicitud de la SENER para cuestiones de política, pero en la práctica, a través de su actividad regulatoria, define la política en materia de gas natural, por ejemplo.

FUENTE: LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA FRENTE A PETRÓLEOS MEXICANOS. MIRIAM GRUNSTEIN. 2010.

8. Promover cambios a la Ley de Amparo para agilizar aplicación de resoluciones de los órganos reguladores.

PROBLEMA

Si bien es necesario que las decisiones de los reguladores sean revisadas por un juez, este procedimiento no debería convertirse en un obstáculo para la política de competencia. Es necesario evitar la arbitrariedad y el abuso del poder por parte de los reguladores, sin embargo, también es necesario hacer más expedita la aplicación de sus decisiones. En la actualidad, amparos impuestos por las empresas han terminado por rezagar varias de las decisiones que nos llevarían a tener más competencia.

¿QUÉ SE TIENE QUE HACER?

Reforma a la Ley de Amparo que establezca límites al uso del amparo y que contemple criterios muy específicos para admitir amparos. Así, para aceptar una demanda de amparo en contra de una regulación, la empresa en cuestión debería tener que presentar razones de eficiencia económica y mayor bienestar a la sociedad antes de que logre parar los procesos regulatorios que la expondrían a mayor competencia. Una reforma a la Ley de Amparo debe incluir el principio de precedencia, bajo el cual cuando se resuelva un amparo la resolución del mismo cree jurisprudencia.

¿QUÉ SE LOGRA CON LA PROPUESTA?

Se evita que muchas decisiones de los reguladores —como generalmente pasa con la de Cofetel— se retrasen por años, agilizando así la introducción de competencia a algunos sectores clave.

¿QUÉ SE HA HECHO?

En junio de 2011 el ejecutivo promulgó una Reforma a la Ley de Amparo que evita el abuso en la suspensión del acto reclamado. Mediante dicha reforma se ampliará el concepto de autoridad para efectos del amparo, se resguardarán intereses difusos y colectivos, se realizarán simplificaciones procesales para evitar que los juicios se alarguen. Además, se hará la declaratoria general de inconstitucionalidad lo cual permite a personas no involucradas en el caso beneficiarse, contrarrestando un poco los huecos en la ley de acciones colectivas.

FUENTE: ACCIONES CRUCIALES. CIDAC. 2009.

9. Contar con un regulador independiente para el sector aéreo

PROBLEMA

En la Ley de Aviación Civil, la Ley de Aeropuertos y demás instrumentos normativos del sector se establece que las facultades de la SCT son diseñar e implementar la política pública y la regulación del sector. Entre los objetivos de política se encuentran la seguridad, la certidumbre jurídica y la equidad, la integración regional del país, el acceso de la población a los servicios de transporte aéreo, la eficiencia, la competencia sana y equitativa, la capacitación del personal aeronáutico y la reciprocidad efectiva en las relaciones con el exterior.

Sin embargo, la DGAC, no cuenta con los recursos humanos, técnicos, financieros y la independencia suficiente para llevar a cabo su labor de manera eficaz. Dicho organismo padece de un personal reducido, bajos salarios y poco presupuesto para llevar a cabo actividades de supervisión fundamentales para la industria. La DGAC requiere más recursos de todo tipo para llevar a cabo eficazmente sus labores de regulación de seguridad y económica.

¿QUÉ SE TIENE QUE HACER?

El proceso ideal sería colocar a la DGAC bajo la figura de órgano regulador autónomo instrumentada por el Congreso. Este proceso debe de ir acompañado de mayor transparencia para evitar cualquier tipo de discrecionalidad y controles para evitar la cooptación del órgano. En el diseño institucional deben de estar incluidos mecanismos de evaluación para los agentes económicos y para la misma autoridad.

Una opción alternativa es convertir a la DGAC en un órgano desconcentrado de la SCT para incrementar su autonomía.

En términos del diseño de política, muchos de los objetivos establecidos en la Ley son indispensables y adecuados para el desarrollo del sector, por ejemplo la seguridad aérea. Otros, como la regulación tarifaria mínima y máxima, deben ser revisados. En términos de la implementación, algunos objetivos no han sido cumplidos pues el gobierno ha sido incapaz de desarrollar una estructura institucional para tal efecto. En la búsqueda de los objetivos de la regulación aeronáutica, es necesario un cambio en la normatividad, ya que, en estos momentos se percibe una confusión en el diseño e implementación. En particular, la Ley de Aviación Civil y demás instrumentos normativos vigentes consideran que si bien hay libre fijación de tarifas, la autoridad deberá de prevenir prácticas anticompetitivas como depredación o ejercicio de poder de mercado vía la fijación de tarifas mínimas o máximas.

¿QUÉ SE LOGRA CON LA PROPUESTA?

La autonomía o independencia efectiva, le permitiría al regulador ganar credibilidad en sus decisiones al no estar condicionado, ni a la agenda de la Presidencia de la República y ni a los intereses de las empresas reguladas.

Mayores recursos humanos y materiales son indispensables para que el regulador pueda diseñar, implementar, operar, monitorear y sancionar una política regulatoria eficaz. Acciones concretas como la implementación de un sistema de información pública de la industria, o la capacitación técnica de los funcionarios públicos, fomentarían directamente la credibilidad, elevarían

el nivel de análisis y minimizarían los errores del órgano regulador. Indirectamente, promoverían la eficiencia y la competencia en el sector aeronáutico al resolver problemas como la degradación de la FAA que sufrió México en 2010 y al monitorear, sistemáticamente, la presencia de posibles prácticas anticompetitivas.

Finalmente, mayor transparencia y evaluación de desempeño del regulador se traduciría en mayor credibilidad, eficacia y eficiencia, al estar sujeto al escrutinio de la industria y la sociedad en general.

FUENTE: "ACCESO A LA INFORMACIÓN, CAPACIDAD INSTITUCIONAL E INEFICIENCIA EN EL TRANSPORTE AÉREO EN MÉXICO" VÍCTOR VALDÉS. 2010.

SECTOR TRANSPORTES

Contar con un sistema de transporte eficiente facilita las operaciones entre empresas facilitando el comercio con nuestro país. En el otro extremo, contar con un sector de transporte mal regulado y poco competitivo, dificulta el intercambio comercial y encarece los productos para los consumidores.

En México, la apertura comercial emprendida en las últimas décadas contribuyó considerablemente al crecimiento del país, sin embargo, es necesario complementar dicha apertura con una política que contribuya al desarrollo del sector de transporte para facilitar el intercambio comercial. Esto permitirá aprovechar las oportunidades comerciales derivadas de la cercanía con Estados Unidos o el crecimiento de mercados potenciales como China.

En el sector de transportes la regulación juega un doble papel. Por un lado debe asegurar las condiciones de competencia en las distintas modalidades de transporte, y por el otro, cumple la función social de velar por la seguridad de los pasajeros. En este sentido la regulación debe tener como objetivo solución de los problemas específicos de cada uno de los tipos de transporte, pero también integrar una visión sectorial que permita al transporte en México ser una verdadera palanca del crecimiento.

Por ejemplo, el transporte ferroviario presenta problemas de concentración, mientras que el sector de autotransporte se encuentra “atomizado” por los Hombre-Camión. El sector portuario presenta un riesgo de sobreinversión en lugares no requeridos mientras que en cuanto a infraestructura carretera es urgente elevar los estándares de esta para facilitar el comercio sobre todo con nuestro principal socio: Estados Unidos. Estas organizaciones industriales diferentes significan diferentes retos y propuestas de solución, pero esto no debe evitar que se integren objetivos concretos para el sector de transportes en conjunto.

Hoy en día, en México el 23% de la actividad del sector transportes corresponde a autotransporte de carga, 19% a transporte terrestre de pasajeros, 19% a transporte aéreo, sólo el 6% a transporte ferroviario y 2% a transporte por agua. El resto corresponde a servicios relacionados con el transporte, transporte por ductos y turístico¹. Una visión integral del sector transporte podría contribuir a aprovechar mejor la infraestructura con la que cuenta el país para incrementar la conectividad y de esta manera beneficiarse de una economía cada vez más integrada comercialmente.

¹ CIDAC con datos del Censo económico 2011 INEGI

OBJETIVOS

1 Contar con una infraestructura moderna que impulse un sector transporte competitivo.

2 Garantizar la seguridad de los usuarios de transporte.

3 Contar con una política pública integral para el sector transporte, focalizada en nodos logísticos.

**ACCIONES
CRUCIALES**
SECTOR TRANSPORTES

1. Permitir el transporte de carga trasfronterizo.

PROBLEMA

La Ley de Inversión Extranjera no limita la inversión extranjera en el transporte internacional (trasfronterizo) y, para la prestación del servicio, la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal (LCPAF) remite a los tratados internacionales. En este orden de ideas, bajo el TLCAN Estados Unidos debía abrir sus fronteras para el cruce a partir de 1995, desde y hacia los estados fronterizos, y el servicio sería libre, desde y hacia todo el territorio de México y Estados Unidos, a partir del 2000. No obstante, Estados Unidos incumplió con sus obligaciones bajo el Tratado, según lo determinó un panel de solución de controversias el 5 de febrero de 2001. A consecuencia de lo anterior, México aplicó medidas espejo, es decir, tampoco permitió el cruce de transportistas estadounidense a territorio nacional.

La falta de acuerdos entre las dos naciones, y de los gobiernos de cada una de ellas con sus empresarios transportistas ha impedido que se logre hacer efectivo el TLCAN en este aspecto. Lo cual ha resultado en un costo para las empresas que importan y exportan. Actualmente el costo promedio de un *transfer* para un cruce en la frontera es de US\$ 8015, incrementando así el precio de los productos.

¿QUÉ SE TIENE QUE HACER?

Técnicamente no existe ningún impedimento para que camiones mexicanos realicen servicios de transporte trasfronterizo a los Estados Unidos y viceversa. Sin embargo, hasta el momento no se ha logrado llegar a un acuerdo entre ambos gobiernos. Lograr dicho acuerdo resulta complicado debido a que los grupos empresariales tanto mexicanos como estadounidenses han presionado fuertemente para que estos acuerdos no prosperen.

¿QUÉ SE LOGRA CON LA PROPUESTA?

Si las empresas pudieran ahorrarse el costo del transporte trasfronterizo les permitirá lograr una mejor asignación de sus recursos. Técnicamente menores costos de transporte deberían resultar en precios de los productos más bajos para los consumidores y harían el comercio con nuestro país mucho más atractivo, sobre todo considerando que el 67% del comercio con Estados Unidos se realiza por esta vía.

¿QUÉ SE HA HECHO?

Luego de gestiones que duraron varios años para dar una solución al problema, en septiembre de 2007 inició un “Programa Demostrativo” de acceso al autotransporte de carga, con duración de un año, bajo el cual un listado de empresas de ambos países previamente autorizadas podrían prestar servicios trasfronterizos. El programa inició con modestos aunque positivos resultados y fue prorrogado por dos años más en agosto de 2008. No obstante, fue cancelado en marzo de 2009 cuando el Congreso de los Estados Unidos prohibió al Departamento de Transporte utilizar fondos para mantener el programa. Como consecuencia, México suspendió beneficios de efecto equivalente, eliminando aranceles preferentes en una serie de bienes originarios de Estados Unidos, medida validada a la postre por la Suprema Corte.

Recientemente se firmó el Programa de Autotransporte de Carga Transfronterizo, mismo que funcionará como piloto con un grupo de empresas las

cuales podrán obtener permisos permanentes para ofrecer este servicio. No obstante es demasiado pronto para saber si dicho programa funcionará y con qué resultados.

FUENTE: INVERSIÓN EXTRANJERA EN PAQUETERÍA, MENSAJERÍA Y TRANSPORTE DE CARGA: ¿RESISTENCIA O ESTADO DE DERECHO? ALEJANDRO FAYA. 2010

2. Otorgar permisos para cabotaje terrestre de carga y pasajeros.

PROBLEMA

El cabotaje es la transportación de un punto a otro punto de cargamentos domésticos (pasajeros y carga) en México. Por ley, en México el servicio de cabotaje de carga está restringido a mexicanos. Sin embargo, desde el 2004 bajo el Tratado de Libre Comercio este servicio se abrió a extranjeros para transportar cargas, es decir, mercancía que se haya importado o se vaya a exportar. Sin embargo, actualmente la SCT no da permisos para este tipo de servicios. Esto genera una inconsistencia entre la práctica regulatoria de la SCT y el TLCAN.

¿QUÉ SE TIENE QUE HACER?

Debido a que esto ya está permitido en el TLCAN no es necesario realizar ningún cambio normativo ni legal. Sin embargo, existe presión por parte de los empresarios mexicanos para lograr reciprocidad en Estados Unidos y viceversa, es decir que se les permita también a ellos realizar cabotaje dentro del territorio estadounidense, lo cual ha sido imposible de lograr. Conseguir la reciprocidad podría facilitar un acuerdo.

¿QUÉ SE LOGRA CON LA PROPUESTA?

Si bien es incierto el tamaño del impacto que esta medida podría tener sobre el sector transporte, hay razones para suponer que esto haría más eficiente el transporte intermodal en México y haría los puertos, aeropuertos y carreteras mexicanas más atractivos.

¿QUÉ SE HA HECHO?

Mucho se ha discutido la posibilidad de permitir el cabotaje en México, sin embargo, hasta el momento, ha sido imposible llegar a un acuerdo.

FUENTE: CIDAC

3. Asegurar que el modo de funcionamiento de las Administraciones portuarias integrales corresponda al de una empresa bajo condiciones de competencia, incluso cuando no sean privadas.

PROBLEMA

La Administración Portuaria Integral (API) es una sociedad mercantil paraestatal cuyo objeto es la construcción, administración, operación y prestación de servicios portuarios; además, tiene autonomía administrativa y financiera. La SCT es la encargada de otorgar las concesiones a las API para el “uso, aprovechamiento y explotación de la infraestructura portuaria existente, así como de las áreas de terreno y aguas que forman los recintos portuarios”.

De tal suerte que, en la práctica, las API son empresas paraestatales operando la infraestructura y el desarrollo del puerto. Esto no es un problema en sí mismo, pero existen dificultades en la autonomía para actuar ante las señales del mercado, es decir, con los incentivos que permitan lograr una mayor eficiencia y competencia entre los puertos.

Por ejemplo, al funcionar las API como empresas paraestatales, al final de ejercicio deben regresar los excedentes generados a la Secretaría de Hacienda, lo cual genera incentivos perversos para gastar todos estos excedentes con tal de no regresarlos, incurriendo en un riesgo de sobreinversión, entrando en una dinámica no propia del funcionamiento de una empresa.

Además, al ser las API empresas paraestatales, se cae en una situación en la que el regulador es el principal accionista de la empresa regulada, ocasionando un conflicto de interés, que afecta sus decisiones de inversión y de negocios.

¿QUÉ SE TIENE QUE HACER?

Las API deberían funcionar como empresas para que funcionen bajo incentivos de eficiencia propios. No necesariamente es necesario llevar a cabo una privatización, bastaría con que las administraciones contaran con independencia de gestión. Es decir, es necesario que las API “compitan” entre sí por los clientes y por la inversión, en lugar de que estas decisiones se tomen con base en criterios políticos que muchas veces resultan en inversión mal focalizada y puertos con poca actividad.

La tarea está en establecer incentivos para que las API operen como empresas. Por ejemplo, si se les permitiera conservar las ganancias generadas para reinversión o para operar en el próximo periodo las Administraciones Portuarias tendrían más incentivos para declarar y utilizar dichas ganancias.

¿QUÉ SE LOGRA CON LA PROPUESTA?

Si las API funcionaran bajo un esquema de calidad propio de una empresa, se crearía una presión para que los puertos fueran más eficientes, lo cual las incentivaría a contar con personal más calificado, evitando corrupción en la asignación de administradores de puertos. Además, esto dinamiza la competencia entre puertos en los que es posible, lo cual también contribuye a la eficiencia portuaria. Si las API compitieran por los proyectos se lograría una mejor asignación de los recursos, evitando así tener puertos con poca actividad que respondan a intereses políticos. Si las API tienen que competir entre sí se lograría

una mejor asignación de la inversión en infraestructura y se podría lograr una especialización de los puertos.

¿QUÉ SE HA HECHO?

Veinte años después de la promulgación de la Ley de Puertos, los avances presentan ciertos “claroscuros”. El éxito ha estado en llevar a cabo una serie de licitaciones y contratos que han permitido el ingreso de agentes privados en la oferta de servicios portuarios, promoviendo importantes inversiones en terminales e instalaciones portuarias, mismas que han incrementado significativamente la capacidad y eficiencia portuaria. Sin embargo, hay tareas pendientes en materia de las propias administraciones portuarias, así como de competencia en los mercados de servicios portuarios. Se bien se ha logrado crear un conjunto de empresas portuarias, éstas todavía dependen en cierto grado de la SCT.

FUENTE: PRIVATIZACIÓN DE PUERTOS EN MÉXICO. VÍCTOR PAREDES. 2006.

4. Revisar el tope a la inversión extranjera en servicios de navegación.

PROBLEMA

Actualmente, de acuerdo a la Ley de Inversión Extranjera, un extranjero puede contar como máximo con 49% la de las acciones de empresas prestadoras de servicios de navegación. Aunado a esto, la Ley de Navegación establece que la embarcación debe ser propiedad de un mexicano para ser abanderada como nacional. Además, el transporte entre dos puertos mexicanos se permite únicamente a empresas mexicanas. Esto, en conjunto, se convierte en una fuerte barrera a la entrada que limita la competencia en la prestación de estos servicios.

¿QUÉ SE TIENE QUE HACER?

Esto requeriría una reforma a la Ley de Inversión Extranjera y a la Ley de Navegación para eliminar o elevar el las barreras de entrada para extranjeros.

¿QUÉ SE LOGRA CON LA PROPUESTA?

Al quitar una barrera de entrada se modificaría el escenario y si bien, no esto necesariamente detonaría el transporte marítimo, se tendrían ganancias significativas en términos de eficiencia. En especial derivadas de una mayor competencia entre ellas y con empresas extranjeras las cuales funcionan bajo estándares de calidad más rigurosos.

FUENTE: “PRIVATIZACIÓN DE PUERTOS EN MÉXICO”. VÍCTOR PAREDES.

5. Promover competencia en servicios portuarios.

PROBLEMA

El servicio de pilotaje no fue reformado cuando se introdujeron las reformas portuarias a principios de los 90. Este servicio es ofrecido por el sindicato de pilotos y su régimen hasta la actualidad es de casi un monopolio privado, razón por la cual los precios de los servicios de pilotaje son regulados por la SCT.

El servicio de lanchaje es ofrecido por agentes privados que obtienen contratos de prestación de servicios a solicitud de las empresas interesadas, previo cumplimiento de requisitos que no son restrictivos. En principio parece una industria sin barreras de entrada y abierta; pero algunas de las empresas que ofrecen el servicio de lanchaje están vinculadas con los pilotos (integración vertical entre servicios de pilotaje y lanchaje). Así, los pilotos pueden inducir a sus clientes para que también adquieran los servicios de lanchaje, empaquetando el servicio. Esta integración puede generar acciones no competitivas en segmento de lanchaje porque limita la competencia en aquellos puertos donde operan dos o más empresas y desalienta la entrada de nuevas empresas en aquellos mercados donde solamente opera una.

Para ofrecer el servicio de remolque, el nivel de inversión no constituye una barrera a la entrada. Sin embargo, se ha detectado que las Administraciones Portuarias integrales (API) suelen establecer en sus Programas Maestros de Desarrollo restricciones sobre el número de empresas que deberían prestar el servicio. En ocasiones se otorgan nuevos contratos únicamente si “las condiciones de oferta y demanda” lo permiten.

En el mercado de servicios de maniobras portuarias a contenedores, existe una alta concentración —tres puertos controlan casi toda la operación de contenedores (Veracruz, Manzanillo y Altamira)— y al interior de los puertos hay estructuras de mercado excesivamente concentradas. La competencia por el mercado privilegió el mayor pago de contraprestaciones a las API y no la competencia por un mejor precio.

¿QUÉ SE TIENE QUE HACER?

Revisar la normatividad y considerar remover algunas restricciones obsoletas que vayan en contra de la competencia. Por ejemplo, reconsiderar si es válido que para ser piloto sea necesario ser de nacionalidad mexicana, como lo establece actualmente la Constitución.

¿QUÉ SE LOGRA CON LA PROPUESTA?

Contar con una cancha más pareja y eliminar regulaciones obsoletas permitiría contar con más competencia, y por tanto eficientar el funcionamiento de los puertos. De esta manera los puertos serían más competitivos y la cantidad transportada por vía marítima podría incrementarse. Además, probablemente se disminuirían los costos a operadores en actividades de comercio exterior.

¿QUÉ SE HA HECHO?

Ha habido algunos avances en este sentido. Por ejemplo, la coordinación de puertos de la SCT participa ahora en la calificación de pilotos evitando así prácticas corruptas.

FUENTE: “PRIVATIZACIÓN DE PUERTOS EN MÉXICO”. VÍCTOR PAREDES.

6. Establecer un modelo de costo de interconexión en transporte ferroviario.

PROBLEMA

La privatización del ferrocarril consistió en asignar zonas geográficas exclusivas a cada concesionario. Hoy en día México cuenta con siete compañías ferroviarias. Debido a su logística, el Sistema de Transporte Ferroviario requiere estar en constante vigilancia y regulación.

El concepto de interconexión surge de las economías de redes. Los diferentes nodos entre dos o más líneas de ferrocarril conforman los puntos de interconexión. Estos son un recurso esencial para proveer el servicio de transporte ferroviario. Cuando este recurso esencial está en manos de una sola empresa es necesario llegar a un acuerdo con ella para poder hacer uso de éste. Si no se llega fácilmente a un acuerdo entre quien ofrece el servicio de interconexión y quien lo demanda, se eleva el costo de las empresas y por lo tanto de los productos.

En México, la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario en su artículo 35 establece que es obligatorio que los concesionarios ferroviarios presten el servicio de interconexión y la terminal en los nodos, a cambio de una contraprestación convenida. Además, en el artículo 107 del Reglamento de Servicio Ferroviario se establece que la SCT es la encargada de expedir Normas Oficiales (NOM) que delineen la interconexión. De ahí se deriva la Norma Oficial Mexicana NOM-076, que regula la interconexión ferroviaria y la cual establece los lineamientos para que se den los acuerdos entre operadores ferroviarios. Sin embargo, el mal diseño de esta Norma ha derivado en la falta de acuerdos entre concesionarios, elevando el costo de la interconexión y alargado los tiempos del transporte. Esto se traduce a veces en la pérdida de la mercancía.

¿QUÉ SE TIENE QUE HACER?

Si bien, la mejor opción sigue siendo que los concesionarios se pongan de acuerdo debido a que de esta manera se minimizan los costos de intervención de la SCT, los criterios bajo los cuales se determinen las tarifas de interconexión deben estar perfectamente delineados para minimizar la probabilidad de una falta de acuerdos.

Para lograr lo anterior, primero que nada es necesario establecer con precisión los términos y condiciones para el otorgamiento de los derechos de paso y servicio de interconexión. La SCT podría tomar un modelo como el establecido por Cofetel para servicios de interconexión telefónica en el que se determina claramente los requisitos y modelos para calcular los costos de interconexión.

¿QUÉ SE LOGRA CON LA PROPUESTA?

Contar con un modelo para determinar las tarifas de interconexión facilita los acuerdos entre concesionarios lo cual se ve reflejado en menores costos. Además, contar con más transparencia en el servicio de la interconexión también contribuiría a gozar de mejores tarifas.

Si se evita la falta de acuerdos, el servicio para los usuarios mejora y se evita que las mercancías permanezcan mucho tiempo en las terminales nodales. De esta manera, se contribuye a la eficiencia del sector ferroviario, haciéndolo más competitivo respecto a otros tipos de transporte, y permitiendo que la infraestructura ferroviaria sea utilizada de manera eficiente.

¿QUÉ SE HA HECHO?

No ha habido avance en este sentido y hoy en día, la falta de acuerdos entre concesionarios ha derivado en quejas de los usuarios por el servicio, sobre todo en las cuestiones relacionadas con el nivel de tarifas y los derechos de pago, encareciendo los costos de transporte para las empresas y haciendo menos atractivo el transporte por ferrocarril.

7. Promover la competencia en servicios aeroportuarios.

PROBLEMA

Cuando un usuario compra un boleto de avión no solamente usará los servicios que la aerolínea presta, sino también una serie de servicios que proveen los aeropuertos en el origen y destino del vuelo. De hecho el 35% del costo del boleto de avión puede asociarse con cargos de terceros que nada tienen que ver con los costos de la aerolínea, este porcentaje incluye, además de los servicios aeroportuarios, pagos como IVA, los derechos de aviación, derechos de migración etc. Lo mismo sucede en el transporte aéreo de carga. En 2010, el promedio de la tarifa máxima por estos servicios fue de \$133.81 pesos por unidad 1 pasajero o 100kg de carga.

Los servicios que los aeropuertos prestan hacen posible el transporte aéreo, y la eficiencia en su provisión es fundamental para la competitividad de este sector. La falta de competencia en estos servicios encarece los boletos para los consumidores y el transporte aéreo de la carga.

De 1995 a 2009 las tarifas aeroportuarias se incrementaron en 44% en México. Además, aproximadamente el 85% de las tarifas son trasladadas al pasajero y la aerolínea absorbe sólo el 15% de éstos¹.

¿QUÉ SE TIENE QUE HACER?

Promover el intercambio de información entre usuarios y prestadores de servicios aeroportuarios, es decir entre grupos aeroportuarios y aerolíneas.

Por otro lado, determinar las tarifas aeroportuarias basándolas en proyecciones a 15 años –Planes Maestros de Desarrollo- incrementa el margen de error. Valdría la pena revisar la regulación de los Planes Maestros de Desarrollo y dar a conocer la versión final de los mismos a las aerolíneas. Funcionar con mayor información permitiría a las aerolíneas tomar decisiones más acertadas.

También es necesario, regular otros tipos de ingresos como los comerciales- que hoy en día no se regulan lo cual requiere revisar los títulos de concesión de los aeropuertos para evitar violarlos.

Es necesario revisar algunos aspectos de la Ley Aeroportuaria, la cual lleva 16 años vigente y en la que no se consideran algunos factores. Por ejemplo, incluso cuando en teoría los aeropuertos están habilitados para funcionar las 24 horas, sólo por la mañana operan bajo tarifas normales; por la noche se cobran tarifas “extras” para las aerolíneas que deseen utilizar algunos aeropuertos, lo cual va en detrimento de la competencia².

¿QUÉ SE LOGRA CON LA PROPUESTA?

Asegurar servicios aeroportuarios de buena calidad para los pasajeros en las terminales. Además, esta medida contribuye a la disminución de los precios del transporte aéreo. Por otro lado, la prestación de servicios aeroportuarios eficientes contribuye a una mejora en los servicios de las aerolíneas. De esta manera, el transporte aéreo se convierte en un medio más atractivo para los usuarios.

¹ Airport benchmarking in Latin America: efficiency, governance and pricing. Tomás Serebrisky

² Reforma. Piden modernizar la ley aeroportuaria.24/junio/2011

¿QUÉ SE HA HECHO?

Por parte de la DGAC ha habido un intento por mejorar los sistemas de información, sin embargo la limitación de presupuesto y personal ata de manos al regulador.

El órgano regulador también ha pedido una modernización a la Ley Aeroportuaria argumentando que algunas de las reglas actuales propician tensión entre aerolíneas y aeropuertos, y afectan a los usuarios.

FUENTE: CIDAC

8. Promover la conectividad terrestre de los aeropuertos

PROBLEMA

El transporte aéreo requiere de otro tipo de transporte para interconectarse con las ciudades. Cuando un pasajero tiene como destino cierto aeropuerto, necesita un taxi, metro o tren que pueda llevarlo a su destino final. De la misma manera, cuando la carga aterriza en cierto aeropuerto requiere de camiones o trenes que la lleven a los mercados donde es requerida. Hoy en día, existe una falta de coordinación entre el transporte aéreo y otros tipos de transporte complementario como por ejemplo autobuses para el transporte de pasajeros a ciudades cercanas. Esto representa un problema, ya que encarece el costo final de transporte tanto de personas como de carga, en este último caso elevando los precios de los productos.

La falta de conectividad también hace que algunos aeropuertos se vuelvan menos atractivos para los usuarios.

¿QUÉ SE TIENE QUE HACER?

Es necesario combatir la falta de competencia entre los oferentes de los servicios de taxis y autobuses foráneos ya que esto encarece los precios para el consumidor final.

Se requiere de infraestructura terrestre eficiente cercana a los aeropuertos, lo cual podría requerir inversión pública en infraestructura.

¿QUÉ SE LOGRA CON LA PROPUESTA?

Contar con aeropuertos mejor conectados con las ciudades en donde se encuentran y los alrededores, primero que nada representaría una mayor comodidad para los usuarios. Además, disminuiría el costo total del transporte —tanto para pasajeros como para carga— ya que incluso cuando varias aerolíneas ofrecen actualmente boletos de avión de bajo costo o servicios de carga baratos, de nada le sirve al consumidor acceder a estos mientras el costo de transportarse por tierra a su destino final sea elevado.

En cuanto al transporte de carga, una mejor conectividad haría más fácil el transporte de mercancías y materias primas abaratando los costos de las mismas. Además, un aeropuerto mejor conectado que otro haría más atractivo para los usuarios el transporte aéreo de carga, permitiendo de esta manera que algunos aeropuertos que hoy en día se encuentran subutilizados, puedan especializarse en el transporte de carga.

¿QUÉ SE HA HECHO?

Sí ha habido avances en este sentido. Por ejemplo, en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, se ha introducido competencia en los operadores de taxi lo cual ha reducido los precios. Sin embargo, hasta el día de hoy operan en el AICM sólo 6 compañías de taxis y 7 empresas de autobuses foráneos y si bien, como ya se mencionó, los precios se han reducido, las largas filas de pasajeros que se forman en horas pico indican que aún hay espacio para que operen más compañías.

FUENTE: CIDAC.

9. Establecer una discusión activa sobre una política de cielos abiertos.

PROBLEMA

Al limitar la entrada de aerolíneas de otros países, y por lo tanto una mayor competencia en el mercado mexicano, potencialmente se está limitando el acceso a mayores destinos y a mejores precios para los consumidores. Por ejemplo, la entrada de nuevas aerolíneas desde 2005 en México, incrementó el número de pasajeros en 23.5% hasta 2010. Lo anterior sugiere que si se contara con más opciones para los consumidores se podría incrementar aún más el número de pasajeros.

En este mismo sentido, la CFC estima que las rutas en las que participa por lo menos una aerolínea de bajo costo son aproximadamente 40% menores que los precios que en las rutas que no tienen competencia. Antes de la salida de Mexicana, el costo de las rutas en las que competían únicamente las aerolíneas tradicionales era 4% menor a las rutas donde no había competencia. Lo anterior significa, que las tarifas en las rutas en las que únicamente opera Aeroméxico se han incrementado, y aunque, parte de este incremento se debe a una falta de capacidad de operación de la única aerolínea en el mercado, otra parte podría deberse a la falta de competencia.

De esta manera, debido a la escasa competencia entre aerolíneas, los consumidores están pagando precios elevados y tienen menos opciones de rutas. Esto se hizo aún más grave con la salida de Mexicana de Aviación. Lo anterior demuestra la importancia de eliminar las barreras a la entrada para otras aerolíneas que presionen a las empresas que ya operen para ofrecer mejores servicios y a precios más bajos.

¿QUÉ SE TIENE QUE HACER?

Algunos países han establecido políticas de cielos abiertos de largo plazo. Estados Unidos por ejemplo, comenzó a hacerlo desde principios de los ochenta. Existen dos posibles líneas de acción. La primera consiste en buscar acuerdos multilaterales, por ejemplo, una política de cielos abiertos en el TLCAN. Sin embargo, esta vía es complicada ya que se requiere negociar con varios intereses a la vez. La otra opción es firmar acuerdos unilaterales con cada uno de los países. Esta vía de negociación podría resultar más sencilla, sin embargo se incurre en el riesgo de que se firmen acuerdos únicamente con países con los que no se comparten rutas.

¿QUÉ SE LOGRA CON LA PROPUESTA?

Con una mayor competencia en todas las rutas existentes y con la oferta de nuevas opciones de destinos, los consumidores se beneficiarían por una disminución en los precios y más opciones, lo cual debería verse reflejado en un mejor servicio.

Un estudio de la CFC y la OCDE estima que si se removieran barreras de entrada para nuevas aerolíneas sobre todo de bajo costo- resultaría en un ahorro de 300 millones de dólares para los consumidores.

¿QUÉ SE HA HECHO?

Se han establecido conversaciones, principalmente con Estados Unidos y Canadá, mediante las cuales se ha ampliado el número de rutas de vuelos de pa-

sajeros y carga. Sin embargo, no ha sido posible llegar a un acuerdo de cielos abiertos. Dichos acuerdos resultan complicados ya que existe una gran discusión en torno a qué tanto es conveniente proteger a las aerolíneas mexicanas. El mismo debate ocurre del otro lado de la frontera donde las aerolíneas estadounidenses también presionan a su gobierno por más protección.

FUENTE: "CAUSAS DE LA FRAGILIDAD E INEFICIENCIA DEL TRANSPORTE AÉREO EN MÉXICO". VÍCTOR VALDÉS.

10. Impulsar criterios pro-competitivos y transparentes en asignación de slots.

PROBLEMA

El crecimiento en el tráfico aéreo del AICM en los últimos años ha implicado una constante saturación desde 2005. Esto significa que la demanda de las aerolíneas ha rebasado los 54 (62 con la terminal 2) slots por hora disponibles en el AICM, o que el edificio terminal ha rebasado el número máximo de pasajeros que puede atender por hora en más de 25 ocasiones en el año. La falta de transparencia en la asignación de los horarios da lugar a cualquier suspicacia de discrecionalidad y tiene un impacto en las condiciones de competencia del AICM y el bienestar de los consumidores que usan este aeropuerto.

El esquema vigente de asignación de slots en el AICM de acuerdo con el Reglamento de la Ley de Aeropuertos y en las Reglas de Operación presenta algunos problemas de diseño. Por ejemplo, la SCT es la encargada de definir el número máximo de slots por franja horaria. Actualmente en el AICM se dispone de 54 slots, sin embargo este número podría ser de hasta 61. También, bajo el esquema actual, las aerolíneas no pagan por los slots, por lo cual los precios de los mismos no están sujetos a las condiciones de demanda. Además los criterios para determinar un slot como saturado —si en más de 52 ocasiones por año se rebasen las 54 operaciones por horario o en más de 25 ocasiones por año se rebasen los 6,950 pasajeros por hora— es independiente de la demanda. Por ejemplo puede ser que un horario sea muy demandado pero mientras no cumpla con los requisitos establecidos nunca será declarado como saturado. Además, los plazos para retirar los slots en horarios saturados y reasignarlos son muy largos.

Estos, y otros problemas del esquema actual, tienen como resultado que el AICM sufra de gran saturación y que los slots estén sumamente concentrados. Tres aerolíneas Aeroméxico, Mexicana y Aeromar— concentran casi el 70% de los horarios¹.

¿QUÉ SE TIENE QUE HACER?

Esta medida no requiere de una reforma legal sino de que la DGAC emita un nuevo reglamento de asignación de slots con criterios pro-competitivos.

De acuerdo a la teoría existen por lo menos tres mecanismos para asignar los slots con criterios pro-competitivos: precios de congestión, subastas y reventa de slots.

Bajo el sistema de precios de congestión, los precios de los slots son lo que corresponden a una situación de demanda. Sin embargo, es complicado que el regulador determine este precio correctamente debido a la falta de información.

Mediante el sistema de subastas, el slot se vende al mejor postor asegurando que sean asignados a quien más lo valora. Este es un sistema más transparente y objetivo; sin embargo, este mecanismo podría elevar los precios de los slots y por tanto los servicios de las aerolíneas.

Respecto al tercer mecanismo, reventa de slots, éste podría asegurar una solución de competencia. No obstante, para que este sistema funcione debe haber información perfecta. Además, este sistema no es incompatible con los primeros dos, por lo que puede ser complementario a cualquiera de ellos.

Es necesario evaluar cuál de los mecanismos señalados por la teoría es más conveniente dada la situación de la competencia en México. La DGAC debe

¹ Slots en el AICM ¿Cómo promover un uso más eficiente de un recurso escaso? Paolo Benedetti. 2011

emitir un reglamento de asignación de slots que considere criterios pro-competitivos y transparentes.

Actualmente existen algunos slots disponibles por la salida de Mexicana de Aviación y Aviaca y por el incremento de la capacidad de la Terminal 2 del AICM. Es de vital importancia, que la decisión que se tome acerca de cómo asignar estos horarios promueva la competencia y un mejor funcionamiento de los aeropuertos, especialmente el de la Ciudad de México.

¿QUÉ SE LOGRA CON LA PROPUESTA?

Si bien, el AICM es el único que actualmente presenta problemas de saturación, promover competencia entre aerolíneas por los *slots* en todos los aeropuertos se traduciría en una asignación más eficiente de los mismos ya que de esta manera quien esté dispuesto a pagar más por el slot es quien realmente lo utilizará. Transparentar y utilizar criterios de competencia en el proceso de asignación de *slots* reduciría las barreras a la entrada para nuevos competidores.

Incluso cuando existe un temor a que se pudiera incrementar el precio de los boletos por un incremento en los costos de las aerolíneas, una asignación más eficiente del principal insumo portuario podría mejorar el bienestar de los consumidores.

De acuerdo con un estudio reciente de la OCDE y la CFC, si los slots en el AICM se asignaran eficientemente los precios de los vuelos con origen o destino en el AICM bajarían alrededor de 60%. Se incrementaría el número de pasajeros en 10 millones al año. El bienestar de los consumidores aumentaría en alrededor de 3,000 millones de dólares².

¿QUÉ SE HA HECHO?

La Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA por sus siglas en inglés) ha propuesto un esquema de asignación de slots basado en el vigente en Europa. Bajo este esquema primero, las aerolíneas envían al aeropuerto sus solicitudes de slots. Después el aeropuerto primero asigna las solicitudes de slots “históricos” y los “históricos modificados” (*grandfather rights*). Los slots que quedan sin asignar, o sea los no solicitados y los retirados, van a un pool y la mitad son asignados a nuevos entrantes aerolíneas con menos de 4 slots por día- y la otra mitad a *incumbents* que soliciten nuevos slots. Incluso cuando este esquema es fácil de aplicar, presenta algunos inconvenientes, como el hecho de que para obtener *grandfather rights* los nuevos entrantes tienen primero que sobrevivir con horarios poco atractivos.

La CFC también ha propuesto alternativas de reglamentos inclinándose por la subasta de los slots. No obstante, aún no se ha logrado consenso en la emisión de una nueva reglamentación en cuanto a asignación de slots.

FUENTE: “POLÍTICA ECONÓMICA ANTE LA CRISIS: LA IMPORTANCIA DE UNA REGULACIÓN ORIENTADA HACIA LA COMPETENCIA”. EDUARDO PÉREZ MOTTA Y “REGULACIÓN DE AEROLÍNEAS” VÍCTOR VALDÉS Y MARCOS ÁVALOS.

² Ross, Agustín J. A, Competition Assessment of the Domestic Airline Sector in Mexico and Recommendations to Improve Competition, Abril, 2010.29

11. Crear un sistema multiaeropuerto en la zona centro del país.

PROBLEMA

Actualmente el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México tiene una participación de mercado muy alta: del 33% en la transportación de pasajeros domésticos y 28% en pasajeros internacionales. Además, representa el 41% del transporte nacional de carga y 66% del transporte internacional de carga. Estas cifras hablan de una alta saturación en el AICM y de poca participación de aeropuertos alternos como el de Toluca. Esto se traduce en un servicio más caro y menos eficiente tanto para los usuarios del transporte aéreo de pasajeros y carga.

Además, se espera que el tráfico en el AICM crezca en los próximos años. Sin embargo, es poco probable la construcción de un nuevo aeropuerto.

¿QUÉ SE TIENE QUE HACER?

Para incrementar el uso del Aeropuerto de Toluca como un aeropuerto secundario, no se requiere tomar una medida administrativa o legal, sino alinear los incentivos de los usuarios para viajar hacia y desde ese aeropuerto. Para esto, es necesario incrementar la conectividad de dicho aeropuerto y promover mejores servicios aeroportuarios. El aeropuerto de Toluca podría especializarse en aerolíneas de bajo costo o en algunas rutas, como ha pasado en otros países con aeropuertos secundarios: Luton y Stansted facilitan servicios para aerolíneas de bajo costo en las afueras de Londres. Mientras que el Aeropuerto de Orly en las afueras de París sirve rutas de África y el Caribe.

¿QUÉ SE LOGRA CON LA PROPUESTA?

Un estudio realizado por la CFC y la OCDE estima que la saturación en el aeropuerto de la Ciudad de México provocó que los precios de las rutas de y hacia el AICM fueran entre 40 y 80% más caras que rutas similares en otros países¹. De esta manera, atacar el problema de saturación del AICM se traduciría en una disminución de los precios para los usuarios.

¿QUÉ SE HA HECHO?

Si bien el aeropuerto de Toluca representa una alternativa al uso del AICM -Interjet, por ejemplo tiene rutas desde Toluca hacia 15 ciudades mexicanas- muchos pasajeros prefieren todavía volar al y desde el AICM por la falta de conexión que presenta el aeropuerto de Toluca con la Ciudad de México y con otras ciudades cercanas.

FUENTE: CIDAC

¹ Ross, Agustin J. A, *Competition Assessment of the Domestic Airline Sector in Mexico and Recommendations to Improve Competition*, Abril, 2010.29

SECTOR FINANCIERO

El grado de desarrollo del sector financiero de una economía puede representar una palanca de desarrollo ya que cumple la importante función de asignar los recursos entre ahorradores y demandantes de crédito.

En México, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) es la principal encargada de la regulación del sector financiero. Además, el Banco de México y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHACP) también desempeñan funciones de regulación. La regulación de este sector debe establecer claramente las reglas bajo las cuales se debe dar la asignación entre oferentes y demandantes de ahorro y dejar claro los derechos y obligaciones de cada uno de los jugadores.

En las últimas décadas el sector financiero mexicano ha sufrido grandes cambios. Desde la expropiación de la banca en 1982 hasta su reprivatización años después y la permisión de propiedad mayoritaria o totalmente extranjera durante el sexenio zedillista. La evolución de la banca en México ha desatado muchos debates en cuanto a cuál debe ser su estructura orgánica, cómo mejorar desempeño y hasta cuál deber ser la nacionalidad de sus inversionistas. Muchos de estos debates siguen sin ser resueltos.

Hoy en día aún persisten algunas fallas regulatorias y concentración en la industria -derivada en parte de características intrínsecas del sector- lo cual en el país se traduce en baja penetración bancaria y de crédito en comparación con otros países como Brasil y Chile. Esto tiene efectos negativos directos sobre el consumo y las decisiones de inversión de las personas y empresas en el país.

Una regulación adecuada podría mitigar estos efectos y convertir al sector financiero en una palanca de desarrollo para el crecimiento económico.

OBJETIVOS

1 Promover la competencia en servicios financieros.

2 Aumentar el porcentaje de población con acceso a servicios bancarios.

3 Contar con una banca de desarrollo fuerte y con objetivos claros.

4 Incrementar la disponibilidad de información crediticia pública.

5 Asegurar la maximización de los rendimientos de los ahorros de los mexicanos.

**ACCIONES
CRUCIALES
SECTOR FINANCIERO**

1. Permitir el cobro comisiones en Afores solamente sobre flujo o sobre saldo.

PROBLEMA

Hasta antes de marzo de 2008, las Afores podían cobrar tres tipos de comisiones: sobre flujo, sobre saldo y sobre rendimiento. Sin embargo, la mayoría de las Afores cobraba por los primeros dos conceptos. A partir de esta fecha, el cobro de comisiones se basa únicamente en el saldo de la cuenta del trabajador. Esta reforma al sistema de comisiones hace más claro el mecanismo de cobro de las mismas. Sin embargo, también provoca que los trabajadores con un saldo elevado —al que eventualmente la mayoría de los trabajadores llegará— paguen más de lo que pagarían si el cobro fuera por saldo. De ahí la importancia de tener Afores que permitan al trabajador elegir una Afore que cobre sobre uno u otro concepto.

¿QUÉ SE TIENE QUE HACER?

Se necesitaría llevar a cabo una nueva reforma a la ley del ISSTE. Además, uno de los problemas del sistema de pensiones es que el trabajador promedio no conoce con certeza el mecanismo de ahorro y en ocasiones no sabe que la riqueza acumulada le pertenece. Un mejor conocimiento de los trabajadores sobre cómo funciona el sistema ayudará a que las comisiones se reduzcan y a los trabajadores a elegir el tipo de pensiones (que cobre sobre saldo o sobre flujo) que más le convenga, dada su antigüedad.

¿QUÉ SE LOGRA CON LA PROPUESTA?

Permitir el cobro en Afores solamente sobre flujo (como porcentaje de la aportación y no del salario base) o sobre saldo (indicándolo como porcentaje del saldo y la equivalencia actuarial de la comisión sobre flujo), permitiría a los trabajadores maximizar sus recursos para el retiro.

Además, daría más opciones entre las cuáles elegir, lo que es equivalente a promover competencia en comisiones y aumentar opciones para consumidores, a quienes eventualmente (cuando tengan más ahorrado) no les conviene pagar comisiones sobre saldo (que será muy alto).

¿QUÉ SE HA HECHO?

La reforma al sistema de pensiones de 2008 permitió el cobro sólo por saldo, pero ya no permite el cobro por flujo para trabajadores con saldos altos. Es decir no da la opción al trabajador de elegir entre dos tipos de comisiones —sólo una a la vez— con el objetivo de maximizar sus ahorros.

FUENTE: EL MERCADO DE AFORES, DARÍO IBARRA. CIDAC 2009

2. Incentivar la competencia en la oferta de tarjetas de crédito.

PROBLEMA

En México, la oferta en el mercado de tarjetas de crédito es reducida. Esto es así porque existen barreras a la entrada. Algunas de ellas son naturales, como las economías a escala, pero otras son endógenas como la infraestructura instalada de los bancos actuales, la estructura de precios y operación de los switches (cámaras de compensación). Las cámaras de compensación son las encargadas de llevar las cuentas, realizar las operaciones y al final del día decir cuánto debe cada banco por concepto de las compras de sus tarjetahabientes.

La falta de competencia genera un precio del crédito por encima de los costos de producirlo, lo cual tiene como consecuencia una asignación ineficiente de los recursos tanto por el lado de la inversión como del consumo. Por el lado de la inversión, si los precios (por ejemplo tasas de interés) del crédito son altos, es menos rentable implementar proyectos que necesitan financiamiento. Un menor número de proyectos financiados e implementados se manifiesta en una reducción de la productividad del país y por ende un menor crecimiento. Los perjuicios se extienden también por el lado del consumo: un crédito al consumo con tasas de interés por encima de sus costos limita la capacidad de las personas para financiar su consumo, adquirir bienes durables, y minimizar los riesgos ante choques negativos de ingreso.

¿QUÉ SE TIENE QUE HACER?

Facilitar el acceso a nuevos emisores y cámaras de compensación. Para esto, la interconexión entre cámaras de compensación debería ser obligatoria y gratuita o sea forzarlas a enlazarse entre sí sin cobrarse por ello. De esta forma se evita que se creen barreras a la entrada en donde las cámaras existentes rehúsen conectarse con nuevas cámaras participantes. Las cámaras no deberían ser discriminadas de acuerdo a quienes son sus socios. Adicionalmente, debería evitarse que se ligue necesariamente el negocio de adquirencia con el de emisión.

¿QUÉ SE LOGRA CON LA PROPUESTA?

La introducción de competencia en los mercados financieros, específicamente en el sector bancario, disminuiría los incentivos de los intermediarios financieros (IF) a subir los precios de sus productos por encima de sus costos para aumentar sus utilidades, causando con ello un posible incremento en la cantidad de crédito usada.

¿QUÉ SE HA HECHO?

Durante la reforma de 2009, a pesar de que sí hubo propuestas en el Congreso en este sentido, no hubo cambios mayores en las leyes para fomentar la competencia por el lado de la oferta.

FUENTE: COMPETENCIA EN EL MERCADO DE TARJETAS DE CRÉDITO EN MÉXICO: ALGUNAS REFLEXIONES. SEIRA.

3. Facilitar la movilidad de clientes entre tarjetas de crédito.

PROBLEMA

Existen importantes costos de cambio (“switching costs”) de un banco a otro para los consumidores, ya que los productos muchas veces están atados (por ejemplo, un consumidor necesita tener una cuenta en el banco para obtener un crédito) y es común que el pago de servicios recurrentes se carguen automáticamente a la cuenta (domiciliación). Al tener que cambiar el cobro automático de servicios a otra cuenta, y sabiendo el consumidor que ya cuenta con varios productos en un banco que son complementarios, será poco probable que cambie de banco. A estos costos naturales de cambio se agregan costos “artificiales” como comisiones por cierre y por apertura de cuentas. El resultado es que las personas rara vez se cambian de banco: en la Unión Europea se encontró que únicamente cerca de 5% de las personas con cuentas bancarias cambian de banco anualmente; esto implica que una persona promedio dura 20 años con su cuenta en un mismo banco. Esta inmovilidad de los clientes limita la competencia en el mercado de tarjetas de crédito (TC), siendo este de suma importancia para los mexicanos. Al día de hoy el crédito a través de TC representa cerca del 60% de la cartera de crédito al consumo. Los costos de cambio, sin embargo, se pueden transparentar para facilitar la toma de decisiones de los consumidores.

¿QUÉ SE TIENE QUE HACER?

Para facilitar la movilidad del lado de la demanda el consumidor debe tener información útil de cuál institución financiera es más barata. La información será más útil si se proporciona en el estado de cuenta que si se pone en la página de internet de Banxico o CONDUSEF, por ejemplo. Por el lado de la oferta, debe permitírsele a los bancos revisar el buró de crédito sin necesidad de firma autógrafa del consumidor, cuando menos para aquellos consumidores que así lo manifiesten. Asimismo, siguiendo el caso de Italia, debe facilitarse el cambio de bancos dándole derechos al banco receptor y obligaciones al que pierde el cliente. El caso italiano muestra que de poco sirve tener muchos participantes si efectivamente es difícil cambiarse de banco.

¿QUÉ SE LOGRA CON LA PROPUESTA?

Incrementar la libertad de los consumidores para migrar su tarjeta de crédito de banco incentiva a los bancos a ofrecer un mejor servicio y menores comisiones. La posibilidad de los consumidores de acceder a crédito más fácilmente y a un mejor costo, se ve reflejado en su consumo y decisiones de inversión, lo cual puede tener un importante efecto sobre la economía del país.

¿QUÉ SE HA HECHO?

En abril del 2009 se llevó a cabo una reforma a la Ley de Instituciones de Crédito (LIC) la cual, para facilitar la movilidad de usuarios entre bancos, estableció que las instituciones de crédito están obligadas a realizar las acciones conducentes para que sus clientes puedan dar por terminados los contratos de adhesión mediante un escrito en el que manifieste esto. La CONDUSEF establecerá mediante disposiciones de carácter general los requisitos y procedimientos para llevar a cabo la mecánica de terminación de operaciones (Art. 48 Bis 5).

Sin embargo, la fuerza y éxito de este cambio depende en gran medida de la simplicidad que la CONDUSEF defina para el procedimiento y a las obligaciones que se establezcan para el banco que pierde la cuenta. Si existe una institución acreedora, debe dársele el suficiente poder para que ésta haga los trámites de cierre de la cuenta en el otro banco, para domiciliar los cobros a la nueva cuenta, y prohibir el cobro de cualquier comisión de cierre. Esto debe hacerse en un solo trámite del cliente. Aunque hubo una propuesta en estas líneas en el Congreso este marzo del 2009 (en la “iniciativa tope a tasas”), lo aprobado deja el procedimiento más abierto y en las manos de CONDUSEF.

FUENTE: COMPETENCIA EN EL MERCADO DE TARJETAS DE CRÉDITO EN MÉXICO: ALGUNAS REFLEXIONES. SEIRA.

4. Generar un registro público de información crediticia.

PROBLEMA

Si bien en México no existe un monopolio de la información crediticia, ya que hay más de una sociedad de información, el sistema de información más usado cuenta con información muy segmentada y no tan completa. Además, acceder a esta información tiene un costo. Es decir, es imposible para cualquier persona interesada conocer de manera gratuita y fácil qué tan buen candidato es un solicitante de crédito.

Otros países, como Malasia, Argentina y Australia, cuentan con registros públicos de información, tanto positiva como negativa, de empresas e individuos y sobre instituciones financieras. En cambio en México esta información es únicamente privada.

Al contar las instituciones crediticias con menor información acerca de los demandantes de crédito, se encarece y dificulta la oferta y demanda de crédito. Entre menos información se tenga de una persona o una empresa, se le cobra una prima más alta. De la misma manera, si es costoso contar con la información sobre el demandante de crédito, la institución financiera tiene incentivos para, de entrada, otorgarle crédito a un precio más caro.

¿QUÉ SE TIENE QUE HACER?

Las autoridades financieras —SHCP, Banxico y CNVB— deberían diseñar un registro público de información crediticia. Este registro podría contar con la misma información que ofrecen los registros privados con los que se dispone en México actualmente, pero ser de acceso público; o incluso contener información con la que no cuentan los registros privados, como la actividad crediticia de los individuos con el Estado.

Para generar dicho registro es necesario revisar si existe alguna restricción en las facultades de las autoridades financieras para llevarlo a cabo. También podría requerirse generar la figura de dicho registro lo cual puede hacerse mediante una disposición de carácter general o circular única.

¿QUÉ SE LOGRA CON LA PROPUESTA?

El problema de la intermediación financiera es un problema de información asimétrica. La información crediticia ayuda a mitigar esta asimetría y le da al prestador información histórica que puede considerar para evaluar el riesgo del demandante de crédito. La información crediticia beneficia a los demandantes también, ya que les permite a los buenos candidatos crear reputación crediticia que les permita acceder a créditos más fácilmente. Cualquier registro de información, público o privado, ayuda a romper con el problema de falta de información, lo cual permite canalizar adecuadamente el crédito.

De esta manera, con mayor información disponible y a un menor precio, se incrementaría el acceso al crédito y se disminuye el costo de éste.

Si se contara con mayor información, por ejemplo sobre créditos del gobierno, gente que hoy no tiene acceso a un crédito —por no aparecer en ningún registro de información crediticia— podría acceder a un crédito con base en su comportamiento respecto al préstamo del gobierno.

¿QUÉ SE TIENE QUE HACER?

Un muy buen avance es el Registro Único de Garantía Mobiliarias, publicado en

2010 por la Secretaría de Economía, el cual es público. Si bien este registro no revela el comportamiento moroso de los individuos, sí revela con qué garantías cuenta la gente para acceder a un financiamiento.

Sin embargo, todavía falta materializar una propuesta en cuanto a generar un registro público de información crediticia.

COMPRAS PÚBLICAS

Las distorsiones y brechas que existen entre las legislaciones locales respecto a la Ley Federal y a estándares internacionales dan cuenta de las debilidades y retos que existen en el ámbito de compras públicas en México. Transitar hacia un marco normativo sólido y congruente para adquisiciones, arrendamientos y servicios públicos resulta impostergable, pues de ello depende el buen funcionamiento de las dependencias de gobierno —en cualquiera de sus órdenes— y también la calidad de los servicios que son ofrecidos a los ciudadanos.

Para lograr este objetivo, el primer paso es establecer, para todas las entidades, una serie de requisitos mínimos que llevarían a sus leyes a cumplir con los cuatro principios que deben regir todo proceso de compras públicas: maximizar el valor del dinero, promover la competencia, procesos eficientes y efectivos, e integridad y máxima publicidad. El ideal, sin embargo, no necesariamente es establecer un único procedimiento de compras públicas para todo el país, sino que los 32 cuerpos normativos en la materia tengan un sólo denominador común: el uso responsable y racional de los recursos públicos.

OBJETIVOS

1 Maximizar el valor del dinero al realizar compras públicas.

2 Promover la competencia entre proveedores en compras públicas.

3 Contar con procesos eficientes y efectivos de compras públicas.

4 Asegurar la integridad y máxima publicidad en compras públicas.

**ACCIONES
CRUCIALES
COMPRAS PÚBLICAS**

1. Establecer en las leyes estatales una norma para impedir que las dependencias excedan el umbral presupuestal previsto en su planeación anual.

PROBLEMA

Dado que todos los gobiernos cuentan con recursos limitados, maximizar el valor del dinero resulta fundamental tanto para las finanzas públicas como para los ciudadanos. Por esto, si los límites presupuestales no quedan claramente establecidos por ley, entonces los funcionarios públicos no tendrán ningún incentivo para gastar mejor.

¿QUÉ SE TIENE QUE HACER?

Las leyes estatales deben impedir que las dependencias excedan el umbral presupuestal previsto en su planeación anual para evitar que se utilicen los recursos públicos de manera descuidada o corrupta. Si es que la ley permite que se exceda dicho umbral, entonces resultará fundamental que se normen supuestos específicos para exigir a las dependencias que justifiquen el aumento en el monto y que se designe a la autoridad encargada de autorizarlo.

Actualmente, en ninguna entidad del país se prevé una sanción por no cumplir con el plan anual de compras ni por exceder el presupuesto planeado, las dependencias no tienen incentivos para ceñirse a su propia planeación sobre todo porque los mecanismos informales bajo los cuales suceden las compras públicas le permiten a los funcionarios llevarse una tajada del monto del contrato. En ese contexto, mientras más recursos se usen mayor será el porcentaje que reciban.

¿QUÉ SE LOGRA CON LA PROPUESTA?

El proceso de licitación se acerca más a las condiciones de competencia que la invitación restringida y la adjudicación directa por lo que disminuye la discrecionalidad y contribuye a la maximización del presupuesto de los estados.

¿QUÉ SE HA HECHO?

Sólo 8 de 32 entidades contemplan una norma, en la ley de la materia, que impide exceder el umbral presupuestal previsto en su planeación anual.

FUENTE: DISTORSIONES Y BRECHAS EN COMPRAS PÚBLICAS. CIDAC. 2011.

2. Establecer montos máximos en las leyes estatales para hacer uso de los mecanismos de invitación restringida y adjudicación directa.

PROBLEMA

La mejor forma de garantizar que las compras se realicen al mejor precio y la mejor calidad es utilizando el mecanismo de licitación pública. Sin embargo, la licitación no siempre es factible, y el uso de excepciones es inevitable. No obstante, el objetivo debe ser que la licitación siempre sea la regla y la invitación o adjudicación sean la excepción.

¿QUÉ SE TIENE QUE HACER?

La ley debe contemplar montos máximos para utilizar los mecanismos de excepción a la licitación pública, es decir, invitación restringida y adjudicación directa. De otra forma, el proceso de licitación será evadido sin fundamentación, no se lograrán los mejores resultados en cuanto a precio y calidad, y aumentará el riesgo de que el funcionario a cargo del proceso incurra en prácticas de corrupción.

Sin embargo, los mecanismos de adjudicación directa e invitación restringida son particularmente propensos a la corrupción pues implican que la dependencia evite un proceso competitivo y elija, a discreción, al proveedor más capaz. Cuando los supuestos de excepción no están bien regulados y no existen montos máximos para estas operaciones, estos mecanismos se vuelven la regla. Una vez más, tanto proveedores como funcionarios se benefician de este esquema en detrimento del erario público y tienen todos los incentivos para proteger su status quo.

¿QUÉ SE LOGRA CON LA PROPUESTA?

El proceso de licitación se acerca más a las condiciones de competencia que la invitación restringida y la adjudicación directa por lo que disminuye la discrecionalidad y contribuye a la maximización del presupuesto de los estados.

¿QUÉ SE HA HECHO?

Sólo 14 de 32 estados, en las leyes locales de la materia, contemplan una norma que establece montos máximos para este tipo de operaciones.

FUENTE: DISTORSIONES Y BRECHAS EN COMPRAS PÚBLICAS. CIDAC. 2011.

3. Identificar necesidades y, en función a ellas, establecer metas y objetivos que se desean lograr con la adquisición de bienes o servicios.

PROBLEMA

Sin una adecuada planeación, los bienes adquiridos pueden resultar insuficientes o excesivos y, cualquiera de las dos circunstancias implica un gasto innecesario para la dependencia pues, o se gastó más de lo necesario, o se deberá de convocar a una nueva licitación.

¿QUÉ SE TIENE QUE HACER?

Las metas y objetivos de una dependencia deben constituir la base para la elaboración de su plan anual de compras; es decir, la cantidad y calidad de los bienes adquiridos debe guardar una relación con lo que la dependencia ha planeado lograr cada año. Por ello, la recomendación consiste en incluir en la planeación de metas y objetivos de una dependencia, referencias e indicadores cuantitativos y cualitativos.

Es difícil, identificar necesidades y entender cómo es que éstas serán satisfechas —además de generar indicadores de resultados— implica simplificar un proceso de rendición de cuentas porque, si el ejercicio se realiza de forma adecuada, resulta muy sencillo identificar dónde cuándo y para qué se gastó bien o mal. En ese sentido, la opacidad y ambigüedad del gasto público beneficia a las dependencias pues no hay un parámetro para medir su desempeño.

¿QUÉ SE LOGRA CON LA PROPUESTA?

Tener claro el objetivo de cada una de las comprar evita que los recursos se gasten mal y se logra más fácilmente cubrir las necesidades de los estados. Esto permite, en pocas palabras, no gastar ni más ni menos de lo necesario.

¿QUÉ SE HA HECHO?

En sólo 13 entidades se contempla un procedimiento para identificar necesidades previo a la elaboración de un plan de compras. Y en 15 entidades se comprueba la viabilidad de cumplir con metas y objetivos a partir de los bienes o servicios que van a ser adquiridos.

FUENTE: DISTORSIONES Y BRECHAS EN COMPRAS PÚBLICAS. CIDAC. 2011.

4. Realizar estudios de mercado en compras públicas.

PROBLEMA

Una dependencia que no realice estudios de mercado corre el riesgo de comprar a precios poco competitivos y a adjudicar el contrato a empresas que no ofrecen bienes y servicios de calidad, malgastando así el dinero público.

¿QUÉ SE TIENE QUE HACER?

Ya sea para una licitación, invitación restringida o adjudicación directa, realizar un estudio de mercado es la única herramienta con la que cuentan las dependencias para conocer las características del mercado, el precio al que comúnmente se ofrecen los bienes, así como las características de los mismos. Sólo a través de un estudio de mercado se pueden determinar precios aceptables o convenientes y se puede estimar la factibilidad técnica y cualitativa del bien o servicio que se desea adquirir. No es suficiente, sin embargo, requerir un estudio de mercado, la ley debe también obligar a las dependencias a realizarlos cumpliendo con ciertos requisitos técnicos que aseguren el mejor resultado para el gasto público.

Realizar estudios de mercado que resulten útiles para el proceso requiere de capacitación en dos sentidos. El primero es sensibilizar a los funcionarios sobre la utilidad del estudio y el propósito que cumple en el proceso y, segundo, sobre los requisitos técnicos con los que deben de cumplir pues, de otro modo, el estudio consiste en una lista de tres posibles proveedores más el precio que anuncian al público para su producto.

¿QUÉ SE LOGRA CON LA PROPUESTA?

Un análisis de mercado permite tener una idea en cuanto a dos aspectos: los precios y los procesos de fabricación de lo que se va a adquirir. Esto permite conocer si es posible comprar productos que cumplan con los requisitos a los precios permitidos por el presupuesto.

¿QUÉ SE HA HECHO?

Solamente en 13 entidades del país se obliga a las dependencias a realizar estudios de mercado previos al proceso de licitación. Sin embargo, sólo en dos entidades —que se rigen por la ley federal de la materia— contemplan requisitos específicos para este tipo de estudios.

FUENTE: DISTORSIONES Y BRECHAS EN COMPRAS PÚBLICAS. CIDAC. 2011.

5. Regular la comunicación entre proveedores potenciales del gobierno durante el proceso.

PROBLEMA

Dado que los procesos de licitación son operaciones repetidas y, generalmente, sobre bienes de las mismas características, la posibilidad de que los proveedores acuerden turnos para obtener un contrato es siempre un riesgo. El problema de este tipo de acuerdos es que las empresas ya no tienen incentivos para competir y ofrecen un precio más alto. Estos acuerdos se conocen como colusión.

¿QUÉ SE TIENE QUE HACER?

Para minimizar los riesgos de que estas prácticas sucedan en detrimento del erario público, la ley debe regular e inhibir la comunicación entre los oferentes. Por ejemplo, debe regular que las juntas de aclaraciones se realicen con cada proveedor por separado, así como establecer una sanción si se comprueba que los participantes han sostenido comunicación durante el proceso para lograr acuerdos que dañarían la competencia. También se debe prever que el órgano revisor (la contraloría o Función Pública) abra investigaciones cuando existan sospechas de colusión; por ejemplo, cuando uno de los oferentes se retira del proceso una vez que ha cumplido con los requisitos técnicos solicitados, es posible que se trate de un acuerdo entre oferentes y que esto tenga consecuencias concretas para la dependencia.

El reto más grande para mejorar los procesos de compras públicas en el país es educar a los funcionarios y legisladores sobre la ilegalidad de las prácticas anticompetitivas. En la gran mayoría de los estados no sólo se desconocen los efectos nocivos de la colusión sino que las normas incentivan estas prácticas.

¿QUÉ SE LOGRA CON LA PROPUESTA?

Regular la comunicación entre proveedores del estado minimiza las posibilidades de colusión, evitando que ocurran prácticas fraudulentas que encarezcan los productos comprados o incrementen el riesgo de incumplimiento.

¿QUÉ SE HA HECHO?

Sólo 8 entidades del país sancionan la comunicación ilegal entre participantes en el proceso de licitación.

FUENTE: DISTORSIONES Y BRECHAS EN COMPRAS PÚBLICAS. CIDAC. 2011.

6. Promover la regulación, implementación y uso del sistema electrónico de compras.

PROBLEMA

Un sistema electrónico de compras que contenga la mayor información posible se traduce en procesos eficientes y transparentes. A pesar de que el sistema se encuentra regulado en la gran mayoría de las legislaciones locales, el contenido es vago y, en la práctica, pocos estados utilizan estas plataformas para todo el proceso de compra.

¿QUÉ SE TIENE QUE HACER?

Para lograr mejores procesos, la ley debe ser clara en el contenido del sistema. Por ejemplo, debe prever la inclusión de las convocatorias y bases de licitación, preferentemente de manera gratuita. Asimismo, el padrón de proveedores y la lista de proveedores sancionados deben poder consultarse en el sistema. De esta manera, cualquier dependencia que realice un proceso de compra podrá contar con la mayor cantidad de información posible al momento de tomar una decisión. Además, los planes anuales de compras y sus modificaciones deben ser accesibles para todos los posibles participantes dentro del sistema electrónico. Esto, con el objetivo de sentar criterios claros y equitativos, así como de reducir el riesgo de discriminación hacia todos los participantes. Finalmente, el fallo por el que se adjudica un contrato, así como su respectiva motivación y fundamentación, debe encontrarse disponible para cualquier ciudadano que desee consultarlo en dicho sistema.

A pesar de que muchos estados contemplan un sistema electrónico de compras en sus leyes locales y existe una página de Internet para administrar el portal, en la práctica, la mayoría de las entidades no usa el sistema electrónico como una verdadera plataforma para llevar a cabo el proceso y continúan realizando compras públicas sin publicidad y sin transparencia.

¿QUÉ SE LOGRA CON LA PROPUESTA?

Contar con sistemas más transparentes de compras públicas eliminaría algunas barreras a la entrada y por tanto incrementaría la competencia. Esto permite a los gobiernos comprar a menores precios pero con mayor calidad.

¿QUÉ SE HA HECHO?

Sólo 13 entidades contemplan y regulan un sistema electrónico de compras públicas.

FUENTE: DISTORSIONES Y BRECHAS EN COMPRAS PÚBLICAS. CIDAC. 2011.

7. Prever, en las leyes locales de compras públicas, el establecimiento de un Padrón de proveedores y especificar los requisitos técnicos y económicos que serán tomados en cuenta para su inscripción.

PROBLEMA

El uso de un padrón resulta fundamental para garantizar condiciones equitativas de participación a todos los oferentes, así como para eliminar costos de transacción para las dependencias, ya que con el padrón no sería necesario evaluar una y otra vez las capacidades de los proveedores potenciales.

¿QUÉ SE TIENE QUE HACER?

La ley debe prever el establecimiento de un Padrón de Proveedores y especificar los requisitos técnicos y económicos que serán tomados en cuenta para su inscripción. Asimismo, la ley debe designar a la autoridad que estará encargada de evaluar la solicitud de inscripción de cada proveedor, así como las causas que darán origen a la suspensión o cancelación del registro.

Se trata de un requisito administrativo y, en ese sentido, el único obstáculo que existe es de legislación e implementación en los estados que no cuentan con un Padrón.

¿QUÉ SE LOGRA CON LA PROPUESTA?

Contar con un padrón de proveedores permitiría eliminar barreras a la entrada y minimizar el riesgo de discrecionalidad. Evitaría también el diseño de concursos *ad-hoc* que mermen la competencia y transparencia de los procesos de compras públicas.

¿QUÉ SE HA HECHO?

En 23 entidades existe un padrón de proveedores.

FUENTE: DISTORSIONES Y BRECHAS EN COMPRAS PÚBLICAS. CIDAC. 2011.

8. Crear incentivos para que todos los participantes actúen con integridad durante el proceso de compras públicas.

PROBLEMA

Detectar que las empresas incurren en prácticas anticompetitivas suele ser difícil, por lo que incluir incentivos como un programa de inmunidad por el que se eliminen o disminuyan las sanciones para quienes denuncien la existencia de una colusión, puede ser un mecanismo muy efectivo para prevenirla.

¿QUÉ SE TIENE QUE HACER?

Esto se logra normando los incentivos correctos tales como la inclusión de la figura de testigos sociales durante el proceso. Los testigos sociales funcionan como observadores del proceso, generan reportes y realizan denuncias de anomalías. Su participación sirve para garantizar que el proceso sea lo más transparente e íntegro posible. Una sanción efectiva es la inhabilitación de los proveedores que incumplen o que realizan prácticas anticompetitivas durante el proceso.

Sin embargo, existen algunas dificultades ya que además de que se requiere educar a los funcionarios involucrados en los procesos de compras públicas sobre los efectos nocivos de la colusión y los beneficios de propiciar un entorno competitivo, el reto más grande es generar un diseño institucional que genere incentivos en las dependencias para gastar menos y mejor. Mientras las economías generadas entren a un fondo revolvente, las dependencias preferirán gastar lo más posible cuando los recursos ya han sido asignados. Adicionalmente, se requiere de una sociedad civil que genere una demanda de información y transparencia suficiente para presionar a los legisladores para incluir en sus legislaciones la figura de testigos sociales.

¿QUÉ SE LOGRA CON LA PROPUESTA?

Incrementar la integridad de los actores involucrados en las compras públicas asegura que se lleven a cabo al pie de la letra del sistema diseñado lo cual disminuye los costos de transacción.

¿QUÉ SE HA HECHO?

La figura de testigos sociales sólo existe en 5 entidades del país.

FUENTE: DISTORSIONES Y BRECHAS EN COMPRAS PÚBLICAS. CIDAC. 2011.

SECTOR ENERGÉTICO

En México, la abundancia energética —especialmente petrolera— se ha utilizado como una fuente de ingresos y no como un motor de crecimiento de largo plazo. Además, en el mediano plazo el país enfrenta un serio problema: la disminución de reservas probadas y la falta de tecnología para llevar a cabo una exploración y explotación eficientes de los recursos que aún yacen en subsuelo mexicano.

Además, México ha desarrollado una alta dependencia fiscal hacia los ingresos petroleros. El 37% de los ingresos presupuestarios de la nación provienen de esta fuente. Aunado a esto, existe muy poca diversidad en cuanto a fuentes de producción de energía, a diferencia de otros países que utilizan diversas fuentes de producción como carbón, fuentes nucleares y renovables. En México, el 60% de la energía producida proviene de los hidrocarburos.

Además de la poca diversidad en producción de energía la producción petrolera ha venido cayendo en los últimos años. De 2005 a 2009 la producción de crudo tuvo una caída promedio de 5.1%¹. Lo anterior significa que el país podría pasar de ser exportador de energéticos a ser importador neto en los próximos años, lo cual es riesgoso en términos de autonomía energética y de ingresos fiscales por cómo se ha manejado el sector en México.

La urgencia de realizar cambios que permitan al país aprovechar al máximo sus recursos energéticos resulta evidente. En este sentido, una regulación eficiente del sector favorecería la maximización del efecto multiplicador que éste tiene sobre la economía y aseguraría el abastecimiento sustentable de energía, independientemente de si el sector se encuentra en manos de privados o del Estado.

¹ PEMEX

OBJETIVOS

1 Garantizar el suministro de combustibles a precios competitivos.

2 Promover un uso eficiente de los recursos energéticos del país.

3 Hacer del sector energético un detonador del desarrollo económico en el país y no el sustento de los gastos gubernamentales.

4 Asegurar la transparencia y rendición de cuentas en las empresas paraestatales.

**ACCIONES
CRUCIALES
SECTOR ENERGÉTICO**

1. Liberalizar el precio del gas LP y establecer un subsidio focalizado para su compra.

PROBLEMA

La Comisión Reguladora de Energía (CRE), por decreto presidencial, determina el Precio de Venta de Primera Mano, que es el precio que cobra PEMEX a las empresas distribuidoras, que sí son privadas. Sin embargo, para cubrir la demanda nacional de gas LP, PEMEX tiene que importar aproximadamente el 30% del gas que se consume en el país. De esta manera, si el costo de comprar el combustible en el mercado internacional es mayor que el precio establecido en México, el gobierno incurre en un gasto para pagar la diferencia, es decir, subsidia parte del precio del gas LP. Además, si el precio internacional es mayor que el precio al que PEMEX vende el gas a los distribuidores, incurre en un “costo de oportunidad” por no venderlo al precio al que podría hacerlo de acuerdo al mercado internacional, o sea un precio más alto.

El subsidio al gas LP cuesta mucho dinero a la nación. Tan sólo en 2010, este subsidio costó a los contribuyentes 29 mil millones de pesos. Además, es un subsidio regresivo, es decir incrementa la brecha de desigualdad.

Además, el subsidio causa algunas distorsiones en el mercado que se traducen en problemas ambientales y de seguridad para los consumidores.

¿QUÉ SE TIENE QUE HACER?

Para liberalizar el precio sin afectar a los hogares de menores ingresos, es necesario primero implementar un subsidio focalizado. Para esto el Congreso de la Unión podría decretar en la Ley de Ingresos el establecimiento de un fondo para subsidios focalizados de energéticos a personas con bajos ingresos, así como para la formación del padrón. Dicha medida atendería directamente el problema de contar con un subsidio regresivo, y constituiría un primer paso hacia la eliminación del control de precios.

Luego de implementar un subsidio focalizado, el decreto presidencial podría utilizarse para implementar un sistema para transitar de manera gradual al precio de mercado, en el que además se controle la volatilidad, para evitar así un efecto inflacionario.

¿QUÉ SE LOGRA CON LA PROPUESTA?

El subsidio focalizado beneficiaría más a las personas que más lo necesitan y no necesariamente a los hogares de mayor consumo y por tanto de mayor poder de compra. Además, se evitaría el uso ineficiente de recursos federales que cada año se gastan en el subsidio al gas LP bajo el esquema actual. Al ahorro se le podría dar un uso mejor, desde redistribuirlo a programas de combate a la pobreza hasta destinarlo a un fondo de reposición de cilindros que incrementa la seguridad de los mismos.

Las empresas tendrían más incentivos para brindar servicios de mejor calidad lo cual evitaría que se generaran problemas de seguridad y abastecimiento derivados de la política de control de precios.

Los hogares tendrían más razones para migrar a combustibles más baratos y más seguros, como gas natural. Cuanto mayor sea la diferencia de precios entre el gas natural y el gas LP –misma que hoy en día es artificialmente baja– resultará más atractivo invertir en infraestructura requerida para cambiar a gas natural.

Crear conciencia entre la población sobre cuánto cuesta en realidad el gas LP se vería reflejado en un consumo más eficiente del mismo, lo cual representa un beneficio ecológico para el país.

¿QUÉ SE HA HECHO?

La liberalización del precio del Gas LP ha sido discutida anteriormente; sin embargo, hasta el momento no se ha logrado un acuerdo para llevarla a cabo.

FUENTE: SUBSIDIO AL GAS LP: CARO E INEFICIENTE. MARÍA CRISTINA CAPELO Y MARÍA JOSÉ CONTRERAS. 2011.

2. Realizar una desintegración vertical del sector de energía eléctrica y el permitir competencia en generación.

PROBLEMA

Con la reforma de 1992 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (LSPEE) se permitió la entrada de privados a la generación de energía eléctrica a través de ciertos esquemas limitados (autoabastecimiento, cogeneración y pequeña producción). No obstante, un sector de energía eléctrica verticalmente integrado y funcionando como un monopolio gubernamental genera algunos problemas: bajos niveles de eficiencia en generación dentro de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y la extinta Luz y Fuerza del Centro (LFC); ineficiencia en la gestión económica; bajos niveles de servicio al usuario –visto en las bajas ventas de energía por trabajador, las diferencias en voltaje y altos niveles de tiempo de interrupción por usuario (TIU); y altos índices de pérdida de energía técnica y no técnica -sobre todo en distribución.

México tiene un sector eléctrico verticalmente integrado bajo el control de una empresa paraestatal, CFE. El problema principal reside en que el Estado, a través de CFE, sustenta roles que se contraponen (generador, transmisor, distribuidor, determinador de precios, etc.) lo que genera incentivos para la ineficiencia o para erróneos esquemas de monitoreo, debido a que lo que es benéfico para una parte de la cadena podría no serlo para otra.

¿QUÉ SE TIENE QUE HACER?

La desintegración de CFE debe realizarse a través de una modificación a su estructura orgánica o una modificación al artículo 1º de la LSPEE.

En caso de favorecer la entrada de privados, se requeriría modificar el párrafo sexto del artículo 27 constitucional (y el artículo 1º de la LSPEE) que actualmente establece que “corresponde exclusivamente a la nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público.”

Adicionalmente, modificar los artículos referentes al servicio público de la LSPEE, tales como el artículo 3º para establecer un mercado competitivo en generación, el artículo 4º y 6º, entre otros.

¿QUÉ SE LOGRA CON LA PROPUESTA?

El efecto directo de la desintegración recae en disminuir la confusión del Estado como regulador, operador y propietario, permitiendo el establecimiento de mejores incentivos para la producción y comercialización de energía eléctrica. La propuesta consiste, primero, en separar las funciones de generación, transmisión y distribución, para después permitir la introducción de competidores (públicos o privados) en generación y distribución a través de la figura de Productores Independientes de Energía (PIEs). Por las características propias de monopolio natural, el despacho -a cargo del Centro Nacional del Control de Energía (CENACE)- y la transmisión, seguirían bajo el control estatal.

Como demuestran el caso Chileno o el de Gran Bretaña, por ejemplo, la consolidación de mercados competitivos en generación, 1) incrementa directamente las fuentes de suministro de energía; 2) eleva la eficiencia técnica y la gestión económica; 3) fomenta el desarrollo e impulso de tecnologías más eficientes; y 4) si bien diversos estudios han demostrado que la creación de un mercado competitivo, -par-

ticularmente en generación- no disminuye las tarifas, sí mejora la transparencia de su determinación. Finalmente, 5) eleva la entrada de inversión extranjera pues el sector tiene una tasa de rentabilidad alta. Si aunado al establecimiento de un mercado competitivo se da mayor libertad de acceso a la red de transmisión (eliminar trabas para la compra y venta de energía directa y el uso de la red). Una posibilidad sería establecer una regla de despachar primero al oferente más eficiente, lo cual incrementaría los incentivos para una mejor eficiencia técnica, el desarrollo de más instalaciones y procesos de cogeneración y de gestión en generación.

¿QUÉ SE HA HECHO?

El debate de la desintegración del sistema, y la entrada de privados, llegó a su primera fase con la reforma de 1992. Subsecuentemente, se presentaron tres controversias constitucionales a la Reforma: la controversia 22/2001 con fallo negativo de la Suprema Corte el 12 de abril de 2005; la controversia 61/2004 con fallo negativo de la Suprema Corte y la controversia 74/2005 con fallo negativo el 15 de enero de 2008. Si bien se han observado diversas derrotas de los opositores de la entrada de privados, no dejarán de presentarse.

Aunado a la reforma de 1992, se han presentado una serie de proyectos. En 1999, el Presidente Ernesto Zedillo presentó una propuesta que planteaba la introducción de distribuidores especializados, la desintegración del sector y sus funciones así como la competencia en generación y la descentralización de la CENACE. Vicente Fox, en 2004, propuso la re-definición del servicio público para la entrada de privados, dejando las actividades de transmisión y distribución en control Estatal.

FUENTE: “LA REFORMA CAUTIVA” CÉSAR HERNÁNDEZ. CIDAC.

3. Crear un mercado eléctrico en el que los grandes usuarios puedan comprar libremente energía producida por cualquier permisionario.

PROBLEMA

El sector eléctrico en México puede desarrollarse significativamente a partir de una reestructuración mayor, como las planteadas en diversas iniciativas de reforma constitucional desde 1999 —aquella del ex Presidente Ernesto Zedillo. Un cuello de botella particular ha sido los altos costos de participación de empresas en los mercados mayoristas de entrega inmediata para la venta y compra de energía. De esta manera, un mercado verticalmente integrado deja limitadas opciones a los clientes de elegir suministros. De hecho, bajo el esquema tradicional los grandes consumidores en México son servidos a partir de la empresa de distribución local, en este caso la sección de distribución de CFE quien sustenta niveles bajos de eficiencia y calidad en el servicio.

Es necesaria una reestructuración del mercado eléctrico donde se fomente un ambiente competitivo para la comercialización de electricidad. En casos como el de Estados Unidos, por ejemplo, cerca del 55% de las ventas de energía eléctrica a consumidores se hace por medio de agentes distintos a las tradicionales compañías distribuidoras locales¹.

¿QUÉ SE TIENE QUE HACER?

Modificar el párrafo sexto del artículo 27 constitucional que actualmente establece que “corresponde exclusivamente a la nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público.” Adicionalmente, modificar el artículo 4º y 6º de la LSPEE. Se tendría que diseñar dentro de la LSPEE el esquema bajo el cual participarían las comercializadoras con el resto de los sectores de energía eléctrica, sobre todo su relación con la red de transmisión.

¿QUÉ SE LOGRA CON LA PROPUESTA?

La creación de un mercado eléctrico de libre compra por grandes usuarios elevaría la eficiencia del sector. Esto reduciría los costos de transacción actualmente implícitos en los arreglos contractuales mismos que dificultan que grandes usuarios accedan a la energía de permisionarios de cogeneración y autoabastecimiento. De la misma manera, esta medida eliminaría las restricciones que impiden a los PIE vender sus excedentes a terceros diferentes de la CFE. La incorporación en mayor proporción de los de PIEs al mercado eléctrico sería una medida que, por sí sola, le daría mucha fuerza y profundidad al mercado eléctrico mexicano.

Por otro lado, diversos estudios señalan que los clientes obtienen mejores precios y calidad de servicio que los existentes en un sistema verticalmente integrado y regulado. Al respecto, dependiendo de la eficiencia de las comercializadoras y el nivel de competencia, los consumidores podrían observar menores precios y contar con la posibilidad de establecer contratos que efectivamente se ajusten a sus necesidades y les permitan ajustarse a las variaciones en precios.

¹ Comercialización en el Mercado Eléctrico, Rodrigo Jiménez B. y Sebastián Mocárquer G., Pontificia Universidad Católica de Chile.

Es necesario, sin embargo, tomar en cuenta las sugerencias a partir de casos internacionales como la reforma de 1996 de California. En particular, es importante desarrollar esquemas iniciales de competencia previos a la introducción de mercados mayoristas o la competencia en comercialización de energía eléctrica. Al respecto, es fundamental la determinación de tarifas que cubran los costos de producción y establezcan un margen de utilidad para las comercializadoras dadas las variaciones de precios. Los contratos con los consumidores deben ser flexibles para que éstos puedan ajustarse a dichas variaciones.

¿QUÉ SE HA HECHO?

De forma directa no se ha propuesto la creación de un mercado eléctrico de libre compra. Sin embargo, la reforma propuesta en 1999 bajo la administración de Zedillo planteaba puntos básicos para el eventual desarrollo de esta reestructuración. En principio, modificar la exclusión que tiene CFE para distribuir y abastecer energía eléctrica en la prestación del servicio público. En segundo lugar, la modificación tarifaria y de porteo. Finalmente, la entrada de comercializadoras especializadas en la prestación del servicio a consumidores. No se definió si dicha prestación sería dentro de un mercado mayorista o minorista.

FUENTE: “LA REFORMA CAUTIVA” CÉSAR HERNÁNDEZ. CIDAC. “COMERCIALIZACIÓN EN EL MERCADO ELÉCTRICO”, RODRIGO JIMÉNEZ B. Y SEBASTIÁN MOCÁRQUER G., PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE.

4. Racionalizar y reducir subsidios eléctricos a través de la implementación de mecanismos de servicio universal en el sector eléctrico mexicano.

PROBLEMA

El subsidio eléctrico ha crecido de manera imparable en las últimas décadas, pero beneficia a sectores de la población que no están entre los más desfavorecidos y no merecerían recibir tales apoyos (por ejemplo, agricultores de riego, usuarios con aire acondicionado, etc.). El volumen del subsidio ha superado los 125 miles de millones de pesos de 2004 a 2009¹, y es mayor al destinado a otros combustibles. El subsidio eléctrico es transferido vía la CFE y durante su existencia, también a través de LFC, es financiado de manera y en proporciones poco claras (vía el aprovechamiento que paga la paraestatal), por el gobierno federal (vía transferencias), así como por el diferencial de tarifas pagadas por la industria y el comercio (vía un subsidio cruzado). Este subsidio carece de objetivos claros y modernos, sus fuentes de financiamiento son confusos e inequitativos, sus beneficiarios no son los que merecerían serlo y la focalización está mal determinada.

¿QUÉ SE TIENE QUE HACER?

El mecanismo de servicio universal, establecido en países como España y Francia, consta de una serie de instituciones diseñadas para lograr la universalización de los servicios en sectores recientemente abiertos a la competencia. Estos mecanismos incluyen el establecimiento de un nivel mínimo de servicios a precios asequibles, y periódicamente revisables que serían garantizados por el Estado a la población necesitada. Su fortaleza radica en la participación social y transparencia con la que se decide quiénes deben ser los beneficiarios del apoyo y cuánto será el monto que se les otorgará. Dichos mecanismos constituyen un freno natural al comportamiento rentista de ciertos grupos, y a un mejor monitoreo de las transferencias gubernamentales.

¿QUÉ SE LOGRA CON LA PROPUESTA?

Racionalizar y reducir subsidios, reduciendo los apoyos que actualmente reciben algunos grupos con mayor poder de compra, y aumentando aquellos dirigidos a los grupos en mayor desventaja, podría, en el corto plazo, incrementar sustancialmente la oferta del servicio eléctrico entre la población mexicana. Se podrían también frenar los esfuerzos de grupos especiales para revertir las medidas y el incipiente mercado eléctrico mexicano ganaría una dimensión de servicio público actualmente ausente que le daría legitimidad ante la población.

¿QUÉ SE HA HECHO?

La implementación de programas como Oportunidades Energético muestra que es posible realizar acciones de apoyo con alto impacto sobre la población de escasos recursos a un costo significativamente más bajo que el programa general de subsidio eléctrico vigente. Una propuesta del Instituto Nacional de Ecología sugirió sustituir el subsidio a la tarifa eléctrica para bombeo agrícola por transferencias en efectivo, equivalentes en monto al subsidio total para productores agrícolas con base en los metros cúbicos de agua a que tienen derecho bajo sus concesiones (el programa propuesto se denominaría “Prorriego”).

FUENTE: “LA REFORMA CAUTIVA” CÉSAR HERNÁNDEZ. CIDAC.

¹ Estrategia Nacional de Energía 2009, SENER.

5. Transitar a un modelo equiparable al de las contrapartes empresariales nacionales e internacionales de CFE en términos fiscales y administrativos.

PROBLEMA

Varios aspectos de la situación fiscal de la CFE son excepcionales: es el caso de estar exenta del pago del impuesto predial (que la favorece) y el de pagar un aprovechamiento anual sobre el valor de sus activos (que la perjudica). El régimen fiscal excepcional del sector eléctrico constituye un elemento que distorsiona su contabilidad y hace muy complicado el desarrollo de un sistema de evaluación y recompensa de su desempeño empresarial. Además, a través de la relación simbiótica (pero no reglada) entre el aprovechamiento y las transferencias para subsidio, las finanzas de la CFE se subordinan a las necesidades coyunturales de la política fiscal del gobierno federal. Las finanzas de la CFE no podrán conducirse con criterios de largo plazo mientras la empresa pública sólo pueda administrar los flujos del año en curso y dependa de un ejercicio fiscal más o menos discrecional de sumas y restas de aprovechamiento y transferencias para subsidio. CFE necesita desarrollar un comportamiento administrativo como si fuera una empresa independiente.

¿QUÉ SE TIENE QUE HACER?

En la transición hacia un régimen fiscal equiparable al de empresas internacionales, el aprovechamiento pagado por la CFE puede irse reduciendo paulatinamente (a la par del monto total de los subsidios) y también irse transformando para volverse una contribución calculada sobre bases que incentiven el buen desempeño de la empresa (por ejemplo, incorporando mayores reducciones en el aprovechamiento, ligadas a la reducción de pérdidas de energía). El objetivo es transformar a la empresa para que esté en condiciones de competir en el mercado y pueda ser administrada con sistemas similares a los de sus competidores y contrapartes nacionales e internacionales. El proceso de independencia de la paraestatal podría acelerarse al considerar su cotización en la Bolsa Mexicana de Valores (permitiendo participación privada en su capital). Los mismos criterios de la bolsa incentivarían su reestructuración fiscal y administrativa.

Esta solución debe ser discutida con detenimiento como una alternativa al escenario de privatizar al sector debido a que es menos difícil políticamente de lograr.

El caso de la paraestatal de Francia mostró cómo es posible que la institución del servicio público evolucione para alcanzar sus objetivos con mayor eficacia en un entorno de competencia incluso sin privatizar. CFE necesita desarrollar una capacidad y sistemas de control que le permitan tomar riesgos y aprovechar oportunidades como sus mejores contrapartes privadas.

¿QUÉ SE LOGRA CON LA PROPUESTA?

Favorecer decisiones eficientes sobre inversión en la paraestatal, así como la toma de decisiones con criterios de largo plazo. Su eventual independencia permitiría una mejor racionalización de sus recursos y mayor eficiencia en sus procesos. De esta manera, se beneficiarían los usuarios del sistema por las mejoras en calidad de servicio y eficiencia en los procesos de generación y

transmisión. Se esperaría un impacto positivo en el nivel tarifario, beneficiando tanto a grandes como pequeños consumidores.

¿QUÉ SE HA HECHO?

En México no se logró avanzar en la independencia de CFE. Algunos avances se han suscitado en su contraparte PEMEX desde 2003. Sin embargo, el mejor ejemplo puede ser el caso de la Iniciativa Borrego en Brasil. El caso de Petrobrás ilustra cómo una empresa ineficiente que perdió el monopolio de la explotación petrolera en 1997 logró adoptar mejores prácticas de gobierno corporativo, colocó parte de su capital entre inversionistas privados y alcanzó niveles de desempeño que la han hecho una empresa líder en el sector energético mundial. El sector paraestatal chino que aumentó la transparencia corporativa e introdujo mejores prácticas de gobierno corporativo desde 1992 ofrece otro ejemplo.

FUENTE: "LA REFORMA CAUTIVA" CÉSAR HERNÁNDEZ. CIDAC.

6. Re balancear tarifas eléctricas y transparentar sus procesos de determinación.

PROBLEMA

Una empresa (pública o privada) no puede ser viable en el largo plazo si vende sistemáticamente sus productos por debajo de su costo y carece de recursos propios para desarrollarse. La lentitud con que se han modificado algunas tarifas ha ocasionado la pérdida de importantes clientes y puede haber propiciado proyectos de inversión privada que no se justificarían en condiciones de mercado. Además, no han existido modificaciones a los artículos relacionados a la tarificación del sector. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público aprueba las tarifas de acuerdo a las recomendaciones de la Junta de Gobierno de CFE basado en su estado patrimonial y financiero. Sin embargo, al final CFE sostiene procedimientos de determinación de tarifas poco detalladas y precios inferiores a los costos. Actualmente la empresa pública, al sostener esquemas de tarifas estables, no toma en cuenta las variaciones dadas por el cambio en los mercados de combustibles y las diferencias de demanda entre las regiones del Sistema Eléctrico Nacional (SEN).

¿QUÉ SE TIENE QUE HACER?

Es conveniente que CFE esté sujeta a una regulación de topes tarifarios, misma que puede dar a proveedores establecidos algo de flexibilidad para establecer tarifas a la vez que limita el ejercicio indebido de su poder de mercado. La regulación tarifaria debería ser obligatoria para la CFE, transparente para los usuarios y vigilada por un regulador autónomo. La equidad también es un elemento clave. El subsidio eléctrico debería permanecer para los usuarios de ingresos más bajos. Pero la equidad fundamental del proceso de rebalanceo tarifario tiene que ver con que los ingresos extra obtenidos de la reducción del subsidio se canalicen a elevar la eficiencia de las paraestatales (por ejemplo, a proyectos de inversión, modernización o mantenimiento) y que se garantice que las ganancias en eficiencia se transmitirán eventualmente a los usuarios vía menores tarifas.

¿QUÉ SE LOGRA CON LA PROPUESTA?

El proceso de 'rebalanceo tarifario' es una medida indispensable para que la paraestatal eléctrica goce de salud y viabilidad empresarial, para que los usuarios no desperdicien electricidad y para que la inversión privada se asigne de manera eficiente. La modificación beneficiaría la administración de los recursos de la paraestatal y junto con una modificación en la determinación de subsidios, mejoraría los recursos del erario gubernamental.

¿QUÉ SE HA HECHO?

En la iniciativa de reforma constitucional propuesta por el ex Presidente Ernesto Zedillo en 1999, se planteó la reestructuración de las tarifas y el porteo eléctrico en cuyo caso la CRE tomaría un papel central. Para 2004, el proyecto de reforma del ex Presidente Vicente Fox establecía mayores facultades al regulador sobre todo en la determinación de tarifas establecidas por CFE.

Dichas iniciativas no fueron aprobadas. En este sentido cabe recalcar que cualquier reforma a este sector involucra muchos intereses que políticamente se contraponen, dificultando las modificaciones.

FUENTE: "LA REFORMA CAUTIVA" CÉSAR HERNÁNDEZ. CIDAC.

7. Promover las asociaciones público-privado para el autoabastecimiento eléctrico de los municipios.

PROBLEMA

Muchos gobiernos estatales y municipales están buscando generar un ahorro económico por medio de la generación de energía eléctrica renovable –sobre todo eólica- para su consumo. Sin embargo, muchas veces no cuentan con los montos de inversión requerida, o tendrían que incurrir en deuda para poder llevar a cabo estos proyectos. Por eso, algunos municipios por medio de esquemas parecidos a las Asociaciones Público- Privadas (APP) han generado proyectos de generación de energía, en la que los privados cubren la inversión inicial –que suele ascender a varios millones de dólares. Mediante estos mecanismos, los municipios únicamente pagan al privado por la disponibilidad y entrega del servicio eléctrico. Al poseer el gobierno una participación directa en la sociedad no se incurre en una violación a la Constitución.

Sin embargo, existe un desconocimiento en los gobiernos sub-nacionales acerca de qué es lo que pueden y lo que no pueden hacer en cuanto a generación para autoabastecimiento de energía eléctrica. Prueba de esto es que los primeros ejercicios de este tipo que se llevaron a cabo en el país tuvieron algunas complicaciones, debido a que no se emitieron las cláusulas específicas para normar el pago por el servicio. Estos ejercicios resultaron en pérdidas para algunos estados. Es por eso que es importante normar bien la figura de la APP y capacitar a los gobiernos municipales y estatales en su ejecución.

De hecho, hasta el día de hoy no existe un solo municipio que cuente con una planta de generación por medio de una Asociación Público- Privada.

¿QUÉ SE TIENE QUE HACER?

Aunque son la minoría, algunos estados aún no han contemplado la figura de asociaciones público-privadas en sus leyes de adquisiciones o no han emitido la reglamentación necesaria. Otros estados en los que ya existe la figura, no la han incluido en la legislación municipal.

Es necesario que los estados normen la figura de APP y homologuen sus legislaciones municipales para evitar resultados no deseados. Particularmente cuidando las cláusulas que norman el pago del servicio.

¿QUÉ SE LOGRA CON LA PROPUESTA?

Por medio del autoabastecimiento eléctrico los municipios y estados podrían incurrir en un ahorro económico. Utilizar las APPs como mecanismo para la construcción de parques de generación de electricidad facilita el proceso para los estados y municipios ya que le evita tener que destinar grandes cantidades de dinero a estas inversiones.

Además, este esquema podría contribuir considerablemente al uso y promoción de energías renovables, trayendo un beneficio ambiental significativo.

¿QUÉ SE HA HECHO?

Muchos estados ya usan la figura de asociaciones público-privadas, sobre todo para infraestructura carretera. Algunos otros, como Baja California, ya cuentan con esquemas parecidos para la generación de energía. Por ejemplo, existe en Mexicali un proyecto financiado en parte por el gobierno estatal y en parte por el gobierno federal, para un pequeño campo eólico de 10 mega watts, el cual

es utilizado para abastecer aproximadamente el 80% del alumbrado público del municipio.

Sin embargo, a pesar de que hay municipios que bordean sobre la noción de la APP –como Monterrey y Mexicali- actualmente no hay un sólo municipio que tenga una planta de generación con APP. Por ser una buena alternativa para la inversión en infraestructura energética es necesario promover el uso de los APP en el sector.

SECTOR TELECOMUNICACIONES

Los servicios de telecomunicaciones juegan un papel de suma importancia en el desarrollo social de una economía. Además, constituyen una de las herramientas fundamentales para incrementar la productividad de las economías. Por esto, es necesario asegurar la provisión eficiente de estos servicios.

Hoy, México presenta un fuerte rezago en cuanto a penetración telefónica y de Internet. Por ejemplo, México cuenta con sólo 249 usuarios de Internet por cada 1,000 habitantes, mientras que Colombia reportó 473, Brasil 430, Chile 360 y Argentina 332. Esto lo convierte en el país con menor penetración en América Latina¹. Los precios que pagan los usuarios mexicanos por el servicio de telefonía e Internet no son competitivos en comparación con el resto del mundo. Por ejemplo, la tarifa en dólares por minuto de prepago en Guatemala es de 0.13 dólares, mientras que en México puede llegar a 0.41 dólares². Además, en México el usuario no está conforme con el servicio que recibe. De hecho, la principal empresa de telefonía fija es la segunda empresa que más quejas recibe de los consumidores del país, de acuerdo a datos de la Procuraduría Federal del Consumidor³.

Si las condiciones actuales se mantienen, la digitalización de las transmisiones de radio y televisión y la convergencia tecnológica aún parecen lejanas. Si bien la Cofetel ha otorgado 224 canales de televisión digital, la cobertura prevista alcanza apenas 40.4%, mientras que la potencial es de 90.7%⁴.

Muchos de los problemas que hoy observamos en materia de acceso a telecomunicaciones se derivan de una regulación poco adecuada a las necesidades del país. Incluso cuando la regulación en materia de telecomunicaciones ha experimentado importantes cambios desde la privatización de TELMEX a principios de los años 90, lo cierto es que las deficiencias legales, presupuestarias y de personal que presenta el órgano regulador –la Cofetel–, así como las trabas legales a la inversión y al uso convergente de las tecnologías de información, han resultado en un sector de telecomunicaciones que no corresponde a las necesidades de desarrollo del país.

¹ Indicador de la Sociedad de la Información (ISI) elaborado por la consultora Everis.

² Datos 2008. Cofetel

³ PROFECO

⁴ COFETEL. Acciones de política regulatoria 2011-2012. Cofetel. 2011

OBJETIVOS

1 Asegurar precios competitivos a nivel internacional en telecomunicaciones.

2 Promover una regulación que incentive la convergencia tecnológica para que todos los operadores puedan ofrecer todos los servicios.

3 Disminuir el atraso en infraestructura en telecomunicaciones y maximizar la disponible.

4 Revertir el atraso tecnológico en materia de telecomunicaciones.

**ACCIONES
CRUCIALES**
SECTOR TELECOMUNICACIONES

1. Liberalizar los topes a la inversión extranjera directa (IED) en el sector de telefonía fija, radio y televisión

PROBLEMA

México enfrenta un rezago en infraestructura de telecomunicaciones. Además, los montos de la inversión en el sector de telecomunicaciones habían disminuido considerablemente. Por ejemplo de 2001 a 2002 la inversión sufrió una caída de más del 40%. No obstante, en 2010 y 2011 la inversión presentó una recuperación respecto a los bajos niveles que experimentó en el quinquenio 2002-2009. En 2011 se espera una inversión de 4,735 millones de dólares, 16% menos que en 2010. El 66% de esta inversión corresponde a inversión en telefonía y el resto a otros servicios como Televisión Restringida (Cable, MMDS y DTH), Radiolocalización Móvil de personas, Radiocomunicación Especializada de Flotillas, Servicios, Satelitales y Servicios de Valor Agregado¹.

En estricto sentido, el origen nacional de la inversión es indiferente, en tanto esta fluya en montos adecuados. Sin embargo, los topes a la inversión extranjera representan una barrera de entrada que inhibe la competencia. Considerar la posibilidad de liberar la entrada de inversión extranjera a telefonía fija, y servicios de radio y televisión, mejoraría los niveles de IED incluso podría incentivar a los operadores presentes en el mercado a invertir mayores cantidades de dinero.

¿QUÉ SE TIENE QUE HACER?

Modificar el límite a la inversión extranjera requeriría una reforma legal a la Ley de Inversión Extranjera. Además es necesario reformar la Ley Federal de Telecomunicaciones y la Ley Federal de Radio y Televisión

¿QUÉ SE LOGRA CON LA PROPUESTA?

Bajo una regulación adecuada, la liberalización de la IED en el sector permitiría aprovechar los recursos con los que ya cuenta el país, para potencializar el crecimiento del sector. Con una propuesta legislativa bien articulada, podría liberalizarse la inversión bajo ciertos requisitos de cobertura de considerarse necesario. Aunque desde una perspectiva estrictamente económica, la liberalización de la inversión extranjera no tiene por qué estar condicionada a condiciones de reciprocidad, es necesario reconocer que la inclusión de cláusulas de reciprocidad podría facilitar una primera fase de liberalización de la inversión en nuestro país. Sin embargo, es necesario que, en el mediano plazo, esas condiciones de reciprocidad desaparezcan totalmente para dar paso a una liberación irrestricta de los flujos de capital extranjero en el sector. La inversión extranjera podría jugar un papel fundamental no sólo para complementar la inversión nacional, sino también para desencadenar un proceso de competencia que presione a los operadores dominantes a invertir más.

Es importante mencionar también que la apertura a la inversión extranjera debe no sólo comprender a la industria de las telecomunicaciones, sino también a la industria de la radiodifusión. La apertura total de la inversión extranjera en la industria de la radiodifusión se torna necesaria en estos momentos

¹ COFETEL. INVERSIONES EN LA INDUSTRIA DE TELECOMUNICACIONES

debido a que la convergencia tecnológica impone la necesidad de instrumentar un tratamiento regulatorio simétrico. Esto es importante toda vez que el tratamiento asimétrico de restricciones a la inversión en infraestructuras que proveen, en esencia, los mismos servicios puede favorecer el despliegue de ciertas tecnologías sobre otras. A fin de evitar esta distorsión económica —violatoria del principio de neutralidad tecnológica— es fundamental que el marco regulatorio que gobierna a esas dos industrias sea capaz de asegurar un adecuado “*playing field*” para todas las distintas infraestructuras y plataformas tecnológicas que concurren en esos mercados. De hecho, algunos estudios de autoridades reguladoras han encontrado que diferencias en los límites a la inversión extranjera en sectores que convergen afectan, negativamente, la planeación, inversión y desarrollo eficiente de las redes.² Así, la necesidad de generar un marco regulatorio armónico entre las distintas industrias que convergen implica entonces que la liberalización de la inversión extranjera en el sector de las telecomunicaciones tiene que ser replicada, necesariamente, en la industria de la radiodifusión.³

FUENTE: “ACCIONES CRUCIALES”. CIDAC. 2009 Y “APERTURA TOTAL DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA EN LA INDUSTRIA DE LAS TELECOMUNICACIONES Y LA RADIODIFUSIÓN EN MÉXICO”, OFICINA DE LA PRESIDENCIA DE LA COFETEL, PROPUESTA DE REFORMA LEGISLATIVA, 24 FEBRERO 2011.

² Telecom Regulatory Authority of India (2008) “*Consultation paper on Foreign Direct Investment Limits for Broadcasting Sector*”, Marzo 2 2008, Nueva Delhi.

³ Oficina de la Presidencia de la COFETEL (2011) “Apertura Total de la Inversión Extranjera en la Industria de las Telecomunicaciones y la Radiodifusión en México” Propuesta de Reforma Legislativa, 24 Febrero 2011.

2. Acelerar el proceso de digitalización de contenidos en la radiodifusión

PROBLEMA

Desde 2006-2007, algunos países como Holanda, Suecia y Finlandia han logrado ya transitar completamente a televisión digital. Otros países, como Argentina y Brasil, establecieron como fecha máxima para lograrlo 2016. México, en cambio, se propuso como meta el 31 de diciembre de 2021 para completar la Replicación Digital de todos los canales analógicos, en todas las zonas de cobertura servidas por la televisión analógica. Esto representa un rezago técnico de la industria de la radiodifusión en México.

¿QUÉ SE TIENE QUE HACER?

La Cofetel es el órgano encargado de otorgar permisos para televisión digital. El año pasado se emitió un decreto presidencial que pretendía acelerar la transición de televisión analógica a digital de 2021 a 2015, sin embargo la Suprema Corte resolvió mantener la suspensión sobre dicho decreto debido a que se consideró que el Presidente invadió las facultades de Cofetel.

Existen dos opciones para resolver esta suspensión: que el ejecutivo desista del decreto o que el Poder Judicial finalmente se pronuncie sobre el tema. Esta segunda opción ofrece también dos caminos: que el Poder judicial declare que es válido el decreto y que este entre en vigor o que decida que hubo violación de atribuciones por parte del ejecutivo en cuyo caso la Cofetel podría emitir un nuevo instrumento legal con base en sus facultades. Esta salida también sería una posibilidad en caso de que el ejecutivo desista del decreto.

¿QUÉ SE LOGRA CON LA PROPUESTA?

Una primera ventaja de la televisión digital sobre la analógica es que permite ofrecer imagen y sonido de mayor calidad. Además, permite ofrecer un mayor número de canales, debido a que una misma cadena puede ofrecer múltiples programas digitales simultáneamente, aumentando así las opciones del consumidor. Otra ventaja para el telespectador es que de esta manera se pueden proporcionar videos interactivos y servicios de datos, lo cual no es posible por medio de la televisión analógica.

En cuanto a la digitalización de los contenidos de radio, los beneficios son parecidos, siendo el principal mejor calidad en el audio.

¿QUÉ SE HA HECHO?

Actualmente, no queda claro cuál es el alcance de la suspensión de la Suprema Corte. Por un lado existen un conjunto de tareas en las que la Cofetel parece que podría seguir avanzando ya que tiene atribuciones para ello conferidas por la ley. Por ejemplo, el otorgamiento de pares digitales es una tarea que coadyuva al proceso de transición digital sin violar la suspensión, cosa que la Cofetel ha venido haciendo. En otros ámbitos, el alcance de la suspensión es más ambiguo (banda 700 MHz).

En materia de digitalización de la radio, ésta puede avanzar sin ningún problema. De hecho hace unos meses el Presidente anunció un esquema de adopción voluntaria del IBOC, un estándar digital para radio que tendrá efectos pro-competitivos importantes en la industria.

En resumen, existen facultades otorgadas por la ley en esta materia y en las

que, en principio, se podría seguir avanzando sin violar la suspensión judicial. Existen otras áreas en las que no es claro el alcance de la suspensión y en las cuales existe ambigüedad sobre cómo se debe proceder.

En concreto, entre abril de 2010 y abril de 2011 se emitieron 300 autorizaciones de migración de AM a FM. Por otro lado, desde enero de 2010 a julio de 2011 se han otorgado 224 canales de televisión digital¹.

FUENTE: ACCIONES CRUCIALES. CIDAC. 2009

¹ Cofetel

3. Consolidar y “abrir a la competencia” las áreas de servicio local en telefonía.

PROBLEMA

En 1997 la Cofetel expidió las reglas de servicio local, en las que la regla 6° transitoria estableció que se debían de consolidar las áreas de servicio local (ASL)¹ y el periodo para hacerlo. Derivado de estas reglas en 1998 la Cofetel emitió una resolución que establecía las condiciones mediante las cuáles consolidarían las ASL, estableciendo un plazo de 5 años para hacerlo. Esta resolución permitió pasar de 1464 grupos de centrales a 397 ASL, en 5 años.

Hoy en día, de las 397 ALS con las que se cuenta, 198 están “abiertas a la competencia” y 199 se encuentran “cerradas a la competencia”, es decir en más de la mitad de estas áreas opera una empresa dominante que puede aplicar tarifas elevadas.

¿QUÉ SE TIENE QUE HACER?

La Cofetel debe emitir una resolución en la que se establezcan todas las circunstancias bajo las cuales se pueden consolidar las ASL. Dicha resolución también debe contener la propuesta del órgano regulador en cuanto a la consolidación por zona, esto es, qué municipios consolidarían cada área.

Sin embargo, este proceso no es tan sencillo ya que si se modifican las ASL cambiarían los acuerdos, las tarifas y las interconexiones entre concesionarios. Debido a esto se requiere tiempo para que los concesionarios modifiquen sus equipos, planes y los enlaces.

¿QUÉ SE LOGRA?

Contar con menos áreas de servicio local –en la medida de lo posible- y con más competencia en ella disminuye el gasto de los hogares en telefonía y se disminuyen los costos para las empresas, ya que los servicios de larga distancia serían menores. Esto también disminuye los costos de transporte de las empresas y por tanto los precios para los consumidores.

Además, fomentar la competencia en cada una de las ASL se refleja en menores tarifas para los usuarios y mejores servicios.

¿QUÉ SE HA HECHO?

En 2006 se publicó la “Resolución mediante la cual el pleno de la Cofetel determina los lineamientos que deberán observarse para modificar las ASL” la cual buscaba abrir las ASL a la competencia. No obstante la empresa de telefonía TELMEX se amparó argumentando que las áreas que la Cofetel buscaba consolidar estaban enfocadas únicamente a beneficiar a sus competidores y ninguna lo hacía en el sentido contrario.

Esta práctica –el amparo- se repitió en otras resoluciones de la Cofetel emitidas en 2007. Hoy en día se opera con 397 ASL.

¹ Las áreas de servicio local son delimitaciones geográficas en las que se utiliza red de servicio local.

4. Establecer un marco legal y regulatorio pro-convergencia.

PROBLEMA

La convergencia es un proceso tecnológico que permite la provisión de servicios de voz, datos y video a través de múltiples plataformas tecnológicas. En los últimos años, México ha venido promoviendo medidas pro-convergentes, por ejemplo, títulos de concesión con estas características. Sin embargo, se necesita contar con un marco legal y regulatorio que incentive la convergencia de servicios y redes. También es necesario un entorno legal que favorezca la modernización tecnológica de la industria.

La Ley de Telecomunicaciones, regula las redes y no servicios, es decir, es pro-convergente. Es la ley secundaria y los títulos de concesión los que impiden a los prestadores de servicios utilizar las redes que les han sido concesionadas para prestar todos los servicios que la tecnología les permita.

Existe también, una gran heterogeneidad en los títulos de concesión, ya que, aunque últimamente se han otorgado títulos de concesión pro-convergentes, anteriormente se concedían títulos para un servicio en específico. Esto no representaba un problema debido a que la capacidad tecnológica sólo permitía proveer un sólo servicio por red. Ahora que el avance tecnológico permite proveer más de un servicio, aquellos títulos de concesión que sólo permiten prestar un servicio se convierten en un freno para la tecnología.

¿QUÉ SE TIENE QUE HACER?

Establecer un proceso de homologación de títulos de concesión. Esto requiere que la Cofetel emita un modelo de título de concesión en el Diario Oficial. De esta manera los operadores podrían voluntariamente acercarse al órgano regulador o a la SCT para adherirse a este nuevo título de concesión pro-convergente. Esto representa una medida administrativa que no requiere de ninguna reforma legal.

¿QUÉ SE LOGRA CON LA PROPUESTA?

La convergencia permite un uso más eficiente de las redes. Además, esto se traduce en un beneficio para el consumidor porque permite una mayor oferta de servicios a precios más accesibles. De esta manera la única limitante para la provisión de un servicio en particular sería el avance tecnológico y no las restricciones regulatorias.

¿QUÉ SE HA HECHO?

En los últimos años, se han llevado a cabo algunas medidas pro-convergencia, ejemplo de esto son los acuerdos para trasmisión de datos y el transporte de señales de servicio local a través de redes alámbricas e inalámbricas de televisión y audio restringidos. No obstante, aún quedan pendiente la conformación de un marco regulatorio que favorezca la convergencia de servicios y redes y la modernización tecnológica de la industria.

En su documento “Acciones de política regulatoria 2011-2012” la COFETEL señala que someterá a consideración de la SCT un anteproyecto de Reglamento de la Ley Federal de Telecomunicaciones y un Nuevo Acuerdo de Convergencia. La emisión de este reglamento permitirá contar un instrumento clave para desarrollar y armonizar en forma ágil, los principios, objetivos y figuras plasmadas en la ley ante un entorno convergente que prevalece hoy en día.

FUENTES: “ACCIONES CRUCIALES”. CIDAC 2009 Y “ACCIONES DE POLÍTICA REGULATIVA 2011-2012”. COFETEL. 2011.

5. Agilizar la asignación de espectro y utilizarla como instrumento de promoción de la competencia.

PROBLEMA

En México, a diferencia de otros países, el otorgamiento de espectro se ha utilizado más como una barrera de entrada que como un instrumento de promoción de la competencia. Hoy en día TELCEL –quien posee el 32% del espectro en el mercado- cuenta con menos de 80 MHz contando las frecuencias de 800, 1900 y la recién licitada frecuencia de 1700 MHz. En otros países de la Unión Europea, se asignan 250 Mhz a las compañías operadoras de telefonía móvil y en países latinoamericanos hasta 100 MHz¹.

Además, el uso del espectro se ve limitado por las condiciones incluidas en las concesiones. Muchas veces gracias a éstas, las empresas que poseen el espectro no pueden prestar todos los servicios que la tecnología les permitiría, lo cual frena el desarrollo de nuevas tecnologías (ver propuesta 4 de esta sección). Es importante, no obstante, considerar cómo se asigna el espectro, ya que una mala asignación podría incluso incrementar la concentración de este.

Uno de los problemas radica en que organizar y lanzar las licitaciones requiere de un proceso administrativo complejo en el que participan varias autoridades –SHCP, STC, Cofetel, CFC- con objetivos distintos que podrían incluso contraponerse. Por ejemplo, la SHCP podría determinar el pago de contraprestación demasiado alto –debido a que su objetivo es maximizar ingresos- que podría disminuir la posibilidad de la asignación de espectro en el mercado, lo que podría ser contrario a un objetivo de promoción de la competencia o de la provisión de más y mejores servicios a los usuarios por parte de la Cofetel o de la SCT.

¿QUÉ SE TIENE QUE HACER?

Para agilizar los procesos de licitación de espectro radioeléctrico y hacerlos congruentes con las acciones de política de la Cofetel y SCT, solamente una autoridad -preferentemente Cofetel- debería llevar a cabo todo el proceso licitatorio. Esto requeriría pasar las atribuciones que tienen la SHCP y la CFC en materia de licitaciones de espectro radioeléctrico a la Cofetel. Lo cual significaría, por ejemplo, que la decisión de la contraprestación recayera en el regulador y que él mismo determinara el impacto competitivo de los *caps*. Para eso se requiere una Reforma a la ley de Telecomunicaciones, y las leyes que concurren en este proceso.

¿QUÉ SE LOGRA CON LA PROPUESTA?

Una mayor cantidad de espectro en el mercado y una tenencia más equitativa entre los operadores permitiría mejores condiciones de mercado para la provisión de mayores servicios a menores costos y, probablemente, un uso más eficiente del espectro radioeléctrico. También es posible que una mayor asignación de espectro genere un mayor número de competidores en el mercado de las telecomunicaciones.

Además, un uso más liberal del espectro tiende a disminuir las tarifas y hace más eficiente la prestación de servicios.²

¿QUÉ SE HA HECHO?

Es posible, incluso bajo el esquema actual, asignar espectro de manera que se favorezca la competencia. Por ejemplo, las licitaciones 20 y 21 para telecomunicaciones móviles permitieron la entrada de nuevos competidores, que invertirán 27 mil millones de pesos durante los próximos tres años.

FUENTE: “ACCIONES CRUCIALES”. CIDAC. 2009; “ACCIONES DE POLÍTICA REGULATORIA 2011-2012”.

COFETEL. 2011 Y “REGULACIÓN Y COMPETENCIA EN LAS TELECOMUNICACIONES MEXICANAS”. JUDITH

MARISCAL Y EUGENIO RIVERA. 2008

¹ Regulación y competencia en las telecomunicaciones mexicanas. Judith Mariscal y Eugenio Rivera. 2008

² Hazlett, T. y R. Muñoz (2004), A Welfare Analysis of Spectrum Policies, AIE Brooking Joint Center For Regulatory Studies

6. Establecer un Plan de banda ancha de largo plazo

PROBLEMA

Debido a que se ha incrementado la demanda de servicios de internet y la necesidad de mayor velocidad y capacidad de transmisión de datos, y lo seguirá haciendo, resulta necesario poner a disposición de los proveedores suficientes bandas de frecuencia para que puedan prestar servicios de banda ancha para satisfacer la demanda actual y futura. Sin embargo, llevar a cabo estas licitaciones para banda ancha sin una visión de largo plazo puede resultar costoso en el futuro.

Si se licitan espacios libres de espectro, por ejemplo para banda ancha, sin tener buena planeación de largo plazo, es posible tomar decisiones que aunque actualmente no representen un problema, en el mediano plazo representen trabas para el sector. El litigio actual de las frecuencias asociadas a la banda de 2.5 GHz, es un ejemplo de esta inherente contradicción.

Por esto es necesario realizar una planeación del uso del espectro de largo plazo, es decir, determinar en avance qué porciones se van a dedicar a radiodifusión, a televisión, a nuevos servicios de cuarta generación, etc. Sin esta visión de largo plazo, puede ser que en un futuro la decisión respecto a la licitación de “pedazos de espectro libres” tomada hoy, no sea la más óptima en cinco o más años. Todo esto resulta fundamental para identificar porciones de espectro que permitan instrumentar un Plan Nacional de Banda Ancha en el país.

¿QUÉ SE TIENE QUE HACER?

Debe lanzarse un Plan Nacional de Banda Ancha lo cual recae en las facultades de la SCT por ser el encargado del diseño de política pública del sector. Para esto es necesario primero que la Cofetel conozca la ubicación de las diferentes tecnologías y servicios en el espectro radioeléctrico.

¿QUÉ SE LOGRA CON LA PROPUESTA?

Algunos países como Estados Unidos, han revelado su Plan de Banda Ancha, lo cual representa un buen comienzo para realizar la planeación de largo plazo del espectro radio eléctrico, debido a que requiere de una revisión de la cantidad de espectro disponible, de quiénes están ocupando qué redes, para prestar cuáles servicios, e identificar a qué operadores es necesario reubicar.

La ganancia radica en que de esta manera los procesos futuros de licitación de espectro permitirían la creación de infraestructura de banda ancha en todo el territorio nacional, que favorezca la competencia, y que garantice servicios de mayor calidad y a mejor precio para los usuarios.

¿QUÉ SE HA HECHO?

El órgano regulador ha planteado –en el documento de Acciones de política regulatoria 2011-2012- trabajar conjuntamente con la SCT y actores de la sociedad civil, para definir un conjunto de estrategias y líneas de acción orientadas al diseño de un Plan Nacional de Banda Ancha.

7. Concentrar las funciones de regulación del sector telecomunicaciones en la Cofetel

PROBLEMA

Actualmente la Cofetel presenta grandes limitaciones en cuanto a sus atribuciones. Hoy en día no puede otorgar concesiones en materia de telecomunicaciones –aunque ya puede hacerlo en radiodifusión- y no tiene poder de sanción. Además, debido al recurso de reconsideración, sus decisiones pueden ser revisadas y desechadas por la SCT, lo que disminuye la autonomía de la Comisión. Existen incluso algunos procesos –como las concesiones de espectro radioeléctrico- en los que intervienen otros actores como la CFC o la Secretaría de Hacienda. En el ideal, la Cofetel debería concentrar todo el proceso regulatorio.

Expertos del sector afirman que esta doble ventanilla, entre SCT y la Cofetel causa incertidumbre jurídica para las empresas del sector. Argumentan que la convivencia con dos agencias causa confusión, dificulta los procesos y entorpece la regulación. Citan, además, que los mejores modelos de regulación efectiva a nivel internacional en el sector telecomunicaciones dejan en manos de una sola agencia las responsabilidades de planeación y regulación, ya sea una subsecretaría, una secretaría o un regulador independiente.

¿QUÉ SE TIENE QUE HACER?

Sería recomendable revisar la estructura y el marco de operación de la Cofetel, así como las mejores prácticas internacionales relativas a la gobernanza del sector. Esta propuesta requiere llevar a cabo una reforma legislativa para pasar a la Cofetel atribuciones que hoy en día no tiene, como poder de sanción y facultad para otorgar concesiones a telecomunicaciones. También se debe desaparecer el recurso de reconsideración para que las resoluciones de la Cofetel no puedan ser desechadas por la SCT.

Para trasladar todas las funciones a la Cofetel, se requiere una reforma de carácter legal a la ley de telecomunicaciones, de manera que todas las funciones de regulación del sector telecomunicaciones se pasaran a al Cofetel.

¿QUÉ SE LOGRA CON LA PROPUESTA?

Con esta medida se daría mayor independencia y autonomía al órgano regulador y separar las funciones del diseño de políticas públicas para el sector de las de regulación. También aumentaría la certidumbre en el sector ya que se mandarían señales claras a un mercado que necesita precisamente eso: reglas claras, estables y conducentes para el desarrollo de un sector que requiere grandes cantidades de inversión.

¿QUÉ SE HA HECHO?

Aunque el escenario actual no es el más eficiente, es mejor que el anterior a la reforma a la Ley de Radio y Televisión de 2006. Hoy en día, aún con muchas debilidades, la Cofetel cuenta con mayor autonomía. Además, existen muchas iniciativas en la Cámara de Diputados que consideran mayores atribuciones para la Cofetel, sin embargo, ninguna ha avanzado.

FUENTE: “ACCIONES CRUCIALES”. CIDAC 2009.

AGRADECIMIENTOS

Nuestro profundo agradecimiento a los expertos que con sus comentarios enriquecieron el contenido de este documento.

Margherita Corina

Oscar Corzo

Rafael Ch

Miriam Grunstein

Alejandro Faya

Víctor Paredes

Jonathan Pinzón

Marien Rivera

Eduardo Romero

Víctor Valdés



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



**Red Mexicana de
Competencia y Regulación**