



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 2012

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 / **10**

Sector Transportes / **24**

Sector Financiero / **46**

Compras Públicas / **56**

Sector Energético / **68**

Sector Telecomunicaciones / **84**

Competencia en otros sectores / **98**

Mejora regulatoria / **108**

ÍNDICE DE PROPUESTAS

ÓRGANOS REGULADORES / 10

1. Revisar la figura constitucional bajo la cual encajan los órganos reguladores, buscando una alternativa que otorgue mayor autonomía y fortaleza. / 14

2. Contar con mejores mecanismos de transparencia y rendición de cuentas para reguladores. / 15

3. Crear tribunales especializados en materia económica en el poder judicial. / 16

4. Fomentar coordinación interinstitucional entre todos órganos reguladores. / 17

5. Dotar a la CRE de mecanismos de captación de recursos propios. / 18

6. Modificar la situación orgánico-normativa de la CRE- PEMEX y CNH-PEMEX. / 19

7. Distinguir funciones de regulación y diseño de política pública entre la SENER y CRE. / 20

8. Promover cambios a la Ley de Amparo para agilizar aplicación de resoluciones de los órganos reguladores. / 21

9. Contar con un regulador independiente para el sector aéreo. / 22

SECTOR TRANSPORTES / 24

1. Permitir el transporte de carga trasfronterizo. / 28

2. Otorgar permisos para cabotaje terrestre de carga y pasajeros. / 30

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. / 31

4. Revisar el tope a la inversión extranjera en servicios de navegación. / 33

5. Promover competencia en servicios portuarios. / 34

6. Establecer un modelo de costo de interconexión en transporte ferroviario. / 35

7. Promover la competencia en servicios aeroportuarios. / 37

8. Promover la conectividad terrestre de los aeropuertos. / 39

9. Establecer una discusión activa sobre una política de cielos abiertos. / 40

10. Impulsar criterios pro-competitivos y transparentes en asignación de slots. / 42

11. Crear un sistema multiaeropuerto en la zona centro del país. / 44

SECTOR FINANCIERO / 46

1. Permitir el cobro comisiones en Afores solamente sobre flujo o sobre saldo. / 50

2. Incentivar la competencia en la oferta de tarjetas de crédito. / 51

3. Facilitar la movilidad de clientes entre tarjetas de crédito. / 52

4. Generar un registro público de información crediticia. / 54

COMPRAS PÚBLICAS / 56

1. Establecer en las leyes estatales una norma para impedir que las dependencias excedan el umbral presupuestario previsto en su planeación anual. / 60

2. Establecer montos máximos en las leyes estatales para hacer uso de los mecanismos de invitación restringida y adjudicación directa. / 61

3. Identificar necesidades y, en función a ellas, establecer metas y objetivos que se desean lograr con la adquisición de bienes o servicios. / 62

4. Realizar estudios de mercado en compras públicas. / **63**

5. Regular la comunicación entre proveedores potenciales del gobierno durante el proceso. / **64**

6. Promover la regulación, implementación y uso del sistema electrónico de compras. / **65**

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. / **66**

8. Crear incentivos para que todos los participantes actúen con integridad durante el proceso de compras públicas. / **67**

SECTOR ENERGÉTICO / 68

1. Liberalizar el precio del gas LP y establecer un subsidio focalizado para su compra. / **72**

2. Realizar una desintegración vertical del sector de energía eléctrica y el permitir competencia en generación. / **74**

3. Crear un mercado eléctrico en el que los grandes usuarios puedan comprar libremente energía producida por cualquier permisionario. / **76**

4. Racionalizar y reducir subsidios eléctricos a través de la implementación de mecanismos de servicio universal en el sector eléctrico mexicano. / **78**

5. Transitar a un modelo equiparable al de las contrapartes empresariales nacionales e internacionales de CFE en términos fiscales y administrativos. / **79**

6. Re balancear tarifas eléctricas y transparentar sus procesos de determinación. / **81**

7. Promover las asociaciones público-privado para el autoabastecimiento eléctrico de los municipios. / **82**

SECTOR TELECOMUNICACIONES / 84

1. Liberalizar los topes a la inversión extranjera directa (IED) en el sector de telefonía fija, radio y televisión. / **88**

2. Acelerar el proceso de digitalización de contenidos en la radiodifusión. / **90**

3. Consolidar y “abrir a la competencia” las áreas de servicio local en telefonía. / **92**

4. Establecer un marco legal y regulatorio pro-convergencia. / **93**

5. Agilizar la asignación de espectro y utilizarla como instrumento de promoción de la competencia. / **94**

6. Establecer un Plan de banda ancha de largo plazo. / **96**

7. Concentrar las funciones de regulación del sector telecomunicaciones en la Cofetel. / **97**

COMPETENCIA EN OTROS SECTORES / 98

1. Creación de una Ley Nacional de Servicios de Agua Potable y Saneamiento. / **102**

2. Reforma al marco fiscal para el reciclaje de materiales plásticos. / **104**

3. Reformar los mecanismos de fijación de precios del agua. / **106**

MEJORA REGULATORIA / 108

1. Fomentar una agenda multinivel de mejora regulatoria a nivel estatal y municipal. / **112**

2. Fortalecer los Consejos Ciudadanos de Mejora Regulatoria. / **114**

3. Crear bancos de información sobre productores mexicanos y liberalizar el tiempo de pantalla cinematográfica. / **116**

4. Crear una regulación asimétrica para MiPyMEs en materia fiscal. / **118**

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 llegar a 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

Líder de proyecto
CIDAC

MIGUEL ÁNGEL SALAMANCA

Coordinador de proyecto
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 además de 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.*
- 2. Contar con mejores mecanismos de transparencia y rendición de cuentas para reguladores.*
- 3. Crear tribunales especializados en materia económica en el poder judicial.*
- 4. Fomentar coordinación interinstitucional entre todos órganos reguladores.*
- 5. Dotar a la CRE de mecanismos de captación de recursos propios.*
- 6. Modificar la situación orgánico-normativa de la CRE- PEMEX y CNH- PEMEX.*
- 7. Distinguir funciones de regulación y diseño de política pública entre la SENER y CRE.*
- 8. Promover cambios a la Ley de Amparo para agilizar aplicación de resoluciones de los órganos reguladores.*
- 9. Contar con un regulador independiente para el sector aéreo.*

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 la figura legal de las 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 lograría ajustar a nuestros órganos reguladores a las mejores prácticas internacionales y así dotarlos de capacidades institucionales suficientes para desempeñar sus funciones. 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 definen 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 la Reforma al Artículo 39 de la Ley Federal de Competencia Económica por considerar al juicio ordinario administrativo como una primera instancia de revisión de las decisiones de la CFC. Con este cambio, los procesos legales en materia de competencia podrían alargarse más. Todos estos elementos generarán una parálisis que 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) mexicanos 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 sinnúmero 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. En contraste se pueden observar 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?

Se crea un sistema de tribunales con las capacidades adecuadas 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, sin embargo, 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 Comisión Federal de Competencia (CFC) liderara la coordinación en temas de competencia con otros entes reguladores en el país. Sin embargo actualmente esto no está contemplado en las obligaciones de los reguladores. Si CFC no tiene una buena comunicación con los reguladores sectoriales se puede comprometer el sistema de competencia al poner en riesgo la consistencia de la política de competencia en el país. Actualmente no existe ningún mecanismo institucional que fomente ese diálogo interinstitucional entre los órganos reguladores.

¿QUÉ SE TIENE QUE HACER?

Un cambio que corrija esta situación requiere, en primer lugar, un cambio legal para darle poder vinculativo a todas las opiniones de la CFC. De igual manera, es necesario que dicho organismo emita 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, se debe institucionalizar 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. Por este motivo, 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, La Comisión Reguladora de Energía (CRE) el regulador cuenta con recursos técnicos menores a los requeridos para llevar a cabo sus funciones. La Comisión apenas cuenta 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?

Se debe de 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. Esto 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, considerando sus intereses políticos, lo que finalmente, entorpece el proceso de 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?

Reformar a la Ley de Amparo de manera que se establezcan límites al uso de este recurso jurídico y que se contemplen criterios muy específicos para admitir este recurso. Así, para aceptar una demanda de amparo en contra de una regulación, la empresa en cuestión deberá presentar razones de eficiencia económica y mayor bienestar a la sociedad antes de que logre parar los procesos regulatorios que la expongan 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 aéreo 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 esta industria. Por este motivo la DGAC requiere más recursos 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, además de controles para evitar la cooptación del órgano. En el diseño institucional se debe incluir 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, 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. Indirecta-

mente, 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 dentro y fuera de 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, por el otro, cumple la función social de velar por la seguridad de los pasajeros. En este sentido, la regulación debe tener como objetivo solucionar los problemas específicos de cada uno de las modalidades 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 ésta para facilitar el comercio sobre todo con nuestro principal socio: Estados Unidos. Las diferencias señaladas en la organización industrial de cada subsector implican 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.

<?> 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.*
- 2. Otorgar permisos para cabotaje terrestre de carga y pasajeros.*
- 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.*
- 4. Revisar el tope a la inversión extranjera en servicios de navegación.*
- 5. Promover competencia en servicios portuarios.*
- 6. Establecer un modelo de costo de interconexión en transporte ferroviario.*
- 7. Promover la competencia en servicios aeroportuarios.*
- 8. Promover la conectividad terrestre de los aeropuertos.*
- 9. Establecer una discusión activa sobre una política de cielos abiertos.*
- 10. Impulsar criterios pro-competitivos y transparentes en asignación de slots.*
- 11. Crear un sistema multiaeropuerto en la zona centro del país.*

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 con América del Norte (TLCAN) este servicio se abrió a extranjeros para transportar cargas, es decir mercancía, que se hayan importado o se vayan 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 es necesario llevar a cabo una privatización, basta con que se otorgue independencia de gestión a los administradores. 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 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 las barreras de entrada para extranjeros.

¿QUÉ SE LOGRA CON LA PROPUESTA?

Al quitar una barrera de entrada se modificaría el escenario. Si bien esto no necesariamente detonaría el transporte marítimo, se tendrían ganancias significativas en la eficiencia de la industria. En especial aquellas derivadas de una mayor competencia al interior y al exterior donde se observan 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 Nacional de Pilotos de Puerto 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 abierta y sin barreras de entrada; sin embargo, 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 mismos 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 relevante 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 lo 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 delimiten 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, las fallas en el 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, es necesario establecer con precisión los términos y condiciones para el otorgamiento de los derechos de paso y servicio de interconexión. Por ejemplo, La SCT adecuar tomar un modelo como el establecido por Cofotel 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, actualmente, 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. Por este motivo, en 2010, el promedio de la tarifa máxima por estos servicios fue de \$133.81 pesos por 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.

Como resultado de esto, 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 éstos⁹.

¿QUÉ SE TIENE QUE HACER?

Se debe 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 que requiere revisar los títulos de concesión de los aeropuertos para evitar más violaciones.

Finalmente 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 competencia¹⁰.

¿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.

² Airport benchmarking in Latin America: efficiency, governance and pricing. Tomás Serebrisky

³ 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 sistema de transporte que pueda llevarlo a su destino final. De la misma manera, cuando la carga aterriza en cierto aeropuerto requiere de transportación hacia a los mercados donde es requerida. Actualmente, existe una falta de coordinación entre el transporte aéreo y otros tipos de transporte complementario, 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.

De la misma manera la falta de conectividad 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, 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 sistema aeroportuario mejor conectado que otro haría más atractivo a los usuarios el transporte aéreo de carga. Esto permitirá, por ejemplo, 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 (AICM), 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 se está limitando el potencial de 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 Comisión Federal de Competencia (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. Aunque una 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 segunda 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 Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (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 rebasan 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 horarios⁹.

¿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

⁹Slots en el AICM ¿Cómo promover un uso más eficiente de un recurso escaso? Paolo Benedetti. 2011

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 CFC debe 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 Aviacsa además del 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 dólares¹⁰.

¿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.

⁵ 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 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 países⁹. De esta manera, atacar el problema de saturación del AICM se traduciría en una disminución de los precios para los usuarios.

¿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 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

⁹ Ross, Agustín 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 (SHCP) también desempeñan funciones regulatorias. 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.

Actualmente persisten algunas fallas regulatorias y situaciones de concentración en la industria -derivada en parte de características intrínsecas del sector- lo cual se traduce en una 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.

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

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

4. Generar un registro público de información crediticia.

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?

Para corregir esta situación se debe llevar a cabo una nueva reforma a la ley del ISSSTE. 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 convenirá 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 se debe a las barreras de entrada al mercado. Algunas de ellas son naturales, como las economías a escala, pero otras son endógenas. Por ejemplo, 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 genera 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. Esto implica 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 de ello 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. Actualmente, 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 acerca de los costos de los productos ofrecidos por las instituciones financieras. 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 le 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, la Ley Federal y los 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 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 presupuestario previsto en su planeación anual.*
- 2. Establecer montos máximos en las leyes estatales para hacer uso de los mecanismos de invitación restringida y adjudicación directa.*
- 3. Identificar necesidades y, en función a ellas, establecer metas y objetivos que se desean lograr con la adquisición de bienes o servicios.*
- 4. Realizar estudios de mercado en compras públicas.*
- 5. Regular la comunicación entre proveedores potenciales del gobierno durante el proceso.*
- 6. Promover la regulación, implementación y uso del sistema electrónico de compras.*
- 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.*
- 8. Crear incentivos para que todos los participantes actúen con integridad durante el proceso de compras públicas.*

1. *Establecer en las leyes estatales una norma para impedir que las dependencias excedan el umbral presupuestario 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 presupuestarios 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 presupuestario previsto en su planeación anual para evitar que se utilicen los recursos públicos de manera descuidada o corrupta. En aquellos casos en que la ley exceda dicho umbral, resulta fundamental que se establezcan situaciones específicas en las que las dependencias puedan justificar el aumento del monto y para lo cual debe fijarse una autoridad encargada de autorizarlo.

Actualmente, en ninguna entidad del país se prevé una sanción por incumplimiento del plan anual de compras o por exceder el presupuesto planeado. Las dependencias no tienen incentivos para ceñirse a su propia planeación. Sobre todo, esto se debe a que 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 y servicios adquiridos por las dependencias de gobierno pueden resultar insuficientes o excesivos. Cualquiera de los estos resultados 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 compras 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, se debe implementar la realización de un estudio de mercado pues esta es la única herramienta con la que las dependencias pueden obtener información sobre las características del mercado, el precio al que comúnmente se ofrecen los bienes, así como las características de los mismos. Sólo a través de esta herramienta 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 obligar a las dependencias a realizarlos bajo 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 estableciendo 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. En otras palabras existe un alto riesgo de 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, se debe establecer 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. De igual manera 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, se 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 eliminan las barreras a la entrada y, por lo tanto, incrementaría la competencia. Esto permite a los gobiernos comprar a menores precios pero con mayor calidad.

¿QUÉ SE HA HECHO?

Actualmente, 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 permite eliminar barreras a la entrada y minimizar el riesgo de discrecionalidad. Evita también el diseño de concursos ad-hoc que mermen la competencia y transparencia de los procesos de compras públicas.

¿QUÉ SE HA HECHO?

Actualmente, 23 entidades cuentan con un padrón de proveedores para sus procesos de licitación de compras públicas. Esto representa un avance importante en la materia.

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

La detección de las prácticas anticompetitivas en procesos de compras públicas es una tarea complicada. Sin los incentivos adecuados, solamente el gobierno se interesa por descubrir estas eventualidades. Sin embargo, el establecimiento de programas de inmunidad que 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. En primer lugar, 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. En segundo lugar, se debe corregir que las economías generadas entren a un fondo revolvente, pues esto induce que las dependencias prefieran gastar lo más posible una vez que los recursos ya han sido asignados. En tercer lugar, 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?

En la actualidad, sólo 5 entidades del país cuentan con la figura de testigos sociales en sus procesos de compras públicas.

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

SECTOR
ENERGÉTICO

En México, la disponibilidad de recursos petroleros se ha utilizado como una fuente de ingresos y no como un motor de crecimiento de largo plazo. Por este motivo, el país ha desarrollado una fuerte dependencia hacia los ingresos derivados de la venta y comercialización de este recurso. Por ejemplo, el 37% del total de los ingresos presupuestarios del país provienen de esta fuente. Esto representa un gran problema de planeación en el mediano y largo plazos dada la coyuntura energética por la que este país está transitando.

Actualmente, el sector energético observa problemas como la reducción de reservas probadas y la concentración de la cartera de generación de energía en combustibles fósiles. Por un lado, se puede observar que entre el año 2005 y el 2009 la producción de crudo tuvo una caída promedio de 5.1 por ciento. Por otro lado, existe muy poco avance en la diversificación de las fuentes de generación a nivel nacional. Por ejemplo, el incremento en la producción con energía eólica no ha superado el 0.1% y la instalación de tecnología solar se encuentra bastante rezagada.

Las implicaciones de estos problemas no son menores. En poco tiempo el país podría pasar de ser un exportador de petróleo a ser un importador neto de este insumo fundamental para los procesos productivos del país, con su respectivo impacto en el costo de las cadenas de producción a nivel nacional. Esto invita a la reflexión sobre la situación del sector y las necesidades del mismo en el corto, mediano y largo plazos.

Como se puede ver, la importancia de realizar cambios en la agenda nacional que permitan al país aprovechar al máximo sus recursos energéticos es mayúscula. En este sentido, una regulación eficiente favorecería la maximización del efecto multiplicador que este sector tiene sobre la economía y aseguraría el abastecimiento sustentable de energía, independientemente de si el sector incorpora la participación de privados en estas labores de una manera más contundente.

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.*
- 2. Realizar una desintegración vertical del sector de energía eléctrica y el permitir competencia en generación.*
- 3. Crear un mercado eléctrico en el que los grandes usuarios puedan comprar libremente energía producida por cualquier permisionario.*
- 4. Racionalizar y reducir subsidios eléctricos a través de la implementación de mecanismos de servicio universal en el sector eléctrico mexicano.*
- 5. Transitar a un modelo equiparable al de las contrapartes empresariales nacionales e internacionales de CFE en términos fiscales y administrativos.*
- 6. Re balancear tarifas eléctricas y transparentar sus procesos de determinación.*
- 7. Promover las asociaciones público-privado para el autoabastecimiento eléctrico de los municipios.*

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, la paraestatal tiene que importar aproximadamente el 30% del gas que se consume en el país. Por este motivo, 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, esta transferencia de recurso es regresiva, es decir, incrementa la brecha de desigualdad. Al favorecer a los consumidores con mayores ingresos.

Finalmente, el subsidio causa 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 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 lo 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. Los ahorros derivados de una medida de esta naturaleza pueden servir para todo tipo de propósitos, desde programas de combate a la pobreza hasta destinarlo a un fondo de reposición de cilindros que incremente la seguridad de los mismos.

Con este cambio, 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. Por su parte, los hogares tendrían más razones para migrar a combustibles más baratos y más seguros, como gas natural. Cuanto mayor sea la diferencia de precios en-

tre 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

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.

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 esquemas limitados como el autoabastecimiento, la cogeneración y la 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.

¿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, -particularmente 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 locales⁷

¿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. Esta medida 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 Productores Independientes de Energía (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. Es necesario, sin embargo, tomar en cuenta el aprendizaje derivado

⁷ Comercialización en el Mercado Eléctrico, Rodrigo Jiménez B. y Sebastián Mocárquer G., Pontificia Universidad Católica de Chile.

de la experiencia internacional, por ejemplo, la reforma de 1996 del estado de California EE.UU.. 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 durante la administración de Ernesto Zedillo plateaba 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. Aunque esta iniciativa 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 se ha incrementado continuamente en las últimas décadas. Actualmente el volumen del subsidio ha superado los 125 mil de millones de pesos de 2004 a 2009,⁸ monto superior al destinado a otros combustibles. El subsidio eléctrico es transferido a través de la empresa proveedora del servicio de energía eléctrica, 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, 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 “Pro-riego”).

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

⁸ 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: Por ejemplo, su exención 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 regulada) 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. De la misma manera se debe buscar transformarlo en 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 lo que redundará en una 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 francés ha mostrado 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 logrado avanzar en la independencia de CFE. Desde 2003, algunos avances se han suscitado en su contraparte PEMEX. 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. En el caso de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), la lentitud con que se han modificado algunas tarifas ha ocasionado la pérdida de clientes importantes 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 fijación de tarifas del sector. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) aprueba las tarifas de acuerdo a las recomendaciones que la Junta de Gobierno de CFE hace con base 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.

¿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 y mantenimiento). Además de garantizar que las ganancias en eficiencia se transformen en tarifas más bajas.

¿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 los que la iniciativa privada cubre 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 las economías contemporáneas. Además, estos servicios proveen herramientas fundamentales para incrementar la productividad. Por este motivo, 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 uno de los países con menor en América Latina⁹. 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 dólares¹⁰. Además, la satisfacción de los usuarios mexicanos parece ser baja. 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 Consumidor¹¹.

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 terrestre, la cobertura prevista alcanza apenas 40.4%, mientras que la potencial es de 90.7%¹².

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.

⁹ Indicador de la Sociedad de la Información (ISI) elaborado por la consultora Everis.

¹⁰ Datos 2008. Cofetel

¹¹ PROFECO

¹² 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.

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

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

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

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

6. Establecer un Plan de banda ancha de largo plazo.

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

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 han 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 Agregado¹³.

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 Inversión Extranjera Directa (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 debido a que la convergencia tecnológica impone la necesidad de instrumen-

¹³ Cofetel. Inversiones en la Industria de Telecomunicaciones.

tar 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.¹⁴ 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.¹⁵

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.

¹⁴ Telecom Regulatory Authority of India (2008) “Consultation paper on Foreign Direct Investment Limits for Broadcasting Sector”, Marzo 2 2008, Nueva Delhi.

¹⁵ 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 Replica 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 de Justicia de la Nación (SCJN) 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 digital¹⁶.

FUENTE: ACCIONES CRUCIALES. CIDAC. 2009

¹⁶ 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)⁹ 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 ellas 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, por lo 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.

¹⁷ 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 permite.

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 y la competencia.

¿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. Por ejemplo de esto son los acuerdos para transmisión 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 REGULATORIA 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 MHz¹⁸.

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 éste.

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.¹⁹

¿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 tele-

comunicaciones 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

¹⁸ Regulación y competencia en las telecomunicaciones mexicanas. Judith Mariscal y Eugenio Rivera. 2008

¹⁹ Hazlett, T. y R. Muñoz [2004], A Welfare Analysis of Spectrum Policies, AIE Brookings 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 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. Esto 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?

EE.UU. y algunos otros países ya han desarrollado planes de Banda Ancha de largo plazo. 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.

COMPETENCIA
EN OTROS SECTORES

La economía mexicana aún requiere de un gran trabajo sobre el marco regulatorio de las actividades económicas en distintos sectores productivos. Este esfuerzo debe orientarse hacia la creación, mejora y eliminación regulatorias de manera que el marco legal alinee los incentivos de las empresas con la provisión de bienes y servicios de buena calidad y a precios competitivos. Sin embargo, cada día esta labor es más compleja. Gracias a la apertura y liberalización económicas que se experimentaron durante las décadas de los años 80 y 90, nuevos productos y nuevos servicios se añadieron a los anaqueles y catálogos de la oferta de bienes y servicios a la población general. De esta manera, la economía fue diversificándose y se abrió paso hacia un nuevo escenario dinámico donde la innovación y la creatividad se volvieron insumos fundamentales de un plan exitoso de negocios. Junto con estos cambios, nuevos mercados surgieron y con ellos la necesidad de incrementar el andamiaje legal para asegurar un entorno de libre competencia.

Derivado de estas condiciones, se ha dado una situación en la que el grueso de los estudios sobre competencia y regulación se concentran en actividades que si bien son sustantivas para la economía, representan solamente una pequeña parte de la misma. Mercados enteros son relegados o marginados muy a pesar de su importancia en la vida de los ciudadanos. Por este motivo es importante ampliar el espectro de cobertura de la investigación en la materia y cernir luz sobre la gama completa de actividades económicas, y de esta manera diagnosticar y resolver las dificultades de cada una de éstas.

Con esto en mente, se comenzó una recopilación de propuestas atendiendo un vasto rango de mercados que necesitan de la consolidación de esfuerzos en materia regulatoria. Todo ello, con el fin de que estos disfruten de un buen desarrollo y consolidación bajo el paradigma de la libre competencia económica.

OBJETIVOS

1 Facilitar el desarrollo de una industria internacionalmente competitiva.

2 Establecimiento de marcos normativos que promuevan la inversión en el país.

3 Permitir la sustentabilidad financiera de los mercados.

ACCIONES CRUCIALES

COMPETENCIA EN OTROS SECTORES

1. Creación de una Ley Nacional de Servicios de Agua Potable y Saneamiento.

2. Reforma al marco fiscal para el reciclaje de materiales plásticos.

3. Reformar los mecanismos de fijación de precios del agua.

1. Creación de una Ley Nacional de Servicio de Agua Potable y Saneamiento.

PROBLEMA

El crecimiento poblacional del país se ha incrementado notablemente en los últimos 55 años. A nivel país el incremento ha sido de cuatro veces y a nivel ciudad de 7 veces.²⁰ Sin embargo, la distribución de esta población no ha correspondido a la disponibilidad de recursos. Actualmente, el 77% de la población de país habita principalmente en la zona donde se da el 31% de la disponibilidad media natural de agua. En esta área se genera el 87% del Producto Interno Bruto (PIB) del país. Aunado a este crecimiento poblacional, la dinámica de crecimiento económico ha agregado presión a la disponibilidad del agua en México. Por este motivo, acompañando al periodo de crecimiento económico de México ha habido una dramática caída en el monto de metros cúbicos anuales per capita pasando de 18,035 en 1950 a 4,288 en 2008.²¹

Si bien una parte de estos problemas pueden ser resueltos por las tecnologías producto de los avances e innovaciones de la ciencia, no se puede dejar de señalar que México se encuentra muy rezagado en la atención a esta agenda. Esto se ha dado básicamente por dos motivos, a saber, (1) la crisis de recaudación que enfrentan los organismos municipales proveedores del servicio y (2) la falta de un marco normativo que logre coordinar de manera efectiva el mercado del agua potable y saneamiento en el país.

Estos dos elementos han tenido un efecto nocivo en el desempeño de los organismos municipales proveedores del servicio de agua potable y saneamiento así como en la adecuada provisión del servicio que por ley les corresponde (Art. 115 de la CPEUM). Esto ha contribuido de manera importante a una baja eficiencia global de la prestación del servicio de agua potable en México que según la CONAGUA se encuentra en 36% mientras que sus pares de Colombia y Chile alcanzan 54 y 63 por ciento respectivamente. Todo ellos respaldado por tarifas cercanas a cero que hacen cualquier inversión en eficiencia del sector muy cara e inviable.

¿QUÉ SE TIENE QUE HACER?

El paso decisivo para la implementación de esta propuesta es la creación de una pieza de normatividad que regule los servicios de agua potable y saneamiento a nivel nacional. Esto es, una ley nacional de empresas proveedoras del servicio de agua potable y saneamiento. En este proyecto se deben atender 3 temas preponderantes: finanzas de organismos operadores, establecimiento de criterios de provisión del servicio de agua potable y saneamiento, y aclaración de atribuciones en materia de administración de los servicios mencionados.

Esta pieza de legislación debe publicarse como reglamentario del artículo fracción III, inciso a del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y debe establecer explícitamente los participantes, modelos y criterios de la fijación de precios para los servicios del sector además de fijar a quién corresponde la responsabilidad del cobro de los mismos.

²⁰ Con base a cifras de los censos poblacional y el conteo nacional de población de INEGI.

²¹ Con base a cifras de SEMARNAT y CONAGUA a febrero de 2008.

¿QUÉ SE LOGRA CON LA PROPUESTA?

Con el establecimiento de una normatividad a nivel nacional de este tipo se propicia la reorganización y modernización del subsector de agua potable y saneamiento de manera acorde con las necesidades del país, mediante una mejor articulación de los recursos, instrumentos jurídicos, procesos, capacidades, instituciones y logrando la concurrencia de los tres órdenes de gobierno.

De igual manera se logra establecer un Sistema Nacional Financiero que garantice la sostenibilidad de los servicios de agua potable y saneamiento así como la ampliación de la cobertura y mejoramiento de los servicios ofrecidos. Al establecer una institución encargada de normar el subsector se podrá garantizar la calidad y acceso del agua para consumo humano de toda la población.

¿QUÉ SE HA HECHO?

La Asociación Nacional de Empresas de Agua y Saneamiento de México comenzó el trabajo legislativo para promover una iniciativa de ley bajo el nombre de “Ley de Agua Potable y Saneamiento,” sin embargo, este proyecto de ley aún tiene espacio de mejora en cuestión de técnica legislativa por lo que quedó en la agenda pendiente del sector. En este sentido se debe de poner atención que la iniciativa llegue a buen puerto con el apoyo de la sociedad civil y otros actores interesados.

Actualmente, la ANEAS se encuentra trabajando en el rediseño de la propuesta de ley para su posterior colocación en la agenda del legislativo federal. Esto invita a un seguimiento puntual de su evolución para la posible atención de las necesidades de negociación con los grupos parlamentarios.

FUENTES: ASOCIACIÓN NACIONAL DE EMPRESAS DE AGUA Y SANEAMIENTO (ANEAS). SEMARNAT. CONAGUA.

2. Reforma al marco fiscal para el reciclaje de materiales plásticos.

PROBLEMA

Según el Programa para la Prevención y Gestión Integral de Residuos 2008-2012 de la SEMARNAT, el país genera más o menos 94 mil 800 toneladas diarias de residuos sólidos urbanos, es decir, 34.6 millones de toneladas al año. De entre estos, poco más de la mitad se envía a 88 rellenos sanitarios y a 21 sitios controlados. El resto, unas 11 millones de toneladas, se depositan en tiraderos de cielo abierto o sitios sin control que pudieran ser aprovechados por las empresas recicladoras de plástico. El 4% de todo este desperdicio pertenece a desechos plásticos de diversa índole que se descartan a pesar de su alto potencial de reciclabilidad.

Sin embargo, este desaprovechamiento de la capacidad de reciclaje no se da por la falta de capacidad de absorción de la oferta de plásticos para reciclaje. De hecho, actualmente la industria del reciclaje plástico en México se encuentra en una subutilización de su capacidad productiva. Según información de la Asociación Nacional de Industrias del Plástico (ANIPAC) el sector se encuentra funcionando al 20% de su capacidad instalada debido, en gran parte, a que la regulación existente dificulta el desarrollo adecuado del mercado.

Actualmente, la industria del reciclaje de materiales plástico se ha visto obligada a importar 10 mil toneladas de basura de EE.UU. y Guatemala. Esto representa el 6% de la producción de plásticos a nivel nacional que podrían recuperarse de los desechos que actualmente se dirigen a los rellenos sanitarios y otros lugares de disposición final de residuos. Esto sin considerar la gran cantidad de tiraderos al aire libre que se establecen por una mala administración de los desechos en el entorno institucional mexicano. Estas importaciones han mantenido operando las casi mil plantas de reciclaje existente, muchas de ellas muy por debajo de su capacidad.

Según la ANIPAC, la merma en el capital empresarial por la falta de un régimen fiscal apropiado es de 20 a 30%. Esta problemática ha detenido la inversión en el sector del reciclaje de materiales plásticos en México.

¿QUÉ SE TIENE QUE HACER?

Para eliminar estas problemáticas se tiene que reformar la normatividad para permitir a la industria del reciclaje utilizar de manera óptima los desechos generados. En particular se debe derogar el inciso b, fracción II del artículo 1ºA de la Ley del Impuesto al Valor Agregado que sujeta la compra de desechos a las retenciones de impuestos propias del IVA. Además, se debe añadir una fracción que comprenda de manera más amplia las actividades. Complementariamente, se debe adicionar la facilidad de deducción de impuestos para la compra de desperdicios y sus productos como compra de primera mano por autofactura en la Ley del Impuesto sobre la Renta (ISR) en los artículos 29 y 123.

¿QUÉ SE LOGRA CON LA PROPUESTA?

Estas reformas reactivarán el mercado del reciclaje en México y, por ende, se reducirá la necesidad de importar materiales de desecho de otros países. Todo ello se espera que tenga un impacto positivo sobre el medioambiente y el desempeño del mercado de la industria de los plásticos en México. Por el

lado fiscal, permite a los compradores incluir formalmente sus operaciones informales derivadas de la compra a los centros de separación y pepenadores mediante el formato de autofacturación.

Complementariamente, al incrementar la oferta de materiales baratos para la producción local de plásticos se lograría reducir los precios de los productos plásticos. Según estimaciones de la ANIPAC la producción de estos bienes basados en plásticos a nivel nacional podría generar ahorros de hasta 25% en el costo del producto.

¿QUÉ SE HA HECHO?

La Asociación Nacional de Industrias del Plástico ha firmado un convenio de cooperación con la Comisión para la gestión Integral de Residuos Sólidos de la Ciudad de México para crear mecanismos que permitan a los empresarios del ramo acceder a los materiales de desecho que se generan en el país. Sin embargo, éstos son temporales y no se han logrado cristalizar en normatividad de largo plazo.

De igual manera, en la LXI Legislatura se presentó la iniciativa de ley llamada “Compras de primera mano” que buscaba lograr la deducibilidad de la compra de desperdicios, con lo que se recaudarían de 10 mil a 15 mil millones de pesos anuales. Sin embargo, no se avanzó más allá de la presentación de la iniciativa por lo que aún falta más atención al tema en el Congreso de la Unión.

FUENTES: ASOCIACIÓN NACIONAL DE INDUSTRIAS DEL PLÁSTICO A.C., CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN.

3. Reformar los mecanismos de fijación de precios del agua.

PROBLEMA

En 1982, como parte de las reformas liberalizadoras del periodo, la administración del agua en México se municipalizó y un mercado más o menos regulado se entregó a poco más de 2 mil 500 órganos locales de aguas. Treinta años después, según información de la Asociación Nacional de Empresas de Agua Potable y Saneamiento (ANEAS), el 90 por ciento de ellos está en quiebra. Esta situación repercute en la calidad y la viabilidad a mediano y largo plazos del servicio. Sin embargo, en el corto plazo la población resiente este fenómeno en las frecuentes interrupciones del servicio, fugas en la red de distribución y un servicio de baja calidad del líquido distribuido. Pocos, por ejemplo, consumirían regularmente agua del grifo. Esto implica un costo social importante. Actualmente, según un informe de la Beverage Marketing Corporation, México es el primer consumidor a nivel mundial de agua embotellada con un consumo mensual estimado de mil 800 pesos.

El nivel de consumo del líquido “como mercancía” y no como derecho tiene de fondo la desconfianza que tiene la población de la red pública del agua potable. De fondo, el tema es que estos organismos municipales comúnmente sufren de colusión con redes de clientelismo político, procedimientos administrativos obsoletos, personal no capacitado, infraestructura mal diseñada y derruida además de una clara falta de recursos para su operación. Esto se combina con una fuerte falta de información y secrecía en el sector que hace un diagnóstico efectivo prácticamente imposible (Barkin y Klooster 2005).

Sin embargo, la crisis de estos órganos administrativos del agua no solamente es un tema de recursos financieros o de corrupción política. Se ha intentado corregir la problemática del sector mediante procesos de privatización, sin embargo, esto no logra cambiar la raíz del problema. Ésta se encuentra en las limitaciones institucionales que enfrentan los organismos municipales debido a la alta fragmentación institucional del sector y a marcos regulatorios que no proveen de una estabilidad suficiente para incentivar la inversión en el sector.

Por ejemplo, un problema clave es la incapacidad institucional de las empresas de agua potable y saneamiento para la fijación de precios del sector. Esta desvinculación entre el oferente del servicio y las tarifas que se cobran por el mismo induce una situación de fijación de precios totalmente desconectados de los costos del mismo y a menudo determinados por motivaciones de tipo político. Este esquema de fijación de precios, es entonces, una parte fundamental de la situación del sector.

¿QUÉ SE TIENE QUE HACER?

Es necesario promover una reforma a los marcos regulatorios de todos los organismos reguladores del agua a nivel estatal. Específicamente, se debe insertar a los Organismos Operadores de los servicios de Agua Potable y Alcantarillado dentro del proceso de fijación de tarifas de los Congresos de los estados. Esta inclusión debe, al menos, hacerlos partícipes con voz y voto en la determinación de tarifas del agua a nivel estatal. Idealmente, una reforma de esta

naturaleza terminaría por crear un sistema que establezca precios de eficiencia para cada empresa proveedora del servicio de manera que se reconozcan las diferencias entre la condición de provisión del servicio de cada municipio.

¿QUÉ SE LOGRA CON LA PROPUESTA?

Este cambio busca impactar directamente en la capacidad institucional de los organismos reguladores a nivel municipal para mejorar la calidad del servicio y e incrementar su viabilidad financiera. Desde la perspectiva social es necesario mejorar el servicio para que los usuarios dejen de estar sujetos a un sistema que les obliga a pagar doble por el agua, una de segunda para sus labores cotidianas y otra, de primera, para su consumo. Por el lado ambiental, es importante recapitalizar a los organismos para que puedan incrementar de manera dramática su inversión en mantenimiento y renovación de infraestructura. Finalmente, desde la perspectiva de finanzas públicas, por ejemplo, es de la mayor importancia que los organismos públicos que proveen el servicio en miles de municipios a través del país participen de la reducción del consumo de subsidios federales a tarifas eléctricas.

¿QUÉ SE HA HECHO?

Aún no se ha avanzado en esta materia. El marco regulatorio del agua en México se ha mantenido constante. De igual manera, aquellos responsables de cambiarlo se han mantenido silenciosos al respecto. Si bien de manera creciente los municipios consideran que la privatización es la respuesta a esta problemática, aún falta una perspectiva de reforma que no se limite a la transmisión de responsabilidades del sector público hacia el privado sino una reforma a los marcos regulatorios que facilite que los prestadores del servicio, gobiernos o empresas, tengan las herramientas para atender una necesidad inamovible de las sociedades humanas.

FUENTES: ALATORRE, ADRIANA. 2012. "PLANTEAN EQUIDAD EN DISTRIBUCIÓN," DIARIO REFORMA, 24 DE FEBRERO DE 2012. BARKIN, DAVID Y DANIEL KLOOSTER. 2005. THE CONTRADICTIONS OF WATER MANAGEMENT IN MEXICO. CONSULTADO EN: [HTTP://WWW.INTERNATIONAL.UCLA.EDU/MEDIA/FILES/53.PDF](http://www.international.ucla.edu/media/files/53.pdf). BEVERAGE MARKETING CORPORATION. 2011. THE GLOBAL BOTTLED WATER MARKET.

MEJORA
REGULATORIA

La regulación surge como un instrumento de política pública. Ésta debe ser una herramienta para impulsar la competencia y garantizar seguridad a los ciudadanos —como en el sector de transporte o de alimentos—. Sin embargo, la sobre-regulación se convierte en un obstáculo para la competencia y la productividad. Reglas mal diseñadas pueden dañar a los consumidores en conjunto, incluso cuando el daño que causen a cada uno sea mínimo. Existe también el riesgo de que los competidores ya existentes en el mercado busquen la creación de normas que inhiban la entrada de nuevos participantes o limiten las formas de competencia, desincentivando la innovación y reduciendo las opciones de los consumidores. Además, la regulación puede también caer en la creación de normas innecesarias que, aunque con buenos fines, responden a problemas que el mismo mercado podría solucionar.

Desde su creación en el 2000, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria- órgano administrativo desconcentrado, con autonomía técnica y operativa, sectorizado a la Secretaría de Economía- tiene como función promover la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones y asegurar que éstas generen beneficios superiores a sus costos, así como el máximo beneficio para los mexicanos.

Sin embargo, en México aún existen muchas áreas de oportunidad en cuanto a regulación. En un estudio realizado por la OCDE en 2009, en el que se revisan 120 normas mexicanas, se encontró que 11 de ellas restringen el número de oferentes y 9 limitan la habilidad para competir en ciertos mercados. Adicionalmente, 19 más podrían restringir la habilidad para competir.

Por eso es importante continuar con una agenda de mejora regulatoria que asegure reglas del juego justas y eficientes, que realmente cumplan la función de promover la competencia y favorecer la productividad.

OBJETIVOS

- 1** Contar con normas y regulaciones que aseguren el mayor beneficio social.
- 2** Promover la evaluación de todas las nuevas regulaciones.
- 3** Contar con un marco normativo que facilite la apertura de negocios para incentivar la inversión.
- 4** Contar con una regulación que garantice la salud y seguridad del consumidor.
- 5** Eliminar regulaciones y trámites innecesarios que entorpezcan la competencia.
- 6** Contar con una agenda multinivel de mejora regulatoria.

ACCIONES CRUCIALES

MEJORA REGULATORIA

- 1. Fomentar una agenda multinivel de mejora regulatoria a nivel estatal y municipal.*
- 2. Fortalecer los Consejos Ciudadanos de Mejora Regulatoria.*
- 3. Crear bancos de información sobre productores mexicanos y liberalizar el tiempo de pantalla cinematográfica.*
- 4. Crear una regulación asimétrica para MiPyMEs en materia fiscal.*

1. Fomentar una agenda multinivel de mejora regulatoria a nivel estatal y municipal.

PROBLEMA

En México se han llevado a cabo grandes avances a nivel nacional en cuanto a mejora regulatoria. Sin embargo, mejorar la calidad regulatoria en los diferentes órdenes de gobierno es uno de los retos que aún enfrenta el país para incrementar la productividad de la actividad económica. Diversos estudios han concluido que una mejor calidad regulatoria en un determinado orden de gobierno puede ser opacada por prácticas deficientes en otros órdenes, impactando negativamente al desempeño económico. En este sentido es muy importante la coordinación regulatoria multinivel.

Además, otro de los elementos fundamentales para el éxito de la mejora regulatoria es su permanencia y mejoramiento. Más que una política de gobierno, la mejora regulatoria debe ser considerada una política de estado. En este sentido, la continuidad resulta fundamental en el ámbito local, debido a que cada tres años se renuevan las administraciones municipales.

Por ser México una República Federal, el mejoramiento del ambiente de negocios involucra una política de mejora regulatoria en los tres órdenes de gobierno, por lo que resulta indispensable coordinar e instrumentar acciones para adecuar y mejorar los marcos normativos estatales y municipales conforme a las mejores prácticas nacionales o internacionales, a fin de que se logren mayores estándares a nivel regional y nacional.

¿QUÉ SE TIENE QUE HACER?

Impulsar que las entidades federativas implementen procesos para mejorar sus sistemas de producción regulatoria. La agenda multinivel implica muchas acciones, ya que aún queda mucho que hacer en términos de institucionalizar el proceso de mejora regulatoria en a nivel subnacional. Como una meta de largo plazo podría establecerse que todos los estados contaran con un marco legislativo en materia de mejora regulatoria. Sin embargo, no contar con este marco no impide a los estados comenzar a realizar esfuerzos para hacer sus procesos de mejora regulatoria más eficientes. En este sentido, un primer podría ser se cuente con el entramado institucional requerido para evaluar, a través del uso de la manifestación de impacto regulatorio, todos los anteproyectos que emitan los estados y municipios.

Una de las acciones más sencillas que podrían tomarse en términos de mejora regulatoria en los estados y municipios, aún sin contar con una legislación al respecto, es transparentar sus procesos de mejora regulatoria y hacer más accesible la regulación ya existente. En este sentido diseñar portales para transparentar los procesos de creación y consultas públicas de regulaciones, con el objetivo incrementar la accesibilidad a la regulación es un buen comienzo. También es necesario que los gobiernos de todos los niveles hagan público su *Stock* de regulación de los estados para personas que no tienen acceso a medios electrónicos. De esta manera los usuarios tendrían certeza jurídica en todos los procesos de actividad económica.

Al respecto, es importante señalar las leyes que se emitan a nivel estatal

con el objetivo de institucionalizar la política de mejora regulatoria, generalmente, deben considerar dos elementos básicos:

- La creación de la institución o unidad administrativa encargada de impulsar la mejora regulatoria en las entidades federativas y municipios
- El diseño, implementación y evaluación de los instrumentos de política pública suficientes y necesarios para el desarrollo de dicha política pública, tales como la manifestación de impacto regulatorio, programas de mejora regulatoria y los registros de trámites y servicios.

¿QUÉ SE LOGRA CON LA PROPUESTA?

Contar con una agenda multinivel en los estados y los municipios contribuye a generar congruencia con la mejora regulatoria a nivel nacional, lo cual a su vez ayuda a maximizar los beneficios de las acciones que se tomen a este respecto. La principal ganancia de contar con procesos de transparentes y accesibles de mejora regulatoria en los estados y municipios es que de esta manera se asegura que los cambios regulatorios que se emprendan generen beneficios superiores a sus costos económicos.

A nivel internacional se ha probado que la transparencia contribuye de manera importante en términos de la productividad. Lo anterior se debe a que las decisiones en mejora regulatoria se someten al escrutinio público, se consideran las opiniones de otros actores y se obliga al funcionario público a sujetarse a un determinado proceso de creación de las normas de manera transparente y predecible para los usuarios.

Además, introduciendo transparencia e institucionalizando los procesos de mejora regulatoria a nivel subnacional se minimizan los riesgos de corrupción. Ya que el usuario puede, de manera más fácil, tener acceso y conocer el stock de la regulación.

¿QUÉ SE HA HECHO?

Hoy en día cerca de 20 entidades federativas cuentan ya con leyes estatales de mejora regulatoria incluso algunos incluyen instrumentos de transparencia en sus marcos regulatorios.

Además, 28 de las 31 entidades federativas introdujeron reformas en por lo menos una de las áreas medidas por el *Doing Business* (apertura de empresa, obtención de permisos de construcción, registro de una propiedad y cumplimiento de contratos).

La COFEMER en consistencia a su mandato legal, brinda asesoría técnica en materia de mejora regulatoria para que las entidades federativas den plena observancia y aplicación a lo estipulado en su respectiva Ley de Mejora Regulatoria.

FUENTE: COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA.

2. Fortalecer los Consejos Ciudadanos de Mejora Regulatoria.

PROBLEMA

Actualmente, existen varias modalidades de mejora regulatoria a través de los órdenes de gobierno de los estados. Por ejemplo, mientras que en Nuevo León y Zacatecas se han creado consejos Ciudadanos de Mejora Regulatoria (CCMR) en los que participan directamente los ciudadanos interesados; en estados como Guanajuato se ha preferido mantener una postura más enfocada a consejos municipales de mejora regulatoria que no incluyen a los actores sociales, pero sí reciben sus propuestas y las atienden. Sin embargo, los esquemas de este tipo generan un problema en tres ámbitos: transparencia, Inclusión y la continuidad de la política regulatoria a través de los tiempos políticos.

En términos de transparencia e inclusión se trata de hacer parte a los actores social y privado en los procesos de determinación de la política pública de la cual la regulación forma una parte fundamental. Es cuestión de hacer que aquellos sobre quienes la regulación tendrá efectos, puedan dar su opinión y ser una parte relevante del proceso de toma de decisiones, pasando del modelo cerrado y autogestivo de la administración pública tradicional hacia un modelo más incluyente y transparente de determinación de política regulatoria mediante esfuerzos cooperativos.

Un CCMR es un órgano de naturaleza consultiva de la sociedad civil cuyo objeto es proponer medidas de promoción, coordinación, seguimiento y evaluación de acciones de mejora regulatoria dentro de un marco de coordinación consensuada entre sociedad civil, estado y/o municipios. A pesar de su naturaleza consultiva, estos órganos están comúnmente presididos por los mismos ejecutivos locales. Por ejemplo, el presidente del CCMR en Nuevo León es el gobernador del estado. Esto genera que la participación y fuerza de los mismos consejos dependa, en realidad, de la temporalidad política de su presidente en términos de su efectividad de promover correcciones al marco regulatorio. De igual manera, la pertenencia al CCMR está vinculada al plazo político de las autoridades en turno lo que contrarresta las fuerzas de continuidad del sistema y las desplaza hacia el acontecer político.

¿QUÉ SE TIENE QUE HACER?

Como contrapeso a la naturaleza cíclica de la política en una democracia, es de la mayor importancia aislar a estos órganos reguladores de las presiones y cambios que induce el cambio de cabezas políticas de las autoridades en todos los órdenes de gobierno. Algunas de las siguientes medidas podrían minimizar estos efectos. En primer lugar, estos Consejos Ciudadanos deberían estar presididos por un miembro de los sectores social o privado en lugar de una autoridad política. En segundo lugar, estos nombramientos deben estar desempatados de la temporalidad de las autoridades políticas de manera que no se cristalicen intereses externos a los de la naturaleza regulatoria del órgano. En tercer lugar, se debe cuidar que los órganos regulatorios en todos los órdenes de gobierno tengan la responsabilidad legal de escuchar y atender a estos Consejos Ciudadanos. La naturaleza de estos órganos ciudadanos en materia de competitividad o mejora regulatoria es darle directrices al órgano de mejora

regulatoria del estado y las dependencias.

Si bien no es necesario emitir una legislación a este respecto, sería deseable que estos elementos de mejora para el diseño de los CCMR se incluyeran en el marco regulatorio de los estados que cuentan ya con legislación en materia de Mejora Regulatoria, y que se tuviera en cuenta a la hora del diseño de la misma en los estados que aún no han legislado en esta materia.

¿QUÉ SE LOGRA CON LA PROPUESTA?

Con este cambio se lograrían dos cosas principalmente. Por un lado, se blindaría de la política electoral tanto las políticas regulatorias como los procesos de seguimiento del sector social y privado a las regulaciones. Una vez que los ciudadanos se empoderen dentro de estos organismos, tendrán nuevos incentivos para mantener su participación y defender políticas que trasciendan los cambios políticos en los distintos órdenes de gobierno. Por el otro lado, los consejos ciudadanos podrían consolidar su función de promover la eficiencia, transparencia y competitividad del quehacer institucional, además de simplificar y facilitar trámites administrativos para la generación de nuevas empresas con la participación de los tres órdenes de gobierno.

¿QUÉ SE HA HECHO?

La COFEMER ha participado con los gobiernos estatales en la conformación de nuevos Consejos Ciudadanos de Mejora Regulatoria para involucrar en mayor grado a la sociedad en el diseño de sus regulaciones. Estos esfuerzos han sido iniciados principalmente por los gobernadores de los estados y han buscado generar una coherencia en la política regulatoria entre los distintos niveles de gobierno y al interior de sectores específicos y compensar la falta de continuidad de la misma a nivel estatal. Además, la COFEMER ha promovido una mayor participación ciudadana en este proceso de mejora regulatoria. Actualmente la Comisión se encuentra realizando una evaluación junto con la OCDE sobre los efectos de los CCMR en el desempeño económico de los estados, en donde los resultados han sido positivos.

Sin embargo, aún falta redoblar esfuerzos para que estos consejos no sean solamente parte de una política de los gobernadores en turno sino que representen un elemento de continuidad en la construcción de la regulación en materia económica.

FUENTE: COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA.

3. Crear bancos de información sobre productores mexicanos y liberalizar el tiempo de pantalla cinematográfica.

PROBLEMA

Como una medida para fomentar la demanda por las películas mexicanas, en 1998 un 10% de cine nacional volvió a ser obligatorio en las pantallas del país. Además, se dio la garantía de estreno a todas las películas nacionales. No obstante, el establecimiento del tiempo de pantalla destinado a cine nacional no ha derivado un incremento en la producción y calidad de películas mexicanas, lo cual era el objetivo principal del establecimiento de un porcentaje de tiempo de pantalla.

Incluso, hay que destacar que los ingresos en taquilla registrados por el cine mexicano disminuyeron durante la en la década de los noventa; lo anterior hace evidente que dicha la regulación sobre el tiempo dedicado a películas mexicanas hace ineficiente el mercado porque se obliga a producir y proyectar cierta oferta de películas para las que parece no existir demanda.

En la actualidad, esta medida sigue funcionando aunque está sujeta a las salvedades previstas en los tratados internacionales de los que México forma parte. Lo anterior ha resultado en que en la práctica esta regulación sea casi inexistente, sobre todo si se considera que la mayor producción proviene de Estados Unidos, país con el que se tiene un importante tratado comercial. De hecho en 2010 el 94.3% de la taquilla provino de películas extranjeras y sólo el 5.7% de mexicanas. En este sentido, se observa que la medida de garantizar tiempo en pantalla a las producciones nacionales no es tan relevante como el impulsar la calidad y la reputación de éstas. Para lograr estos objetivos existen otras medidas que pueden contribuir a lograr que las películas mexicanas sean en realidad demandadas.

¿QUÉ SE TIENE QUE HACER?

El fomento al cine mexicano no debe darse mediante la obligación de la exhibición cinematográfica de películas mexicanas, sino de la creación de una demanda real por éstas. En este sentido es necesario remover la norma que establece el tiempo de pantalla ya que no está cumpliendo con sus objetivos y además no se aplica en la actualidad.

Por el contrario, una medida para fomentar la calidad de las películas mexicanas es contar con “bancos de información” sobre las características del productor, la reputación de los autores, obras previas, estudios, conocimientos técnicos, entre otra información de importancia, como suele ocurrir en los mercados bancarios con la existencia de burós de crédito. De esta manera se podría contribuir a que los posibles otorgantes de recursos (tanto estatales como privados) cuenten con mayor información para tomar sus decisiones de inversión y de esta manera apuesten por las mejores opciones de películas. La creación de este banco de información podría estar a cargo del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA).

¿QUÉ SE LOGRA CON LA PROPUESTA?

El financiamiento a la producción juega un papel importante en la creación de películas nacionales. Sin embargo, hasta el momento quienes otorgan di-

cho financiamiento no cuentan con información acerca de las películas y de los productores antes de decidir a quien financiar, por lo que pueden terminar apostando por malos proyectos.

Contar con más información a la hora de decidir qué películas financiar ayuda a solucionar el problema lo cual debería derivar en mejores decisiones, es decir, en la inversión en las mejores películas. De esta manera el cine mexicano aumentará su calidad y por lo tanto la demanda por las películas nacionales se incrementará naturalmente.

¿QUÉ SE HA HECHO?

Actualmente, el IMCINE administra dos fondos de inversión para el cine el Fondo de Producción

Cinematográfico al Cine de Calidad (FOPROCINE, 1997) y el Fondo de Inversión y Estímulos al Cine

(FIDECINE, 2001). Incluso, a partir del 2006, se creó un estímulo fiscal para esta industria. Sin embargo, mientras no se cuente con más información, será complicado invertir estos financiamientos de manera eficiente para impulsar la industria del cine mexicano.

FUENTE: EFECTOS DE LA REGULACIÓN EN LA INDUSTRIA CINEMATOGRAFICA EN MÉXICO: UN ANÁLISIS RETROSPECTIVO. COFEMER. OCTUBRE 2011.

4. Crear una regulación asimétrica para MiPyMEs en materia fiscal.

PROBLEMA

Actualmente, las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMEs) representan el 98% de las empresas del país y representan el 72% de las fuentes de empleo en el país²². Naturalmente, estas empresas tienen capacidades y necesidades muy distintas de las grandes empresas consolidadas. Sin embargo, la legislación no discrimina entre unas y otras, por lo que la capacidad de lanzar y mantener una empresa formal esta asimétricamente distribuida con un sesgo hacia las empresas con grandes recursos. Por ejemplo, actualmente una empresa en México tiene que presentar 133 declaraciones al año²³ con los costos correspondientes de cálculo y presentación de las mismas. Esto representa un costo importante en términos relativos a los ingresos de las mismas y un costo de oportunidad de estos fondos para reinversión hacia las mismas empresas. De acuerdo a la Asociación Mexicana de Centros para el Desarrollo de la Pequeña Empresa, por ejemplo, uno de los retos que enfrentan las MiPyMEs es que deben reportar hasta 18 veces la misma información a las autoridades. Esto contribuye a reducir sus tiempos y recursos para otras áreas del mismo negocio lo que contribuye a que 80% de las mismas cierre operaciones luego del primer año de funcionamiento.

En el mundo esta no es la situación, en Estados Unidos, por ejemplo, las MiPyMEs realizan su declaración de manear anualizada (Impuesto sobre la Renta o ISR) además de cuatro pagos estimados anualmente (Impuestos de seguridad social, autoempleo, dividendos, premios, rentas y otros). En España, las MiPyMEs declaran impuestos en forma trimestral mientras que las grandes empresas declaran ISR e IVA en forma mensual. Estos marcos regulatorios asimétricos proveen a las empresas de menor tamaño de un entorno conducente para su crecimiento y desarrollo y, por lo tanto, detonan su potencial de crecimiento económico.

¿QUÉ SE TIENE QUE HACER?

Un régimen fiscal simplificado para MiPyMEs, similar al de nuestros socios comerciales podría contribuir a consolidarlas. Para llevar a cabo este cambio se deberá llevar algunas declaraciones a frecuencias trimestrales con el fin de reducir los costos en que estos contribuyentes incurren para presentar las mismas.

Por ejemplo, una propuesta es que los impuestos estimados como los ingresos de autoempleo, los dividendos, los premios y rentas se paguen el día 15 del cuarto, sexto y noveno mes del año fiscal, y el día primero del primer mes después de acabado el año fiscal. Además, idealmente se deberán alternar los pagos de ISR e IVA con los de las responsabilidades laborales (v.g. IMSS e INFONAVIT). Los impuestos de seguridad social y otras responsabilidades laborales (2% sobre Nómina, IMSS, AFORE, INFONAVIT, Declaración de Riesgos de Trabajo, Retenciones de ISR por salarios y la Anual de Salarios) podrían pagarse

²² INEGI 2000

²³ CAINTRA

de manera trimestral los días 30 de abril, 31 de julio, 31 de octubre y el 31 de enero. El resto de las declaraciones se quedaría funcionando anualmente de acuerdo al año fiscal vigente. Para hacer posible tal reforma el Congreso tiene que hacer las correcciones apropiadas en el Código Fiscal de la Federación y su reglamento correspondiente de manera que se reduzcan estos procesos de declaraciones fiscales para las empresas con el perfil de las MiPyMEs.

¿QUÉ SE LOGRA CON LA PROPUESTA?

Simplificando la legislación para MiPyMEs se reduce la carga administrativa sin modificar la administración del flujo de efectivo en estas empresas. Esto reduciría los costos de oportunidad derivados de invertir tantos recursos (tiempo y dinero) en la presentación de declaraciones fiscales. Con un esquema como el señalado se reducirían de 133 a 66 declaraciones al año para las MiPyMEs. Adicionalmente, esto facilitaría que muchas microempresas puedan entrar al mercado formal dada la reducción de costos de acceso y mantenimiento en el mismo. Lo anterior repercutiría en un aumento del empleo formal, así como en una mayor recaudación derivada de contar con más empresas formales.

¿QUÉ SE HA HECHO?

En este sentido, el 30 de junio de 2010 se publicó un Decreto en el Diario Oficial de la Federación que eliminó 13 de las 145 declaraciones fiscales. Por ejemplo, listas mensuales para determinar el IETU y la informativa anual del IVA. De igual manera, se crea la opción de no elaborar el dictamen fiscal. Sin embargo, la SHCP emitió reglas que siguen haciendo complejo para las MiPyMEs poder cumplir con las nuevas disposiciones.

FUENTE: EDUARDO CORONADO QUINTANILLA. UNA PROPUESTA DE SIMPLIFICACIÓN FISCAL PARA PYMES, 28ª REUNIÓN NACIONAL DE MEJORA REGULATORIA: CONSULTADO EN [HTTP://WWW.MEJORAREGULATORIANL.MX/INDEX.PHP](http://www.mejoraregulatorianl.mx/index.php).

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**

Jorge **Montoya**

Víctor **Paredes**

Víctor **Pavón-Villamayor**

Jonathan **Pinzón**

Marien **Rivera**

Eduardo **Romero**

Víctor **Valdés**



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



**Red Mexicana de
Competencia y Regulación**