



ANÁLISIS DE PROPUESTAS EN MATERIA DE COMPETENCIA ECONÓMICA PARA CONTRIBUIR A LA REACTIVACIÓN DE LA ECONOMÍA MEXICANA

Carlos Mena Labarthe y Juan Pablo Sandoval Celis

Análisis de Propuestas en Materia de Competencia Económica para Contribuir a la Reactivación de la Economía Mexicana*

Marzo 2021



Carlos Mena Labarthe

Abogado socio del estudio Creel, García Cuéllar, Aiza y Enríquez especializado en competencia económica y cumplimiento normativo. Previamente fue titular de la Autoridad Investigadora en la Cofece.



Juan Pablo Sandoval Celis

Abogado Universidad Iberoamericana CDMX y Diplomado en microeconomía – London School of Economics and Political Science. Asociado del estudio Creel, García Cuéllar, Aiza y Enríquez.

I. INTRODUCCIÓN

La pandemia ocasionada por el virus “SARS-CoV-2” –que causa la enfermedad denominada “COVID-19” por la Organización Mundial de la Salud– ha impactado de forma negativa a todas las economías del mundo, pero México ha sido una de las más afectadas. Las consecuencias han sido evidentes en diversos indicadores económicos; de acuerdo con estudios del Banco de México ([Banxico](#)): (i) La actividad económica se desaceleró de tal forma, que se espera una contracción del Producto Interno Bruto (PIB) entre 8.5 y 10.5% para 2020; (ii) el nivel de gasto y consumo de los mexicanos disminuyó 30% anual en abril y 22% en mayo, con respecto a cifras de 2019¹; (iii) en el periodo de marzo a junio de 2020, se perdieron poco más de 1.1 millones de empleos formales². Esta pérdida ha sido de tal rapidez y magnitud que ya excedió a la ocurrida en el punto más bajo de la crisis del 2008-09, que también fue especialmente grave para el país. Se estima que la pobreza total aumentará en 8.9-9.8 millones de personas, mientras que la pobreza extrema aumentará en 6.1-10.7 millones de personas durante el 2020³, sin duda un dramático retroceso que tomará muchos años revertir. Un contexto donde la “reactivación” económica es quizá el tema más importante para el país.

La reducción en la actividad económica afecta primordialmente a pequeñas y microempresas, quienes por lo general no tienen la capacidad de hacer frente a cierres temporales o cambios drásticos en la demanda, mientras que las grandes empresas con más capital tienen mayor probabilidad de permanecer en los mercados; como resultado, es muy posible que diversas industrias salgan de la pandemia con un menor número de participantes y que aquellos que permanezcan aumenten su participación de mercado.

* Los autores agradecen la ayuda de Diego de Jesús Gómez García para la elaboración de este trabajo- T.+52 (55) 47480610 e-mail: carlos.mena@creel.mx.

1 Información calculada por Banxico con datos diarios asociados a pagos con tarjeta de crédito y débito a través de terminales punto de venta.

2 Gerardo Esquivel, “Los impactos económicos de la pandemia en México”, *Banxico* (julio, 2020), <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/articulos-y-otras-publicaciones/%7BD442A596-6F43-D1B5-6686-64A2CF2F371B%7D.pdf>, última visita: 7 de diciembre de 2020.

3 Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), *La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) en México*, mayo de 2020, https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Politica_Social_COVID-19.pdf, última visita: 7 de diciembre de 2020.

En particular, se calcula que el 92% de las empresas mexicanas han sido afectadas negativamente por la pandemia, mientras que solo el 7.8%⁴ recibió apoyos económicos por parte del gobierno; por consiguiente, más de un millón de micro, pequeñas y medianas empresas han quebrado en lo que va de la pandemia⁵.

En este contexto, con fundamento en las facultades de abogacía por la competencia previstas en la Ley Federal de Competencia Económica (la LFCE), la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), publicó una serie de propuestas en materia de competencia económica, para contribuir a la reactivación de la economía mexicana (las "Propuestas")⁶ y así incidir proactivamente en la mejora del entorno económico.

Si bien cada una de estas propuestas se basa en estudios previos de la autoridad y en trabajos de estudio y análisis muy bien documentados, en este estudio la autoridad resume dichos estudios y los centra en el contexto actual. A continuación, se exponen y comentan las Propuestas que consideramos más importantes, por su impacto en mercados relevantes para la economía nacional⁷ y que pueden ser interesantes en otras jurisdicciones similares a la mexicana.

II. PROPUESTAS

1. **"Garantizar el cumplimiento del marco legal vigente en cuanto al despacho económico de electricidad y el acceso no indebidamente discriminatorio a las redes de transmisión y distribución"**⁸

Contexto

Antes de la reforma energética de 2013 en México (la "Reforma Energética")⁹, había en el país un modelo de industria tradicional en el que una empresa paraestatal, la Comisión Federal de Electricidad (CFE), operaba como un monopolio de Estado verticalmente integrado, responsable del desarrollo de todas las actividades de la cadena industrial de energía eléctrica, desde la generación de esta hasta el suministro a los usuarios finales. Bajo dicho modelo, el sector privado podía operar de forma limitada en la importación o generación independiente de energía, sujeto al cumplimiento de ciertos requisitos como que la energía fuera destinada a consumo propio, exportación o venta directa a la CFE, entre otros.

Con el paso del tiempo, diversos factores, tales como los avances tecnológicos en el sector energético global, y la propia rigidez del modelo, evidenciaron diversas ineficiencias en el sistema que resultaban en costos de electricidad más altos, afectando así a la competitividad de la industria nacional.

4 Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía (INEGI), *Resultados de la segunda edición del ECOVID-IE y del estudio sobre la demografía de los negocios 2020* (2 de diciembre, 2020), disponible en: https://inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/OtrTemEcon/ECOVID-IE_DEMOGNEG.pdf, última visita: 9 de diciembre de 2020.

5 INEGI, *Resultados del impacto del COVID-19 en la actividad económica y el mercado laboral*, (23 de julio, 2020), <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/OtrTemEcon/COVID-ActEco.pdf>, última visita: 9 de diciembre de 2020.

6 Disponibles en: <https://www.cofece.mx/propuestas-de-competencia-para-la-reactivacion-de-la-economia/>.

7 Para leer las 12 propuestas completas, favor de remitirse a la liga disponible en el pie de página 9 del presente artículo.

8 COFECE, *Propuestas en materia de competencia para contribuir a la reactivación de la economía mexicana*, (13 de octubre, 2020), 9, <https://www.cofece.mx/propuestas-en-materia-de-competencia-economica-para-contribuir-a-la-reactivacion-de-la-economia-mexicana/>, última visita: 8 de diciembre de 2020; COFECE, *Trabajo de investigación y recomendaciones sobre las condiciones de competencia en el sector financiero y sus mercados*, 2014, Disponible en: <https://www.cofece.mx/trabajo-de-investigacion-y-recomendaciones-sobre-las-condiciones-de-competencia-en-el-sector-financiero-y-sus-mercados/> (fecha de consulta: 8 de diciembre de 2020).

9 Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/164370/Resumen_de_la_explicacion_de_la_Reforma_Energetica11_1_.pdf.

Con la Reforma Energética, permanecen como actividades estratégicas exclusivas del Estado en relación con la energía eléctrica: (i) La planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional (SEN); y (ii) la transmisión y distribución de electricidad. Por otro lado, la generación y el suministro (o comercialización) de energía eléctrica¹⁰ se abrieron a inversión privada directa¹¹, creando así el mercado eléctrico mayorista (MEM), cuyo objetivo es permitir al sector productivo adquirir energía eléctrica a precios competitivos¹².

Como resultado de la Reforma antes mencionada, y como bien señala la COFECE en las Propuestas, el marco normativo mexicano *“contempla a la competencia como medio para motivar la reducción en costos de generación de energía eléctrica, a través de inversión en tecnologías limpias y más eficientes”*¹³.

Para estos efectos, como enfatiza la COFECE en las Propuestas, se consideran dos elementos clave que la Comisión Reguladora de Energía (CRE) y el Centro Nacional de Control de Energía (CENACE) deben garantizar: *“(i) el acceso abierto y no discriminatorio de cualquier central eléctrica a las redes de distribución y transmisión que permanecen en control de la CFE”* - las cuales representan un insumo necesario para competir en los mercados de generación y suministro; y *“(ii) el criterio o modelo económico de despacho de las centrales eléctricas”* -tomar primero las ofertas de electricidad de la central más barata y así sucesivamente hasta que se satisfaga la demanda- *“motivando la competencia por reducir los costos de generación de electricidad”*¹⁴. Cabe mencionar que, bajo ese modelo, la última planta en ser despachada a fin de satisfacer la demanda, fija el precio marginal local (PML), que se determina por sus costos variables y de mantenimiento, el cual también varía según la tecnología utilizada. Este PML le será pagado por megawatt a cada uno de los generadores asignados, independientemente de sus propios costos.

Propuesta

*“Garantizar el despacho económico y el acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a la Red Nacional de Transmisión (“RNT”) y las Redes Generales de Distribución (“RGD”). Cualquier regla en materia de confiabilidad o estabilidad del sistema debe utilizar mecanismos que no comprometan esos objetivos conforme las mejores prácticas internacionales”*¹⁵.

Comentarios

La energía eléctrica es un insumo clave para toda industria y comercio, que es utilizado también por prácticamente todos los hogares en México.

Al respecto, consideramos que la nueva estructura de mercado introducida por la Reforma Energética fomenta un entorno competitivo en la cadena de valor de generación y suministro; sin embargo, es importante tener en mente que, a pesar de que hoy en día la CFE es un competidor más en el mercado, éste

10 La cadena industrial de energía eléctrica consiste en: (i) generación; (ii) transmisión; (iii) distribución; y (iv) suministro.

11 Es importante mencionar que la inversión privada por medio de asociaciones o contratos celebrados con el estado también se permite en lo que respecta a la instalación, financiamiento, operación y expansión de las redes de transmisión y distribución de energía eléctrica.

12 KPMG, *Oportunidades en el sector eléctrico en México* (2016), <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/mx/pdf/2016/10/DEmx-opportunidades-sector-electrico.pdf> (fecha de consulta: 10 de diciembre de 2020).

13 COFECE, *Propuestas en materia de competencia para contribuir a la reactivación de la economía mexicana*, 9; COFECE. *Trabajo de investigación y recomendaciones sobre las condiciones de competencia en el sector financiero y sus mercados*.

14 COFECE, *Propuestas en materia de competencia para contribuir a la reactivación de la economía mexicana*, 9; COFECE. *Trabajo de investigación y recomendaciones sobre las condiciones de competencia en el sector financiero y sus mercados*.

15 COFECE, *Propuestas en materia de competencia para contribuir a la reactivación de la economía mexicana*, 10; COFECE. *Trabajo de investigación y recomendaciones sobre las condiciones de competencia en el sector financiero y sus mercados*.

aun controla las redes de transmisión y distribución de energía eléctrica, las cuales constituyen un insumo necesario para competir en igualdad de condiciones y tienen particularidades de monopolio natural. Por lo tanto, resulta esencial que se garanticen el modelo de despacho económico y el acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a la RNT y las RGD para que los privados puedan ejercer presión competitiva efectiva sobre la CFE y se logre así que los costos de la electricidad sean lo más competitivos posible.

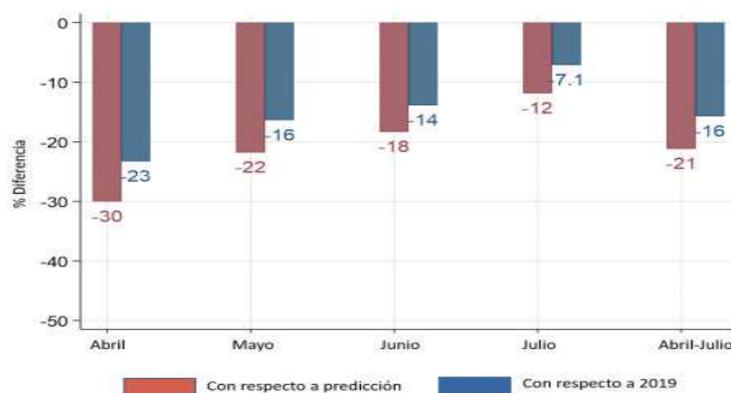
En ese sentido, creemos que la disminución en el costo de la energía eléctrica contribuiría significativamente a la reactivación económica mexicana por dos principales razones: (i) aumentaría la competitividad de la industria nacional, al permitirle a las empresas designar más capital a innovación, desarrollo o expansión, entre otros elementos que promueven el crecimiento económico; y (ii) permitiría a la gran mayoría de las familias mexicanas ahorrar en un insumo tan básico –se estima que el 99% de las viviendas particulares en México consumen energía eléctrica¹⁶– para consumir otros bienes y así contribuir en mayor medida a la actividad económica.

2. “Ampliar el acceso a créditos a un mayor número de mexicanos y pequeñas empresas, al facilitar su evaluación crediticia por medio del flujo de información en manos del Gobierno”¹⁷

Contexto

La pandemia ha afectado el gasto y el consumo de los mexicanos por dos vías: oferta y demanda. Respecto a la oferta, muchos bienes o servicios susceptibles de ser consumidos por los mexicanos se encuentran fuera de servicio por razones sanitarias (e.g. entretenimiento, turismo), mientras que, del lado de la demanda, la pérdida o disminución de ingresos como consecuencia de la menor actividad económica conlleva una reducción en el consumo de muchos bienes.

La siguiente tabla muestra el comportamiento mensual del consumo mediante tarjetas de crédito y débito –el cual representa el 16% del consumo privado en México¹⁸– utilizando el cambio con respecto a 2019 y el cambio con respecto a la predicción del consumo que habría ocurrido si no hubiera habido pandemia.



Fuente: Esquivel, Gerardo. *Los impactos económicos de la pandemia en México*.

16 INEGI, *Encuesta Nacional sobre Consumo de Energéticos en Viviendas Particulares ENCEVI 2018*, (marzo, 2019): https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encevi/2018/doc/encevi2018_presentacion_resultados.pdf, última visita: 11 de diciembre de 2020.

17 COFECE, *Propuestas en materia de competencia para contribuir a la reactivación de la economía mexicana*, 6; COFECE, *Trabajo de investigación y recomendaciones sobre las condiciones de competencia en el sector financiero y sus mercados*.

18 Esquivel, “Los impactos económicos de la pandemia en México”.

Como demuestra la tabla anterior, se puede estimar que el consumo en México durante 2020 ha disminuido entre 7 y 30% con respecto al año anterior y/o a predicciones.

Adicionalmente, se calcula que, en México, alrededor del 40% del consumo proviene de financiamiento; es decir, de créditos (principalmente al consumo)¹⁹. Por ende, el mercado de crédito es sin lugar a duda un motor importante para la actividad económica.

No obstante lo anterior, en México, el 69% de los adultos –población de 18 a 70 años– no tiene acceso a financiamiento formal²⁰. Paradójicamente, de acuerdo con la Asociación de Bancos de México (ABM), “*sí hay recursos para otorgar créditos; sin embargo, no hay una mayor penetración entre la población debido a la informalidad en la que se desempeña la mayoría de los mexicanos*” (51.8% de la población económicamente activa)²¹, lo cual no les permite hacer frente al principal obstáculo para acceder al crédito –la comprobación de ingresos–.

En ese sentido, la información crediticia sobre personas físicas y morales desempeña un papel importante para el desarrollo eficiente de los mercados de crédito –el otorgante necesita la mayor cantidad de información crediticia posible sobre el prestatario para determinar la conveniencia de otorgar un crédito y, en su caso, las condiciones del mismo²²–.

Como señala la COFECE en las Propuestas, “*Generalmente, las instituciones financieras son quienes cuentan con la información crediticia de sus usuarios. Asimismo, el gobierno cuenta con información sobre el historial de pago de la población que utiliza servicios provistos por éste (como luz, agua, crédito Infonavit o Fovissste, entre otros), sobre todo de aquella población no bancarizada o que nunca ha sido sujeta de crédito. Poner esta información a disposición del sistema financiero, incluyendo a las Instituciones de Tecnología Financiera (Fintech), podría reducir los obstáculos que esta población enfrenta para recibir créditos*”²³.

Propuesta

*“Crear un buró de crédito público, al que todos los interesados tengan acceso de manera no indebidamente discriminatoria, con información sobre servicios públicos como luz, agua, crédito INFONAVIT o FOVISSSTE, y cualquier otra en manos del gobierno federal que ayude a evaluar el riesgo crediticio de sectores de la población no bancarizados”*²⁴.

19 Carmen Luna, “Los mexicanos aumentan consumo con base en créditos”, *Expansión* (7 de junio, 2016), <https://expansion.mx/economia/2016/06/06/los-mexicanos-aumentan-consumo-con-base-en-creditos>, última visita: 7 de diciembre de 2020.

20 INEGI, *Encuesta Nacional de Inclusión Financiera 2018* (22 de junio, 2018), https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enif/2018/doc/enif_2018_resultados.pdf última visita: 9 de diciembre de 2020.

21 INEGI, *Resultados de la encuesta telefónica de ocupación y empleo. Cifras oportunas de mayo de 2020* (30 de junio, 2020), https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/enoe_ie/ETOE2020_06.pdf, última visita: 8 de diciembre de 2020.

22 José Luis Negrin, “Mecanismos para compartir información crediticia. Evidencia internacional y la experiencia mexicana” *Banxico* (diciembre, 2000), disponible en: <http://www.anterior.banxico.org.mx/publicaciones-y-discursos/publicaciones/documentos-de-investigacion/banxico/%7B992B8D76-C18C-77CD-C3DD-685520FC2A78%7D.pdf> última visita: 8 de diciembre de 2020.

23 COFECE, *Propuestas en materia de competencia para contribuir a la reactivación de la economía mexicana*, 6; COFECE, *Trabajo de investigación y recomendaciones sobre las condiciones de competencia en el sector financiero y sus mercados*.

24 COFECE, *Propuestas en materia de competencia para contribuir a la reactivación de la economía mexicana*, 6; COFECE, *Trabajo de investigación y recomendaciones sobre las condiciones de competencia en el sector financiero y sus mercados*.

Comentarios

El hecho de que la caída en el consumo durante el segundo trimestre de 2020 haya sido de una magnitud similar a la del PIB, sugiere que una parte de la reactivación económica podría ser impulsada por una potencial recuperación del consumo²⁵.

En ese sentido, tomando en cuenta la escasez de fuentes de información con las que cuentan las entidades financieras para evaluar el riesgo crediticio de los agentes económicos, la creación del buró de crédito público que propone la COFECE podría facilitar que el otorgamiento de créditos se ponga al alcance de agentes económicos no bancarizados o que nunca han sido sujetos de crédito, así como de aquellos que se desempeñan en el sector informal de la economía mexicana. Lo anterior, como subraya la COFECE en las Propuestas, podría incidir en: "(i) una mayor oferta de crédito; y (ii) una potencial reducción de las tasas de interés, al mejorar la eficiencia en la asignación de crédito y manejo de sus riesgos"²⁶, contribuyendo así a una recuperación e incluso aceleración del consumo en México.

3. "Reformar la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario para incorporar preceptos de competencia y promover así la articulación de la red"²⁷

Contexto

La industria ferroviaria en México surgió inicialmente para atender el tráfico minero e industrial mediante diversas empresas ferroviarias privadas, las cuales fueron posteriormente nacionalizadas como parte de un esfuerzo en el país para traer lo que se consideraba como actividades estratégicas bajo el control del Estado. Sin embargo, para principios de la década de 1990, la industria enfrentaba un serio problema; el servicio prestado por los Ferrocarriles Nacionales de México era de muy baja calidad, poco productivo y tenía un déficit de más de 500,000,000 de dólares cada año²⁸.

En respuesta, en 1995, el gobierno mexicano decidió: (i) dividir los ferrocarriles en varios segmentos y ofrecerlos en concesiones para que sean operados por el sector privado. Fueron otorgadas 3 concesiones principales (TFM, ahora Kansas City Southern de México, *KCSM*, Ferromex y Ferrosur), así como varias concesiones más pequeñas; y (ii) crear la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario (*Ley Ferroviaria*), la cual regularía esta nueva organización de la industria ferroviaria.

Las concesiones antes mencionadas incluían ciertas condiciones dirigidas a los concesionarios, diseñadas para que la industria se pudiera desarrollar de forma eficiente y generar competencia entre ferrocarriles verticalmente integrados en mercados clave, a través de vías paralelas, rutas alternativas entre puertos y fronteras hacia mercados importantes, así como la designación de derechos para usar las vías de otros competidores en segmentos específicos de la red (conocidos como derechos de paso o interconexión).

25 Esquivel, "Los impactos económicos de la pandemia en México".

26 COFECE, *Propuestas en materia de competencia para contribuir a la reactivación de la economía mexicana*; COFECE, *Trabajo de investigación y recomendaciones sobre las condiciones de competencia en el sector financiero y sus mercados*.

27 COFECE, *Propuestas en materia de competencia para contribuir a la reactivación de la economía mexicana*, 27; COFECE. *Trabajo de investigación y recomendaciones sobre las condiciones de competencia en el sector financiero y sus mercados*.

28 OECD-International Transport Forum, *Estableciendo la Agencia Reguladora del Transporte Ferroviario de México* (2016): http://www.sct.gob.mx/fileadmin/DireccionesGrales/DGTFM/Agencia_Reguladora/agencia-reguladora-transporte-ferrovario-mexico.pdf, última visita: 14 de diciembre de 2020.

A pesar de que este sistema funcionaba bien en términos generales, aún permanecían problemas importantes en la industria, como el hecho de que las empresas ferrocarrileras no llegaban a acuerdos sobre las condiciones de uso de los derechos de paso de manera voluntaria –causando ineficiencias y ausencias de competencia efectiva en el mercado– y la Secretaría de Transporte y Comunicaciones (SCT) no tenía la experiencia regulatoria necesaria para imponer éstas condiciones de acceso como estaba previsto en la Ley Ferroviaria²⁹. Por consiguiente, en 2015, dicha ley fue reformada y ahora se concentra en garantizar la interconexión de las vías férreas y procurar las condiciones de competencia en la industria, apoyándose en la experiencia y el conocimiento de la autoridad de competencia, la COFECE, para lograrlo.

Para ello, requiere a la SCT establecer una agencia reguladora a la cual se le otorgan las facultades de (i) determinar las condiciones y contraprestaciones en los casos de derechos de arrastre y de paso, ya sea cuando los concesionarios no lleguen a un acuerdo o cuando la COFECE determine una ausencia de competencia efectiva; y (ii) establecer regulación tarifaria, cuando la COFECE determine una ausencia de competencia efectiva³⁰, entre otras –la Agencia Reguladora del Transporte Ferroviario (ARTF)–.

Hoy en día, la ARTF regula una industria altamente concentrada –donde dos grupos concentran el 95% de la carga: Ferromex-Ferrosur con 61% y KCSM con 34%³¹– que incluye más de 27,000 kilómetros de vías, más de 1,200 locomotoras y alrededor de 32,000 vagones de transporte de carga³², y enfrenta diferentes retos para cumplir con su mandato. Uno de ellos es que carece de atribuciones para monitorear con efectividad el desempeño del sistema ferroviario, al no poder, por ejemplo, sancionar el incumplimiento de los concesionarios de otorgarle la información suficiente en tiempo y forma para operar el servicio³³.

Por otro lado, los Artículos 35, 36, 36 bis, 36 ter, 46 y 47 de la Ley Ferroviaria prevén las problemáticas de interconexión y establecen las circunstancias bajo las cuales la ARTF es responsable del establecimiento de las tarifas y de las condiciones del servicio (como derechos de paso), así como el papel de la COFECE para identificar las circunstancias en las que existe una ausencia de competencia efectiva y en las cuales una tarifa regulada debe determinarse. Sin embargo, algunas de las provisiones de los Artículos anteriores pueden llegar a contribuir a que la ARTF y la COFECE no logren ejercer estas facultades de forma expedita. Por ejemplo, el procedimiento previsto en los artículos 36 y 47 de la Ley Ferroviaria requiere un análisis caso por caso –es decir, de ruta (origen/destino) por cada uno de los productos que se movilizan en ese tramo– lo cual, como señala la COFECE en las Propuestas, *“contradice lo establecido en la LFCE, ya a que la única facultada para definir mercados relevantes es la COFECE; lo que imposibilita acciones expeditas y efectivas en el sistema ferroviario mexicano a corto plazo”*³⁴.

29 OECD-International Transport Forum, *Estableciendo la Agencia Reguladora del Transporte Ferroviario de México*.

30 Artículos 35 y 36 de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario.

31 COFECE, Expediente DC-003-2018 (2020), <https://resoluciones.cofece.mx/CFCResoluciones/docs/Declaratorias/V116/1/5060375.pdf> última visita: 14 de diciembre de 2020.

32 OECD-International Transport Forum, *Estableciendo la Agencia Reguladora del Transporte Ferroviario de México*.

33 OECD, *Gobernanza Regulatoria del Sector Ferroviario en México* (2020), <https://doi.org/10.1787/853948a7-es>, última visita: 14 de diciembre de 2020.

34 COFECE, *Propuestas en materia de competencia para contribuir a la reactivación de la economía mexicana*, 29.

Propuestas

- *“Revisar los procedimientos establecidos en la normativa para la determinación de las contraprestaciones y condiciones para el otorgamiento de derechos de paso y/o las bases tarifarias por la prestación del servicio público de transporte ferroviario de carga y para el establecimiento de nuevos derechos de paso, de manera que estos sean expeditos;*
- *Eliminar de los artículos 36 Bis y 47 de la Ley Ferroviaria y los artículos correspondientes su reglamento, cualquier referencia que interfiera con la definición de mercado relevante que la COFECE realiza conforme a la LFCE;*
- *Hacer un ejercicio transparente sobre el cumplimiento de los compromisos de los concesionarios cuando se soliciten ampliaciones sobre el periodo de exclusividad para prestar el servicio público de transporte ferroviario de carga, o respecto a la vigencia del título de concesión;*
- *Incorporar en la Ley Ferroviaria la tipificación de infracciones y multas por no entregar a la ARTF información previamente solicitada, o entregarla de manera incompleta o con falsedades³⁵.*

Comentarios

La industria ferroviaria y, en particular, el servicio público de transporte ferroviario de carga desempeña una función central en la economía mexicana y es un vínculo clave con las redes de Estados Unidos y Canadá. Como ha sido identificado por la COFECE en diversas investigaciones citadas a lo largo del presente documento, este sistema permite movilizar altos volúmenes de carga en grandes distancias y a precios relativamente más bajos en comparación con otros servicios como el autotransporte de carga.

Ahora bien, una vez expuestas las carencias de la industria ferroviaria en México, no debemos pasar por alto que los cambios en la regulación han tenido efectos positivos en la industria. Por ejemplo: (i) A partir de su transferencia al sector privado, las toneladas por kilómetro en ferrocarril han crecido en más del 50% –más rápido que el PIB mexicano (45%) o que los ferrocarriles de transporte de carga de Clase 1 de EE.UU. (26%)–; (ii) a grandes rasgos, los costos promedio del transporte ferroviario de carga mexicano han bajado alrededor del 20%; y (iii) acarrea más toneladas por kilómetro que cualquier sistema de ferrocarriles europeo (salvo el alemán) y más que cualquier otro ferrocarril latino americano, exceptuando a los ferrocarriles de minerales de hierro en Brasil³⁶⁻³⁷.

En ese sentido, consideramos que la implementación de las propuestas anteriormente expuestas sería de gran utilidad para continuar mejorando el desempeño y la competitividad de la industria – contribuyendo así a la reactivación de la economía nacional.

35 COFECE, *Propuestas en materia de competencia para contribuir a la reactivación de la economía mexicana*, 28.

36 OECD-International Transport Forum, *Estableciendo la Agencia Reguladora del Transporte Ferroviario de México*.

37 Información actualizada a diciembre de 2016.

En particular:

- Tomando en cuenta que las herramientas primarias previstas en la Ley Ferroviaria y su respectivo reglamento para generar condiciones de competencia efectiva donde no las hay, son precisamente los derechos de paso/interconexión obligatorios en puntos en los cuales los concesionarios no intercambian tráfico actualmente³⁸, resulta sumamente relevante revisar (y modificar) cualquier procedimiento y disposición que entorpezca a la ARTF y la COFECE en el ejercicio de sus funciones para lograr estas condiciones de competencia efectiva – incluyendo los artículos 36 Bis y 47 de la Ley Ferroviaria que, como menciona COFECE en las Propuestas, interfieren con la definición de mercado relevante que la COFECE realiza conforme a la LFCE;
- La expiración de exclusividades y/o títulos de concesión representa una oportunidad para revisar el desempeño de las empresas ferroviarias y si estas han cumplido cabalmente con los términos de sus concesiones, de forma que, en caso de que no proceda o convenga prorrogar una concesión, el Estado pueda licitar nuevamente la operación de las vías férreas, y así mejorar las condiciones de la licitación, maximizar el ingreso recibido por la concesión y asegurar que el agente económico que la obtenga sea el más capacitado para prestar el servicio en cuestión, en las condiciones y términos que sean más convenientes para los usuarios finales³⁹;
- La clave del éxito para la ARTF radica en su capacidad, en términos de conocimiento económico, para emitir decisiones sobre problemáticas de acceso a los servicios ferroviarios. Para ello, dicha agencia y la COFECE necesitan de una base de datos completa en la cual apoyarse para definir las condiciones de competencia efectiva y prescribir respuestas de forma informada⁴⁰. En ese sentido, es importante revestir a la ARTF de facultades para infraccionar o multar a los concesionarios mexicanos en caso de que estos no entreguen la información requerida (por ejemplo, financiera y operacional) necesaria para dichos fines, así como en caso de que la entreguen incompleta o con falsedades.
- Adicionalmente y en relación con el punto anterior, podría aprovecharse el vencimiento de exclusividades y/o títulos de concesión para incluir en sus términos la obligación de entrega de cierta información relevante para la ARTF en el cumplimiento de su mandato.

Por último, en virtud del papel estratégico que desempeña la industria ferroviaria en la economía mexicana, su funcionamiento competitivo e integración con otros nodos logísticos como los puertos, contribuiría al desarrollo de cadenas logísticas nacionales eficientes, e incidiría en que los productos lleguen a un menor costo a los centros de consumo y por ende a los consumidores y productores; fomentando así el desarrollo y la competitividad nacional.

38 Artículos 35 y 36 de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario.

39 COFECE, *Propuestas en materia de competencia para contribuir a la reactivación de la economía mexicana*.

40 OECD-*International Transport Forum, Estableciendo la Agencia Reguladora del Transporte Ferroviario de México*.

III. CONCLUSIÓN

De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, la actual crisis mundial generada por el COVID-19 ha sido la peor recesión económica desde la Gran Depresión de la década de 1930⁴¹. En sus Perspectivas Económicas Mundiales para 2020, el Banco Mundial prevé una contracción de la economía global del 5.2% para 2020, lo que convertiría a la actual crisis económica en el peor declive económico desde la segunda guerra mundial⁴².

En el caso particular de México, el Banco Mundial estima que la economía del país –afectada por condiciones de financiamiento más estrictas, la caída de los precios del petróleo, el cese del turismo y las restricciones en cuanto a movilidad– se contrajo en un 7.5% durante el 2020⁴³. Por otro lado, a pesar de que el gobierno mexicano ha aprobado de emergencia el uso de la vacuna de Pfizer y BioNTech contra el Covid-19 –convirtiendo a México en el cuarto país del mundo en validar la aplicación de ese medicamento– el fin de la pandemia no se pronostica para un futuro próximo; el gobierno prevé terminar con su plan de vacunación hasta marzo de 2022, mientras que las cifras de casos y muertes diarias en dicho país (así como a nivel global) siguen rompiendo récords cada semana, provocando mayor incertidumbre para la industria del país y el panorama económico de 2021. Al 11 de enero de 2021, el gobierno mexicano reportó 1,541,633 casos oficiales y 134,368 muertes. Consecuentemente, es muy probable que la crisis económica continúe afectando a México por al menos un año más.

En virtud de lo anterior, y con el hecho en mente de que la economía mexicana no reabrirá por completo en ningún momento cercano debido al incremento en los contagios y la llegada de nuevos confinamientos, nos parece que la implementación de las Propuestas –particularmente las comentadas a lo largo del presente documento– podría desempeñar un papel crucial en una reactivación sostenible de la economía mexicana a corto, mediano y largo plazo, sobre todo si son implementadas en conjunto con iniciativas y políticas de otras autoridades mexicanas en ese sentido.

Entre estas iniciativas y políticas, destacan: (A) las políticas del Banco de México para asegurar el buen funcionamiento de los mercados financieros, como (i) el recorte de tasas de interés; y (ii) la facilitación de financiamiento a los bancos comerciales y de desarrollo, lo cual les permiten canalizar recursos a las micro, pequeñas y medianas empresas, así como a las personas afectadas por las medidas de confinamiento; (B) La política del Instituto Mexicano del Seguro Social para adelantar los pagos de las pensiones de vejez e invalidez por 8 meses; (C) La emisión de normas contables temporales por parte de La Comisión Nacional Bancaria y de Valores, que permiten a los otorgantes de crédito diferir los préstamos por hasta 4 o 6 meses; y (D) la aceleración de devoluciones de Impuesto Sobre la Renta implementada por el Servicio de Administración Tributaria⁴⁴.

41 “The Great Lockdown: Worst Economic Downturn Since the Great Depression”, *International Monetary Fund* (23 de marzo, 2020), <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/03/23/pr2098-imf-managing-director-statement-following-a-g20-ministerial-call-on-the-coronavirus-emergency>, última visita: 13 de enero de 2020.

42 “La COVID-19 (coronavirus) hunde a la economía mundial en la peor recesión desde la Segunda Guerra Mundial”, *Banco Mundial* (8 de junio, 2020), <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2020/06/08/covid-19-to-plunge-global-economy-into-worst-recession-since-world-war-ii>, última visita : 13 de enero de 2021.

43 “La COVID-19 (coronavirus) hunde a la economía mundial en la peor recesión desde la Segunda Guerra Mundial”.

44 Fondo Monetario Internacional, *Policy Responses to COVID-19* (8 de enero, 2020), <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>, última visita: 13 de enero de 2020.



Este documento se encuentra sujeto a los términos y condiciones de uso disponibles en nuestro sitio web:
<http://www.centrocompetencia.com/terminos-y-condiciones/>

Cómo citar este artículo:

Carlos Mena Labarthe y Juan Pablo Sandoval Celis, "Análisis de Propuestas en Materia de Competencia Económica para Contribuir a la Reactivación de la Economía Mexicana", *Investigaciones CeCo* (marzo, 2021),
<http://www.centrocompetencia.com/category/investigaciones>

Envíanos tus comentarios y sugerencias a info@centrocompetencia.com
CentroCompetencia UAI – Av. Presidente Errázuriz 3485, Las Condes, Santiago de Chile