

Norma Samaniego

Directora general de Santa Fe Consultores.

El monopolio absoluto y no regulado es altamente nocivo para el consumidor. Fija los precios a su antojo y obtiene ganancias derivadas de su condición de dominancia extrema en el mercado. En esa medida, carece de incentivos para la innovación y los beneficios de su existencia son apropiados por el dueño, que es quien decide qué uso les da. Sin embargo, el rechazo al monopolio ha llevado a muchos a pensar que el extremo contrario es lo deseable: *la competencia perfecta*. Hasta hace muy poco tiempo la escuela económica dominante basaba gran parte de sus razonamientos en el supuesto de la competencia perfecta como la situación de equilibrio de los mercados. Esto, a su vez llevaba a una conclusión riesgosa: que en competencia perfecta, el mercado se autorregulaba, la famosa “mano invisible” que hacía indeseable la intervención del Estado.

La realidad es mucho más compleja. La supuesta “mano invisible” ha llevado a consecuencias estrepitosas, como la reciente falla fatal en la no regulación de los mercados financieros. La propia teoría económica reciente ha reconocido la irrealidad de los supuestos de competencia perfecta y ha llevado a considerar la “competencia monopólica” y los “rendimientos crecientes” como una situación que subyace en muchos mercados y que constituye un supuesto más realista para explicar la teoría del crecimiento económico, del comercio internacional y de la localización geográfica. Ha sido ésta una de las aportaciones de Krugman (premio Nobel de Economía 2008). Desde este nuevo esquema se puede explicar por qué los grandes centros de innovación mundiales tienden a estar altamente concentrados, ya sea en la tecnología de la información, la aviación y muchos otros campos. Lo importante es ejercer una regulación adecuada —a nivel nacional e internacional— en las materias en las que no sea viable o conveniente atomizar la estructura del mercado. ¡Esto es precisamente lo que ha faltado en nuestro país y donde tenemos un rezago importante!

La regulación en beneficio del consumidor debe exigirse siempre que una empresa tenga una

posición monopólica o cuasi monopólica, sea *pública o privada*. Las grandes fallas de Pemex derivan —más que de su posición monopólica, o de su carácter público— del mal uso que el gobierno le ha dado por mucho tiempo: de “caja chica”, que le ha permitido posponer por largo tiempo una reforma fiscal de fondo. Existen ejemplos en el mundo de empresas públicas, o de origen mixto, que han favorecido la innovación y el desarrollo tecnológico y gozan de una posición altamente competitiva a nivel mundial. Tal es el caso de la empresa AREVA en Francia, que es un consorcio —de propiedad mayoritariamente pública— que diseña las plantas generadoras de energía en ese país y cuyo prestigio tecnológico es reconocido en el mundo. Construye plantas tanto en Finlandia, como en los Emiratos Árabes, en China o en Inglaterra.

No puede negarse que nuestro país requiere una protección efectiva al consumidor en muchos campos y una regulación verdadera a empresas que ejercen una situación de dominio casi absoluto en los mercados. Sin embargo, sería ilusorio pensar que una reforma a la Ley Federal de Competencia —por bien intencionada que fuera— podría lograr por sí misma este objetivo, como se le ha pretendido vender. Se requiere urgentemente de reformas como la de la defensa colectiva, que permita a los consumidores agruparse y presentar demandas conjuntas contra los grandes consorcios; una acción firme de organismos reguladores existentes como la Cofetel, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, cuya mera existencia no garantiza la regulación de conductas monopólicas y abusos evidentes contra los consumidores. Se requiere de verdadera voluntad política y rectoría del Estado, que es lo que ha faltado. No es sólo problema del Ejecutivo: esto trasciende al Legislativo, que se ha visto intimidado para emitir leyes en beneficio de la sociedad, como es el caso de las que regulen las concesiones de televisión, o la venta de “comida chatarra” en las escuelas, que es una situación que existe en muchos otros países.

Pretender forzar una situación de “competencia perfecta” a través de una normatividad que haga



innecesaria la rectoría del Estado en innumerables campos es una situación irreal y riesgosa. No sustituye a verdaderas reformas estructurales, como la de una reforma fiscal que nuestro país ha eludido por mucho tiempo y de cuya ausencia, las más beneficiadas son las empresas dominantes.

Respecto a la ley en sí, hay que examinarla con cuidado, ya que “el diablo está en los detalles”. No se trata de una “vara mágica”. Tampoco se trata de judicializar innecesariamente el proceso sancionador de conductas de colusión o de freno a la competencia. La creación de tribunales especializados vendría a complicar, alargar y burocratizar los procesos, con un costo adicional para nuestra sociedad, que ya mucho tiene que cargar con organismos autónomos altamente onerosos como el IFE, el IFAI, el Tribunal Electoral y los nuevos que surjan, cuyo personal por ser “altamente especializado” y con necesidad de autonomía, goza de remuneraciones y prestaciones que hasta hace algún tiempo en algunos casos llegaron a estar por encima de las del propio presidente.

Ya lo decía el titular de la Comisión de Competencia de España: en otros países el fortalecimiento de los organismos de competencia ha tendido a la asimilación de las funciones administrativas y sancionadoras en un solo órgano, como sucedió en ese país con la Ley de 2007, que fusionó el anterior Servicio de la Competencia, con el Tribunal de la Defensa de la Competencia. Señalaba humorísticamente que si bien es cierto que debe dotarse a la Comisión Federal de Competencia de “dientes”, éstos “no deben ser dientes de leche, sino de tiburón, porque tiene que actuar entre tiburones”.

En la forma, la propuesta presidencial contiene elementos disuasivos más fuertes ante las conductas monopólicas y da mayores instrumentos de investigación y de sanción a la Cofeco, como son las visitas de improviso a las empresas infractoras, las medidas cautelares durante el proceso de la investigación, la elevación exponencial del monto de las multas y la inclusión de penas de cárcel. Todos estos elementos, en efecto, son práctica común en otros países.

En el pasado había habido resistencia a incluir algunas de estas medidas en nuestra legislación. Sin embargo, hoy, si hay un tema que ha cobrado interés y unificado a una parte importante de la

opinión pública, es el de la captura que han ejercido los “poderes fácticos” de las instituciones del Estado y el de la necesidad de un control efectivo de las conductas monopólicas en contra de los consumidores.

Lo anterior no significa que se haya vencido la oposición por parte de los entes que van a ser regulados. Su resistencia no es abierta; correrían el riesgo de magnificar en su contra a la opinión pública que ya está sensibilizada. El Legislativo, por su parte, tampoco puede quedar como defensor de los grandes intereses y es posible que, pese a sus diferencias, se llegue finalmente a algún acuerdo. Es, por tanto, previsible que algún resultado emerja de esta iniciativa, si bien son escasos los días que faltan para que sea antes del fin de abril, como era originalmente la intención.

Lo grave es que solemos confundir el texto de la ley con su aplicación efectiva en la realidad. En este caso, la iniciativa, bajo el expediente de una mayor transparencia, contiene numerosas vías para que los procesos se enreden en litigios prolongados y onerosos para el Estado y para que, al final de cuentas, las multas nunca lleguen a cobrarse. Ya los abogados han identificado los resquicios que ofrece para evadir las sanciones y prolongar los juicios, sin contar con las mayores facilidades de cooptación en procesos que pasan por varias instancias.

Todo lo anterior me lleva a concluir que:

- La mayor competencia es deseable, pero de ninguna manera puede sustituir a la rectoría del Estado, en situaciones de estructuras de mercado monopólicas u oligopólicas, como las que imperan en la realidad en múltiples campos.
- La iniciativa de reformas *al texto* de la Ley Federal de Competencia suple algunas lagunas en esta materia, pero no es “la” reforma estructural de fondo. Existen campos quizá más prioritarios, como la reforma fiscal que no debería ser eludida por más tiempo.
- Si bien hay posibilidades de que algo emerja de esta iniciativa, el riesgo que se corre es que, ante una débil rectoría del Estado, se recurra al “gatopardismo”, para cambiar *la letra* de un marco regulatorio formal que ha quedado a la zaga, creando al mismo tiempo las vías para mantener en la realidad el dominio de los poderes fácticos en el mercado.