



Análisis de Caso

Barreras a la competencia en el transporte público de carga en Sinaloa

Introducción

En distintas ocasiones, la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE o Comisión) ha planteado que la falta de competencia en los mercados se debe a los obstáculos o distorsiones regulatorias impuestas desde los distintos órdenes e instancias del gobierno en políticas, leyes, reglamentos, entre otras decisiones administrativas, y no necesariamente a las conductas anticompetitivas de los agentes económicos. Por ello se requiere un esfuerzo sistemático de autoridades, legisladores y reguladores –federales y locales– para garantizar que los marcos normativos fomenten la competencia en los mercados como una condición indispensable para generar crecimiento económico y mayores oportunidades de desarrollo.

En este renglón, la nueva Ley Federal de Competencia Económica (LFCE) de 2014 otorgó a la Comisión la facultad para investigar mercados con problemas de competencia como consecuencia de la existencia de barreras, entre éstas, las regulatorias.¹ Cuando ello ocurre, la Comisión puede ordenar medidas para eliminarlas.²

La Comisión hizo uso de esta facultad en el **mercado del servicio de transporte público de carga general, así como de materiales para la construcción y productos agrícolas de Sinaloa**, al encontrar barreras a la competencia establecidas en la Ley de Tránsito y Transporte del Estado (Ley de Tránsito)³ y su Reglamento que, entre otras cosas: segmentaban artificialmente el mercado,

1. *LFCE*, Artículos 58

2. *LFCE*, Artículo 12, fracción II, y Artículos 94 y 95.

3. *Ley de Tránsito y Transporte del Estado de Sinaloa y su Reglamento vigentes al momento de la investigación.*

restringían la oferta, otorgaban ventajas indebidas; concedían amplia discrecionalidad a la autoridad en el otorgamiento de concesiones y permisos, así como en la fijación de tarifas, las cuales no respetaban los elementos de mercado eficiente.

Estas condiciones se traducían en altos costos para los usuarios del servicio y obstaculizaban el crecimiento económico de la región.⁴

En el documento *Revisión de la regulación del transporte de carga en México*,⁵ la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) explica que la naturaleza transversal de esta industria la convierte en un sector cuyo desempeño tiene impacto directo en la disponibilidad, calidad y precio de los productos en las distintas localidades. El transporte de carga por vía terrestre es el modo más importante del país, en términos de producción, volumen y empleo; de hecho, más de la mitad del valor del comercio internacional de México se realiza por vía terrestre. En este sentido, un sector de transporte de carga mal regulado puede afectar la economía de una región y, a causa de ello, impedir el crecimiento, el desarrollo local y en caso último, mejoras en la capacidad adquisitiva de las familias.

Antecedentes

En marzo de 2015, la Secretaría de Economía del Gobierno Federal solicitó a la COFECE, con base en el artículo 94 de la LFCE, iniciar una investigación en el servicio de transporte público de carga en el estado de Sinaloa con el objeto de identificar la existencia de barreras a la competencia. En junio del mismo año, la Autoridad Investigadora inició el procedimiento respectivo.

Para entender este caso, el análisis de la Ley de Tránsito y su Reglamento son fundamentales, ya que ahí se establecían los regímenes relativos a las concesiones, permisos y autorizaciones aplicables a las distintas modalidades de los servicios de transporte en el Estado, incluyendo la regulación de esas actividades y la intervención de la autoridad estatal para tal efecto.

En el mercado investigado intervenían varias instancias. Así, correspondía:

- Al Ejecutivo estatal, otorgar las concesiones a través de las instancias competentes.
- A la Secretaría General de Gobierno, ejercer funciones en materia de tránsito y servicio público por medio de la Dirección de Vialidad y Transportes.
- A la Dirección de Vialidad y Transportes, regular el servicio de transporte en todas sus modalidades y otorgar las concesiones o permisos que le son solicitadas al gobernador.
- Al Consejo Técnico Estatal de Vialidad y Transporte, opinar sobre el otorgamiento de nuevas concesiones, así como elaborar los estudios para la fijación de tarifas. Formaban parte de éste las agrupaciones de transportistas, que junto con las autoridades participaban, con voz y voto, en la toma de decisiones.

Condiciones que obstaculizan la competencia efectiva.

Para determinar sobre condiciones de competencia se revisan, entre otros aspectos, las posibles **barreras** que existan en un mercado. En este caso, los principales obstáculos eran de tipo **normativo**.

4. Expediente IEBC-002-2015, Investigación en el mercado del servicio público de transporte de carga en general en el estado de Sinaloa para determinar la existencia de posibles barreras a la competencia y libre concurrencia.

5. *Revisión de la regulación del transporte de carga en México*, OCDE 2017

De acuerdo a la Ley de Tránsito de Sinaloa, cualquier persona física o moral interesada en prestar el servicio estatal de transporte carga debía solicitar al gobernador de Sinaloa una concesión a través de la Dirección de Vialidad y Transportes del Estado. Además, requería necesariamente de un permiso de zona. Sin estos dos requisitos no podía cargar bienes y mercancías dentro del territorio estatal.

Las **concesiones** eran autorizaciones que otorga el Ejecutivo estatal para la prestación del servicio público de transporte de carga en general. Éstas, dependiendo de las características de la unidad, se dividían en: las dedicadas a la industria de la construcción y productos pétreos, y las que abarcaban al sector agrícola, sus derivados, así como la carga en general.

El **permiso de zona** permitía la prestación del servicio únicamente dentro de un área determinada del territorio del Estado, frecuentemente circunscrito a uno de los 18 municipios de Sinaloa. Los permisionarios prestaban servicios en su zona, podían cargar y trasladar productos dentro de ésta o hacia otra, pero no tenían permitido cargar dentro de otra zona.

Para obtener las concesiones y permisos, cualquier interesado debía pasar por un proceso cuyas reglas de operación complicaban la entrada al mercado para un potencial nuevo operador. Algunas de estas eran:

1. Procedimiento de oposición a nuevas solicitudes por “competencia ruinosa” y exigencia de “estudios socioeconómicos y técnicos”. Esto permitía a los transportistas ya establecidos oponerse al otorgamiento de nuevas concesiones. En general, para negar o resolver favorablemente una solicitud, los estudios esgrimían una sobreoferta del servicio a nivel estatal y la posible afectación a los participantes existentes derivada de una “competencia desleal”.

2. Opacidad en los plazos, trámites y requisitos para obtener los permisos, además de la inexistencia de las figuras de *afirmativa o negativa ficta*. Así, de acuerdo con la investigación de la COFECE, el tiempo promedio para recibir una respuesta (no necesariamente la autorización para operar) fue de 8.6 años.

3. Limitantes en el número de concesiones por persona y en el número de permisos por concesión, así como criterios de preferencia en el otorgamiento de concesiones y permisos, relacionados con la pertenencia a uniones, alianzas, sindicatos o sociedades cooperativas. Así, las **personas físicas que deseaban obtener un permiso debían asociarse a alguna alianza existente**, que establecía roles de trabajo entre sus agremiados, mismos que no respondían a la calidad, precios o al mérito de sus servicios, ni tampoco a las preferencias de los usuarios, sino a repartir “equitativamente” el trabajo entre los aliancistas.

4. Restricciones a los usuarios para proveerse a sí mismos del servicio de transporte, toda vez que las empresas constructoras y agrícolas sólo podían transportar elementos que formaran parte del activo fijo de la empresa y se veían obligados a contratar a transportistas autorizados.

En cuanto a las reglas de operación del mercado, éstas generaban segmentación, y provocaban que los distintos concesionarios manipularan los precios a su favor. No había incentivos a competir entre transportistas. Veamos:

5. El permiso de zona provocaba segmentación de mercado y sobre costos, pues los transportistas solo podían prestar el servicio en el área autorizada, sin posibilidad de acceder a los usuarios de otras zonas. Cuando prestaban el servicio de carga de una zona a otra debían asumir el costo de regresar sin carga,

mismo que se traducía en **encarecer el servicio** para los usuarios del transporte.

6. La autorización de nuevas concesiones y permisos, así como la determinación o modificación de zonas era facultad del Gobernador, misma que no respondía a las condiciones de oferta y demanda sino a la discrecionalidad. Además, requería de la opinión del Consejo Técnico de Vialidad Estatal para otorgar las concesiones, que como ya se mencionó, estaba conformado por las agrupaciones de transportistas, cuyo incentivo era **restringir la entrada** de nuevos participantes o la expansión de los existentes.

7. Correspondía al Gobernador fijar o modificar las tarifas del servicio, lo que impedía la competencia por precio acorde a las condiciones de oferta y demanda del servicio. Como el Consejo Técnico de Vialidad también participaba en las decisiones de modificación de tarifas, se podría decir que las decisiones de fijación de éstas estaban sesgadas a favor de los intereses de los transportistas.

8. Existía un esquema de conciliación, que efectuaba la Dirección de Vialidad, para dirimir conflictos entre prestadores de servicios por **“competencia ruinosa”**. Dicho concepto se definía en el Reglamento como “los actos u omisiones que realice un concesionario o permisionario del servicio en perjuicio de la economía de sus pares.” Por lo que existía un procedimiento que desincentivaba la competencia directa entre prestadores del servicio.

9. La prohibición a los usuarios de proveerse a sí mismos el servicio de transporte de carga **impedía la integración vertical** que podría generar eficiencias y la presión competitiva que el mercado requiere para bajar los precios. De acuerdo con la investigación, los usuarios de los sectores de la construcción y agrícola estimaron que si ellos se proveyeran a sí mismos del

servicio de transporte de carga lograrían ahorros hasta del 40%.

Aunado a lo anterior, durante el periodo en el que se llevó a cabo la investigación, se detectó que el titular de la Dirección de Vialidad era permisionario y pertenecía a una alianza, lo que claramente cae en una situación de **conflicto de interés**, con efectos negativos para el ingreso de nuevos competidores al mercado: el 60% de las solicitudes para otorgar concesiones se encontraban pendientes de resolver y el 40% de éstas, llevaban entre 10 y 14 años esperando una resolución. Por otro lado, la Dirección resolvió tres autorizaciones de permisos de zona en tiempos de alrededor de un año. Lo anterior demuestra que no había claridad en los criterios respecto a los plazos para otorgar esas concesiones y permisos.

Efectos de la falta de condiciones de competencia

En febrero de 2017, el Pleno de la COFECE resolvió que en el mercado del servicio público de transporte de carga de Sinaloa existían barreras a la competencia efectiva que generaron efectos anticompetitivos, tales como:

1. Alta concentración de permisos en unos cuantos concesionarios.

- En 11 de los 18 municipios del estado, un solo concesionario controla más del 60% de los permisos de zona para el transporte del sector agrícola. En los municipios de Cosalá, Mazatlán y Choix las concentraciones son del 100%.
- Para la construcción, en 11 municipios un solo concesionario controla más del 50% de los permisos.

2. Precios que no obedecen al libre mercado. El Gobernador tenía la facultad discrecional de fijar o

modificar las tarifas del servicio, sin bases técnicas y considerando la opinión del Consejo Técnico de Vialidad, en el que participaban como consejeros los representantes de las alianzas de transportistas: CTM, CNOP, CROC y CNC, quienes atendían a sus intereses personales o de gremio.

3. Segmentación de los mercados y restricción en la oferta. La imposibilidad de operar en zonas ajenas a las que autorizaban los permisos dividió artificialmente los mercados entre los participantes e impidió el aprovechamiento de eficiencias de esta actividad. Asimismo, las numerosas barreras a la entrada limitaban la competencia y, por ende, la oferta del servicio.

La suma de todos los efectos ha provocado, por ejemplo, que los usuarios del transporte agrícola en Sinaloa prefieran trasladar sus mercancías de exportación hacia otros puertos fuera del estado.

Recomendación de modificaciones normativas señaladas por el Pleno de la COFECE y su cumplimiento

En su resolución final, la COFECE requirió al Ejecutivo y legisladores de Sinaloa realizar las reformas legales y administrativas necesarias para:

1. Eliminar el régimen de concesiones y permisos de zona y sustituirlo por la adopción de un “régimen único de permisos”, en el cual los oferentes autorizados pudieran transportar carga a los diferentes municipios del estado sin límites geográficos y de número de unidades. El otorgamiento de permisos sería a partir del cumplimiento de requisitos técnicos, financieros y de seguridad,

establecidos de manera transparente y verificable en la normativa. El nuevo marco debía garantizar que los agentes económicos ya establecidos no impidieran el acceso de nuevos competidores.

2. Establecer procedimientos para que la Dirección de Transporte resolviera las solicitudes de permiso con objetividad, previsibilidad y certeza, mediante la implementación de plazos para atender las solicitudes de permisos, y consecuencias claras en caso de no contar con respuesta de la autoridad.

3. Determinar los precios del servicio de acuerdo con las condiciones de mercado y sin la intervención de los prestadores ya existentes. Los precios deben definirse por la libre concertación entre usuarios y prestadores del servicio, y no por decisión del gobernador. También se debe prohibir expresamente la participación de alianzas de transportistas en la determinación de criterios de política pública. En este punto, vale la pena recuperar la advertencia de la COFECE incorporada en la misma resolución, la cual afirma que de tener conocimiento futuro sobre acuerdos ilegales entre transportistas para manipular precios, éstos serán investigados y sancionados conforme a la LFCE.⁶

4. Establecer mecanismos y normas que impidan el conflicto de interés. Evitar que los servidores públicos responsables de regular la actividad sean o tengan vínculos con los concesionarios.

5. Suprimir restricciones para la realización de actividades económicas. En particular, eliminar cualquier referencia a la propiedad de los bienes a ser transportados, a efecto de que las empresas constructoras y agrícolas puedan, de convenir a sus intereses, auto proveerse el servicio.

6. *¿Qué es una práctica monopolística absoluta? y ¿Qué es una práctica monopolística relativa?*

Después de la resolución del Pleno, el Gobierno del estado y su Congreso local promovieron y aprobaron, en junio del 2017, reformas a la Ley de Transporte. Con estos cambios se eliminan la mayoría de las barreras normativas detectadas en este procedimiento.⁷

Apunte final

La falta de competencia en el sector de transporte público de carga en Sinaloa es un buen ejemplo de lo dañina que puede resultar una legislación para el crecimiento económico y bienestar de una comunidad. La sociedad no debe estar secuestrada por regulaciones que privilegian las ganancias económicas de unos cuantos, sobre los altos costos que se imponen a los consumidores o usuarios de un bien o servicio.

Al eliminar las regulaciones anticompetitivas, inmediatamente se producirán mayores opciones para los usuarios del transporte de carga, al poder concurrir un mayor número de oferentes. Ello, a su vez, generará presión competitiva que incentivará a los transportistas ya establecidos a ofrecer mejores condiciones de precio y calidad en su servicio.

Este es un ejemplo de la importancia de que las autoridades federales y locales auditen sus marcos jurídicos, con el fin de eliminar barreras a la competencia en los distintos mercados.

Guía de vínculos

1. Ley Federal de Competencia Económica, 2014.

<https://www.cofece.mx/cofece/index.php/normateca/category/7-marco?download=286:ley-federal-de-competencia-economica>

2. Expediente IEBC-002-2015.

<http://intranet.cofece.mx/SitePages/Inicio.aspxhttp://www.cofece.mx:8080/cfcresoluciones/docs/Asuntos%20Juridicos/V214/1/3724988.pdf>

3. Revisión de la regulación del transporte de carga en México, OCDE 2017.

<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Resumen-Regulacion-Transporte-Mexico.pdf>

4. ¿Qué es una práctica monopólica absoluta?, COFECE.

<https://www.cofece.mx/cofece/index.php/prensa/historico-de-noticias/que-es-una-practica-monopolica-absoluta>

5. ¿Qué es una práctica monopólica relativa?, COFECE.

<https://www.cofece.mx/cofece/index.php/prensa/historico-de-noticias/que-es-una-practica-monopolica-relativa>

“La presente nota no debe entenderse como una interpretación oficial de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) respecto de la Ley Federal de Competencia Económica, ni podrá ser utilizada para vincular a la COFECE por motivo alguno.

La COFECE invoca su facultad para aplicar las disposiciones normativas en materia de competencia económica sin miramiento al presente documento.”

7. [Liga al comunicado del tema que emitió la COFECE](#)