



Comisión
Federal de
Competencia
Económica

Líneas de discurso.

**Comisión de Comunicaciones y Transportes de la
Cámara de Senadores: “Foro de Análisis de Reformas y
Adiciones a la Ley Reglamentaria del Servicio
Ferroviario”**

Palabras del Dr. Jesús Ignacio Navarro Zermeño,

Comisionado de la Comisión Federal de Competencia
Económica

05 de marzo de 2014

Estimado Senador Javier Lozano Alarcón, Presidente de la Comisión de
Comunicaciones y Transportes de la Cámara de Senadores,

Distinguidos Senadores miembros de esta comisión,

Señoras y señores,

Muy buenos días.

Agradezco la invitación a la Comisión Federal de Competencia Económica para expresar su opinión acerca de la iniciativa de reformas y adiciones a la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario.

A manera de resumen general de lo que comentaré en mi exposición, quisiera mencionar que la Comisión Federal de Competencia Económica, la COFECE, considera que la iniciativa de ley propuesta es una iniciativa que fortalece la competencia y que mejorará el desempeño del sector.

Un breve recuento del origen de la regulación actual es útil como marco de referencia para esta discusión.

En todo el mundo, desde la década de los ochenta, se cuestionó el desempeño de la regulación tradicional de aquellos sectores económicos que contenían elementos de monopolio natural, tales como los ferrocarriles, las telecomunicaciones y el sector eléctrico, entre otros.

Esta regulación consistía en otorgarle la exclusividad del servicio en cuestión a un solo agente económico y sujetarlo a una estricta regulación de precios y condiciones de servicio. Este tipo de regulación perdió relevancia, entre otras cuestiones, por la existencia de información asimétrica entre el regulador y el regulado que hacía muy difícil el establecimiento de precios así como por la dificultad de articular los incentivos adecuados para lograr un mejor desempeño de los regulados.

El desencanto con la regulación tradicional motivó un importante cambio conceptual en la forma de regular. Era necesario aligerar la regulación para dar más flexibilidad a los regulados. En particular, se privilegió la libre fijación de precios por los regulados y, por excepción, la intervención del regulador. En esta nueva forma de ver la regulación la competencia se constituyó como el principal y más importante elemento.

La competencia permite configurar una regulación más ligera, en la cual los precios de mercado se convierten en los rectores de la asignación de recursos y la inversión, liberando a los regulados de cargas administrativas importantes y mejorar su desempeño.

Pero obviamente no se puede dejar libre la fijación de precios en una actividad con características de monopolio natural a menos que se garantice que haya competencia.

La Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario de 1995 está conceptualizada bajo esta óptica de competencia. Es así que en la ley vigente no se regulan los precios, más que por excepción, en el entendido que la competencia impone restricciones al abuso de poder de mercado. Es así que la segmentación regional del ferrocarril mexicano tuvo como objetivo prioritario introducir competencia en la operación de los ferrocarriles. Insisto, la lógica de otorgar exclusividad territorial a los concesionarios conjuntamente con la libertad de fijar las tarifas solo es consistente cuando existen elementos de competencia que restringen el abuso de poder de mercado.

La separación de una red en territorios exclusivos introduce retos regulatorios importantes, en particular:

- Que los concesionarios no abusen de poder de mercado en sus territorios exclusivos.
- Que la red opere como una vía de comunicación continua, sin costuras.

La historia es clara en el sentido que el marco regulatorio ha resultado difícil de aplicar y que los problemas han tenido consecuencias negativas sobre la competencia.

La iniciativa de reforma a la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario viene a fortalecer el esquema de competencia y las herramientas para prevenir abuso de poder de mercado, lo cual es bienvenido por la COFECE.

Limitar poder de mercado.

Para promover la competencia o limitar el poder de mercado la ley de 1995 y los títulos de concesión consideran dos instrumentos:

- Los derechos de paso y arrastre obligatorios, que fueron diseñados para que hubiese dos concesionarios compitiendo entre los principales centros generadores y receptores de carga, y

- La regulación de tarifas, cuando no hubiera condiciones de competencia efectiva, elemento muy importante sobre todo en rutas con origen y destino en un territorio exclusivo.

Los dos instrumentos han encontrado obstáculos en su aplicación y no han tenido el efecto esperado.

Los derechos de paso obligatorios han sido subutilizados debido a la ausencia de un mecanismo de solución de diferencias eficaz que resolviera eficientemente los desacuerdos entre los concesionarios.

En cuanto a la posibilidad de regular tarifas, el tercer párrafo del artículo 47 de la ley vigente hace prácticamente imposible que la COFECE haga su trabajo de analizar si existen condiciones de competencia efectiva y, por lo tanto, de que el regulador pueda aplicar la regulación de tarifas. Este párrafo aparentemente inocuo, también tiene repercusiones muy importantes al analizar el poder sustancial, un elemento que es indispensable para integrar procedimientos de prácticas monopólicas.

En resumen, los dos principales instrumentos para promover la competencia y limitar el poder de mercado han tenido resultados marginales.

La iniciativa de ley contiene cambios para mejorar tanto el funcionamiento de derechos de paso como la regulación de tarifas.

La eliminación del tercer párrafo del artículo 47, como está propuesto, es absolutamente necesario para limitar abusos de poder de mercado. Desde nuestro punto de vista es un enfoque superior analizar y determinar caso por caso si existen condiciones de competencia efectiva y, en su caso, establecer regulación de tarifas, que determinarlas por decreto. Esto es un elemento fundamental de la lógica de competencia bajo la cual está diseñado el sistema. Los precios son libres, pero cuando es necesario y por excepción, se regulan tarifas. La eliminación de este párrafo posibilitará que se implemente correctamente esta visión.

La iniciativa también avanza en la solución de la problemática de los derechos de paso. La legislación vigente es omisa en establecer conceptualmente cual debería ser la contraprestación en caso de desacuerdo. Debido a ello, las resoluciones del regulador en este aspecto han sido blanco frecuente de impugnaciones.

La iniciativa establece en el artículo 36 que ahora el regulador, en el establecimiento de tarifas, tiene que considerar los criterios o principios que sean

reconocidos internacionalmente para tal efecto. Consideramos que habrá que establecer la metodología específica en el reglamento de la ley para dar mayor seguridad jurídica y evitar las impugnaciones recurrentes a las resoluciones del regulador o, mejor aun, establecerlas directamente en la ley.

La eliminación del tercer párrafo del artículo 47 así como las modificaciones al artículo 36 son un avance en el objetivo de procurar mayores condiciones de competencia en un sistema que fue diseñado de origen para que la competencia fuese un elemento fundamental.

Vía de comunicación continua, sin costuras

En otro tema, la segmentación regional de la red ferroviaria obliga a la participación coordinada de al menos dos concesionarios cuando la carga tiene como destino algún punto del territorio exclusivo del otro concesionario. Es decir, un servicio que semeje una vía de comunicación continua, sin costuras, requiere de un servicio de interconexión eficiente.

El servicio de interconexión ha sufrido la misma problemática que ha aquejado los derechos de paso en el sentido que ha habido desacuerdos constantes en la contraprestación por los servicios.

En consecuencia, los mismos comentarios son pertinentes. Es necesario que el regulador cuente con un sistema de solución de diferencias adecuado y en nuestra percepción la falta en la ley de las directrices mínimas que debe tomar en cuenta para determinar las tarifas ha sido un problema importante.

En el artículo 35 de la iniciativa se establece que el regulador considerará los criterios y principios reconocidos internacionalmente para el establecimiento de tarifas, en caso de desacuerdos. Al igual que para el artículo 36 consideramos que la metodología específica se debe establecer claramente en el reglamento de la ley o, mejor aun, en la ley.

Los servicios de interconexión en ferrocarriles son conceptualmente similares y tienen la misma problemática que surge en redes de otras actividades económicas. Dado que cada concesionario tiene exclusividad en su propia red, existe el incentivo a cobrar más por la interconexión que lo que se cobra dentro de la red, por servicios similares.

Garantizar un servicio de interconexión adecuado tanto en operación como en tarifas requiere un regulador con los instrumentos necesarios para resolver la problemática que se presenta de manera recurrente en este tipo de estructuras. Es decir, refuerza la importancia de que se materialicen los cambios a los artículos 35, 36 y 47, porque le darán mayores herramientas al regulador de efectuar su trabajo.

Nuevos participantes en el mercado que promueven la competencia.

Por otro lado, la iniciativa que se analiza introduce otros elementos importantes que fortalecerán la competencia:

En el artículo 15, en su fracción II, la iniciativa establece que la construcción de vías cortas no requerirá permiso, lo que facilitará la construcción de infraestructura privada que complementará la infraestructura actual.

En la fracción V del artículo 15 la iniciativa introduce la posibilidad de construir bajo permiso vías férreas que se puedan arrendar posteriormente a terceros que tengan concesión para prestar el servicio público de transporte ferroviario. Esto puede ser un importante detonador del crecimiento de la infraestructura.

El incremento en la capacidad de la red mediante la construcción de infraestructura siempre redundará en beneficios al sistema, ya que hace posible incrementar la oferta del servicio y generar mayor competencia, por lo que estas adiciones son bienvenidas.

Potencialmente el cambio más profundo en la operación del sistema pueda ser resultado de la modificación del artículo 36 que establece que los concesionarios deberán acordar derechos de paso y de arrastre, cuando actualmente es opcional. Los concesionarios podrán competir utilizando derechos de paso en todos los frentes, no solamente en aquellos delineados en los títulos de concesión. Si los concesionarios tienen más opciones para ofrecer sus servicios en más áreas geográficas la competencia obviamente se fortalecerá.

La participación de permisionarios, tal como los define la iniciativa en el último párrafo del artículo 15, tiene también el potencial de transformar positivamente la operación del sistema.

La posibilidad de que permisionarios puedan utilizar equipo de tracción y arrastre, propio o arrendado, en cualquier vía férrea, para comercializar servicios, es una forma eficiente de prevenir el abuso de poder de mercado, ya que cualquier desviación de precios puede ser contrarrestada rápidamente por permisionarios. Esta alternativa es mucho más eficiente a que el regulador establezca bases de regulación tarifaria o que la COFECE emita declaratorias de competencia efectiva.

Estimados senadores, señoras y señores, en conclusión y para terminar mi intervención, la COFECE ve que las modificaciones propuestas en la ley tienen la capacidad de fortalecer la competencia en el sector en beneficio del país, recordando que la segmentación regional del sistema ferroviario mexicano se diseñó con precisamente con la intención de que hubiera una competencia vigorosa entre los agentes económicos, como alternativa a la regulación tradicional basada en el control de tarifas.

Por su atención, muchas gracias.