

CONFERENCIA MAGISTRAL

Competencia económica en gas LP y alimentos

impartida por la Comisionada Presidenta en suplencia por vacancia de la Cofece
Brenda Gisela Hernandez

Saludo y agradezco la invitación a este Foro al diputado Alfonso Ramírez Cuellar y al diputado Alejandro Carvajal Hidalgo. Asimismo, extendiendo un cordial saludo a todos los ponentes y a los presentes esta mañana en la que se me da la oportunidad de hablar sobre los retos que enfrenta la economía de nuestro país.

- En la COFECE coincidimos en que, con pleno respeto a las atribuciones y en apego al marco jurídico, requerimos de mayor colaboración entre instituciones para mitigar los impactos de la inflación en el bolsillo de los consumidores, especialmente de aquellos que viven en condiciones de vulnerabilidad.
- La inflación que se ha observado recientemente puede explicarse por diversos factores tanto externos como internos.
- El Banco de México destaca, entre los **factores externos**, por un lado, las disrupciones a las cadenas de suministro derivadas de la crisis sanitaria, ya que, como sabemos, entre las medidas que se han tomado para evitar los contagios por covid-19, se llevaron a cabo cierres totales o parciales de algunas actividades económicas, lo que generó escasez de insumos, cuellos de botella y, por ende, afectó la producción, suministro y comercialización de diversos bienes y servicios, repercutiendo en el aumento de los precios.

- A su vez, a medida que se fueron controlando los efectos de la pandemia, diversos gobiernos buscaron reactivar la economía aumentando el gasto público, bajando las tasas de interés y/o emitiendo más moneda, lo que, si bien ha podido cumplir su objetivo, ha implicado al mismo tiempo un alza en los precios.
- Por otro lado, el conflicto armado entre Rusia y Ucrania ha profundizado los problemas de escasez y distribución de insumos como gas, petróleo, fertilizantes y algunos granos, por lo que las presiones inflacionarias se han intensificado y como sabemos, no se advierte que este lamentable escenario vaya a terminar en breve.
- Estos factores han tenido impacto en México. El incremento de precios durante 2021 fue superior a lo esperado y ha aumentado en 2022. Ante esta alza, los bancos centrales, así como el Banco de México han coincidido en aumentar sus tasas de referencia para enfrentar las presiones inflacionarias.
- Es de destacar que el Fondo Monetario Internacional estima que a medida que suban las tasas de interés en las economías avanzadas, podrían surgir riesgos para la estabilidad financiera y fiscal de las economías emergentes y en desarrollo, en especial aquellas que incrementaron sus niveles de deuda.
- Entre los **factores internos** se encuentran los efectos de la pandemia en el país, y la consecuente reapertura de actividades, sobre todo de servicios, y el incremento en la demanda que enfrentan. Además, estos efectos agudizaron la concentración de mercado en ciertos sectores.
- Con independencia del fenómeno inflacionario, en la COFECE hemos señalado reiteradamente que la competencia económica es una **aliada para el bienestar de las familias mexicanas**, porque genera una dinámica en la que las empresas se esfuerzan por ofrecer bienes y servicios en las mejores condiciones de precio y calidad.
- Si bien la presión competitiva en los mercados disciplina los precios, la política de competencia está enfocada a resolver problemas en mercados específicos y no tiene como fin último el control de la inflación. Ello no significa que la COFECE sea ajena al contexto actual, ya que está alerta para atender aquellos casos en

que el incremento de precios pueda responder a factores que tengan relación con prácticas o condiciones anticompetitivas en los mercados mexicanos.

- Por lo que se refiere a las medidas anunciadas para mitigar la inflación, la Comisión reconoce el esfuerzo que han hecho el Banco de México y el Gobierno Federal.
- En cuanto al denominado **Paquete Contra la Inflación y la Carestía (PACIC)** anunciado por el Gobierno Federal hace unas semanas, que incluye 16 medidas a corto plazo para mitigar el impacto del incremento en los precios en las familias mexicanas, quisiera destacar que algunas medidas encaminadas a aumentar la producción y la oferta, se alinean a recomendaciones que ha realizado la COFECE en diversas ocasiones; como son, dentro de la llamada **Estrategia de Producción**, la eliminación de la cuota compensatoria de un fertilizante, y en la **Estrategia de Comercio Exterior**, el establecimiento de aranceles cero a la importación de diversos alimentos básicos e insumos estratégicos.
- De hecho, para nosotros sería recomendable que se realizara una revisión para evaluar el impacto que tendría la aplicación de medidas similares a un mayor número de bienes y sin la limitante temporal prevista en el PACIC. Por lo que hace a las medidas consideradas en la **Estrategia de Distribución**, nos parece plausible la reducción de costo y tiempo de despacho aduanal, así como el hacer más ágil el despacho de carga en puertos marítimos, en cuanto se traduzcan en la eliminación de obstáculos injustificados.
- No obstante, causa cierta preocupación la implementación en general del PACIC, sobre todo la **medida que prevé la participación privada**, la cual se establece como una coordinación temporal comprometida con el gobierno, sin que sea claro el contenido y alcance de la misma. Por ello, consideramos necesario que se transparente la información al respecto, y que se tome en cuenta que algunos acuerdos entre agentes económicos están prohibidos y son sancionados por la Ley Federal de Competencia Económica, por lo que realizarlos podría conllevar responsabilidad.

- En este sentido, la aplicación de las medidas debiera realizarse con estricto apego al marco jurídico en materia de competencia económica, lo cual también aplica para la fijación de precios y tarifas por parte del gobierno federal.
- Además, es necesario tener en mente que, aunque estos mecanismos pueden introducirse con objetivos justificados, aquellos que implican aumentos en los subsidios, como la estabilización de los precios de la gasolina y el diésel y el establecimiento de precios de referencia para el gas LP y la electricidad, pueden implicar mayores cargas fiscales.
- Por ello, es importante que la aplicación de las medidas anunciadas se haga a partir de **un correcto entendimiento de los componentes que han generado el contexto inflacionario actual**, que se establezca claramente su temporalidad y su alcance y, reitero, que se lleven a cabo en estricto apego a la normativa de competencia. Es decir, que las empresas, **únicamente provean a la autoridad regulatoria la información que consideren necesaria** y se abstengan de realizar acuerdos prohibidos en la ley en cuanto a precios, oferta o segmentación de mercado, así como de intercambiar información estratégica entre ellas, para evitar algún objeto o efecto anticompetitivo.
- Independientemente de la efectividad de las medidas de corto plazo, estas deben ser complementadas y eventualmente sustituidas por otros instrumentos más efectivos para lograr los objetivos de largo plazo, debiendo ser la política de competencia uno de ellos.
- En este sentido, en la COFECE hemos insistido en que la falta de competencia no se debe únicamente a las conductas anticompetitivas de los agentes económicos, sino también a normativas que favorecen la concentración, protegen la posición de mercado de los ya establecidos o facilitan violaciones a la Ley Federal de Competencia Económica.
- Es por ello que en los últimos años, hemos analizado y diagnosticado distintos mercados que son relevantes para la economía nacional, y propuesto diversas recomendaciones que pueden implementar los reguladores sectoriales para eliminar los obstáculos a la participación de más oferentes y así incentivar la competencia

entre ellos, con el fin de que las familias y empresas mexicanas puedan acceder a precios competitivos.

- Muchos de los sectores que hemos analizado coinciden con aquellos en los que el gobierno federal ha decidido implementar medidas en el marco del PACIC, por lo que, si queremos construir soluciones de largo plazo, **nuestras recomendaciones son más relevantes que nunca**. Por ejemplo, las emitidas para los mercados del transporte de carga ferroviario y marítimo, el de pasajeros por la vía aérea y terrestre, el de los medicamentos genéricos, el del sector agropecuario, el de comercio exterior y al por menor, entre otros.

SECTOR ENERGÉTICO

- Tomando en cuenta el motivo que hoy nos reúne, quisiera referirme a las acciones que hemos emprendido para proteger y promover la competencia en el **sector energético y, de forma más específica, lo que atañe al gas LP**.
- Como recordarán, México –siguiendo la tendencia internacional– emprendió una transición hacia mercados competidos de gas, gasolina y electricidad. Bajo dicho modelo, la competencia funge como un medio para lograr que los precios finales de los energéticos reflejen costos eficientes a lo largo de las cadenas productivas.
- Sin embargo, para que estas mejoras en eficiencia se materialicen y se transmitan a los usuarios vía precios finales más bajos, es necesario diseñar e implementar regulación efectiva que realmente habilite la competencia en los mercados.
- En cuanto al **gas LP**, en 2018 la COFECE publicó un estudio en el que se alerta sobre la concentración de mercado por parte de un grupo reducido de empresas, con el objetivo de que tanto autoridades como legisladores federales, emprendieran esfuerzos en ese sentido; recomendaciones que consideramos siguen vigentes y que mitigarían los problemas detectados en este sector, entre las que destacan:
 - Fomentar la venta de cilindros de gas LP en tiendas de autoservicio, para lo cual habría que facilitar la obtención de permisos para que tiendas minoristas, como supermercados o gasolineras, vendan cilindros de gas LP a los consumidores finales en sus instalaciones.

- Vender gas LP a población vulnerable en los almacenes de Diconsa mediante licitaciones públicas para elegir al suministrador de sus almacenes. Lo cual va en línea con la medida 14 del PACIC que considera el fortalecimiento del Programa abasto de DICONSA y LICONSA.
 - Eliminar obstáculos normativos en el ámbito local para la instalación de plantas de distribución (donde se entrega el gas LP a los clientes en recipientes transportables o portátiles) y venta en tiendas de autoservicio.
 - Desarrollar un programa de incentivos presupuestales con el fin de facilitar la sustituibilidad con el gas natural.
 - Garantizar acceso abierto a la infraestructura de transporte y almacenamiento, reanudando las temporadas abiertas.
- La COFECE ha hecho uso de sus facultades para atender la parte de este problema que recae en su cancha.
 - En agosto de 2017 inició una investigación por posible colusión entre **distribuidores de gas LP**. Una vez concluida, en marzo de 2021, la COFECE emplazó a diversas empresas y esta investigación se encuentra ahora en la etapa que permite su defensa a los probables responsables. En caso de que se compruebe su responsabilidad, las empresas podrían ser sancionadas hasta con el 10% de sus ingresos.
 - Por otro lado, la Ley de Hidrocarburos prevé un mecanismo para regular los precios del gas LP ante la ausencia de competencia. Para que la Comisión Reguladora de Energía (CRE) pueda activar dicha regulación requiere de una declaratoria de ausencia de condiciones de competencia previa por parte de la COFECE, conforme al artículo 96 de la Ley Federal de Competencia Económica.
 - La lógica detrás de este mecanismo es que únicamente en mercados en los cuales no existen condiciones de competencia deben establecerse precios máximos. De lo contrario, la regulación de precios podría tener consecuencias contraproducentes como el desabasto o escasez de gas LP o bien, una mayor transferencia de recursos del bolsillo de los consumidores al de las empresas.

En estricto apego a este procedimiento, en mayo de 2021 se inició una investigación de oficio para **determinar si existen condiciones de competencia efectiva en la distribución no vinculada a ductos de gas LP a nivel nacional.**

- En diciembre del mismo año, la Autoridad Investigadora de la COFECE concluyó preliminarmente que hay elementos para determinar que no existen condiciones de competencia efectiva en 213 de los 220 Mercados Relevantes definidos. Esta investigación se encuentra en la etapa de instrucción, después de la cual, el Pleno de la COFECE resolverá y, en su caso, notificará a la CRE para que pueda establecer la regulación pertinente en tanto no existan condiciones de competencia.
- En julio de 2021 la Secretaría de Energía exhortó a la Comisión Reguladora a establecer una metodología para fijar precios máximos al consumidor, lo cual se aparta de lo establecido en la normativa vigente. Por lo cual, la CRE regula desde entonces los precios máximos de venta al usuario final de gas LP. Sin embargo, esta ha omitido solicitar la opinión de la COFECE, por lo que reitero el compromiso y la disposición de la Comisión para opinar sobre el establecimiento de tarifas, dentro de los cauces legales.
- Tenía planeado aprovechar este espacio para hablar de otros energéticos que están considerados en el PACIC y que tienen un alto impacto en el gasto de los mexicanos: la gasolina, el diésel, y la electricidad. Sin embargo, por respeto al tiempo que me fue asignado me referiré ahora al tema de alimentos.

ALIMENTOS

- Como sabemos, el PACIC también aborda medidas para favorecer la reducción en precios de los alimentos. Por ejemplo, acciones para aumentar la producción de ciertos granos, la ampliación de programas de fomento a este sector, y el establecimiento de precios de garantía para ciertos productos. Al respecto, la COFECE ha realizado diversas intervenciones en mercados relativos al sector agropecuario.
- En 2015 publicó un estudio sobre las condiciones de competencia en el sector agroalimentario, cuyo objetivo fue conocer los factores estructurales que pueden

dar lugar a mercados con poca presión competitiva. Destaco algunos de los principales hallazgos:

- En primer lugar, se identificaron ineficiencias en el mecanismo de compra y asignación de subsidios de coberturas de precios, dado que las coberturas eran adquiridas en las bolsas internacionales cuando se libera el presupuesto designado para ello y no en el momento en que es más propicio para los agentes económicos del país, lo cual disminuye el costo-beneficio del programa de coberturas. Asimismo, se estableció que la pulverización en la demanda de seguros agropecuarios dificulta la administración y eleva los costos del aseguramiento.
- Al respecto, se recomendó reorientar los recursos del programa de Incentivos a la Comercialización, para que la mayor parte de los apoyos se opere a través de las ventanillas de los diferentes intermediarios financieros (como son bancos o Sofomes) durante todo el año y de manera descentralizada. Ello con el fin de mejorar el acceso a los servicios de cobertura de precios a más zonas de producción en el país.
- Si bien el PACIC prevé la continuación del programa de precios de garantía, en el largo plazo será necesario facilitar el acceso de los productores a seguros agropecuarios y a los subsidios para compra de coberturas de precios.
- Al respecto, será relevante que la extensión de los apoyos previstos en los programas Sembrando Vida, Producción para el Bienestar y la entrega de fertilizantes considerados en el PACIC, se implementen con criterios de asignación transparentes y no discriminatorios.
- En segundo lugar, se encontró que los pequeños productores no cuentan con alternativas suficientes para vender su producto, ya que no todos están organizados o no tienen capacidad financiera para acceder a servicios de cadenas de frío. Asimismo, por el lado de la oferta, los agentes económicos prestadores de servicios de almacenamiento y transporte refrigerado se enfrentan al riesgo de, habiendo rentado sus instalaciones, no recibir la contraprestación correspondiente.
- En este sentido, se recomendó que, la entonces, Sagarpa y la Secretaría de Economía promovieran el establecimiento de mercados locales o regionales de acopio, donde

los productores puedan encontrarse con los comercializadores y los precios se determinen mediante mecanismos de mercado. Además, promover que en las centrales de abasto ofrezcan un espacio de llegada para los comercializadores y productores que deseen vender sus productos, aún sin un contrato previo.

- También se destacó que las tiendas de Liconsa y Diconsa son opción para ejercer el gasto en alimentos para los hogares de los deciles más bajos. En ese sentido, el fortalecimiento de los programas de abasto de estas tiendas, como contempla el PACIC, puede contribuir a que las familias de menores ingresos puedan acceder a ciertos productos en mejores condiciones de precios. Como lo mencioné, la COFECE ha recomendado la distribución de gas LP a través de estas tiendas, valdría la pena identificar otros productos susceptibles de esta medida.
- En cuanto al canal moderno de comercio al por menor, donde también muchas familias adquieren sus alimentos, la COFECE también ha hecho recomendaciones para mejorar la competencia. En 2021 publicamos un documento en el que se señaló que la estructura del canal moderno está concentrada en pocos jugadores: uno de cada diez supermercados no enfrenta competencia en sus áreas de influencia; y dos de cada diez tiendas de la empresa con mayor participación no tienen competidores en su área de influencia.
- Esta elevada concentración favorece el poder de negociación de las grandes cadenas minoristas frente a sus proveedores de menor tamaño, lo que podría dañar la eficiencia del mercado en el largo plazo.
- Por ello, independientemente de que en el marco del PACIC algunas cadenas se hayan comprometido a mantener los precios de ciertos productos, es importante implementar medidas de largo plazo para minimizar el poder de mercado en este eslabón de la cadena de distribución de alimentos y otros productos y se reitera la necesidad de transparencia y apego a la normatividad de competencia en tales compromisos.
- También se recomienda que las autoridades estatales y municipales eliminen disposiciones que limitan la capacidad de los comercios para competir o que

limitan el número y variedad de competidores e implementen el uso de ventanillas únicas para autorizar el establecimiento y la operación de tiendas de autoservicio.

- Además, la COFECE ha emitido diversas opiniones encaminadas a eliminar obstáculos a la competencia en la normativa municipal que regula la industria de la masa y la tortilla, entre las que destacan el establecimiento de distancias mínimas entre tortillerías, horarios de operación y la prohibición de venta a domicilio o en mercados públicos.
- Por otro lado, la COFECE está elaborando un estudio en los mercados de producción, distribución y comercialización de carne de res y mercados relacionados, al considerarlos parte de los sectores prioritarios para la economía, el gasto de los hogares y el empleo en nuestro país. Con este estudio, se busca analizar la estructura y marco regulatorio de dichos mercados y eventualmente emitir recomendaciones.
- **Por lo que hace al ejercicio de las facultades de investigación y sanción**, la COFECE ha realizado numerosas intervenciones en mercados agropecuarios de gran relevancia, como son el de azúcar, el avícola y el de tortillas, por mencionar algunos. Lo anterior, ya que, al igual que el energético, este sector es considerado prioritario por la COFECE debido a su alta contribución al crecimiento económico y a su impacto en el gasto de los hogares con menores ingresos.
- Los precios de los alimentos dependen de diversos factores que muchas veces escapan las cuestiones de competencia; sin embargo, incrementar la presión competitiva en los mercados que conforman el sector, definitivamente puede contribuir en el largo plazo a la mejora en la eficiencia productiva del país, y el acceso a alimentos en mejores condiciones de compra.

CONCLUSIÓN Y DESPEDIDA

- Por todo lo anterior, retrasar la implementación de las medidas propuestas por la COFECE favorece el ejercicio de poder de mercado a lo largo de estas cadenas productivas, permitiendo precios por encima de los niveles competitivos. Lo cual tiene un impacto mayor en productos de primera necesidad.
- Existe evidencia que sugiere que, la presencia de poder de mercado en distintas categorías del gasto, implica que las familias paguen altos sobrepuestos, lo que

conlleva una pérdida de bienestar en los hogares con efectos regresivos, que afectan más a los hogares más pobres.

- En la COFECE sabemos que para lograr que en México los mercados funcionen con competencia y libre concurrencia, y la desigualdad entre los hogares disminuya, es necesario que las autoridades de los distintos ámbitos de gobierno trabajen de manera conjunta.
- Las recomendaciones que hoy expuse, y otras que hemos realizado, constituyen un punto de partida para el desarrollo de una política integral de Estado en la que se impulse la competencia desde los distintos ámbitos y órdenes de gobierno; con la finalidad de que las familias mexicanas puedan acceder a precios competitivos de forma sostenida y generalizada.

Agradezco nuevamente la invitación a este Foro, y les reitero la disposición de la COFECE para sumarse a cualquier esfuerzo dentro del marco de la Ley Federal de Competencia Económica que permita incrementar la competencia en los mercados en beneficio de la economía de todos los mexicanos.

Muchas gracias.