

**DIRECTORATE FOR FINANCIAL AND ENTERPRISE AFFAIRS  
COMPETITION COMMITTEE**

**LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN COMPETITION FORUM (Spanish  
Version) FORO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE COMPETENCIA  
Sesión III: Política Industrial y Promoción de la Industria Nacional**

– Contribución de México –

**18-19 de septiembre 2018, Buenos Aires, Argentina**

Se hace circular el documento adjunto elaborado por México PARA SU DEBATE en la Sesión III del Foro Latinoamericano y Del Caribe de Competencia que se llevará a cabo los días 18-19 de septiembre 2018 en Argentina.

Mr. Chris Pike, Experto en Competencia - [Chris.Pike@oecd.org](mailto:Chris.Pike@oecd.org).  
Ms. Lynn Robertson, Gerente GFC, LACCF ; Experto en Competencia -  
[Lynn.Robertson@oecd.org](mailto:Lynn.Robertson@oecd.org).

**JT03435239**

## *Sesión III: Política Industrial y Promoción de la Industria Nacional*

### **- Contribución de México\* -**

#### **1. Resumen ejecutivo**

1. Implementar una política industrial en cualquier país implica necesariamente apoyar la industria interna en aquellos sectores que se consideran claves para la economía, por lo que se encuentra estrechamente relacionada con el crecimiento económico. Sin embargo, este tipo de políticas pueden también generar una asignación ineficiente de recursos.
2. En el caso de México, el proceso de industrialización se inició en la década de los años cuarenta, cuando el gobierno mexicano comenzó a establecer restricciones cuantitativas a las importaciones y a sustituir con tarifas *ad valorem*<sup>1</sup> las específicas existentes.
3. En la década de los ochenta, la política industrial en México pasó de ser una herramienta de intervención estatal en los mercados para promover la industria local, a una política horizontal enfocada a eliminar las barreras al comercio (apertura comercial) y promover la entrada de nuevos competidores a los mercados.<sup>2</sup> Primero, a través de la inserción de México en el GATT (1986) y después con la negociación de tratados y acuerdos de libre comercio.
4. El compromiso tanto de la antigua Comisión Federal de Competencia (CFC), como de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), ha sido siempre el de prevenir y eliminar las restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados en el territorio nacional, como parte de una política integral para contribuir al desarrollo económico, industrial, y, por lo tanto, al bienestar de la población.
5. Desde su creación, la autoridad de competencia en México ha realizado esfuerzos importantes en sectores y ámbitos prioritarios, incluyendo investigaciones, resoluciones, estudios de mercado, publicaciones, y recomendaciones para otras entidades gubernamentales con el fin de promover una cultura de competencia tanto en las industrias dentro del territorio nacional, como en la sociedad en general.
6. En la actualidad, la política industrial en México se sustenta en el fortalecimiento de la competitividad y en la eliminación de las barreras que inhiben la competencia.

---

\* Esta contribución fue preparada por la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE).

<sup>1</sup> Se refiere al impuesto que se calcula como un porcentaje del valor de la importación.

<sup>2</sup> Programa Nacional de Modernización Industrial y Comercio Exterior (PRONAMICE 1990-1994), Programa de Política Industrial y Comercio Exterior (PROPICE, 1996-2000) y el Programa de Desarrollo Empresarial (PDE, 2001-2006).

## 2. Política industrial en México: contexto histórico

7. En la primera mitad del siglo XX, la política industrial se implementó como instrumento de intervención estatal que buscaba fortalecer el aparato productivo interno, sustituir importaciones y proteger a la industria nacional frente a la competencia.<sup>3</sup>

8. La política industrial basada en la intervención estatal en el aparato productivo nacional a través de protección, sobreregulación y participación directa fue intensificándose y para 1980 se había traducido en la ausencia casi completa de presión competitiva, y por lo tanto, menor libertad de decisión para los consumidores.<sup>4</sup> Algunas de estas acciones terminaron incluso por desplazar, desincentivar y suprimir a la iniciativa privada en la provisión e importación de bienes y servicios.<sup>5</sup>

9. A mediados de la década de los ochenta, México comenzó la transición hacia la apertura internacional a través del diseño de políticas horizontales de eliminación de barreras al comercio, fortalecimiento de la propiedad intelectual e industrial, y promoción de la inversión a través de normalización, estandarización, y fomento al emprendimiento e innovación.

10. Para encontrar un balance productivo entre la promoción al sector industrial y una política y cultura de competencia económica, el rediseño institucional a través de la creación y fortalecimiento de agencias reguladoras eficaces es clave para implementar directrices que beneficien tanto al desarrollo industrial, como al incremento del bienestar general de la población.<sup>6</sup>

11. La antigua Comisión Federal de Competencia (CFC) fue creada en 1992 como la primera entidad reguladora encargada de vigilar los procesos de competencia económica en México. Sus retos principales fueron la eliminación de fallas en los mercados regulados que limitaban el acceso a productos y servicios, principalmente en telecomunicaciones, energía y transporte.

12. En los sectores regulados mencionados, se identificaron diversas fallas regulatorias que debían ser atendidas, de pretender un correcto funcionamiento en esos mercados:

---

<sup>3</sup> Banco Nacional de Comercio Exterior, *Revista de Comercio Exterior*, volumen 63, número 4, *México: de la sustitución de importaciones al nuevo modelo económico*, agosto de 2013. Disponible en: <https://goo.gl/a2YGtZ>.

<sup>4</sup> A manera de ejemplo, en 1980 el 100% de las importaciones requería de permiso de importación.

<sup>5</sup> *Revista de la Comisión Económica para América Latina, Aprendizaje tecnológico ayer y hoy*, 2007. Disponible en: <https://goo.gl/2iPtay>.

<sup>6</sup> Eduardo Pérez-Motta, *Industrial and Competition Policies in Mexico*, *Chicago-Kent Law Review*, Volumen 83, edición 1, simposio “Ley y desarrollo económico en América Latina: un enfoque comparativo para reformas legales.” Disponible en inglés en: <https://goo.gl/rtqHct>.

**Tabla 1. Diagnóstico y propuestas para mejorar el marco institucional en los mercados regulados<sup>7</sup>**

Sector	Señales de ineficiencias	Fallas de gobierno
Energético	El costo del gas natural para las empresas mexicanas (como parte de la región norteamericana) era la más alta en el mundo, a pesar de que México es país productor.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Monopolio constitucional en petroquímicos básicos permite el uso de poder de mercado en mercados relacionados</li> <li>• Barreras artificiales dañaban la potencial inversión productiva</li> </ul>
Financiero	El sector financiero cubre únicamente al 26% de las necesidades de financiamiento de las empresas mexicanas. El 74% restante es financiado con reinversión de ganancias, crédito al proveedor y otros.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Barreras regulatorias de entrada previenen la diseminación de la provisión, y diversificación de los servicios</li> <li>• La plataforma común para el sistema de pagos puede incrementar la posibilidad de colusión</li> </ul>
Transporte	México gasta hasta 3.8% de su Producto Interno Bruto en transporte, en contraste con el 1.8% en los Estados Unidos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transporte carretero: barreras regulatorias crean viajes vacíos</li> <li>• Ferroviario: Regulación de tarifas interlineales dañan procesos de interconexión</li> <li>• Portuario: Ineficiencias de autoridades portuarias crean barreras de entrada a los proveedores de servicios</li> </ul>

Fuente: COFECE

13. Para 2013, las reformas constitucionales dieron como resultado la creación de una autoridad de competencia autónoma con una separación funcional entre la etapa de investigación y los procedimientos de decisión, diseño que le permite llevar a cabo investigaciones objetivas y fundamentadas, que promuevan el correcto funcionamiento de los mercados para el beneficio general.<sup>8</sup>

### 3. Postura general de la COFECE sobre la política industrial y “campeones nacionales”

14. La COFECE, ha sido congruente con la política nacional de desarrollo económico horizontal al privilegiar el funcionamiento eficiente de los mercados sobre una política de *campeones nacionales*. En este sentido, estableció una metodología para priorizar la ejecución de sus acciones durante los periodos 2014-2017 y 2018-2021.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Instituto Mexicano de la Competitividad, *Hacia un pacto de competitividad*, 2005 y Adalberto García Rocha, *La competencia en los mercados financieros*, en *Competencia Económica en México*, editado por la CFC.

<sup>8</sup> Alejandra Palacios, Prieto, y José Nery Pérez Trujillo. *Reforma en materia de competencia económica*. Fondo de Cultura Económica, 2018. Disponible en: <https://goo.gl/H8sxQa>.

<sup>9</sup> Comisión Federal de Competencia Económica, *Plan Estratégico 2014-2018*, disponible en <https://goo.gl/xdhNYW>. *Plan Estratégico 2018-2021*, disponible en <https://goo.gl/Mrww4Y>.

15. Los sectores y ámbitos de la economía que la COFECE consideró prioritarios son el financiero, agroalimentario, energético, transporte, salud y contrataciones públicas.

16. Estos sectores fueron definidos por su grado de contribución al crecimiento económico, el consumo generalizado, su grado de transversalidad, el impacto en la población con menores ingresos, si son o no sectores regulados, y la prevalencia de conductas anticompetitivas.<sup>10</sup>

17. Algunas acciones que la Comisión ha realizado en los sectores y ámbitos prioritarios se muestran en la Tabla 2.

**Tabla 2. Ejemplos de acciones de la COFECE en sectores y ámbitos prioritarios<sup>11</sup>**

Sector	Investigaciones / Resoluciones	Publicaciones / Opiniones
Energético	<ul style="list-style-type: none"> <li>2017: Recomendación a los ejecutivos, congresos y municipios de los estados a revisar y reformar sus marcos normativos para evitar requisitos como distancias o superficie mínimas que puedan impedir la llegada de nuevos agentes económicos</li> <li>2018: Investigación en la comercialización de gasolina y diésel</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>2017: Transición hacia mercados competidos de gasolina y diésel</li> <li>2018: Transición hacia mercados competidos de energía: Gas LP</li> </ul>
Financiero	<ul style="list-style-type: none"> <li>2017: Multa a agentes económicos en el sector de fondos de ahorro para el retiro (Afores)</li> <li>2017: Investigación por posible realización de prácticas monopólicas absolutas en el mercado de intermediación de valores de deuda</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>2015: Trabajo de investigación y recomendaciones sobre el sector financiero y sus mercados</li> <li>2018: Consideraciones pro-competencia sobre iniciativa de Ley para regular Instituciones de tecnología financiera</li> </ul>
Transporte	<ul style="list-style-type: none"> <li>2017: Multa a proveedores de servicio de taxi del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México por acuerdo y coordinación para el aumento de tarifas</li> <li>2017: Notificación de medidas para regular la asignación de horarios de despegue y aterrizaje en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>2016: Opinión sobre las empresas de redes de transporte</li> <li>2017: Reconocimiento a los reglamentos de tránsito y de los municipios de la zona metropolitana de Monterrey, como el segundo lugar en el "Premio al Obstáculo Regulatorio más Absurdo para competir y emprender"</li> </ul>

Fuente: COFECE

<sup>10</sup> *Ídem.*

<sup>11</sup> Para propósito de esta tabla, se muestran dos acciones por rubro en tres entres de los sectores y ámbitos prioritarios. Enlaces a acciones correspondientes a 2017 se encuentran disponibles en el documento *15 Acciones Relevantes de 2017*, disponible en: <https://goo.gl/cJoVwE>. El reporte *Transición hacia Mercados Competidos de Gasolina y Diésel* se encuentra disponible en <https://goo.gl/LbwFC1>, el reporte *Transición hacia Mercados Competidos de Energía: Gas LP* se

18. En el mismo sentido y en el marco de las elecciones federales que tendrían lugar en julio de 2018, la COFECE publicó en enero de ese mismo año un documento titulado *Competencia Económica, Plataforma para el Crecimiento 2018-2024*,<sup>12</sup> a través del cual propone acciones concretas en materia de competencia económica en sectores y ámbitos que, por su potencial impacto, recomienda sean tomadas en cuenta por los distintos actores políticos en el diseño de sus políticas públicas.

#### 4. Conclusiones

19. Para promover un desarrollo económico integral es importante encontrar un balance adecuado entre el fomento a sectores productivos a través de políticas industriales, y el desarrollo de un ambiente de competencia efectiva. Para ello, los reguladores juegan un papel clave en la implementación de reglas claras que ayuden a prevenir y castigar conductas contrarias al interés general.<sup>13</sup>

20. La COFECE, desde el ámbito de sus atribuciones, continuará colaborando con otras entidades y ámbitos de gobierno, agentes económicos y el público en general para eliminar las barreras innecesarias al correcto funcionamiento de los mercados, el emprendimiento y la innovación. Una política que privilegie velar por el interés general tanto de los agentes económicos, como los consumidores, tiende a promover la inversión, el comercio y bienestar de la población.<sup>14</sup>

---

encuentra en <https://goo.gl/oJuHzh>. Referencias y enlaces a las investigaciones correspondientes a 2018 se encuentran en los informes trimestrales de la Comisión, disponibles en <https://goo.gl/AsXtbo> y <https://goo.gl/kqtU1m>.

<sup>12</sup> Comisión Federal de Competencia Económica, *Competencia Económica, Plataforma para el Crecimiento 2018-2024*, 2018. Disponible en <https://goo.gl/Suc3QG>.

<sup>13</sup> Dani Rodrik, *Industrial Policy for the Twenty-First Century*, 2004, Disponible en inglés en <https://goo.gl/igcDC9>

<sup>14</sup> De acuerdo con Andrés Aradillas-López, en *El impacto del poder de mercado en el bienestar de las familias mexicanas*, “La pérdida de bienestar en presencia de poder de mercado es cuatro veces mayor en el 10% de la población con menor ingreso, que en el 10% de la población con mayor ingreso.” Documento por publicar en [www.cofece.mx](http://www.cofece.mx).