

Report No: AUS6996

United Mexican States Competition Reform in Tabasco State

Updated public version as of May 2016

GTCDR

LATIN AMERICA AND CARIBBEAN



Standard Disclaimer:

This volume is a product of the staff of the International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank. The findings, interpretations, and conclusions expressed in this paper do not necessarily reflect the views of the Executive Directors of The World Bank or the governments they represent. The World Bank does not guarantee the accuracy of the data included in this work. The boundaries, colors, denominations, and other information shown on any map in this work do not imply any judgment on the part of The World Bank concerning the legal status of any territory or the endorsement or acceptance of such boundaries.

Copyright Statement:

The material in this publication is copyrighted. Copying and/or transmitting portions or all of this work without permission may be a violation of applicable law. The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank encourages dissemination of its work and will normally grant permission to reproduce portions of the work promptly.

For permission to photocopy or reprint any part of this work, please send a request with complete information to the Copyright Clearance Center, Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA, telephone 978-750-8400, fax 978-750-4470, <http://www.copyright.com/>.

All other queries on rights and licenses, including subsidiary rights, should be addressed to the Office of the Publisher, The World Bank, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA, fax 202-522-2422, e-mail: pubrights@worldbank.org.



Combatiendo regulaciones que restringen la competencia a nivel sub-nacional:

Estado de Tabasco, México

Informe Final

Versión pública actualizada a Mayo 2016

Vicepresidentes:	Jorge Familiar Jan Walliser
Directores de País:	Gerardo Corrochano
Director Senior de la Práctica Global:	Anabel González
Directores:	Cecile Fruman Klaus Tilmes
Gerentes:	Marialisa Motta Jose Guilherme Reis
Jefes de Proyecto:	Martha Martínez Licetti Tanja Goodwin

Tabla de Contenidos

Combatiendo regulaciones que restringen la competencia a nivel sub-nacional:	3
Estado de Tabasco, México	3
Agradecimientos	9
Resumen Ejecutivo	9
I. La importancia y el alcance de las políticas de competencia	33
1.1. Las dos dimensiones de la política de competencia: leyes de competencia y regulaciones pro-competitivas	33
1.2. Categorías generales de regulaciones que afectan el correcto funcionamiento de los mercados y el desarrollo de la competencia	35
1.3. Impactos negativos en competencia de la regulación sectorial: ejemplos de la experiencia internacional	36
1.4. Impactos positivos en la economía como resultado de la eliminación de regulaciones restrictivas de competencia	37
II. Aproximaciones para el análisis del impacto de la regulación sectorial en la competencia: Estado de la cuestión	39
III. Regulaciones restrictivas de competencia y análisis de impacto regulatorio en México	42
3.1. Evaluación del impacto en competencia de las regulaciones federales como parte del análisis de impacto regulatorio	42
3.2. Las regulaciones sub-nacionales restrictivas de competencia como una problemática relevante en México	45
IV. Enfoque del informe para el análisis de regulaciones y su impacto sobre la competencia	46
4.1. Etapa 1: Identificación de sectores para realizar el análisis	47
4.2. Etapa 2: Identificación y evaluación de regulaciones restrictivas de competencia según categoría	49
4.3. Etapa 3: Identificación de regulaciones que deben reformarse prioritariamente	52
V. Aplicación de la metodología de análisis a las regulaciones de Tabasco: Selección de sectores relevantes e identificación de regulaciones anticompetitivas para el análisis	55
5.1. Identificación de sectores económicos para el análisis	55
5.1.1. Comercio	55
5.1.2. Transporte	56
5.1.3. Fondos públicos	60
5.2. Selección de las normas específicas a analizar en cada sector	61
VI. Aplicación de la metodología de análisis a las regulaciones de Tabasco: Identificación y evaluación de regulaciones anticompetitivas en el sector comercio	63

6.1.	Racionalidad y características de la regulación en el sector comercio.....	63
6.2.	Tipología de regulaciones restrictivas a la competencia en el sector comercio.....	64
6.3.	Nivel de restricción a la competencia de las regulaciones en Tabasco.....	68
6.4.	Análisis detallado de regulaciones que restringen el desarrollo del sector comercio en Tabasco.....	72
6.4.1.	Restricciones tipo (a): Reglas que refuerzan posiciones dominantes o limitan la entrada..	73
6.4.1.1.	Restricciones relativas a la entrada y a la expansión	73
6.4.1.2.	Requisitos innecesarios para la renovación de títulos habilitantes	78
6.4.2.	Restricciones tipo (b): Reglas que favorecen comportamientos colusivos o incrementan los costos de competir en el mercado	79
6.4.2.1.	Restricciones en el tipo de productos/servicios que se pueden vender y restricciones relativas al formato de las unidades	79
6.4.3.	Restricciones tipo (c): Reglas que establecen tratos discriminatorios, distorsionan las condiciones de igualdad o protegen intereses creados.....	83
6.4.3.1.	Aplicación discrecional de regulaciones.....	83
6.5.	Problemática actual del servicio de comercio en Tabasco como resultado de la regulación..	84
6.6.	Recomendaciones para la modificación de estas regulaciones	85
VII.	Aplicación de la metodología de análisis a las regulaciones de Tabasco: Identificación y evaluación de regulaciones anticompetitivas en el sector transporte.....	87
7.1.	Racionalidad y características de la regulación en el sector transporte	87
7.2.	Caracterización de los mercados de transporte y posibilidad de introducir competencia en segmentos específicos.....	89
7.3.	Tipología de regulaciones restrictivas a la competencia en el sector Transporte	94
7.4.	Nivel de restricción a la competencia de las regulaciones de Tabasco.....	96
7.5.	Análisis detallado de regulaciones del sector transporte en Tabasco.....	101
7.5.1.	Reglas que refuerzan posiciones dominantes o limitan la entrada.....	105
7.5.1.1.	Existencia de derechos monopólicos y restricciones absolutas a la entrada.....	105
7.5.1.2.	Restricciones relativas a la entrada y a la expansión	105
7.5.2.	Reglas que favorecen comportamientos colusivos o incrementan los costos de competir en el mercado.....	107
7.5.2.1.	Control de precios.....	107
7.5.2.2.	Reglas que facilitan la cartelización entre competidores	109
7.5.3.	Reglas que establecen tratos discriminatorios, distorsionan las condiciones de igualdad o protegen intereses creados	109
7.5.3.1.	Aplicación discriminatoria de regulaciones.....	109

7.5.3.2.	Aplicación discrecional de regulaciones	110
7.5.3.3.	Neutralidad competitiva/participación directa del estado en la provisión del servicio .	111
7.6.	Problemática actual del servicio de transporte en Tabasco como resultado de la regulación restrictiva.....	112
7.7.	Recomendaciones para la modificación de estas regulaciones	116
VIII.	Aplicación de la metodología de análisis a las regulaciones de Tabasco: Identificación y evaluación de regulaciones que podrían limitar la competencia en el sector de fondos públicos	118
8.1.	Introducción y aspectos clave para la competencia en las normas de fondos públicos	118
8.2.	Tipología de reglas de fondos públicos que no son propicias para la competencia.....	120
8.3.	Análisis detallado de reglas de fondos públicos que no son propicias para la competencia.	121
8.4.	Problemática actual de los fondos públicos en Tabasco como resultado de reglas que no son propicias para la competencia.....	125
8.5.	Identificación de áreas prioritarias de mejora	128
	Conclusiones	130
	Recomendaciones	133
	Bibliografía	142
	ANEXO 1	145

Listado de Gráficos

Gráfico 1.	Metodología para identificar, clasificar y priorizar oportunidades de mejora regulatoria para la competencia	13
Gráfico 2.	Regulaciones sectoriales con potenciales efectos restrictivos sobre la competencia.....	14
Gráfico 3.	Análisis de regulaciones anticompetitivas en el sector comercio	16
Gráfico 4.	Análisis de regulaciones anticompetitivas en el sector transporte	19
Gráfico 5.	Áreas de intervención de las políticas de competencia.....	34
Gráfico 6.	Etapas de análisis para la identificación y modificación de regulaciones que afectan la competencia	46
Gráfico 7.	Regulaciones sectoriales con potenciales efectos restrictivos sobre la competencia.....	50
Gráfico 8.	Sector Comercio: Valor Agregado Bruto	56
Gráfico 9.	Sector Transporte: Valor Agregado Bruto.....	57
Gráfico 10.	Indicadores de actividad del sector transporte en Tabasco: venta de vehículos nuevos	57
Gráfico 11.	Indicadores de actividad del sector transporte en Tabasco: venta de camiones nuevos	57
Gráfico 12.	Tamaños de la flota vehicular de carga en Tabasco en relación a otras Entidades Federativas con características similares.....	58

Gráfico 13. Tamaño de las flota vehicular de pasajeros en Tabasco en relación a otras Entidades Federativas con características similares 1/	58
Gráfico 14. Gasto público de Tabasco en relación a otras Entidades Federativas con características similares	61
Gráfico 15. Transferencias, asignaciones y subsidios de Tabasco en relación a otras Entidades Federativas con características similares.....	61
Gráfico 16. Análisis de regulaciones anticompetitivas en el sector comercio	68
Gráfico 17. Análisis de regulaciones que restringen la competencia en el sector Comercio-categorías específicas	69
Gráfico 18. Ventas netas al por menor de la Ciudad de México y la ciudad de Durango.....	81
Gráfico 19. Análisis de regulaciones anticompetitivas en el sector transporte	97
Gráfico 20. Análisis de regulaciones que restringen la competencia en el sector Transporte-categorías específicas	98
Gráfico 21. Clasificación de los servicios de transporte del Estado de Tabasco	102
Gráfico 22. Unidades de transporte de pasajeros en relación a la población en Tabasco	114
Gráfico 23. Unidades de transporte de carga y actividad económica por Municipalidad en el Estado de Tabasco 1/	115
Gráfico 24. Unidades de transporte de carga por cada mil habitantes	115
Gráfico 25. Unidades de transporte de carga y evolución del PBI del Estado de Tabasco.....	116
Gráfico 27. Gasto de capital del Estado de Tabasco en relación a otras Entidades Federativas.....	127
Gráfico 28. Índice de Competitividad Global e Índice de Infraestructura del Estado de Tabasco en relación a otras Entidades Federativas 1/	127

Listado de Boxes

Box 1. Líneas matrices del plan de remoción de regulaciones anticompetitivas en Australia.....	40
Box 2. Lista de Verificación del Impacto Competitivo OCDE	41
Box 3. Lista de Verificación del Impacto Competitivo COFEMER-COFECE	44
Box 4. Metodología usada por la Comisión Europea para identificación de sectores sujetos al monitoreo de mercados	48
Box 5. Criterios utilizados por DFID para identificación de sectores clave para análisis de competencia	48
Box 6. Experiencia internacional en las regulaciones de horario.	79
Box 7. Experiencia internacional en la regulación de servicios de taxi	92
Box 8. Experiencia del Reino Unido en la regulación de servicios de taxi	93

Listado de Tablas

Tabla 1. Lista de oportunidades de reformas prioritarias.....	25
Tabla 2. Resumen de la regulación en los distintos segmentos del sector de transporte	103
Tabla 3. Lista de oportunidades de reformas prioritarias.....	134

Agradecimientos

Este informe ha sido elaborado en el marco del Acuerdo de Cooperación Técnica suscrito entre la Secretaría de Desarrollo Económico y Turismo del Estado de Tabasco de los Estados Unidos de México y el Grupo Banco Mundial con el objetivo de identificar las barreras a la competencia en regulaciones a nivel subnacional. Este informe es resultado de un trabajo conjunto entre el equipo Global de Políticas de Competencia, el equipo de la Práctica Global de Comercio y Competitividad de la Región de América Latina y el Caribe así como el equipo de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER).

Este reporte ha sido elaborado por Martha Martínez Licetti (*Senior Economist*, Competition Policy Global Lead), Lucía Villarán Elías (*Competition Specialist*) y Tanja K. Goodwin (*Private Sector Development Specialist*). John Anderson (*Economist*) prestó una significativa colaboración para la realización del proyecto, tanto en las misiones de trabajo como en las investigaciones iniciales para la elaboración del presente informe. Alejandro Falla (Consultor), Jorge Piernas (Consultor), y Francisco Marcos (Consultor) participaron en la revisión de regulaciones específicas en el Estado de Tabasco que sirvieron como insumo para la elaboración de este informe. Karina Rodríguez (Consultora) dio valioso apoyo de investigación. El equipo agradece los comentarios recibidos de los peer-reviewers por Tania Begazo (*Senior Economist*), Roberto Echandi (*Senior Private Sector Development Specialist*) y Ernesto-Franco Temple (*Operations Officer*).

El equipo agradece los valiosos comentarios técnicos y la guía estratégica de Marialisa Motta (*Regional Manager, Trade and Competitiveness Global Practice*) y Eva Gutiérrez (*Program Leader* para México y Colombia), así como la guía de José Guilherme Reis (*Manager for Trade and Competition, Trade and Competitiveness Global Practice*) y Gerardo Corrochano (*Country Director*).

Finalmente, el equipo de trabajo de la COFEMER encabezado por su anterior Director General, el Mtro. Virgilio Andrade Martínez, prestó colaboración fundamental para la realización de este proyecto y la elaboración de este informe. En particular, la Coordinación General de Proyectos Especiales, a cargo de David Samadi Castilla y su equipo de trabajo conformado por José Daniel Jiménez Ibañez, Eric González Ticó y Mauricio Escalera Franco, aportó información y sugerencias claves para este informe, y acompañó en todo momento al equipo del Grupo Banco Mundial en las misiones de trabajo al Estado de Tabasco. En estas misiones se recolectó información relevante sobre los sectores económicos analizados y se realizaron entrevistas con diversas entidades del sector público y privado, las mismas que han sido utilizadas para la elaboración de este informe.

La versión pública de este informe ha sido elaborada con el propósito de proteger información de carácter confidencial entregada por el Estado de Tabasco en el marco de la realización del Estudio.

Este trabajo ha sido apoyado por el Programa Regional *Strengthening the Investment Climate in Latin America and the Caribbean*, financiado por *Global Affairs Canada*.

Resumen Ejecutivo

Este informe aplica para el Estado de Tabasco la metodología desarrollada y aplicada en otras jurisdicciones por el Grupo Banco Mundial incluida en el *Markets and Competition Policy Assessment Tool (MCPAT)*, que identifica y prioriza oportunidades de mejora en la regulación sub-nacional y su aplicación, con el objetivo de fomentar el crecimiento y la productividad vía mayor competencia económica en los mercados.

La regulación del mercado y su relación con competencia

La competencia económica en los mercados es un factor central para el crecimiento económico y de la productividad de las empresas.^{1 2} La competencia promueve que las firmas operen eficientemente, asegura que las empresas puedan interactuar en igualdad de condiciones e incentiva las nuevas iniciativas de negocio. En estas condiciones, actores invierten e innovan, reducen precios y mejoran la calidad para incrementar su participación en el mercado. Estos resultados de mercado determinan el crecimiento de la economía y finalmente el bienestar de la población.

La regulación del mercado y su aplicación tiene un rol decisivo en el adecuado funcionamiento del mercado. La regulación del mercado consiste en reglas aplicadas por el gobierno para influenciar el comportamiento de agentes económicos – como es la entrada al mercado, la inversión, el comercio, entre otros - y, en consecuencia, la actividad económica. El gobierno impone estas reglas para lograr un mayor nivel de eficiencia en casos de poder de mercado, externalidades, problemas de coordinación y asimetrías de información. Otros objetivos políticos como equidad, consideraciones redistributivas y escasez también pueden justificar regulación.

Sin embargo, la regulación puede tener la consecuencia indeseada de reducir el nivel de competencia o distorsionarla. En algunas circunstancias no existe una razón válida u objetivo de política pública que justifique la existencia de regulación. En otros casos, el marco legal existente ya ofrece una solución para el problema de interés público que se trata de resolver a través de la imposición de regulación. Muchas veces también el instrumento regulatorio utilizado no es el adecuado para lograr el objetivo regulatorio deseado. En todos estos escenarios es fundamental determinar si una regulación que crea distorsiones de la competencia es la herramienta más adecuada para alcanzar el objetivo deseado. Incluso cuando la regulación específica atiende un objetivo de política pública válido, corresponde a las autoridades evaluar si existen otras alternativas regulatorias para cumplir el mismo objetivo imponiendo menores restricciones a la competencia.

La experiencia internacional ilustra los importantes efectos nocivos de regulaciones anticompetitivas y las ganancias de productividad y eficiencia que se pueden alcanzar con reformas pro-competitivas. En el caso del sector del comercio minorista en Italia, las barreras de entrada impuestas a la entrada de nuevos agentes en este sector resultaron en una menor productividad, mayores precios y menores

¹ En adelante, por competencia se entenderá competencia económica.

² Licetti y Kitzmuller (2012), *Competition Policy: Encouraging Thriving Markets for Development*, Banco Mundial.

inversiones en innovación.³ En Estados Unidos, la desregulación de horarios de apertura en el sector del comercio minorista generó un incremento de 5% en los niveles de empleo y de entre 5-11% en los ingresos. En India, la apertura del mercado a la competencia en el sector minorista generó un incremento de la productividad laboral de hasta 87%. En Tailandia, la eliminación de restricciones a los controles de precios en el mercado de transporte generó una reducción de 30% en los costos logísticos en la ruta Bangkok–Vientián.⁴ En España, la aplicación de restricciones respecto del formato y ubicación de establecimientos comerciales, que tenían el objetivo de lograr una ciudad compacta y evitar desplazamientos costosos para los consumidores, tuvo el efecto contrario. Así, dadas las dificultades de encontrar terrenos disponibles a precio razonable, los establecimientos se vieron obligados a desplazarse a otros lugares más lejanos de sus consumidores objetivo y la reforma incluso generó un impacto negativo sobre el desarrollo y la supervivencia de pequeños comerciantes.⁵

Las regulaciones restrictivas de la competencia en México y su incidencia a nivel sub-nacional

A pesar de que se han realizado significativos avances en mejorar el marco legal de competencia y en introducir principios de competencia en las regulaciones sectoriales, muchos mercados en México no funcionan adecuadamente y no gozan plenamente de los beneficios asociados a la competencia. México se ubica detrás de otros países de similar tamaño en términos de los indicadores de competencia en los mercados y aplicación de las políticas de competencia, lo que limita que este país pueda acercarse a su máximo nivel de competitividad y potencial de crecimiento.⁶ Los consumidores de bajos ingresos son los más afectados por la existencia de mercados concentrados. Se ha encontrado que el ejercicio de poder de mercado en ciertos segmentos de la economía mexicana incrementa hasta en 40% el precio de bienes y servicios que representan el 7% del gasto de los hogares más pobres de México, y este incremento de precios reduce el bienestar de estos hogares en aproximadamente 20%.⁷

Las normas que restringen la competencia y por ende, afectan a los consumidores son muy frecuentes a nivel sub-nacional en México. En México, dada su estructura de Estado Federal, distintos niveles de gobierno tienen competencias normativas en sectores claves. Así, el artículo 115 Constitucional establece competencias de los Estados y Municipios para establecer regulación en sectores tales como transporte, comercio, agricultura, planeamiento urbano, zonificación, entre otros. Muchas de estas competencias son compartidas entre los diferentes niveles de gobierno. Una evaluación preliminar ha demostrado que las normas que restringen la competencia y por ende, afectan a los consumidores, son muy frecuentes a nivel

³ Francisco Marcos, *Competition and regulation in retail industry: rules, their impact in competition and relevant antitrust cases on supermarkets' conduct*, IE Law School, Madrid.

⁴ Arnold (2005), *Trade and Transport Facilitation in Laos*, Washington, DC: World Bank.

⁵ Autoritat Catalana de la Competencia (2012), *Efectos del carácter restrictivo de la normativa comercial sobre la competitividad de la economía catalana, 1997-2012*.

⁶ Banco Mundial (2013), *Towards a more competitive business environment, Mexico Policy Notes*.

⁷ Urzúa (2009). *Distributive and Regional Effects of Monopoly Power*. EGAP Working Paper 2009-04, Tecnológico de Monterrey, Ciudad de México.

sub-nacional en México en sectores como producción de maíz y tortillas, comercialización de combustibles, procesos de licencia para el transporte de pasajeros o servicios profesionales, entre otros.⁸

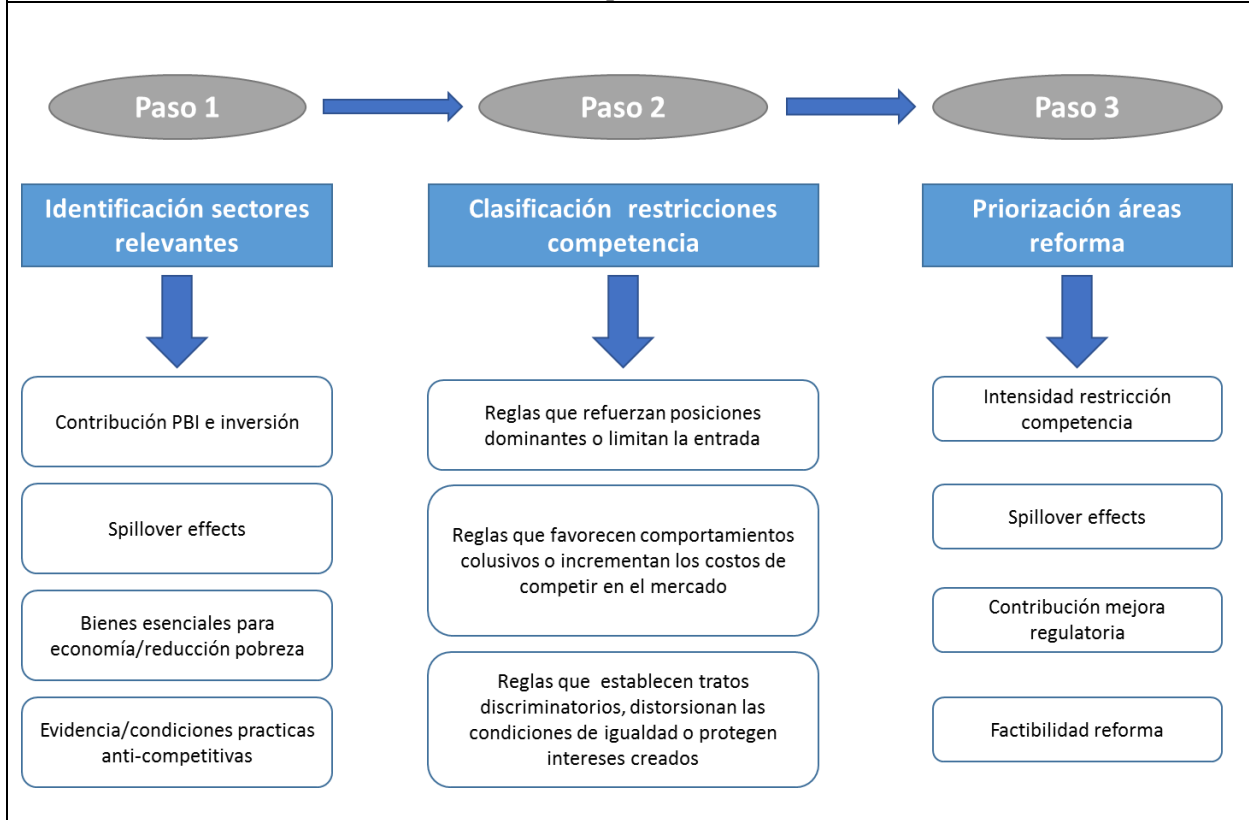
Marco de análisis para evaluar regulaciones sub-nacionales que puedan afectar la competencia en sectores económicos específicos

La metodología del Grupo Banco Mundial aplicada en este informe identifica y propone reformas regulatorias prioritarias para mejorar el crecimiento económico en sectores clave en el Estado de Tabasco a través de mayor competencia. En particular, el informe identifica regulaciones (a) en los sectores claves para la economía de Tabasco, (b) que afectan de forma significativa la competencia en estos sectores y (c) respecto de las cuales existen alternativas regulatorias menos distorsionantes a la competencia para lograr el objetivo de política pública deseado (Gráfico 1).

- (a) Para identificar los sectores que serán materia de una evaluación de competencia, la metodología se centra en los sectores que están bajo competencia estatal y luego considera criterios como la contribución al PBI, la generación de insumos esenciales para otros sectores, y deficiencias en el funcionamiento de sus mercados, entre otros.
- (b) Para clasificar regulaciones sub-nacionales en función a su nivel de restricción a la competencia, se identifican regulaciones en sectores específicos que restringen el número de firmas o la inversión privada (“Tipo A”), de precios u otras variables de mercado que incrementan los riesgos de negocios o facilitan comportamientos anticompetitivos (“Tipo B”), y que establecen tratos discriminatorias contra ciertas firmas o reglas discrecionales (“Tipo C”) (ver Gráfico 2).
- (c) Para priorizar áreas de reforma se toma en consideración el esperado efecto de la reforma sobre la competencia y por ende el desempeño del sector así como su efecto sobre otros sectores de la economía y la factibilidad de la reforma, entre otros.

⁸ Se ha encontrado que el ejercicio de poder de mercado en ciertos segmentos de la economía mexicana incrementa hasta en 40% el precio de bienes y servicios que representan el 7% del gasto de los hogares más pobres de México, y este incremento de precios reduce el bienestar de estos hogares en aproximadamente 20%.

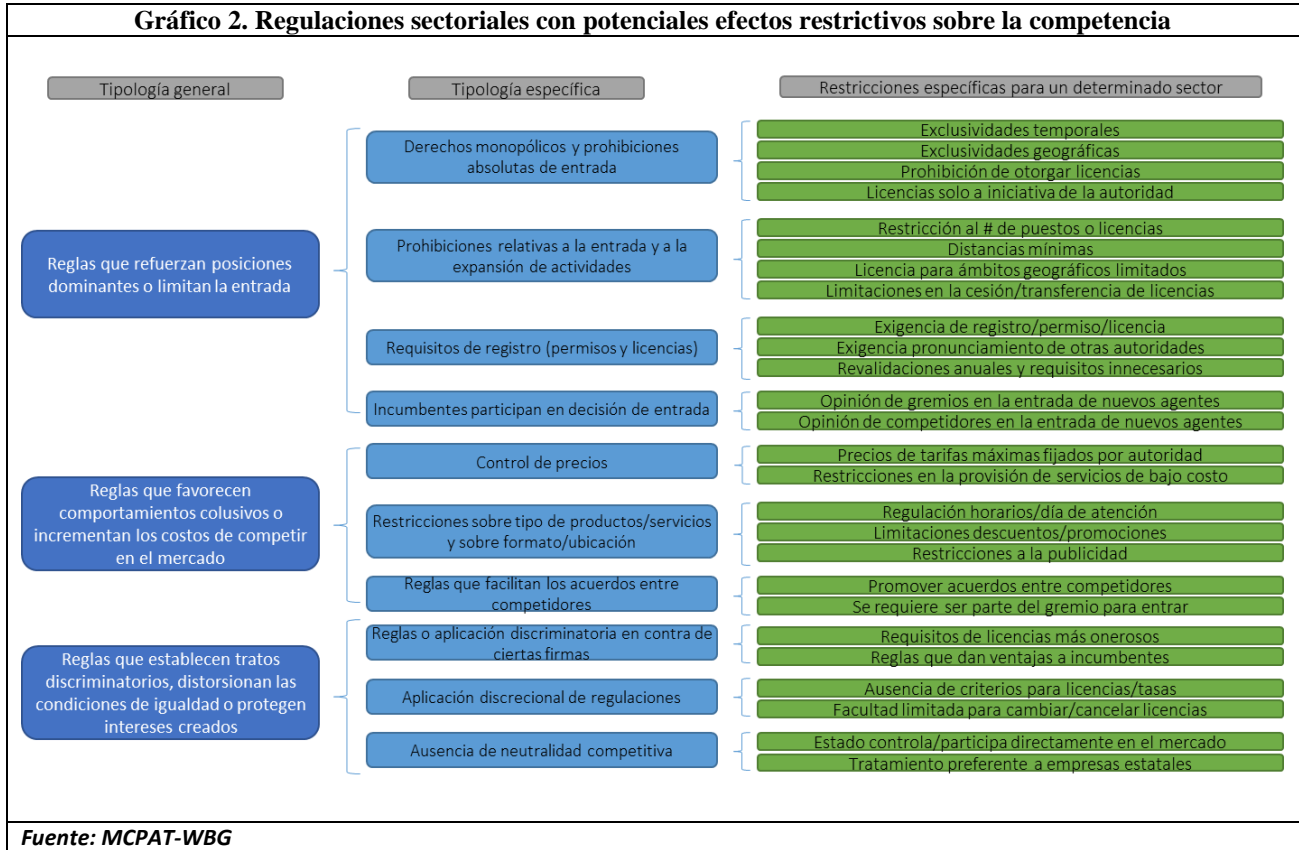
Gráfico 1. Metodología para identificar, clasificar y priorizar oportunidades de mejora regulatoria para la competencia



Fuente: MCPAT-WBG

Este marco de análisis incorpora aportes metodológicos de diversas fuentes como la OCDE y DfiD y ha tomado en cuenta también el Listado de Verificación Competitiva utilizado por la COFEMER y la COFECE.⁹ La metodología del Grupo Banco Mundial sin embargo se diferencia en su enfoque de aplicación práctica, al clasificar y ponderar las regulaciones por su efecto sobre la competencia con un enfoque sectorial de las regulaciones a nivel sub-nacional en México. Asimismo, permite detectar aspectos de mejora en la aplicación práctica de las regulaciones. Finalmente, es una herramienta que permite monitorear la relevancia de las reformas implementadas en cuanto a su nivel de afectación de la competencia en sectores claves del Estado de Tabasco.

⁹ Comisión Federal de Competencia Económica, autoridad de competencia en México.

Gráfico 2. Regulaciones sectoriales con potenciales efectos restrictivos sobre la competencia


Fuente: MCPAT-WBG

Identificación de Sectores Relevantes

El sector de comercio fue elegido dada su relevancia para la prosperidad compartida y su importancia para otros sectores de la economía.¹⁰ Siguiendo los criterios arriba mencionados, el sector de comercio fue elegido por (i) su provisión de bienes o servicios esenciales para la economía, que representan un alto porcentaje del gasto del consumidor y cuya mejora contribuye al objetivo de reducción de la pobreza y por (ii) su incidencia directa en otros sectores (*spillover effects*), en particular el de turismo. Además, existen indicios que este sector presenta deficiencias en el funcionamiento de sus mercados lo que estaría reflejado en una caída en el crecimiento de su valor agregado bruto en comparación con la evolución a nivel nacional. El análisis del sector comercio se centra en las regulaciones del Municipio del Centro, por ser el Municipio que concentra el 40% de empresas de Tabasco y por ende engloba la actividad comercial más relevante al interior del Estado.

¹⁰ En adelante, con “sector comercio” se refiere al conjunto de actividades de comercio minorista en establecimientos especializados y no-especializados según la categoría G 47 de la *Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las Actividades Económicas* (CIIU o ISIC, por sus siglas en inglés). Salvo en casos particulares e indicados explícitamente, las restricciones son transversales a los distintos segmentos del sector.

El sector de transporte fue escogido dado que genera insumos esenciales para la economía y su bajo desempeño en cuanto a calidad y precios del servicio.¹¹ Siguiendo los criterios arriba mencionados, el sector de comercio fue elegido por (i) su generación de insumos esenciales que tienen incidencia directa en otros sectores (*spillover effects*) y (ii) el hecho que el sector presenta significativas deficiencias en el funcionamiento de sus mercados debido a factores tales como la baja productividad, la existencia de pocas firmas o un número excesivo de las mismas, precios elevados o deficiencias en la calidad de los productos o servicios ofrecidos.

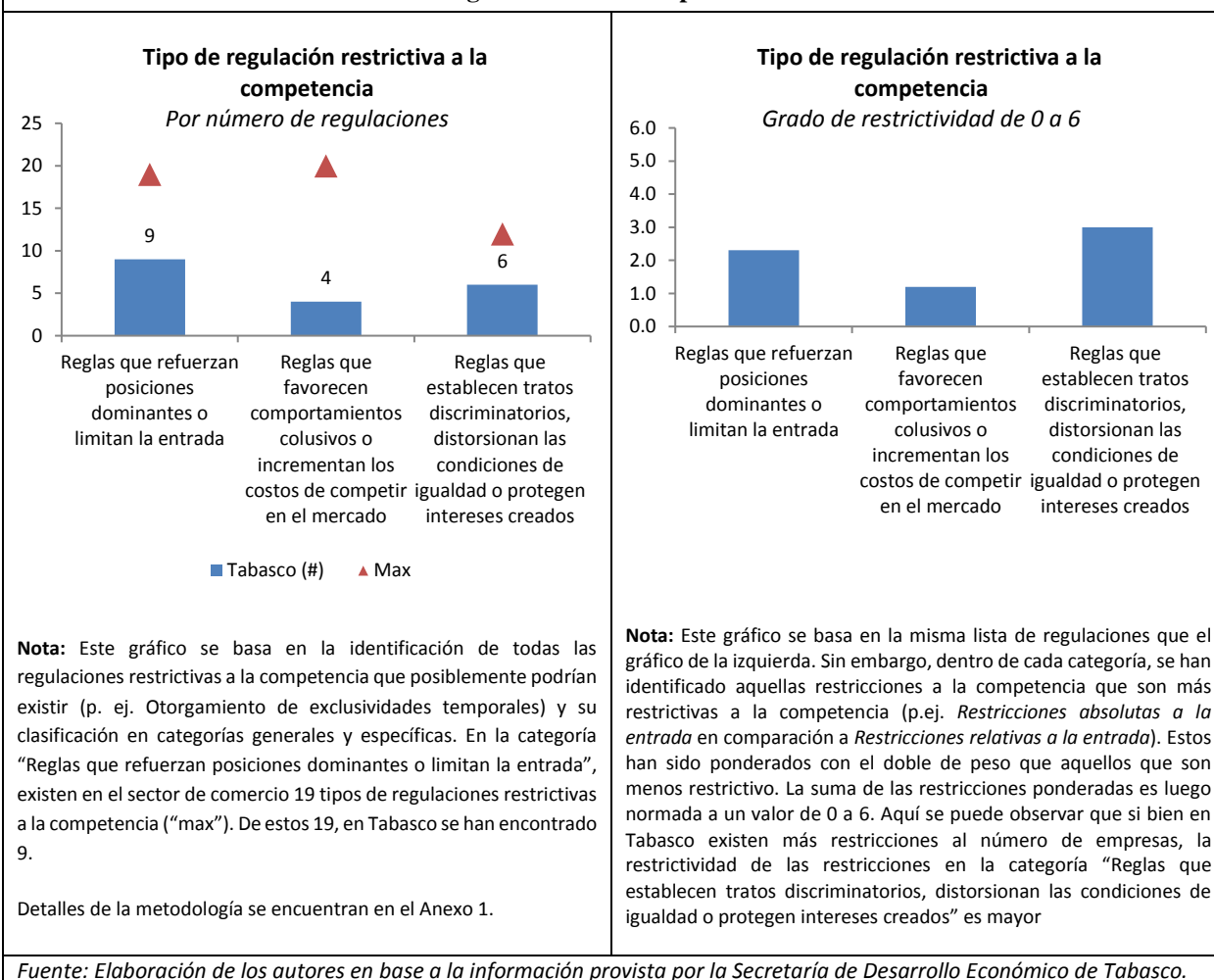
Finalmente, el sector de fondos públicos fue elegido por su importancia en términos de recursos asignados en relación a la actividad económica del estado y la potencialidad de efectos adverso sobre la igualdad de condiciones en el mercado. Siguiendo los criterios arriba mencionados, el sector de comercio fue elegido por (i) su tamaño significativo en relación al PBI y (ii) la potencialidad de efectos anti-competitivos que pueden crear barreras para el desarrollo del sector privado y la asignación eficiente de recursos. El informe evalúa las normas relativas a los fondos públicos, en atención a que montos importantes de recursos (**sobrepasando 300 millones de pesos**) estarían siendo asignados a través de estos fondos **sin adecuados mecanismos de transparencia que permitan a todos los potenciales beneficiarios conocer la disponibilidad de los fondos, las condiciones bajo los cuales estarían otorgados ni los beneficiarios efectivos en periodos anteriores.** Considerando que estos recursos frecuentemente se otorgan a empresas individuales, ello podría generar ventajas indebidas a ciertas empresas y potencialmente distorsionar la competencia.

Identificación de regulaciones más restrictivas para la competencia y su impacto

Sector comercio

En el sector de comercio minorista en el Municipio Centro (Villahermosa) se ha encontrado regulaciones que restringen la competencia al establecer restricciones relativas a la entrada y expansión de negocios comerciales (Tipo A), restringir las condiciones de ventas (Tipo B) y al abrir espacio para la aplicación discrecional y/o discriminatoria de reglas en perjuicio de ciertos agentes (Tipo C). Tabasco presenta 19 de los 51 tipos de regulaciones que típicamente pueden afectar la competencia en el sector de comercio minorista. Un análisis más detallado dentro de los tipos de regulaciones anticompetitivas y de su impacto sobre la competencia revela que las normas del Tipo A son las más frecuentes en el sector comercio en Tabasco (**Gráfico 3**).

¹¹ En adelante, con “sector transporte” se refiere al conjunto de actividades de transporte terrestre, ya sea de pasajeros o de carga, según la categoría H 49 de la CIIU. Salvo en casos particulares e indicados explícitamente, las restricciones son transversales a los distintos segmentos del sector.

Gráfico 3. Análisis de regulaciones anticompetitivas en el sector comercio¹²


- A. **Si bien no existen limitaciones absolutas a la entrada de nuevos comerciantes, la regulación impone restricciones relativas a la entrada y expansión con respecto a la construcción de nuevos establecimientos comerciales y a la entrada en mercados públicos.** Contrario a la mejor practica administrativa en otros estados de México, para obtener la licencia municipal de funcionamiento o ampliación, establecimientos de ciertos tamaños y giros comerciales específicos requieren obtener un dictamen otorgado por la autoridad estatal. Este dictamen requiere de pronunciamientos, por ejemplo en materia de protección civil, que se realizan en forma duplicativa tanto a nivel municipal como estatal. La falta de predictibilidad se agrava por la ausencia de plazos determinados para la emisión de estos pronunciamientos.

¹² Para la visualización del número de restricciones y del grado de restrictividad, se presenta un indicador por sector general (p.ej. comercio). Salvo en casos particulares e indicados explícitamente, las restricciones son transversales a los distintos segmentos del sector (p.ej. establecimientos especializados).

- Los costos de permanencia y expansión de los negocios se aumentan por la exigencia de renovación anual de licencias, que se extiende a las licencias especiales de los establecimientos que comercialicen bebidas alcohólicas, a los contratos y autorizaciones de puestos en los mercados colectivos públicos y lonjas. Los comerciantes ambulantes deben solicitar esta renovación mensualmente.
- B. Establecimientos comerciales enfrentan limitaciones para expandir su negocio dado que no pueden abrir durante un horario extendido ni colocar anuncios en inglés.** El horario de apertura está restringido para todos los comercios, con limitaciones específicas para establecimientos que expendan bebidas alcohólicas. Un establecimiento tiene que pedir autorización previa y renovaciones de la autorización periódicas para cualquier aviso promocional. Anuncios dentro de la misma vitrina o de una misma tienda deben tener el mismo material, color y formato; deben contener únicamente el nombre y la actividad principal a qué se dedica el establecimiento y deben ser formulados en español respetando las reglas de gramática. Para supermercados con la práctica frecuente de ofrecer promociones temporales con anuncios llamativos o establecimientos relacionados al sector de turismo internacional esto implica una restricción al desarrollo de estrategias competitivas de negocios.
- C. Nuevos establecimientos comerciales están expuestos a potenciales decisiones discrecionales o discriminatorias, ya que los procedimientos para las licencias respectivas no están normados y/o no se han establecido criterios objetivos de evaluación.** Todos los establecimientos comerciales requieren de estudios de factibilidad, pero la normatividad no establece los respectivos criterios de evaluación. Establecimientos de mayores tamaños y determinados giros requieren de un Dictamen de Impacto Urbano, sin que existan mecanismos y criterios establecidos para la interacción entre las diversas autoridades municipales y estatales para el otorgamiento de este dictamen. El procedimiento para la obtención de algunas licencias, por ejemplo para antenas e infraestructura de telecomunicaciones, no está regulado en lo absoluto. Dada la significativa desactualización que presenta el programa de desarrollo urbano, frecuentemente se requiere de una autorización para cambio de uso de suelos sin que este procedimiento esté regulado con criterios objetivos, abriendo la puerta para potenciales tratos discriminatorios.

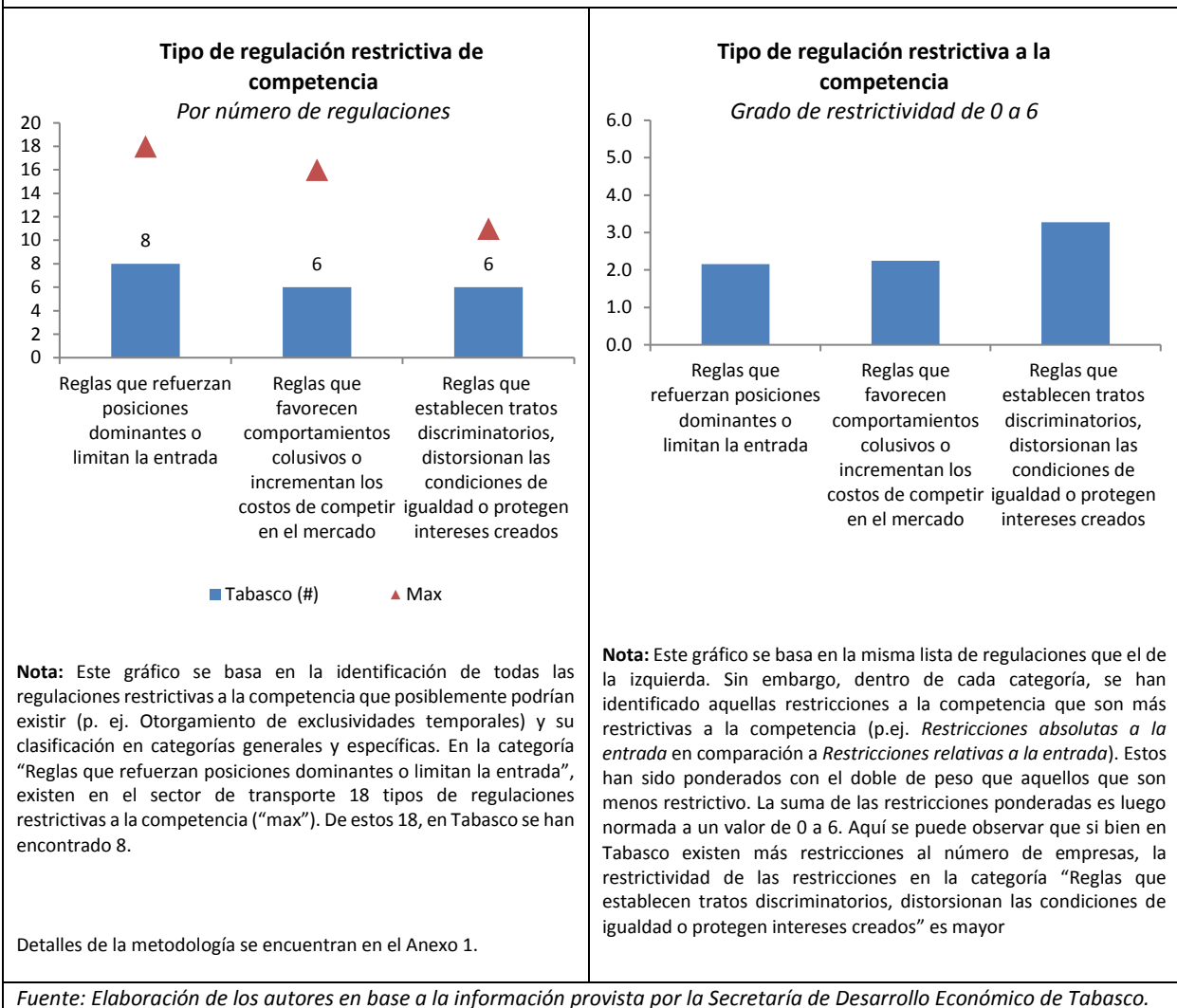
En la práctica, se observa una gran dispersión en la duración y costo de los procedimientos que podría ser consecuencia de las disposiciones que dejan espacio para una aplicación discrecional y/o discriminatoria de la normativa. En el caso del Dictamen de Impacto Urbano, el proceso puede durar desde 1 mes hasta 6 años en casos especialmente complejos. En base a criterios amplios definidos en cada Bando Municipal se cobran tasas por las licencias de funcionamiento sin que estén en la Ley de Ingresos y según información disponible en casos individuales en niveles excesivos.

Es necesario impulsar reformas integrales en el sistema de otorgamiento de licencias para reducir la discrecionalidad. Si bien actualmente existen iniciativas para hacer más transparente y organizar los procedimientos municipales al interior del Municipio del Centro, y algunas modificaciones en la normativa han sido implementadas como resultado de la iniciativa de COFEMER, este esfuerzo requiere ser integrado en una estrategia de mayor alcance que involucre también a los procedimientos de Impacto Urbano y regule de forma transparente y predecible la interacción entre las instancias estatales y municipales.

Asimismo, un cambio en la normativa con respecto al horario de establecimientos comerciales podría generar importantes mejoras en el empleo a través del mecanismo de la competencia. La experiencia internacional y de otros Estados de México demuestra que las regulaciones de horario se han limitado o eliminado en un número importante de países debido a que generan costos económicos significativos. La flexibilización de estas restricciones en Tasmania generó un aumento en el empleo de casi 10%, en Alemania se vio reflejado en una reducción de precios y en Grecia se estima que generaría hasta 30.000 puestos de trabajo.

Transporte

En los distintos segmentos del sector de transporte se ha encontrado regulaciones que restringen la competencia al limitar injustificadamente el número de operadores en el mercado (Tipo A), por facilitar la cartelización (Tipo B) y al discriminar contra ciertos agentes (Tipo C). Tabasco presenta 20 de los 45 tipos de regulaciones que típicamente pueden afectar la competencia en el sector de transporte. Un análisis más detallado dentro de los tipos de regulaciones anticompetitivas y de su impacto sobre la competencia revela que las normas del Tipo A son las más frecuentes en el sector transporte en Tabasco (Gráfico 4).

Gráfico 4. Análisis de regulaciones anticompetitivas en el sector transporte¹³


¹³ Para la visualización del número de restricciones y del grado de restrictividad, se presenta un indicador por sector general (p.ej. transporte). Este indicador toma en cuenta las restricciones en cada segmento (transporte de pasajeros, carga, especializado etc.). La Tabla 2 indica en más detalle la regulación por segmento de transporte.

- A. **Actualmente, la regulación limita el número de actores en el mercado del servicio de transporte terrestre de pasajeros y carga y no asegura competencia por el derecho de operar en el mercado.** La Ley establece que las concesiones para la prestación de servicios públicos de transporte, ya se de carga o de personas, urbana o de larga distancia, no pueden ser otorgadas como resultado de la solicitud de agentes privados. Contrario a la práctica internacional según la cual se le permite a un operador privado solicitar permisos para nuevas rutas o unidades adicionales en rutas establecidas, en Tabasco, corresponde únicamente el Estado declarar la necesidad del servicio y decidir abrir el mercado para la entrada de nuevos agentes para prestar estos servicios. De acuerdo con ello, y dado que no se ha declarado la necesidad de servicio de transporte adicional, actualmente existe una prohibición fáctica para el otorgamiento de concesiones para prestar cualquier servicio de transporte público en el Estado de Tabasco. Una limitación en el número de agentes, que suele establecerse para determinadas rutas urbanas de transporte de pasajeros, típicamente está acompañada de un proceso de asignación competitiva de los derechos de operar. Sin embargo, esto no habría sucedido en Tabasco.
- B. **Por otro lado, la aplicación del marco legal de transporte incluye reglas que podrían fomentar indirectamente la cartelización de competidores e incrementar los riesgos de negocio.** El otorgamiento de concesiones en la práctica se da solo a favor de las uniones de transportistas, y no a personas individuales. En particular, la regulación actual permite la celebración de acuerdos entre competidores en relación con diversos aspectos, incluyendo precios y calidad del servicio. Existen tipos de servicio de transporte (en particular, transporte urbano de pasajeros) en los que acuerdos entre competidores en ciertos aspectos, como medios de pago compartidos, pueden generar un beneficio al consumidor. Sin embargo, sin acotar el ámbito de estos acuerdos, la regulación actual genera incentivos para formar acuerdos que reducen la competencia, como son los acuerdos sobre precios, y por lo tanto el nivel de restricción a la competencia de este tipo de disposiciones es alto. Si bien estándares de calidad pueden ser eficaces en corregir fallas de mercado, cualquier acuerdo sobre modalidades de servicio entre competidores debería ser monitoreado por el ente regulador para evitar que a través de los acuerdos se reduzca el nivel de competencia. Adicionalmente, la regulación tarifaria en Tabasco se aplica para servicios en los que las condiciones del mercado no lo requieran, como es el transporte de pasajeros de largas distancias y el transporte especializado (escolar o turista), impidiendo competencia por una mejor tarifa y generando un riesgo de negocio innecesario.
- C. **Finalmente, la regulación establece tratos discriminatorios en contra de ciertas empresas, limitando la posibilidad de que empresas igualmente o más eficientes puedan proveer servicios de transporte.** En adición a las disposiciones que restringen el otorgamiento de concesiones de transporte por iniciativa de los privados (restricciones tipo A), en caso estas sean otorgadas a iniciativa de la autoridad, la Ley establece una prohibición para que dichas concesiones se otorguen a empresas extranjeras e incluso favorece a aquellas domiciliadas en Tabasco frente a otras domiciliadas en otros Estados. Asimismo, existen una serie de reglas que introducen un alto grado de discrecionalidad en la administración del régimen de concesiones y permisos por parte de la autoridad, tales como la ausencia de criterios para decidir sobre el otorgamiento de una concesión o permiso, para fijar tarifas para los servicios regulados, así como para modificar los términos de las concesiones. Finalmente, la Ley le otorga un beneficio al Estado y a sus empresas frente a

empresas privadas al permitirle acceder a infraestructura de transporte (estaciones terminales que hubieren sido construidas previamente por anteriores concesionarios) sin efectuar las inversiones correspondientes.

En la práctica, se observa que el nivel de competencia en transporte de turistas, de carga y de pasajeros regular es mínimo. Existe un monopolio en el transporte turístico a nivel estatal desde 2005.¹⁴ El servicio público de transporte de carga está provisto por monopolios municipales (uniones de transportistas [y no ha habido entrada o expansión formal de ningún agente desde 2005]). En el transporte de taxi rigen monopolios por zona geográfica.¹⁵ En el 83% de las rutas locales del transporte público de pasajeros del municipio de Centro, la ruta solo está atendida por un concesionario. Según la información disponible, estas rutas no habrían sido asignadas de forma competitiva.

Finalmente, el bajo nivel de competencia se refleja en la oferta reducida y de baja calidad del servicio de transporte en el Estado de Tabasco. La información disponible evidencia importantes fallas de mercado en los segmentos de transporte de pasajeros y de carga: el tamaño de la oferta formal es insuficiente y no corresponde a una demanda diferenciada por zonas geográficas y necesidades del usuario; la tendencia de inversión es decreciente y la mayor parte de la flota vehicular, tanto para servicio de pasajeros como de carga tiene una antigüedad mayor a 10 años. Por su parte, la calidad de servicio es percibida como baja; y existe un alto volumen de oferta informal o desviación de la normativa lo que genera condiciones de congestión y agrava la escasez de recursos para la fiscalización de la normativa. En particular, en el sector de transporte de carga, la oferta formal actual no corresponde al crecimiento de actividad económica de Tabasco. Según la información proporcionada, existen solamente 4 permisos de transporte privado de carga.

Sin perjuicio de las referidas estipulaciones, aún es posible introducir reformas a través del reglamento de la nueva Ley de Transporte, con el objetivo de mejorar el entorno competitivo en el sector transportes del Estado de Tabasco. Lo anterior, tomando en consideración que recientemente se ha promulgado una nueva Ley de Transportes que ha previsto como una de las atribuciones del Ejecutivo del Estado, “Garantizar que en la prestación del servicio de transporte público no se realicen prácticas monopólicas o de competencia desleal”.¹⁶ Se han identificado entonces oportunidades para introducir criterios y principios de competencia tanto en el reglamento como en lineamientos específicos que puedan emitirse de acuerdo con lo siguiente: i) se recomienda modificar la disposición que otorga concesiones de transporte turístico para zonas específicas, ii) se recomienda eliminar las reglas que facilitan la celebración de acuerdos entre competidores respecto de precios y/o estándares de calidad y iii) se recomienda introducir criterios objetivos para el otorgamiento, modificación, renovación y revocación de concesiones y permisos de transporte. (Ver el detalle de las recomendaciones en la Tabla 1).

¹⁴ Si bien la norma restringe autorizaciones de transporte turístico a zonas o jurisdicciones específicas, en el Estado de Tabasco solo se ha otorgado un permiso de transporte turístico desde 2005 y no se cuenta con información sobre una limitación de esta autorización a una zona o jurisdicción específica.

¹⁵ En solo 3 municipios existen 2 operadores (Centro Huimanguillo y Balacán).

¹⁶ Artículo 11 de la Nueva Ley de Transporte.- “*Son atribuciones del Ejecutivo del Estado las siguientes: (...)VII. Garantizar que en la prestación del servicio de transporte público no se realicen prácticas monopólicas o de competencia desleal; y (...)*”

Programas de incentivos y fondos estatales

Las autoridades públicas pueden establecer mecanismos de fomento a través de transferencias de fondos que favorecen a determinados beneficiarios, públicos o privados. Dichas transferencias pueden ser directas, como un subsidio, o indirectas, como una exención del pago de impuestos o programas de incentivos de carácter general. Autoridades de todos los niveles, municipal, estatal, y federal pueden utilizar estos mecanismos para atender diversos objetivos de política pública. Estos mecanismos de fomento e incentivo son comúnmente denominados ayudas estatales.

Las finalidades que persiguen las administraciones públicas mediante el otorgamiento de ayudas estatales pueden resultar atendibles desde una perspectiva de política pública, pero pueden tener un impacto adverso en la dinámica de los mercados. El otorgamiento de ayudas estatales puede suponer un costo de oportunidad para las administraciones públicas que las otorgan, dado que implica una transferencia de escasos recursos públicos, en ocasiones a empresas ineficientes o proyectos fallidos, que podrían ser invertidos en sectores cruciales para la población como la educación o la salud pública. Asimismo, el otorgamiento de ayudas estatales puede conllevar un riesgo de distorsión de la competencia, en la medida que las empresas beneficiarias de ayudas estatales pueden utilizar los recursos públicos para realizar conductas anticompetitivas. Estas conductas pueden adoptar la forma de precios predatorios u otro tipo de conductas destinadas a excluir a competidores presentes, o evitar la entrada de competidores potenciales. Por último, el otorgamiento de ayudas estatales puede generar dinámicas nocivas para la economía. En concreto, se ha observado que en un contexto en el que las empresas perciben que, en caso de dificultad, recibirán ayudas estatales, éstas tienen más incentivos para realizar proyectos arriesgados o para adoptar políticas de gerencia más laxas, menos eficientes.

En los programas de incentivos y fondos estatales en Tabasco se ha encontrado principalmente reglas que reducen o distorsionan la competencia y reglas que discriminan contra ciertos agentes.

- i. Los recursos públicos son asignados sin un mecanismo competitivo ni definición o monitoreo del objetivo del fondo público, asignando ventajas indebidas a ciertos agentes en el mercado.** Los distintos programas de apoyo persiguen objetivos genéricos y no referenciados con precisión a fallas de mercado o razones de equidad. Los criterios adoptados para priorizar los proyectos subvencionables no tienen en cuenta la situación de competencia en los mercados afectados ni el impacto de la ayuda en los mismos.
- ii. Los recursos públicos estarían siendo asignados a empresas de sectores específicos, sin transparencia en la convocatoria, evaluación, asignación o en el uso de los fondos, dejando espacio para favorecer indebidamente a ciertos competidores frente a otros.** Los incentivos no se otorgarían con suficiente publicidad y transparencia. Los programas de apoyo son susceptibles de favorecer a empresas distintas de las empresas beneficiarias directas sin suficiente transparencia. Los incentivos fiscales no están calculados específicamente en términos de su contribución a la inversión inicial de las empresas beneficiarias para instalarse en el Estado, ni especifican gastos subvencionables o intensidades de la ayuda.

En la práctica, los empresarios no tienen acceso a información sistemática acerca de la disponibilidad de recursos, su proceso de asignación, los beneficiarios de los recursos ni los resultados que se han logrado con la asignación de estos recursos. No existe ningún documento accesible al público (en físico o en línea), donde figuren de forma consolidada, transparente e informativa la lista de beneficios que el empresario en Tabasco puede obtener a través de los Fideicomisos u otros mecanismos. No se publican los nombres de los miembros del consejo que decide sobre los recursos, ni su afiliación. El empresario no tiene la posibilidad de saber cuáles son los criterios según los cuales se evalúa una potencial propuesta de financiamiento y ni cuáles han sido proyectos financiados en el pasado.

Según la información disponible, se observa que los recursos públicos están canalizados a través de pocos intermediarios financieros, lo que podría representar un beneficio indebido frente a otros competidores. En el caso del Fideicomiso (FET), el mayor beneficiario de los intermediarios financieros recibe 70 millones MXN, mientras que el segundo y tercer mayor beneficiarios apenas reciben 6 y 5 millones MXN. Estos actores se benefician de una tasa de interés de 1% en comparación con una tasa de 3 y 4% del mercado interbancario.

Parte de los recursos del FET es canalizada a través de instituciones que estarían otorgando financiamiento únicamente a un determinado grupo de empresarios. Los dos intermediarios más grandes son Uniones y únicamente los socios de estas tienen acceso al financiamiento de la FET. Además, el FET actualmente también otorga créditos de manera directa. La tasa de interés blanda del crédito empresarial del FET a su vez podría implicar un beneficio competitivo al microempresario frente a sus competidores. En particular, al inicio de operaciones en el mercado, el costo de financiamiento para un pequeño empresario es un costo principal del negocio.

Actualmente, no se cuenta con evidencia estadística de que este instrumento de ayuda pública esté generando un impacto positivo en los beneficiarios en Tabasco. A la fecha, no se cuenta con ninguna evaluación de impacto de las ayudas sobre productividad o nivel de empleo de las empresas beneficiarias, por lo que no es posible determinar si los efectos positivos esperados y que sustentan el otorgamiento de estas medidas, se han verificado en la práctica.

El FINTAB beneficia a un número reducido de empresas y carece de procesos transparentes y competitivos de solicitud, evaluación e asignación de recursos. En el FINTAB, se otorgan principalmente financiamientos a proyectos o empresas individuales, con un límite de 2 millones MXN. A la fecha, no se cuenta con información acerca del proceso de selección de los proyectos de financiamiento y los criterios de evaluación considerados.

Ante esta situación, se propone introducir una serie de reglas prácticas para el otorgamiento de fondos estatales y de beneficios fiscales, basados en la experiencia de regulaciones de competencia y regulaciones pro-competitivas vigentes en jurisdicciones nacionales e internacionales.

- Se recomienda publicar de manera sistemática y transparente todos los beneficios públicos disponibles tanto a través de fondos públicos como incentivos fiscales bajo la Ley de Fomento Económico, así como los beneficios otorgados en el pasado, indicando en cada caso los beneficiarios y su desempeño. Se recomienda aclarar para cada tipo de beneficio público, cuál sería

el canal a través del cual se entregan las solicitudes, quienes constituyen el comité de evaluación y de decisión, cuáles serían las condiciones que la propuesta o solicitud tenga que cumplir para ser evaluada y cuáles serían los criterios de evaluación para determinar la asignación prioritaria de recursos.

- Tanto para el diseño de los diversos instrumentos de beneficios fiscales así como para la evaluación de solicitudes de acceso a dichos beneficios, se recomienda implementar criterios que tomen en cuenta el efecto de la transferencia de recursos públicos a determinados agentes sobre la competencia en el mercado. Se recomienda agregar criterios que recojan, entre otros si todos los agentes de un sector tendrán acceso a los fondos (o solamente miembros de determinada asociación de negocios), si el beneficio se otorga de manera recurrente o por única vez y si el beneficio financiero reduce un costo inicial o un costo variable. Estos criterios podrían ser incorporados por ejemplo en el análisis paramétrico que forma parte de la evaluación de las solicitudes en FIDEET o en la determinación de proyecto estratégicos en el caso del FINTAB.

Recomendaciones de reforma

Como resultado del análisis de la viabilidad e impacto esperado de las reformas, el informe plantea recomendaciones para efectuar reformas clave en los sectores de comercio, transporte y fondos estatales (ver

Tabla 1). Las reformas prioritarias fueron seleccionadas considerando el impacto de la restricción en la competencia, los efectos indirectos que esta restricción puede tener en otros sectores económicos, la viabilidad de realizar las reformas así como la relevancia de las mismas para incrementar la transparencia y la predictibilidad en la gestión administrativa.

Tabla 1. Lista de oportunidades de reformas prioritarias

	Regla que se propone reformar	Grado de restricción a la competencia	Viabilidad de la reforma¹⁷	Efectos indirectos	Norma que requiere ser modificada	Autoridad a cargo de la modificación
	Derechos monopólicos y restricciones absolutas a la entrada					
T R A N S P O R T E	Las concesiones y permisos para todo tipo de transporte (carga o personas) son otorgados solo por iniciativa de la autoridad. Personas físicas y jurídicas carecen de derecho preexistente para la exigencia de su otorgamiento para oferta de servicio con unidades adicionales o en rutas nuevas.	Alto. Restricción total a la iniciativa privada.	Baja. Esta cláusula está incluida en una Ley recientemente promulgada.	Incremento de opciones y reducción de precios para consumidores finales. Reducción de informalidad.	Ley de Transporte del Estado de Tabasco Artículo 70	Secretaría de Transporte del Estado de Tabasco
	Restricciones relativas a la entrada y a la expansión					
	Límites al número de concesiones por persona individual unidades por concesión para todo tipo de transporte.	Medio. Limita la capacidad de expansión de los agentes.	Baja. Esta cláusula está incluida en una Ley recientemente promulgada, en la que se ratifica los números máximos de vehículos permitidos.	Mayor competencia reduciría los precios. Reducción de la informalidad. Administración más eficiente del sistema de concesiones.	Ley de Transporte del Estado de Tabasco Artículo 73, 74	Secretaría de Transporte del Estado de Tabasco
Concesiones para transporte turístico se otorgan para zonas específicas.	Alto. Restringe la oferta de servicios.	Media. Espacio para modificar Reglamento.	Beneficio directo para el sector turismo.	Ley de Transporte del Estado de Tabasco Artículo 17	Secretaría de Transporte del Estado de Tabasco	

¹⁷ Este criterio toma en consideración el rango legal de la norma (la viabilidad de modificar reglamentos es más alta que la de modificar leyes reglamentos son más sencillos de modificar que las leyes) la voluntad política para realizar la reforma, (por ejemplo, si las modificaciones legales están previstas dentro del plan de acción o de gobierno de las autoridades) así como el nivel de consenso requerido para la reforma específica (por ejemplo, el número y el tipo de actores requeridos).

Reglas que facilitan la cartelización entre competidores					
Promoción de celebración de acuerdos entre competidores respecto a precios y/o estándares de calidad para cada tipo de transporte.	Alto. Reduce incentivos a competir activamente tanto por precios como por calidad del servicio.	Media. Acuerdos ya cuentan con aprobación previa de la autoridad. Espacio para propuestas de reforma vía el Reglamento.	Incremento de opciones y reducción de precios para consumidores finales.	Ley de Transporte del Estado de Tabasco Artículo 130	Secretaría de Transporte del Estado de Tabasco
Aplicación discriminatoria de regulaciones					
Concesiones para prestar servicio de transporte público de personas y de carga sólo pueden ser otorgadas a (i) PN mexicanas que acrediten residencia con por lo menos dos años de anterioridad o (ii) PJ colectivas mexicanas que incluyan en sus estatutos "cláusula de exclusión de extranjeros en los términos de la Ley de inversión extranjera".	Alto. Restringen injustificadamente el acceso al mercado e imponen sobrecostos en los agentes económicos.	Baja. Restricciones se han mantenido en nueva ley recién promulgada.	Favorece condiciones para inversión extranjera en el Estado.	Ley de Transporte del Estado de Tabasco Artículo 73	Secretaría de Transporte del Estado de Tabasco
Cambio de nacionalidad de concesionario como causal de revocación de la concesión.	Alto. Restringen injustificadamente el acceso al mercado e imponen sobrecostos en los agentes económicos.	Baja. Restricciones se han mantenido en nueva ley recién promulgada.	Favorece condiciones para inversión extranjera en el Estado.	Ley de Transporte del Estado de Tabasco Artículo 97	Secretaría de Transporte del Estado de Tabasco
Aplicación discrecional de regulaciones					
Ausencia de criterios objetivos para el otorgamiento, modificación, renovación y revocación de concesiones y permisos de cada tipo de transporte.	Medio. Desincentiva el ingreso de nuevos agentes y genera incertidumbres en los agentes que participan en el mercado afectando su disposición para	Media. Modificaciones favorables en nueva ley recién promulgada, la Secretaría ahora debe establecer "lineamientos" en algunos supuestos.	Reduce posibilidad de actos de corrupción.	La actual Ley de Transportes de Tabasco actualmente no incluye estas disposiciones	Secretaría de Transporte del Estado de Tabasco

		invertir en la mejora de los servicios.	Además, existe espacio para realizar propuestas para la implementación vía el Reglamento y “lineamientos”.			
	Aspectos adicionales	<p>El Reglamento podría prever la obligación general de que la Secretaría ponga en conocimiento del Ejecutivo del Estado cualquier presunta conducta anticompetitiva de la cual tenga conocimiento, sea a través de pruebas directas o por medio de indicios, para que este, en cumplimiento de sus atribuciones establecidas por el numeral VII. del artículo 11 de la Nueva Ley, notifique a la Autoridad de Competencia para que realice las investigaciones respectivas.¹⁸</p> <p>Asimismo, el Reglamento debería regular la atribución de la Secretaría para fijar tarifas, sobre la base de criterios técnicos y estableciendo un procedimiento que garantice la transparencia y predictibilidad en el ejercicio de esta atribución.</p>		La Ley de Transportes de Tabasco actualmente no incluye estas disposiciones	Secretaría de Transporte del Estado de Tabasco	
COMERCIO	Restricciones en el tipo de productos/servicios que se pueden vender: regulaciones de horarios					
	Eliminar restricciones de horarios para los establecimientos comerciales que no incluyen la venta de bebidas alcohólicas	Alto. Las restricciones de horario generan reducciones en las ventas de establecimientos comerciales, así como afectan el empleo y la productividad.	Medio. Si bien la regla se encuentra incluida en una norma de rango municipal, estas medidas podrían enfrentar cierta resistencia debido a consideraciones de carácter social	La eliminación de restricciones de horario en la experiencia internacional ha generado incrementos en las ventas, en el número de empleos y un incremento de opciones para los consumidores.	Bando de Policía del Municipio de Centro. Artículo 114.	Municipio de Centro

¹⁸ “Artículo 11 de la Ley.- Son atribuciones del Ejecutivo del Estado las siguientes:

(...)

VII. Garantizar que en la prestación del servicio de transporte público no se realicen prácticas monopólicas o de competencia desleal; y (...)”

Aplicación discrecional de regulaciones: Ausencia de criterios objetivos para otorgamiento de títulos habilitantes					
Programa de Desarrollo Urbano del Municipio de Centro otorga amplios márgenes de discrecionalidad en el otorgamiento de factibilidades y licencias de uso de suelo	Medio Desincentiva el ingreso de nuevos agentes y genera incertidumbres en los agentes que participan en el mercado afectando su disposición para invertir en la mejora de los servicios.	Alta La regla está incluida en un reglamento que está bajo competencia municipal	La entrada de nuevos agentes en el mercado beneficia a los consumidores con más opciones y mejores precios Crea mayor predictibilidad para la entrada de nuevos agentes en el mercado	El Programa de Desarrollo Urbano del Centro de la Población de la Ciudad de Villahermosa y Centros Metropolitanos del Municipio de Centro no incluye actualmente estos criterios	Municipio de Centro
Establecer normativamente criterios específicos para el otorgamiento de licencias para establecimientos comerciales y reducir discrecionalidad en estudios de factibilidad		Alta La regla está incluida en un reglamento que está bajo competencia municipal	Crea mayor transparencia en la gestión pública	Esta disposición no existe en la actualidad, dado que el Municipio del Centro no cuenta con normativa específica sobre establecimientos comerciales. La regulación de actividades comerciales incluida en el Bando de Policía (Artículos 102 y siguientes) no incluye estos criterios	Municipio de Centro
Establecer criterios específicos para el otorgamiento de licencias de uso de suelo, limitando los pronunciamientos de autoridades adicionales		Alta La regla está incluida en un reglamento que está bajo competencia municipal		Estos criterios deberían ser incluidos en el Reglamento de Zonificación del Municipio de Centro.	Municipio de Centro

	Establecer procedimientos de interacción entre autoridades estatales y municipales para tramite de impacto urbano que permitan reducir discrecionalidad en la tramitación de estos procedimientos		Media Algunas de estas reformas requerirían la modificación de normas de rango estatal, lo que puede requerir mayor consenso político		Estos procedimientos podrían incluirse en un memorándum de entendimiento en una directiva administrativa que norma la colaboración entre ambas instancias	Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado de Tabasco Municipio de Centro
	Eliminar el requerimiento de realizar renovaciones anuales para las licencias de establecimientos comerciales		Alta La regla está incluida en un reglamento que está bajo competencia municipal		Artículo 105 del Bando de Policía del Municipio de Centro	Municipio de Centro
	Aspectos adicionales	<p>Se considera importante incluir en la sistematización de la normativa municipal que se está llevando a cabo principios que contribuyan a una gestión más transparente de los procedimientos, así como que permitan reducir la incertidumbre en los ciudadanos respecto de los requisitos que son exigidos en cada uno de los procedimientos. A continuación se plantean sugerencias respecto de los procedimientos a ser incluidos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Privilegio de controles posteriores.- La tramitación de los procedimientos administrativos se sustentará en la aplicación de la fiscalización posterior; reservándose la autoridad administrativa, el derecho de comprobar la veracidad de la información presentada, el cumplimiento de la normatividad sustantiva y aplicar las sanciones pertinentes en caso que la información presentada no sea veraz. ▪ Uniformidad.- La autoridad deberá establecer requisitos similares para trámites similares, garantizando que las excepciones a los principios generales no serán convertidos en la regla general. Toda diferenciación deberá basarse en criterios objetivos debidamente sustentados. ▪ Razonabilidad.- Las decisiones de la autoridad, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines 	Se recomienda incluir estos principios en la norma o reglamento que sistematice la normativa municipal sobre reglas para la apertura de establecimientos comerciales. (De acuerdo con la información proporcionada el Municipio de Centro se encuentra trabajando en esa norma).	Municipio de Centro		

		<p><i>públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.</i></p> <p><i>Asimismo, se propone que a efectos de dotar de mayor certeza jurídica a los administrados respecto de los requisitos que pueden ser exigidos el código único contemple comprender:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <i>1. La descripción clara y taxativa de todos los requisitos exigidos para la realización completa de cada procedimiento.</i> <i>2. Los supuestos en que procede el pago de derechos de tramitación, con indicación de su monto y forma de pago.</i> <i>3. La autoridad competente para resolver en cada instancia del procedimiento, los plazos para resolver y los recursos a interponerse para acceder a ellas.</i> <i>4. Los formularios que sean empleados durante la tramitación del respectivo procedimiento.</i> 				
	Reglas que se propone reformar	Grado de restricción a la competencia	Viabilidad de la reforma¹⁹	Efectos indirectos		
FONDOS PÚBLICOS	<p>No existe un mecanismo de asignación competitiva de los fondos públicos</p> <p>Limitada transparencia en la convocatoria, evaluación, asignación o en el uso de los fondos. Beneficios son asignados a empresas de sectores específicos</p>	Alto. El otorgar ayudas públicas sin evaluar de forma previa la necesidad de otorgar esta ayuda, su potencial impacto en el mercado y la proporcionalidad de los instrumentos utilizados puede	Alta. Las reglas para el otorgamiento de incentivos y asignación de fondos públicos se encuentran prevista en normas de carácter administrativo a cargo de la entidad estatal administradora	<p>Generar mayor transparencia en la gestión de fondos públicos</p> <p>Asignar los recursos públicos a sus usos más valiosos.</p> <p>Generar correcto esquema de incentivos en la</p>	<p>Estos criterios podrían incluirse en la Ley de Fomento Económico del Estado de Tabasco o en una norma reglamentaria o lineamientos que regulen el procedimiento para</p>	<p>Secretaría de Desarrollo Económico y Turismo- Dirección de Financiamiento</p>

¹⁹ Este criterio toma en consideración el rango legal de la norma (los reglamentos son más sencillos de modificar que las leyes) la voluntad política para realizar la reforma, (por ejemplo, si las modificaciones legales están previstas dentro del plan de acción o de gobierno de las autoridades) así como el nivel de consenso requerido para la reforma específica (por ejemplo, el número y el tipo de actores requeridos).

	<p>Ausencia de información acerca de la disponibilidad de recursos, su proceso de asignación, los beneficiarios de los recursos y los resultados obtenidos con estos incentivos</p>	<p>generar el riesgo de un trato discriminatorio. Particularmente, crear el riesgo de otorgar ventajas indebidas a ciertas empresas en el mercado, alterando la dinámica natural de la competencia.</p>	<p>de los fondos, bajo el control de la Secretaría de desarrollo y turismo, contraparte directa del proyecto.</p>	<p>operación de las empresas.</p>	<p>el otorgamiento de fondos públicos.</p> <p>Podrían requerirse también modificaciones en las reglas de operación de los fondos específicos.</p>	
<p>Aspectos adicionales</p>	<p>Se recomienda implementar criterios para la asignación de recursos que tomen en cuenta el efecto de la transferencia de recursos públicos a determinados agentes sobre la competencia en el mercado, dando prioridad a aquellos instrumentos en los cuales se cumplen las siguientes condiciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Todos los agentes de un sector tendrían acceso a los fondos</i> • <i>En caso de que el beneficio sea aplicable para una empresa individual, el mercado tiene un bajo nivel de concentración y el beneficiario individual no tiene poder de mercado</i> • <i>El beneficio se otorga por única vez, durante un tiempo limitado y no de manera recurrente</i> • <i>El beneficio es recuperable</i> • <i>El beneficio financiero reduce un costo inicial en vez de un costo variable</i> <p>Se recomienda revisar en particular el diseño de los diversos instrumentos de beneficios fiscales en función a las distorsiones que causarían en la competencia, basado en una evaluación ex post de las ayudas otorgadas en el pasado. Potenciales evaluaciones del efecto de los beneficios otorgados en Tabasco sobre la competencia podrían incluir:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Analizar el efecto de los beneficios del FET en el desempeño del mayor intermediario de los recursos de FET en</i> 					

		<p><i>comparación con otras (micro-) financieras que operan en Tabasco pero no acceden a los beneficios del FET.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Dado que la mayoría de los beneficios del FET se trasladan únicamente a través de Uniones, se podría evaluar si la membresía en una unión se ha convertido una posible barrera a la entrada en ciertos mercados donde de otro modo resulta difícil conseguir financiamiento inicial.</i> - <i>Analizar si efectivamente todas las empresas de determinado mercado pueden acceder a los beneficios del FIDEET otorgados mediante asociaciones o si asociaciones discriminan contra no-miembros en la asignación de recursos.</i> - <i>Evaluar el poder de mercado de los beneficiarios individuales de recursos del FINTAB antes y después de recibir los recursos y cambios de la estructura del mercado en los que una determinada empresa haya recibido fondos.</i> 		
--	--	---	--	--

I. La importancia y el alcance de las políticas de competencia

1.1. Las dos dimensiones de la política de competencia: leyes de competencia y regulaciones pro-competitivas

La existencia de mercados competitivos constituye un elemento clave en el desarrollo económico. La evidencia empírica en diversos países tales como Kenia, México, Italia, Australia, Reino Unido entre otros, indica que una mayor competencia permite a los países alcanzar mejoras en su desempeño económico e incrementos en productividad que benefician directamente a los consumidores a través de menores precios para bienes y servicios. La competencia genera incentivos para que las empresas operen eficientemente, asegura que las empresas puedan interactuar en igualdad de condiciones y fomenta que se desarrollen iniciativas emprendedoras. Las reformas que contribuyen a abrir los mercados a la competencia y eliminar las regulaciones anticompetitivas, tales como la eliminación de restricciones respecto del número de firmas que pueden operar en un mercado, monopolios legales, control de precios y tratamientos discriminatorios respecto de ciertas firmas, permiten lograr significativas ganancias de eficiencia en la economía.²⁰

La competencia efectiva en los mercados domésticos es un aspecto central para incrementar la competitividad de los países.²¹ Las empresas que enfrentan mayores presiones competitivas tienen mayor probabilidad de introducir nuevos productos en el mercado y en general, de realizar mayores innovaciones de los productos existentes. Por su parte, las empresas normalmente adquieren la mayor parte de sus insumos (por ejemplo, transporte, energía, construcción, así como servicios profesionales y financieros) en los mercados locales. Si estos mercados de insumos presentan limitadas condiciones de competencia los bienes y servicios necesarios para la producción no son ofrecidos a precios competitivos. Como consecuencia de lo anterior, las firmas pueden ser menos competitivas que sus rivales en otros países o regiones.²²

La competencia efectiva en los mercados tiene efectos positivos en la innovación, productividad, inversión extranjera y en el crecimiento económico. Así lo demuestran varios estudios aplicados.²³ Más aun, contar con mercados domésticos competitivos es una condición necesaria para lograr los beneficios del comercio. Al respecto, los tratados multilaterales y bilaterales reconocen la necesidad de garantizar que las prácticas restrictivas del comercio no obstaculicen los efectos positivos del libre comercio.

A pesar de que muchos países en desarrollo han reformado recientemente sus normas comerciales, los mercados en estos países no gozan aun de los beneficios asociados a la competencia. La existencia de mercados poco competitivos o en los que existen distorsiones, reduce las oportunidades de inversión, incrementa los riesgos para los negocios así como los costos de los insumos que son necesarios para competir. Como resultado de ello, se reducen los beneficios asociados a la intervención del sector privado en términos de desarrollo económico y reducción de la pobreza.

En la práctica, diversas políticas e instrumentos regulatorios pueden tener efectos adversos sobre el desarrollo de los mercados. Considerando ello, a fin de garantizar que la competencia pueda operar efectivamente es necesario contar con un conjunto de políticas que la promuevan. En este contexto, la

²⁰ Para un resumen de la literatura, ver: Licetti y Kitzmuller (2012), *Competition Policy: Encouraging Thriving Markets for Development*.

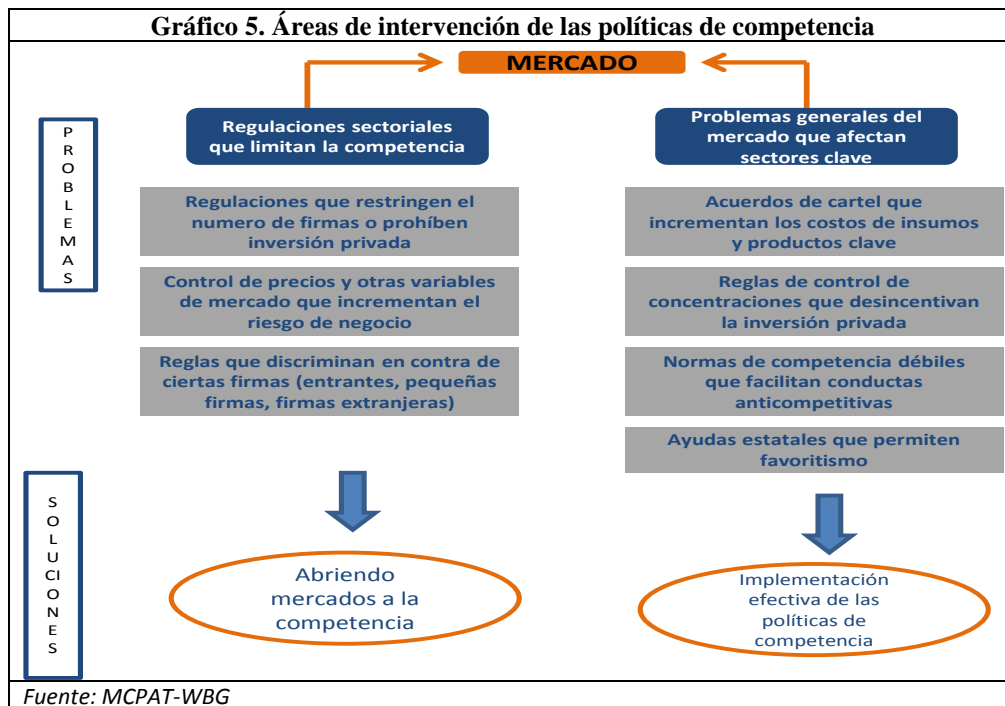
²¹ Ver Hollis (2003), Clougherty y Zhang (2008), Kim y Marion (1997).

²² Ver Barone and Cingano (2011), Bas (2013), Belurava (2012), Francois y Wooton (2010).

²³ Ver Licetti y Kitzmueller (2012), Syverson (2011), Conway et al (2006), Alesina et al. (2006), Australian Productivity Commission (2005), Bloom, Draca y van Reenen (2011), Gorodnichenko, Svejnar, y Terrell (2010).

inclusión de principios de competencia en normas, regulaciones, políticas y prácticas de las agencias gubernamentales es una herramienta muy efectiva para crear y fortalecer el adecuado funcionamiento de los mercados.

Las políticas de competencia son el conjunto de políticas y normas que aseguran que la competencia en el mercado no sea restringida de tal forma que pueda reducir el bienestar económico.²⁴ En términos prácticos, un marco legal pro-competitivo implica contar con medidas que garanticen la libre entrada de las firmas y la rivalidad competitiva, y que al mismo tiempo, permitan la adecuada implementación de las normas de competencia (antitrust). El diagrama que se presenta a continuación incluye los dos ejes esenciales de la política de competencia: regulación pro-competitiva y normas de libre competencia. (Gráfico 5).



El primer mecanismo de intervención del Estado mediante políticas de competencia tiene como objetivo la implementación efectiva de las normas que promueven la libre competencia. La implementación y efectiva aplicación de las normas de competencia (normas destinadas a sancionar los carteles horizontales y el abuso de posición de dominio, reglas para la evaluación de las concentraciones empresariales así como de las ayudas estatales) se encuentra generalmente a cargo de las autoridades de competencia de los respectivos países.

El segundo mecanismo de intervención tiene como objetivo abrir los mercados a la competencia a través de la remoción de barreras específicas a nivel sectorial. Ello implica la eliminación de restricciones regulatorias al número de firmas, a las políticas de control de precios y a las reglas que crean un trato discriminatorio en perjuicio de ciertos competidores. Uno de los componentes más relevantes de un marco de competencia exitoso es que el mismo pueda asegurar que las regulaciones estatales no generen barreras innecesarias para la entrada y expansión de las empresas o no distorsionen la igualdad de

²⁴ Massimo Motta. 2004. *Competition Policy*. Cambridge Books, Cambridge University Press.

condiciones en el mercado, favoreciendo a determinadas empresas. Los gobiernos federales, estatales y locales deberían estar en posición de advertir las consecuencias indeseadas que sus intervenciones regulatorias pueden generar en la competencia, y como consecuencia de ello, promover la implementación de políticas que puedan, complementariamente a lograr sus principales objetivos de política, contribuir a reducir las distorsiones a la competencia.

El presente reporte se enfocará en la segunda forma de intervención de las políticas de competencia. Ello, dado que tiene como objetivo identificar las restricciones a la competencia en la regulación sectorial que afectan el correcto desenvolvimiento de los mercados en sectores económicos claves en el Estado de Tabasco.

1.2. Categorías generales de regulaciones que afectan el correcto funcionamiento de los mercados y el desarrollo de la competencia

A continuación se presenta la clasificación propuesta por el informe para analizar los potenciales efectos restrictivos de la competencia que pueden tener las regulaciones sectoriales. Esta clasificación está basada en el Markets and Competition Policy Assessment Tool (MCPAT) elaborado por el Equipo de Políticas de Competencia del Banco Mundial y es utilizada por el equipo en sus intervenciones en diversos países.²⁵

Regulaciones que restringen el número de firmas en el mercado o la inversión privada. Las restricciones respecto del número de firmas en el mercado son muy comunes, entre otros, en los mercados de agroindustria, comercio minorista y transporte. Este tipo de restricciones se presentan normalmente en la forma de limitaciones absolutas a la entrada, establecimiento de requisitos innecesarios u onerosos, establecimiento de monopolios geográficos, entre otras. Entre las medidas que puedan adoptarse para combatir estas restricciones se encuentran: modificación o eliminación de normas y regulaciones específicas, modificaciones en los procedimientos de otorgamiento de licencias y registro, así como la implementación de regulaciones pro-competitivas tales como reglas de acceso abierto.

Control de precios y otras variables de mercado que incrementan el riesgo de negocios. Incluir en las regulaciones sectoriales reglas que permitan a los agentes realizar prácticas tales como la fijación concertada de precios, el reparto de mercado o imponer barreras para el ingreso de nuevos agentes limita la competencia y su utilización no es necesaria para garantizar el cumplimiento de objetivos de política pública. Sin embargo, este tipo de regulaciones restrictivas son comunes en los mercados de servicios profesionales, transporte y productos farmacéuticos, entre otros.

Reglas que establecen tratos discriminatorios en perjuicio de determinadas empresas. Ciertas regulaciones o la forma en la que las mismas son implementadas por las autoridades sectoriales generan un trato discriminatorio en contra de firmas entrantes, empresas pequeñas o extranjeras. Asimismo, otorgar excesivas facultades discrecionales a las autoridades puede generar espacio para tratamientos discriminatorios entre firmas que compiten en el mercado. Entre las medidas que pueden adoptarse para combatir este tipo de reglas se encuentran la eliminación o modificación de las normas o regulaciones que establecen el trato discriminatorio, manuales de procedimiento y adopción de criterios uniformes, así como la aprobación de procedimientos específicos para el otorgamiento de licencias.

²⁵ En siguientes apartados del informe esta clasificación general será desagregada en categorías específicas en función de las características particulares de los sectores económicos analizados.

1.3. Impactos negativos en competencia de la regulación sectorial: ejemplos de la experiencia internacional

La experiencia internacional y las intervenciones del Equipo de Políticas de Competencia del Grupo del Banco Mundial demuestran que las regulaciones sectoriales afectan negativamente el correcto funcionamiento de los mercados en perjuicio de los consumidores y la productividad. Existen numerosos ejemplos que ponen de manifiesto como las restricciones creadas por las políticas estatales pueden afectar la capacidad de las empresas para competir e innovar. En muchos casos estas restricciones pueden afectar la competencia en una forma mucho más significativa que la falta de implementación de las normas antitrust.

Entre estos ejemplos pueden mencionarse los siguientes:

- **Control de precios y cuotas** que reemplazan las fuerzas del mercado y distorsionan los incentivos para incrementar la productividad en los mercados de granos básicos en Honduras y El Salvador.
- **Regulaciones que otorgan derechos preferenciales de aterrizaje a aerolíneas que han venido operando en el aeropuerto** respecto de nuevos entrantes crean distorsiones en las condiciones de competencia en el mercado, limitan la entrada y reducen las perspectivas para la competencia futura en México.
- **Permitir a los agentes del mercado fijar conjuntamente los precios y decidir respecto de la entrada nuevas empresas** en el mercado afecta la competencia efectiva en mercados clave de servicios no transables. Así, en Colombia y Honduras los colegios profesionales y los representantes de asociaciones de comercio participan en el diseño e implementación de las regulaciones de entrada en el sector de transporte terrestre. Asimismo, en Honduras los precios del transporte de carga son fijados conjuntamente entre los competidores.
- **Establecer mecanismos de controles de precios genera impactos negativos en la productividad y otros efectos perniciosos en la economía.** En Filipinas, el gobierno ha implementado desde hace varias décadas un mecanismo de control de precios del arroz. Esta política ha traído como resultado reducciones en los niveles de productividad, dependencia de los agricultores de los subsidios del gobierno, así como dependencia de las importaciones de este producto. En el caso de Brasil, como resultado de un programa de monitoreo y aprobación de precios de los productos básicos, las firmas se cartelizaron y se volvieron ampliamente ineficientes, obligando al gobierno a aplicar mecanismos de rescate financiero de las empresas para evitar que entraran en bancarrota.
- **Las regulaciones restrictivas a la entrada y el otorgamiento de derechos exclusivos afecta la competencia al nivel de los insumos esenciales para el desarrollo de los negocios.** Así, en países como México y Perú la competencia en los servicios notariales está restringida por regulaciones sectoriales que limitan el número de notarios que pueden prestar servicios en determinadas zonas geográficas. En Costa Rica, los abogados colegiados conservan un significativo número de derechos de exclusividad tales como la facultad de prestar asesoría en materia de leyes locales y extranjeras y derecho internacional, así como de representar a sus clientes ante las cortes y agencias. Por su parte, los contadores colegiados tienen el derecho exclusivo de realizar auditorías, llevar libros contables así como prestar asesoría contable en general.

- **La participación directa del Estado en actividades comerciales distorsiona los incentivos para competir en los mercados locales.** Problemas relativos a la falta de neutralidad competitiva en el rol del estado como empresario que puede desplazar a la inversión privada han sido reportados en Colombia y Brasil.
- **Las restricciones a la entrada y operación de establecimientos comerciales afectan significativamente la competencia en el sector comercio.** Así por ejemplo, en el caso de España, el establecimiento de barreras a la entrada con el fin de proteger a los pequeños comerciantes tuvo un efecto contraproducente al limitar sus incentivos a la especialización y modernización, lo que repercutió negativamente en su desarrollo y supervivencia.²⁶ Asimismo, la aplicación de restricciones respecto del formato y ubicación de los establecimientos, que tenían el objetivo de lograr una ciudad compacta y evitar desplazamientos costosos para los consumidores, tuvieron el efecto contrario. Así, dadas las dificultades de encontrar terrenos disponibles a precio razonable, los establecimientos se vieron obligados a desplazarse a otros lugares más lejanos de sus consumidores objetivo. Lo mismo ha ocurrido en el caso del sector del comercio minorista en Italia, en el que las barreras de entrada impuestas a la entrada de nuevos agentes en este sector resultaron en una menor productividad, mayores precios y menores inversiones en innovación.²⁷

1.4. Impactos positivos en la economía como resultado de la eliminación de regulaciones restrictivas de competencia

Es necesario identificar y remover las principales restricciones a la competencia. Los ejemplos presentados en la sección anterior ponen de manifiesto la importancia de identificar efectivamente los tipos de regulaciones que afectan los mercados, de tal manera de minimizar o neutralizar su impacto en la economía en general.

La eliminación de las restricciones sectoriales tiene un impacto positivo en el desarrollo de los mercados. En Kenia, la eliminación del control de precios en el maíz generó un ahorro para los consumidores de \$10.1 millones de dólares, y la eliminación de la intervención estatal incrementó la disponibilidad de este recurso para dichos consumidores. En Tailandia, la eliminación de restricciones a los controles de precios en el mercado de transporte generó una reducción de 30% en los costos logísticos en la ruta Bangkok–Vientián.²⁸ En India, la apertura del mercado a la competencia en el sector minorista generó un incremento de la productividad laboral de hasta 87%. En Estados Unidos, la desregulación de horarios de apertura en el sector del comercio minorista generó un incremento de 5% en los niveles de empleo y de entre 5-11% en los ingresos.

Estudios empíricos han demostrado que la remoción de regulaciones anticompetitivas tiene un impacto positivo en indicadores macroeconómicos clave. Los indicadores PMR (*Product Market Regulation*) aplicados por la OCDE para medir cuán restrictivas son las regulaciones de mercados de producto y cómo estas pueden afectar las condiciones de competencia en los mercados a nivel de la

²⁶ Autoritat Catalana de la Competencia (2012), *Efectos del carácter restrictivo de la normativa comercial sobre la competitividad de la economía catalana, 1997-2012*.

²⁷ Francisco Marcos, *Competition and regulation in retail industry: rules, their impact in competition and relevant antitrust cases on supermarkets' conduct*, IE Law School, Madrid.

²⁸ John Arnold (2005), *Trade and Transport Facilitation in Laos*, Washington, DC: World Bank.

economía en general, han demostrado que la reducción en los niveles del indicador PMR puede tener efectos positivos en diversos aspectos de la economía, tales como²⁹:

- **Incrementar el PBI per cápita. En Croacia**, la modificación de las regulaciones para alcanzar los estándares fijados por la Unión Europea para el año 2015 en los sectores de energía, telecomunicaciones y transporte puede implicar un incremento del orden del 1.4% al 2.8% en el PBI per cápita.
- **Incrementar el crecimiento de la productividad.** Se ha estimado que en términos generales que un país pueda trasladarse del valor promedio del indicador PMR hacia el nivel óptimo de este indicador incrementaría su crecimiento en la productividad en 1-1.5% por año. Las ganancias acumuladas en productividad en mercados minoristas y de servicios profesionales podrían estar en un rango del 3-13% en un periodo de 7 años.
- **Incrementar los ratios de inversión. En Italia**, se ha estimado que si las regulaciones convergen hacia los estándares establecidos por Estados Unidos, los ratios de inversión se incrementarían en 3.3% desde 6.8% hasta 10.1%.³⁰
- **Incrementar el crecimiento en las exportaciones en las industrias de insumos.** De acuerdo con estimaciones realizadas si en 1998 Francia hubiese modificado su indicador PMR hacia el nivel establecido en el Reino Unido sus exportaciones se hubiesen incrementado en 70% en lugar de 16%, que fue el incremento real.

²⁹ El detalle de la metodología está explicada en Nicoletti et al. (1999) y Conway et al. (2005).

³⁰ Alesina et al. (2005)

II. Aproximaciones para el análisis del impacto de la regulación sectorial en la competencia: Estado de la cuestión

La regulación es una de las herramientas fundamentales del poder formal del Estado. Una buena regulación es fundamental para que las economías funcionen de manera eficiente y cumplan con objetivos sociales y medio ambientales³¹.

La regulación y el establecimiento de reglas pueden tener un profundo impacto en la actividad económica. En años recientes, muchos estados han intentado evaluar los beneficios económicos de la regulación versus sus costos. Sin embargo, el impacto sobre la competencia y la innovación de las regulaciones que crean barreras de entrada o introducen estándares tecnológicos son normalmente ignorados por los gobiernos, dado que estos impactos son normalmente difíciles de cuantificar. Los efectos negativos en competencia y en innovación son los que en el largo plazo pueden tener un impacto más perjudicial para la economía.³²

Dado lo anterior, es clave evaluar adecuadamente el impacto de las regulaciones. Con este propósito, se han diseñado herramientas tales como la Evaluación de Impacto Regulatorio (EIR) o también llamado Análisis de Impacto (AI) que tienen como objetivo informar y apoyar a los responsables de las políticas públicas para que puedan identificar y considerar enfoques regulatorios más eficientes y efectivos, incluyendo también la liberalización (no regulación).³³ Un método para ello es identificar costos y beneficios de la regulación, los medios alternativos y optar por el enfoque que resulte en el mayor beneficio neto para la sociedad. Al año 2010, cerca del 90% de los países de la OCDE y aproximadamente 20 países en desarrollo (con bajo o medio ingreso) estaban aplicando enfoques EIR.³⁴ En México, el análisis de impacto regulatorio se realiza a través de la Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR).

En este contexto, es necesario que los reguladores cuenten con metodologías y herramientas adecuadas para identificar las disposiciones y normas que podrían restringir la competencia. Esta evaluación debería darse idealmente antes de que éstas sean aplicadas, con el fin de mejorarlas y buscar alternativas que mitiguen o compensen el potencial daño al tiempo que se continúe logrando los objetivos de política deseados.

Existe experiencia internacional y lineamientos teóricos en materia de análisis del impacto de la regulación en la dinámica de la competencia. A continuación se presenta en primer lugar la experiencia de Australia, considerada un *leading case* en materia de implementación de un plan nacional articulado para la identificación y eliminación de regulaciones restrictivas de competencia, así como en la implementación de regulaciones pro-competitivas. Posteriormente, se presentan las líneas matrices de los lineamientos de la OCDE en materia de impacto en competencia de las regulaciones sectoriales. Finalmente, y tomando en cuenta dichas experiencias, se plantean los principales criterios incluidos en el marco de análisis propuesto por el presente informe para la evaluación del impacto en competencia de las regulaciones sectoriales.

³¹ OCDE (2012), *Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria*.

³² Vivek Ghosal (2011), *Reforming rules and regulations. Laws, institutions and implementations*.

³³ El término usado en México es Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR).

³⁴ Banco Mundial (2010), *Better Regulation for Growth*.

Australia³⁵

En 1995, el Estado federal y las autoridades estatales y municipales acordaron implementar un plan para remover las barreras a la competencia existentes en la regulación sectorial y fortalecer las regulaciones promotoras de competencia. El plan adoptado propuso a los gobiernos sub-nacionales aplicar principios de competencia al momento de emitir regulaciones, aplicar excepciones a estos principios únicamente por razones de interés público y emitir regulaciones que impongan la mínima carga regulatoria.

La implementación de estas reformas traería como resultado de un incremento en la productividad y como resultado de ello, mayores ingresos estatales por concepto de impuestos. El Gobierno Federal acordó como parte de este plan compartir estos mayores ingresos con los Estados siempre y cuando ellos cumplieran sus compromisos de remoción de barreras a la competencia.

Box 1. Líneas matrices del plan de remoción de regulaciones anticompetitivas en Australia

Australia: Líneas matrices del plan para evaluar y remover barreras anticompetitivas a nivel sub-nacional
<ul style="list-style-type: none">▪ El plan incluyó un programa de revisión de la legislación para evaluar si las regulaciones restrictivas de competencia estaban justificadas por el interés público y determinar los cambios requeridos para reducir su impacto negativo en la competencia. Entre los criterios utilizados para evaluar las restricciones a la competencia se encontraban: (i) los efectos en la entrada o salida de las firmas al mercado; (ii) controles de precios y producción, restricciones en la calidad de los productos, restricción sobre la publicidad y actividades promocionales, incremento de los costos para hacer negocios, así como establecimiento de ventajas competitivas para determinadas firmas.▪ El progreso en la implementación de la reforma fue monitoreado de forma independiente por el Consejo Nacional de Competencia (NCC, por sus siglas en inglés) y los resultados del monitoreo eran reportados al Ministro de Economía, quien realizaba las respectivas transferencias monetarias en los casos en los que los estados y municipalidades cumplían los compromisos asumidos.▪ Los incentivos para implementar efectivamente las reformas acordadas fueron fortalecidos por el hecho de que los incumplimientos eran públicamente reportados y criticados. Además, si NCC reportaba alguna situación de incumplimiento los estados y municipalidades corrían el riesgo de no recibir los pagos del Gobierno Federal. Esta situación contribuyó a que las autoridades estatales realizaran un escrutinio más exhaustivo de las regulaciones anticompetitivas.▪ Los resultados de las reformas implementadas en el marco del acuerdo son ampliamente reconocidos en la experiencia internacional como un caso exitoso en el que a través de la promoción de la competencia, se logró incrementar la competitividad de Australia. Al respecto, la OECD ha señalado que “<i>en la última década del siglo XX, Australia se convirtió en un modelo para otros países de la OECD en términos de la tenacidad y minuciosidad con la cual profundas reformas estructurales fueron propuestas, discutidas, implementadas y supervisadas en prácticamente todos los mercados</i>” (traducción libre).³⁶

OCDE

La OCDE ha establecido una metodología para la evaluación del impacto en competencia de las regulaciones. Esta metodología parte de la premisa que la mayoría de las leyes o regulaciones no tienen un

³⁵ Simon Corden (2009), *Australia's National Competition Policy: Possible implications for Mexico*, CFC- OECD, 2009.

Commonwealth of Australia (2007), *Australian Government National Competition Policy Report 2005-07*.

³⁶ OCDE (2005), *Economic Survey of Australia 2004*, p.11

potencial significativo de dañar la competencia y por ende no requieren de un análisis detallado que podría implicar altos costos.

La primera etapa de análisis plantea una revisión rápida de las regulaciones a través de una “Lista de Verificación del Impacto Competitivo”. Este listado identifica aquellas reglas que potencialmente podrían tener un impacto en competencia. En dicha lista de verificación se observan tres impactos fundamentales: (i) Limitación en el número o variedad de proveedores; (ii) Limitación en la capacidad competitiva de los proveedores y (iii) Reducción de los incentivos de los proveedores para competir vigorosamente.

A continuación se presenta la Lista de Verificación del Impacto Competitivo³⁷:

Box 2. Lista de Verificación del Impacto Competitivo OCDE

Lista de Verificación del impacto competitivo, OECD

Lista de verificación del impacto competitivo para determinar la necesidad de realizar evaluaciones adicionales. Si la propuesta contiene cualquiera de los siguientes tres impactos sería necesario realizar una evaluación de los efectos sobre la competencia:

(1) Limita el número o variedad de proveedores

Es posible que esto suceda si la propuesta:

- Otorga derechos exclusivos a un proveedor para prestar servicios u ofrecer bienes
- Establece un proceso de obtención de licencias, permisos o autorizaciones como requisito para operar
- Limita la capacidad de ciertos tipos de proveedores para prestar un servicio u ofrecer un bien
- Eleva de forma significativa el costo de entrada o de salida para un proveedor
- Crea una barrera geográfica a la capacidad de las empresas de ofrecer bienes o servicios, invertir capital u ofrecer mano de obra

(2) Limita la capacidad competitiva de los proveedores

Es posible que esto suceda si la propuesta:

- Controla o influye substancialmente los precios de bienes o de servicios
- Limita la libertad de los proveedores de promocionar o de comercializar sus bienes o servicios
- Establece normas de calidad de los productos que sean más ventajosas para algunos proveedores que para otros o que superen el nivel que elegiría un gran número de consumidores bien informados.
- Eleva de manera significativa la producción de algunos proveedores con respecto a otros (en especial al tratar a los operadores actuales en el mercado de manera diferente con respecto a los nuevos)

(3) Reduce los incentivos de los proveedores de competir vigorosamente

Es posible que esto suceda si la propuesta:

- Genera un régimen de autorregulación o corregulación
- Exige o fomenta la publicación de información sobre producción, precios, ventas o costos de los proveedores
- Exime la actividad de los proveedores de un grupo o industria en particular de operar bajo los lineamientos de la ley general de competencia
- Reduce la movilidad de los clientes entre proveedores de bienes o prestadores de servicios mediante el incremento

³⁷ OCDE (2007), *Guía para evaluar la competencia*.

Si una regulación contiene cualquiera de estas restricciones, debe realizarse un análisis detallado respecto de si los potenciales efectos negativos en la competencia son significativos en el mercado en cuestión. De ser así, será necesario pasar a una segunda fase de análisis más detallada en donde se evalúe el potencial impacto competitivo tanto en el mercado principal como en los mercados relacionados, considerando especialmente los costos impuestos sobre los agentes y los impactos sobre los precios, producción, variedad y calidad de productos, eficiencia e innovación. En esta segunda etapa, el estudio de impacto competitivo debe estar integrado al análisis del impacto regulatorio de modo que incluya no sólo el potencial impacto en competencia de las regulaciones sino que también analice sus beneficios esperados y las posibles alternativas de política.³⁸

Grupo Banco Mundial

Además de los criterios planteados por la OCDE, el Grupo Banco Mundial evalúa que la regulación no desincentive la formalización de empresas. Los principios planteados por el Grupo Banco Mundial para analizar el impacto de la regulación sobre la competencia se alinean con los propuestos por la OCDE pero además incluyen en el análisis una referencia específica a que las regulaciones propuestas no desincentiven la formalización de empresas. En muchos países en desarrollo el sector informal es muy importante y las regulaciones mal diseñadas tienden a inhibir que las empresas del sector informal se trasladen al sector formal evitando con eso el pago de impuestos, fiscalización y la adopción de las normas.³⁹

III. Regulaciones restrictivas de competencia y análisis de impacto regulatorio en México

México tiene un bajo desempeño en indicadores globales de competencia. Si se compara con otras economías de similar tamaño, los indicadores de competencia en México demuestran que este país tiene un bajo desempeño en asegurar la competencia efectiva en los mercados domésticos, presentando altos índices de concentración, así como un bajo nivel de competencia. Uno de los factores que influye en el bajo nivel de estos indicadores es la existencia de regulaciones que restringen la competencia. Esta problemática se presenta tanto a nivel federal como a nivel sub-nacional (estatal y municipal).

3.1. Evaluación del impacto en competencia de las regulaciones federales como parte del análisis de impacto regulatorio⁴⁰

En el año 1996 se estableció la obligación de las dependencias federales de realizar análisis de impacto regulatorio previo a la emisión de regulaciones. Todas las regulaciones e iniciativas legislativas presentadas por la Administración Pública Federal y sus dependencias están obligadas a elaborar manifestaciones de impacto Regulatorio (MIR).

³⁸ OCDE (2007), *Guía para evaluar la competencia*.

³⁹ Jacobs y Ladegaard (2010) *Better Regulation for Growth: Governance frameworks and tools for effective regulatory reform*, Bando Mundial.

⁴⁰ COFEMER y LATIN-REG (2012), *Inclusión del análisis de impacto en la competencia en la MIR*.

En el año 2000 se creó la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) como órgano encargado de promover la política de mejora regulatoria.⁴¹ Asimismo, se estableció una canal de participación permanente para los sectores sociales y privados a través de la creación del Consejo Federal para la mejora Regulatoria.

En el año 2010 se dio a conocer el Manual de Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR). Este manual considera instrumentos específicos para la medición del impacto potencial de la regulación en función de los procesos económicos, consumidores y unidades económicas involucradas por la regulación, así como impactos en la libre competencia y concurrencia.

En el año 2012 se incluyó la evaluación de impacto competitivo de las regulaciones como parte de la MIR. La lista de verificación de impacto competitivo tiene como objetivo facilitar a los reguladores nivel federal la identificación de regulaciones que puedan restringir la competencia en los mercados. En ese mismo año se estableció también un mecanismo de coordinación entre la COFEMER y la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) para que esta última dé su opinión técnica respecto de los anteproyectos y sus MIRs, de modo de lograr coherencia entre las políticas del gobierno federal y las políticas de competencia.

El análisis del impacto de la regulación sobre la competencia es un aspecto clave en la agenda regulatoria de COFEMER. El análisis de impacto competitivo se inserta dentro de la MIR e incluye el uso de tres herramientas: (i) la “Lista de verificación de impacto competitivo”; (ii) el análisis del regulador y (iii) el análisis de la COFECE y COFEMER. La lista de verificación de impacto competitivo -que se presenta a continuación- debe ser respondida por todas las agencias y organismos descentralizados que tengan la intención de presentar un proyecto de reforma de la regulación. Si se detecta que el proyecto tiene un impacto potencialmente adverso en la competencia, el organismo regulador que propone el proyecto debe incorporar un “análisis de impacto sobre la competencia” en la MIR. En dicho análisis el regulador debe identificar claramente las acciones regulatorias que podrían afectar la competencia, realizar un análisis costo beneficio que justifique la entrada en vigencia de la regulación y llevar a cabo un análisis de las alternativas regulatorias favorables a la competencia.

⁴¹ Funciones que antes llevaba a cabo la Unidad de Desregulación Económica de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Box 3. Lista de Verificación del Impacto Competitivo COFEMER-COFECE

Indique si la propuesta regulatoria contiene alguna de las siguientes acciones:	
Lista de Verificación de impacto competitivo Opciones	
1. ¿Otorga derechos especiales o exclusivos a los agentes para prestar servicios u ofrecer bienes?	Si () No ()
2. ¿Establece procedimientos de obtención de licencias, permisos o autorizaciones como requisito para iniciar operaciones, o bien iniciar alguna actividad adicional?	Si () No ()
3. ¿Crea esquemas preferenciales en las compras de Gobierno a efecto de promover o beneficiar a algunos agentes?	Si () No ()
4. ¿Establece requisitos técnicos, administrativos o de tipo económico para que los agentes participen en el (los) mercado(s)?	Si () No ()
5. ¿Establece condiciones o delimita áreas o zonas geográficas para ofrecer bienes o servicios?	Si () No ()
6. ¿Establece canales de venta o de distribución exclusivos (presenciales, por internet, telefónicas, por citar algunos)?	Si () No ()
7. ¿Establece normas o reglas de calidad para los productos o servicios?	Si () No ()
8. ¿Otorga preferencias o ventajas de cualquier tipo a algún agente?	Si () No ()
9. ¿Determina el uso obligatorio de algún estándar, modelo, plataforma o tecnología en particular, o de algún producto o servicio protegido por derechos de propiedad intelectual?	Si () No ()
10. ¿Restringe de alguna forma la capacidad de los productos o vendedores de innovar u ofrecer nuevos productos?	Si () No ()
11. ¿Establece o influye de manera substancial en la determinación de precios máximos, mínimos, tarifas o en general, cualquier otro mecanismo de control de precios y/o cantidades de bienes o servicios?	Si () No ()
12. ¿Exime del cumplimiento de otra normativa o regulación a una o a ciertas empresas, incrementando de este modo los costos de competidores y nuevos proveedores?	Si () No ()
13. ¿Hace o haría más difícil a los consumidores cambiar de proveedor o compañía?	Si () No ()
14. ¿Modifica o disminuye la información indispensable para que los consumidores puedan tomar una decisión de consumo informada?	Si () No ()
15. ¿Exime del cumplimiento de la Ley Federal de Competencia Económica?	Si () No ()
16. ¿Crea o fomenta un régimen de autorregulación o co-regulación?	Si () No ()
17. ¿Obliga, faculta o favorece que los participantes en el (los) mercado(s) intercambien, compartan o hagan pública información sobre costos, precios, ventas, producción otros datos de tipo confidencial?	Si () No ()

Sin embargo, la obligación de evaluar el impacto competitivo de las regulaciones alcanza sólo a las entidades federales por lo que no existe a la fecha un mecanismo de evaluación sistemática del impacto en competencia de las regulaciones municipales y estatales. No obstante ello, COFEMER ha suscrito acuerdos de colaboración con numerosos estados para incorporar mecanismos de mejora regulatoria a dicho nivel. Estos acuerdos se encuentran en diferentes etapas del proceso de implementación.

Asimismo, el 05 enero de 2015, se publicó en la Gaceta oficial el Decreto Presidencial por el que se estableció la Estrategia Integral de Mejora Regulatoria del Gobierno Federal y de Simplificación de Trámites y Servicios. De acuerdo con lo previsto por la estrategia, la COFEMER deberá emitir directrices que prevean que la regulación se emita bajo criterios de claridad, simplicidad, no duplicidad, reducción de costos de transacción, y particularmente con el propósito de evitar que se generen obstáculos y barreras regulatorias a la entrada de mercados en los sectores industriales, de servicios y en actividades comerciales.

El Decreto Presidencial dispone que la estrategia integral de mejora regulatoria incorpore la metodología para la evaluación de regulaciones anticompetitivas desarrollada por el Banco Mundial⁴². Así, la estrategia dispone la implementación de programas específicos que adopten estrategias de mejora de la calidad de la regulación que impacten favorablemente en el crecimiento económico mediante la evaluación de los sectores con mayor impacto en la productividad, tomando como referencia las mejores prácticas internacionales, en particular la metodología desarrollada por el Banco Mundial para

⁴² Esta metodología se encuentra incluida en el *Markets and Competition Policy Assessment Tool (MCPAT)* elaborado por el Equipo de Políticas de Competencia del Banco Mundial.

la identificación, análisis y priorización de áreas de reforma respecto de las regulaciones. En función de ello, COFEMER y el Equipo de Políticas de Competencia desarrollarán una estrategia para la implementación de lo dispuesto por el Decreto, en particular, a través de la elaboración de un manual que permita que permita a los Estados evaluar de forma sistemática los potenciales impactos negativos de las regulaciones.

3.2. Las regulaciones sub-nacionales restrictivas de competencia como una problemática relevante en México⁴³

Existen regulaciones que limitan la competencia en mercados clave a nivel sub- nacional en México.

Las regulaciones sub-nacionales en los mercados de harina de maíz, tortillas, comercio minorista de combustible y otorgamiento de licencias para transporte terrestre de pasajeros incluyen reglas que restringen la entrada y facilitan la realización de prácticas colusorias o tratamientos discriminatorios en contra de las empresas entrantes. Adicionalmente, estas regulaciones incrementan los precios y afectan la calidad y variedad de los productos disponibles en los respectivos mercados.

Los mercados de tortillas presentan restricciones a la entrada de nuevos agentes. Así, en el mercado de la tortilla de maíz y productos relacionados, un estudio encontró regulaciones restrictivas a nivel local en 51 de las 78 municipalidades mexicanas observadas, afectando al menos a 6,5 millones de personas⁴⁴. El gasto en tortilla de maíz representa el 7% del gasto del consumidor en comida y bebida en México⁴⁵. En este caso existían ordenanzas municipales habilitando a las empresas participantes en el mercado a participar en el proceso de entrada de nuevas empresas. Asimismo existían mecanismos que permitían la coordinación de precios y reparto del mercado, así como disposiciones que obligaban a los nuevos entrantes a vender al precio “existente” y sanciones a las empresas que se “desviaban” de la zona para la que habían obtenido permisos.

Los mercados de combustibles líquidos y servicios profesionales tienen regulaciones que limitan la competencia. Las regulaciones sobre distancias mínimas en el mercado de combustibles líquidos protegen a las empresas incumbentes frente a la entrada de potenciales competidores. Los costos de los combustibles representan un 4% del gasto de los consumidores. En los mercados de servicios profesionales existen regulaciones que limitan el número de notarios y establecen precios mínimos para la prestación de sus servicios, limitando la competencia en precios. Los costos de servicios notariales pueden representar entre el 30 y el 85% de los costos asociados al registro de una firma en el mercado.⁴⁶

El diagnóstico previo enfatiza la necesidad de modificar las regulaciones restrictivas de competencia a nivel sub-nacional en México. El diagnóstico presentado en los párrafos previos puso de manifiesto la existencia de regulaciones sub nacionales que restringen significativamente la competencia en México y la necesidad de atacar esta problemática en el corto plazo.

⁴³ Este apartado se basa principalmente en: Tania Begazo y Markus Kitzmuller (2012), *México: towards a more competitive business environment*.

⁴⁴ PROFECO, Inhiben ayuntamientos competencia en tortillas. Disponible en: http://www.profeco.gob.mx/encuesta/brujula/bruj_2010/bol157_tortilla.asp

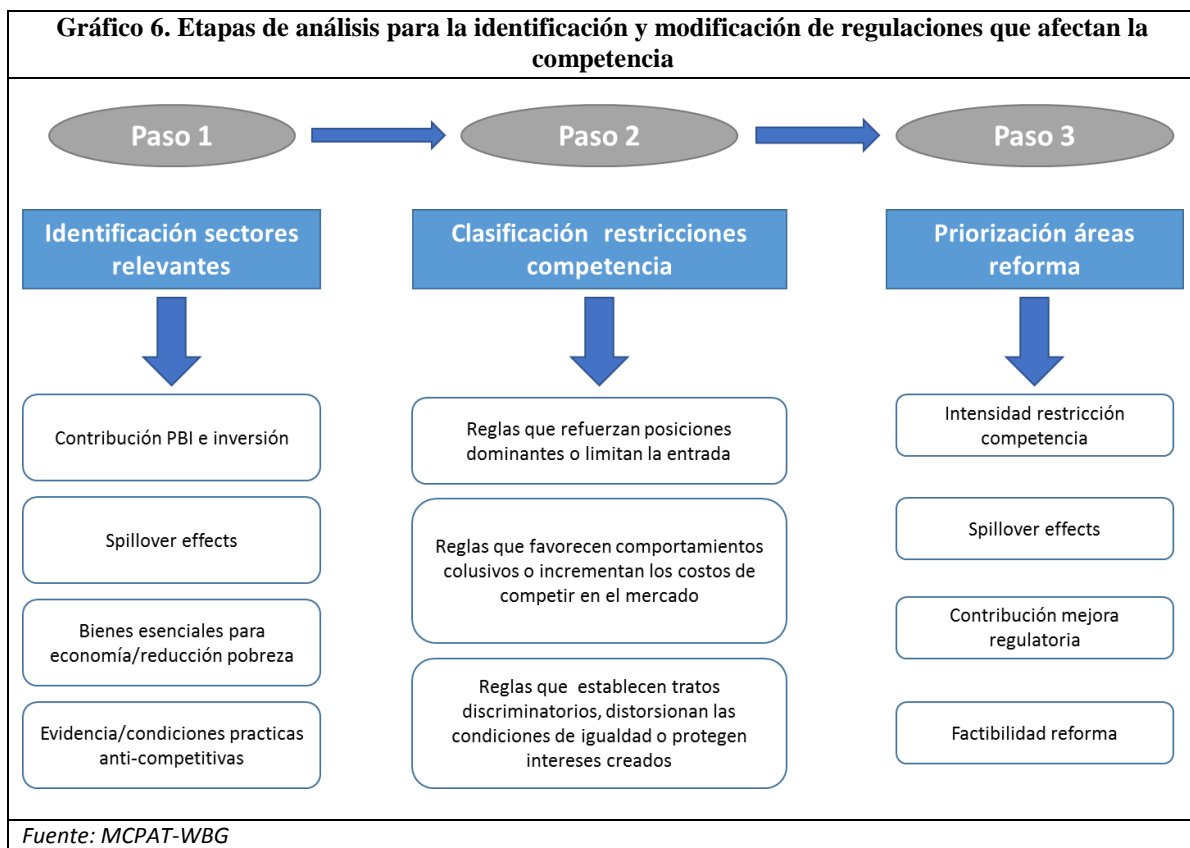
⁴⁵ INEGI (2010), *Documento Metodológico: Índice Nacional de Precios al Consumidor*.

⁴⁶ INEGI (2010), *Documento Metodológico Índice Nacional de Precios al Consumidor*; Grupo Banco Mundial (2009), *Doing Business en México*.

IV. Enfoque del informe para el análisis de regulaciones y su impacto sobre la competencia

Este informe plantea un marco y herramientas de análisis que permite identificar regulaciones restrictivas de competencia a nivel sectorial y clasificar su importancia. Este marco de análisis basado en el *Markets and Competition Policy Assessment Tool (MCPAT)* elaborado por el Equipo de Políticas de Competencia del Banco Mundial, se ha beneficiado no sólo de la experiencia práctica adquirida por el equipo en la asesoría a diversos gobiernos en la remoción de barreras sectoriales e implementación de reformas pro-competitivas, sino también de los desarrollos existentes en materia de evaluación del impacto de la regulación en competencia, incorporando las metodologías y criterios generales de análisis establecidos por la OCDE. Asimismo, la elaboración del este marco de análisis ha tomado en cuenta el trabajo conjunto desarrollado por COFEMER y COFECE en materia de verificación del potencial impacto anticompetitivo de las regulaciones en México.

El informe aplica una metodología de análisis basada en tres etapas. A continuación se presenta un diagrama resumen de los aspectos que son evaluados en cada etapa del análisis, los mismos que son explicados en la siguiente sección (Gráfico 6).



4.1. Etapa 1: Identificación de sectores para realizar el análisis

La primera etapa del análisis es identificar los sectores económicos que serán materia de una evaluación de competencia. Esta selección considera que las restricciones de competencia generadas por la regulación en estos sectores pueden tener un efecto más significativo, dado que no sólo afectan el correcto funcionamiento de los mercados al interior de este sector, sino otros sectores económicos relacionados.

Dado el enfoque sub-nacional del proyecto, un aspecto decisivo para la selección de sectores es identificar los sectores que están bajo competencia estatal o municipal (en lugar de federal). Solo aquellas materias que no son de competencia federal podrán ser seleccionadas para el análisis posterior (ver Anexo 2 para mayor detalle sobre las competencias en los distintos niveles de gobierno en México).⁴⁷

Una vez definidos los sectores bajo competencia estatal, **los criterios que deben tenerse en cuenta para la selección** están los siguientes:

- (i) Contribución significativa del sector al PBI, a la productividad o a la inversión;
- (ii) Generación de insumos esenciales que tienen incidencia directa en otros sectores (*spillover effects*);
- (iii) Provisión de bienes o servicios esenciales para la economía, que representan un alto porcentaje del gasto del consumidor y cuya mejora contribuye al objetivo de reducción de la pobreza.
- (iv) Potencialidad o identificación efectiva de prácticas anticompetitivas en este sector que pueden crear barreras para el desarrollo del sector privado.
- (v) El sector presenta significativas deficiencias en el funcionamiento de sus mercados debido a factores tales como la baja productividad, la existencia de pocas firmas o un número excesivo de las mismas, precios elevados o deficiencias en la calidad de los productos o servicios ofrecidos.

Criterios similares a los planteados son utilizados por otras agencias a nivel internacional. A continuación se presentan experiencias internacionales que utilizan una metodología de análisis similar a la planteada.

⁴⁷ La Constitución Mexicana incluye principios que describen la forma en la que el sistema federal debería funcionar en el país, estableciendo las competencias regulatorias que corresponden a los distintos niveles de gobierno (federal, estatal, municipal). Sin embargo, en muchos sectores existen competencia concurrentes establecidas por la Constitución. Como Anexo 2 del presente informe se presenta un esquema de las competencias de los distintos niveles de gobierno.

Box 4. Metodología usada por la Comisión Europea para identificación de sectores sujetos al monitoreo de mercados

Comisión Europea: Metodología para identificación de sectores relevantes para monitoreo de mercados

La Comisión Europea monitorea los mercados de producto. Este monitoreo es una herramienta para incrementar la transparencia en el proceso regulatorio, asegurar la consistencia de las políticas sectoriales implementadas en distintos sectores, así como fortalecer los mecanismos de *enforcement* de las regulaciones.

La primera etapa de este análisis supone identificar los sectores que:

- (i) tienen una mayor importancia para la economía en general;
 - (ii) son más relevantes para el crecimiento y productividad en términos de los vínculos que tienen con otros sectores y la medida en la cual un bajo desempeño de estos sectores puede afectar negativamente a los sectores relacionados;
 - (iii) presentan evidencia de un mal funcionamiento desde el punto de vista de los proveedores y consumidores.
- Uno de los principales aspectos evaluados en este criterio es el funcionamiento de las políticas de competencia. El enfoque adoptado, en lugar de medir directamente el nivel de competencia en el sector identificado buscar determinar si el sector tiene las condiciones para que la rivalidad competitiva pueda presentarse.⁴⁸

Box 5. Criterios utilizados por DFID para identificación de sectores clave para análisis de competencia

DFID: Criterios para selección de sectores clave para análisis de competencia

El Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID, por sus siglas en inglés) ha planteado criterios similares para la identificación de los sectores en los que resulta prioritario un análisis de competencia más detallado.

Así, entre las preguntas principales que deben definir la selección se plantean las siguientes:

- (i) ¿Es un sector importante para la economía porque realiza contribuciones significativas al PBI o tiene vínculos con otros sectores o como proveedor de insumos o servicios?;
- (ii) ¿Es un sector importante para los consumidores porque provee de bienes o servicios que son esenciales o que afectan directa o indirectamente la calidad de vida de las personas?;
- (iii) ¿Existen indicios o preocupación en las autoridades, agentes y consumidores respecto del funcionamiento de este sector en términos de acceso, precios, disponibilidad de bienes o servicios?⁴⁹

⁴⁸ Adrien Dierx y Fabienne Ilzkovitz (2010), *Product market and sector monitoring: a new tool contributing to the governance of the European single market*, p.282-286. En: *Reforming rules and regulations. Law, institutions and implementations*. op cit.

⁴⁹ DFID (2008), *Competition assessment framework. An operational guide for identifying barriers to competition in developing countries*. Disponible en: <http://www.oecd.org/daf/competition/reducingregulatoryrestrictionsoncompetition/46192459.pdf>

4.2. Etapa 2: Identificación y evaluación de regulaciones restrictivas de competencia según categoría⁵⁰

El Markets and Competition Policy Assessment Tool (MCPAT) elaborado por el equipo de Políticas de Competencia del Grupo Banco Mundial identifica tres categorías de regulaciones o intervenciones regulatorias que pueden impactar de forma más significativa la competencia en los mercados:

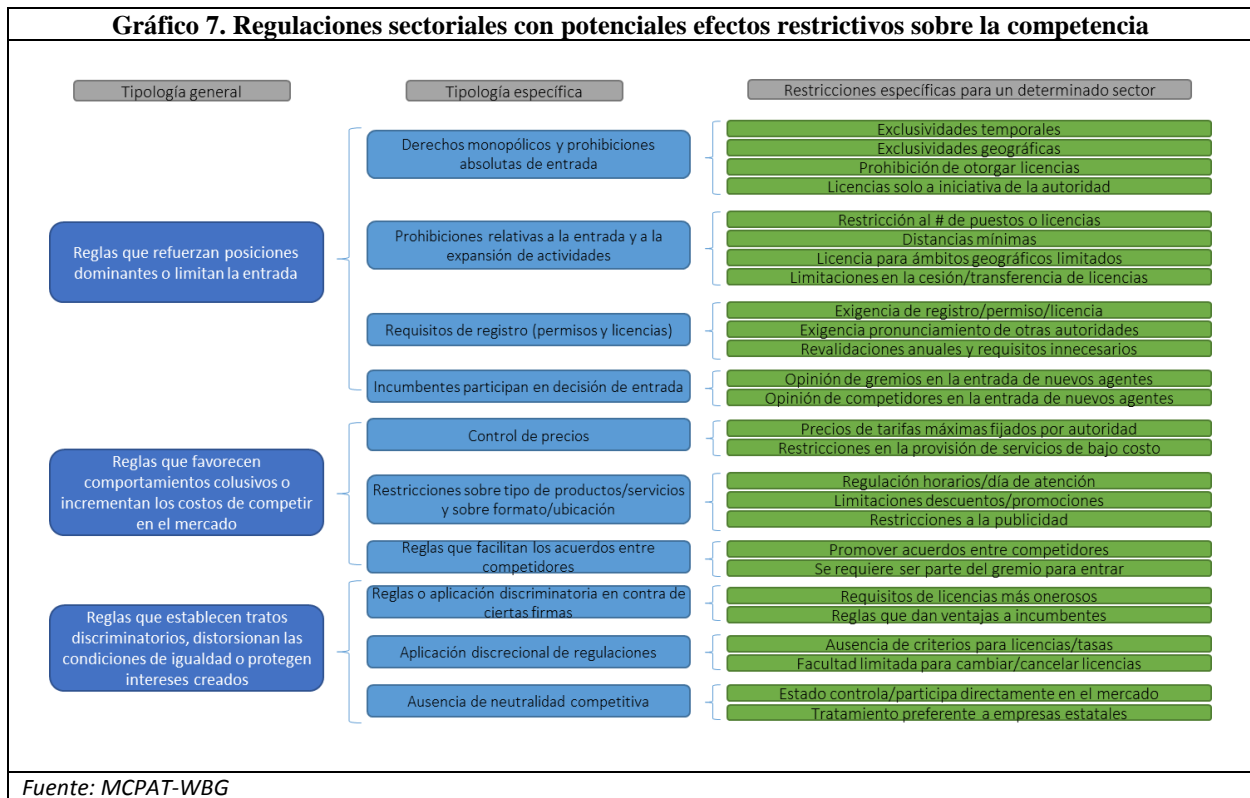
- (i) Regulaciones que refuerzan posiciones dominantes o limitan la entrada;
- (ii) Regulaciones que favorecen comportamientos colusivos o incrementan los costos de competir en el mercado;
- (iii) Reglas que establecen tratos discriminatorios, distorsionan las condiciones de igualdad o protegen intereses creados

La tipología de las restricciones dentro de cada categoría ha tomado ejemplos de regulaciones específicas identificadas por el equipo de Políticas de Competencia en diversos países así como de los listados presentados previamente. Sin embargo, a diferencia de los otros listados, este marco de análisis tiene un enfoque sectorial, identificando regulaciones que típicamente restringen la competencia en estos sectores.

Este análisis es complementario a las metodologías existentes. Así, presenta un listado de posibles restricciones que pueden presentarse en los sectores con un nivel de detalle mayor, con el propósito de permitir su rápida identificación por parte de las autoridades. Asimismo, esta tipología puede ser aplicada ya sea como una guía para el proceso de emisión de nueva regulación como para realizar un inventario del impacto en competencia de regulaciones que ya se encuentran en vigencia.

⁵⁰ El Anexo 1 explica las consideraciones metodológicas utilizadas para la identificación y clasificación de las regulaciones.

A continuación se presenta un diagrama resumen de la tipología de regulaciones que pueden tener un efecto restrictivo en la competencia (Gráfico 7).



La primera categoría incluye todas aquellas regulaciones que puedan limitar de forma absoluta la entrada o hacerla más costosa. Dentro de estas regulaciones se encuentran típicamente: (i) regulaciones que establecen derechos monopólicos (a través del otorgamiento de exclusividades o la delimitación de áreas o zonas geográficas para prestar servicios); (ii) regulaciones que establecen requerimientos desproporcionados para la entrada o expansión de actividades y sus respectivos registros; (iii) regulaciones que le otorgan la facultad a empresas que ya operan en el mercado (*incumbentes*) de influenciar o impedir la entrada de nuevos competidores. La primera subcategoría constituye una de las restricciones más severas en la medida que genera un impedimento directo a la competencia y a la capacidad de elección de los consumidores. Por su parte, las regulaciones de entrada, tales como la exigencia de registros y licencias, cuando establecen requisitos desproporcionados o carecen de parámetros objetivos para su otorgamiento, pueden aumentar los costos y demorar la entrada de nuevos competidores.⁵¹ Finalmente, las regulaciones sobre distancias mínimas entre establecimientos comerciales o estaciones de servicio son un tipo de

⁵¹ Los costos por demoras pueden ser sustanciales para las firmas. De acuerdo a las estimaciones provisionales de la Agencia de Competencia del Reino Unido, para una sub muestra de un terreno completo de sitios, el tiempo de espera promedio de una tienda de abarrotes antes de su apertura fue de 3,65 años. El costo por el tiempo de demora para una compañía no es simplemente la tasa de interés de sus préstamos mientras espera la aprobación; es el costo de oportunidad de estos fondos, los que superan a la tasa de interés. Si el costo de oportunidad del dinero es 15% anual, y la planificación de suelo agrega 3 años al tiempo de apertura del negocio, es posible que el costo por demoras en proyectos complejos pero atractivos alcance un 52% de la inversión inicial. OECD, "Land Use as barrier to Entry", 2008

restricción que afecta directamente la competencia protegiendo a los incumbentes de la entrada de posibles competidores.

Los tipos de restricciones que pueden encontrarse en estas sub-categorías dependen normalmente de los sectores analizados (por ejemplo, requerimientos especiales para los vehículos y los choferes para la prestación del servicio de transporte, o existencia de superficies límite para los establecimientos o criterios de zonificación especiales en el sector comercio). Sin embargo, existen también restricciones que son transversales a los sectores, básicamente aquellas relacionadas con requisitos de inscripción en registro, exigencia de revalidaciones anuales, o necesidad de contar con pronunciamientos de autoridades de otros sectores para poder ingresar al mercado.

La segunda categoría incluye regulaciones que intervienen en la forma de llevar los negocios de las empresas, creando restricciones a la competencia o facilitando el comportamiento anticompetitivo. Una de las sub categorías principales son los mecanismos de control de precios. Si bien estos pueden adoptar formas particulares en cada sector, pueden clasificarse de forma general en mecanismos directos (tarifas máximas, márgenes de comercialización, precios mínimos) e indirectos (promover que gremios/agentes negocien condiciones de precios que son monitoreados por el Estado, establecimiento de lineamientos que deben seguirse para la determinación de precios). Otra subcategoría incluye las regulaciones que establecen restricciones sobre el tipo de productos que se pueden vender o los servicios que se pueden ofrecer (regulación de horarios o días de atención, sobre promociones y descuentos etc.) y restricciones relativas al formato y tamaño o formato de las unidades o establecimientos (especificaciones sobre características físicas de los locales o unidades, limitación a la cantidad o ubicación de objetos en establecimientos comerciales). Este tipo de restricciones puede limitar la libertad e inventiva empresarial, reduciendo los incentivos a competir por variables distintas al precio. Finalmente, otra subcategoría incluye las reglas que facilitan la cartelización entre los competidores (solicitar la opinión de los gremios para la entrada de nuevos agentes al mercado, exigencia de pertenecer a dichos gremios para poder ingresar, promover que se comparta información entre competidores, etc.).

La tercera categoría incluye las regulaciones que establecen o crean las condiciones para tratamientos discriminatorios no justificados y las que afectan la neutralidad competitiva. La primera subcategoría incluye las regulaciones que establecen tratamientos discriminatorios explícitos para la entrada al mercado o para la prestación de servicios en perjuicio de un determinado tipo de agentes (extranjeros, pequeñas empresas, nuevos agentes, entre otros). Dentro de esta subcategoría, un conjunto de regulaciones que tiene un efecto particularmente restrictivo son las que favorecen a las empresas que ya se encuentran operando en el mercado, haciendo más costoso el ingreso de potenciales competidores. La segunda subcategoría incluye las regulaciones que otorgan amplios márgenes de discrecionalidad a la autoridad, que pueden dar lugar en la práctica a tratamientos discriminatorios. Dentro de esta subcategoría se incluyen todas aquellas regulaciones que carecen de requisitos objetivos para la obtención de licencias, para implementar mecanismos de supervisión, facultades ilimitadas para disponer la paralización de empresas, entre otros. Este tipo de regulaciones impiden ejercer un control efectivo sobre la labor de las autoridades y por lo tanto pueden ser “campo de cultivo” fértil para otorgar tratos preferenciales a determinados agentes sin justificaciones objetivas que generen un tratamiento discriminatorio entre empresas que compiten en el mismo mercado, así como para actos de corrupción. Finalmente, la última sub categoría incluye reglas que afectan la neutralidad competitiva entre el estado empresario y los agentes privados, favoreciendo que las empresas estatales compitan en condiciones no equitativas con el sector privado en la prestación de bienes o servicios a través del otorgamiento de beneficios en la forma de exclusividades, subsidios, préstamos, entre otros.

Una vez identificados los sectores de análisis, en función a las categorías generales de regulaciones anticompetitivas, se diseña un análisis regulatorio a nivel sectorial. Dependiendo del sector, existirán

distintos tipos de regulaciones que afectan el desarrollo de los mercados. El análisis específico por sector será adaptado tomando en cuenta los criterios establecidos en esta sección. Como resultado del análisis realizado en esta etapa se identifican un grupo de regulaciones que pueden restringir la competencia, en cada sector seleccionado.

4.3. Etapa 3: Identificación de regulaciones que deben reformarse prioritariamente

El enfoque adoptado reconoce que la regulación puede servir como un medio para lograr objetivos de política pública distintos a la eficiencia que pueden ser igualmente atendibles o en muchos casos más importantes. En este contexto, las regulaciones incluidas en la primera etapa de análisis, que pueden tener un impacto negativo en la competencia podrían tener también una racionalidad mayor para atender otros objetivos regulatorios y por lo tanto justificar la limitación causada a la competencia.

Sin embargo, en muchos casos estas regulaciones no responden claramente a un objetivo de política pública que justifique una restricción a la competencia. Asimismo, en muchos casos las regulaciones en determinados sectores buscan proteger intereses u objetivos regulatorios que son ya protegidos por otras normas de carácter general, tales como normas de protección al consumidor, regulaciones ambientales, etc. De acuerdo con ello, es importante evaluar si la restricción impuesta es el instrumento más adecuado para cumplir con el objetivo de política pública deseado. Cuando existe un objetivo de política pública válido que justifica la intervención regulatoria, corresponde evaluar alternativas regulatorias y escoger aquella que este en capacidad de cumplir el objetivo pero tenga un impacto negativo menor en la competencia.⁵²

Esta etapa del análisis identifica regulaciones que estarían limitando la competencia y que no necesariamente alcanzan los objetivos iniciales de la regulación o existen formas alternativas y menos restrictivas de alcanzar los mismos objetivos. Al respecto, es importante tomar en cuenta que Australia ha establecido un criterio en función las regulaciones no deben limitar la competencia a menos que pueda demostrarse que:

- a) Los beneficios para la comunidad en general superan los costos de la limitación;
- b) Los objetivos de la legislación sólo pueden lograrse limitando la competencia.⁵³

Una vez identificadas las regulaciones que restringen la competencia en forma indebida, corresponde priorizar las áreas de reforma. A efectos de implementar este análisis en la práctica, la metodología propuesta plantea los siguientes factores:

Intensidad del impacto en competencia de la regulación.

La metodología propone un indicador para categorizar cuán restrictivas a la competencia son las regulaciones en un determinado sector económico. Para estos efectos, se ha asignado un valor total idéntico a cada una de las categorías generales de restricciones (Reglas que refuerzan posiciones dominantes o limitan la entrada, reglas de precios y otras variables de mercado que incrementan el riesgo de negocios o facilitan prácticas anticompetitivas y reglas que discriminan contra ciertos agentes). A su vez, al interior de cada una de estas categorías se ha asignado un valor específico a los tipos de restricciones

⁵² Cuando no exista una alternativa que afecte de menor forma la competencia, deberán ponderarse los costos y beneficios de las alternativas de política bajo el principio de que una regulación anticompetitiva sólo se justifica cuando sus beneficios exceden los costos incluyéndose en estos últimos lo que se contemplan en el impacto anticompetitivo

⁵³ “Guiding Legislative Principle” expresado en el Acuerdo de Principios de Competencia de Australia

en función del impacto negativo que puedan tener en la competencia. Así, por ejemplo dentro de la categoría de Reglas que refuerzan posiciones dominantes o limitan la entrada, las restricciones absolutas a la entrada son más restrictivas que los requisitos de licencias o las limitaciones relativas, por lo que se les ha asignado un valor mayor. Asimismo, las regulaciones que facilitan la colusión entre competidores son más perniciosas que aquellas que establecen limitaciones al tipo de bienes y servicios que se pueden ofrecer, por lo que igualmente se les ha asignado un mayor peso relativo. En la categoría de regulaciones que discriminan en perjuicio de determinados agentes, las regulaciones que efectivamente establecen un trato discriminatorio contra un determinado grupo o categorías de agentes (por ejemplo, agentes extranjeros) sin que exista una justificación de política pública o racionalidad económica para ello resultan más perniciosas para la competencia que aquellas regulaciones que permiten a la autoridad un trato discrecional, en la medida que estas últimas representan solo una potencialidad de trato discriminatorio.⁵⁴

La aplicación de este indicador permite identificar cuán restrictivas de la competencia son las regulaciones en un sector específico y cuáles son los aspectos que contribuyen más significativamente a que el sector alcance ese nivel. Finalmente, la aplicación de este indicador permite tener una línea de base para identificar qué áreas de reforma resultarían más relevantes a efectos de reducir este índice. Asimismo, el índice es una herramienta útil para monitorear los resultados de las reformas propuestas, al evaluar las variaciones en este índice como resultado de implementación de reformas en normas específicas.

Aquellos tipos de regulaciones que producen una restricción mayor de la competencia deben ser prioritariamente reformadas. Los resultados de la aplicación de este indicador a las regulaciones específicas de los sectores de comercio y transporte en Tabasco son presentados al inicio de la sección de diagnóstico, de forma previa al análisis de regulaciones específicas.

Efectos en otros sectores de la economía

Las restricciones impuestas en un sector pueden tener efectos negativos en otros sectores de la economía. Si una determinada restricción afecta la competencia en más de un sector, su reforma debe ser priorizada. Esta incidencia puede darse en la medida que estos sectores producen insumos para la provisión de bienes en otros mercados o porque estos forman parte de la cadena productiva para la prestación de otros servicios. Las restricciones pueden presentarse en la forma de incrementos de precios, escasez, restricciones para la prestación de servicios, reducción en los niveles de productividad, entre otros.

Este factor evalúa también el impacto que la restricción a la competencia puede tener en garantizar el acceso y permanencia de pequeñas y medianas empresas (PYMES) al mercado. Este factor adquiere especial relevancia para Estados como Tabasco, pues normalmente las regulaciones restrictivas de competencia en sectores como comercio o transporte pueden afectar mercados o servicios vitales para la inversión y el modelo de desarrollo planteado para el Estado, tales como el crecimiento económico diversificado con fuerte participación de PYMES. Al respecto, es común que las restricciones impuestas por la regulación para el desarrollo de actividades impongan mayores costos, por lo que suelen impactar con mayor fuerza a las PYMES.

Factibilidad de realizar la reforma

Dentro de esta variable se evalúan factores tales como:

- (i) **El rango legal de la norma** que contiene la restricción;

⁵⁴ El Anexo 1 del Informe explica con detalle la metodología utilizada.

- (ii) **Las autoridades a cargo de la implementación de la norma y los procedimientos necesarios para la modificación**, de tal forma de determinar si la misma podría implementarse en el corto o en el mediano plazo;
- (iii) **Las repercusiones sociales** que podría tener una modificación dados los sectores potencialmente beneficiados y afectados con dicha modificación;
- (iv) **La voluntad política** de realizar la reforma y sobretodo, de implementar efectivamente las modificaciones propuestas.

Contribución a mejora regulatoria/transparencia:

Este factor identifica las reformas que contribuyen de forma directa a generar mayor transparencia en la gestión de las autoridades a nivel sub-nacional, incrementando la predictibilidad. Este factor intenta alinear el objetivo de reducir progresivamente la emisión de regulaciones que afecten negativamente la competencia con el objetivo mayor de generar procesos de emisión normativa que evalúen de forma previa los impactos sobre los agentes obligados por la norma y el funcionamiento de los mercados en general. Este criterio toma en cuenta también la potencial inclusión de estas reformas pro-competitivas como parte de la agenda de mejora regulatoria a nivel sub-nacional.

V. Aplicación de la metodología de análisis a las regulaciones de Tabasco: Selección de sectores relevantes e identificación de regulaciones anticompetitivas para el análisis

5.1. Identificación de sectores económicos para el análisis

Los sectores seleccionados para el análisis del impacto en competencia de las regulaciones en Tabasco son comercio, transporte y fondos públicos. Los principales criterios utilizados para la elección de estos sectores fueron entre otros: la contribución significativa al PBI, a la productividad o a la inversión; la generación de insumos esenciales que generan *network/spillover effects*; la provisión de bienes o servicios esenciales para la economía, que representan un alto porcentaje del gasto del consumidor y cuya mejora contribuye al objetivo de un uso eficiente de recursos públicos para promover el desarrollo económico. Asimismo, se evaluó de forma complementaria la potencialidad o identificación efectiva de prácticas anticompetitivas, así como el desempeño de estos sectores en el estado de Tabasco en particular.

5.1.1. Comercio

El sector de comercio fue elegido dada su relevancia para la prosperidad compartida y su importancia para otros sectores de la economía. Siguiendo los criterios arriba mencionados, el sector de comercio fue elegido por (i) su provisión de bienes o servicios esenciales para la economía, que representan un alto porcentaje del gasto del consumidor y cuya mejora contribuye al objetivo de reducción de la pobreza y por (ii) su incidencia directa en otros sectores (*spillover effects*), en particular el de turismo. Además, existen indicios que este sector presenta deficiencias en el funcionamiento de sus mercados lo que estaría reflejado en una caída en el crecimiento de su valor agregado bruto en comparación con la evolución a nivel nacional.

El sector de comercio minorista es un segmento clave en la cadena de la provisión de los productos más importantes para hogares de menores ingresos y donde la ausencia de una dinámica competitiva afecta la población pobre de manera sobre-proporcional. Además, es una fuente importante de empleo de personas poco calificadas. Como se ha mencionado anteriormente, el ejercicio de poder de mercado en ciertos segmentos de la economía mexicana incrementa hasta en 40% el precio de bienes y servicios que representan el 7% del gasto de los hogares más pobres de México y que incluyen productos como leche, huevos y pollo. Se ha determinado que este incremento de precios reduce el bienestar de estos hogares en aproximadamente 20%.⁵⁵ Además, este sector es una fuente de empleo y emprendimientos pequeños importante. En el año 2008, el sector comercio incluía un 47,1% de las unidades económicas del estado y un 34,4% del personal ocupado, la gran mayoría en el sector minorista.^{56 57} En lo que se refiere al tamaño de las empresas, casi la totalidad de las unidades económicas corresponden a microempresas tanto en el subsector de comercio minoristas (97,1%) como en el subsector de comercio mayorista (83,1%).

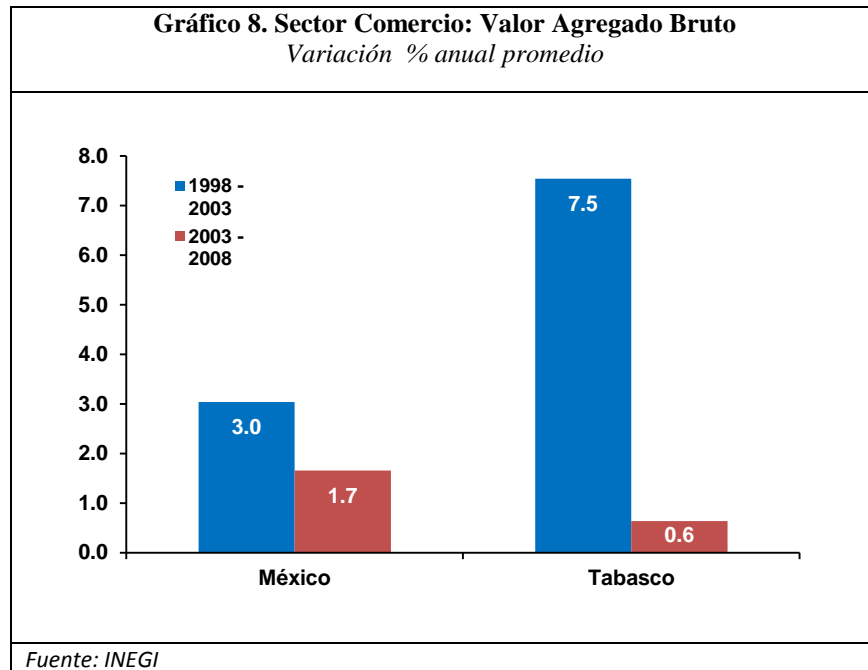
El sector comercio tiene un impacto importante en otros sectores relevantes para la economía de Tabasco, en particular para el turismo. Así, contar con una infraestructura comercial de restaurantes, bares y hoteles que sea capaz de atender los flujos turísticos que puedan ser atraídos en el futuro como resultado de la aplicación de políticas estatales de fomento y diversificación de la economía, es fundamental para poder viabilizar en la práctica el modelo de desarrollo planteado para el Estado de Tabasco.

⁵⁵ Urzúa (2009). *Distributive and Regional Effects of Monopoly Power*. EGAP Working Paper 2009-04, Tecnológico de Monterrey, Ciudad de México.

⁵⁶ INEGI (2012), *Perspectiva Estadística Tabasco*, p. 45.

⁵⁷ INEGI (2012), *Perspectiva Estadística Tabasco*, p. 62.

El sector de comercio en el Estado de Tabasco se caracteriza por un bajo crecimiento de valor agregado bruto. Se ha observado una importante caída en la tasa de crecimiento del Valor Agregado Bruto (VAB) que genera el sector de comercio (Gráfico 8).⁵⁸ Cabe notar que el sector recibe el 8,5% de la inversión extranjera directa del Estado.⁵⁹ Aún a, solo representa el 6,7% del PBI local.⁶⁰



5.1.2. Transporte

El sector de transporte fue elegido dado su importancia para otros sectores de la economía y su desempeño en cuanto a calidad y precios del servicio. Siguiendo los criterios arriba mencionados, el sector de comercio fue elegido por su (i) generación de insumos esenciales que tienen incidencia directa en otros sectores (*spillover effects*) y (ii) el hecho que el sector presenta significativas deficiencias en el funcionamiento de sus mercados debido a factores tales como la baja productividad, la existencia de pocas firmas o un número excesivo de las mismas, precios elevados o deficiencias en la calidad de los productos o servicios ofrecidos.

El transporte es un sector clave para la economía de los estados, en la medida que no sólo atiende directamente las necesidades cotidianas de la población, sino que es también un insumo indispensable para el funcionamiento de casi la totalidad de sectores productivos. De acuerdo con ello, garantizar el adecuado funcionamiento de los diversos segmentos al interior de este sector (transporte de pasajeros, de

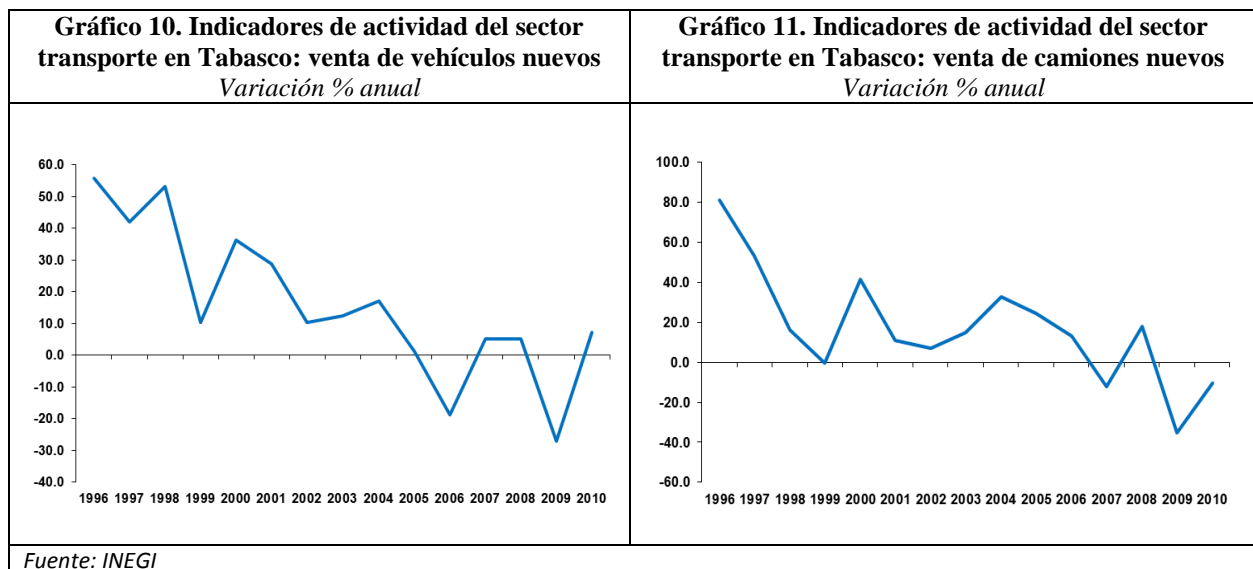
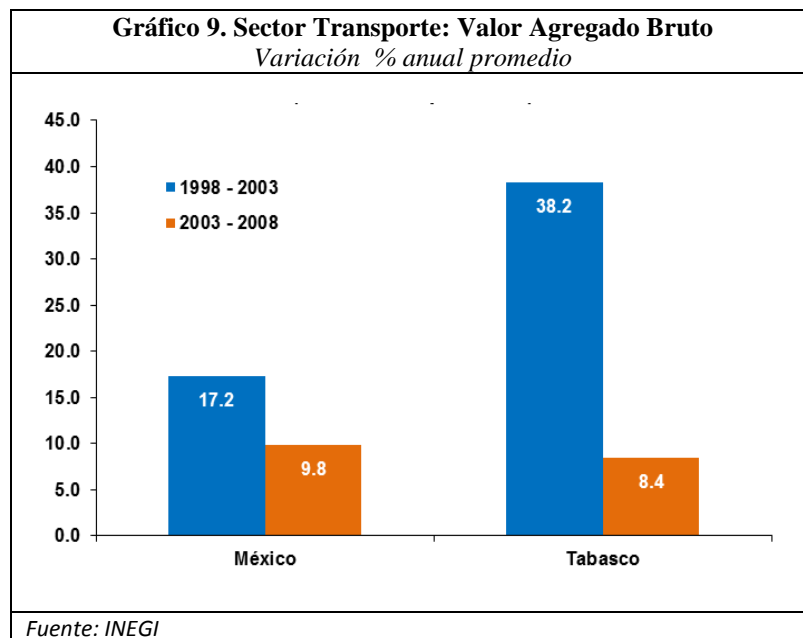
⁵⁸ INEGI, *Banco de Información Económica*. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>

⁵⁹ INEGI (2012), *Perspectiva Estadística Tabasco*, p. 73.

⁶⁰ INEGI (2012), *Perspectiva Estadística Tabasco*, p. 44. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/estd_perspect/tab/pers-tab.pdf

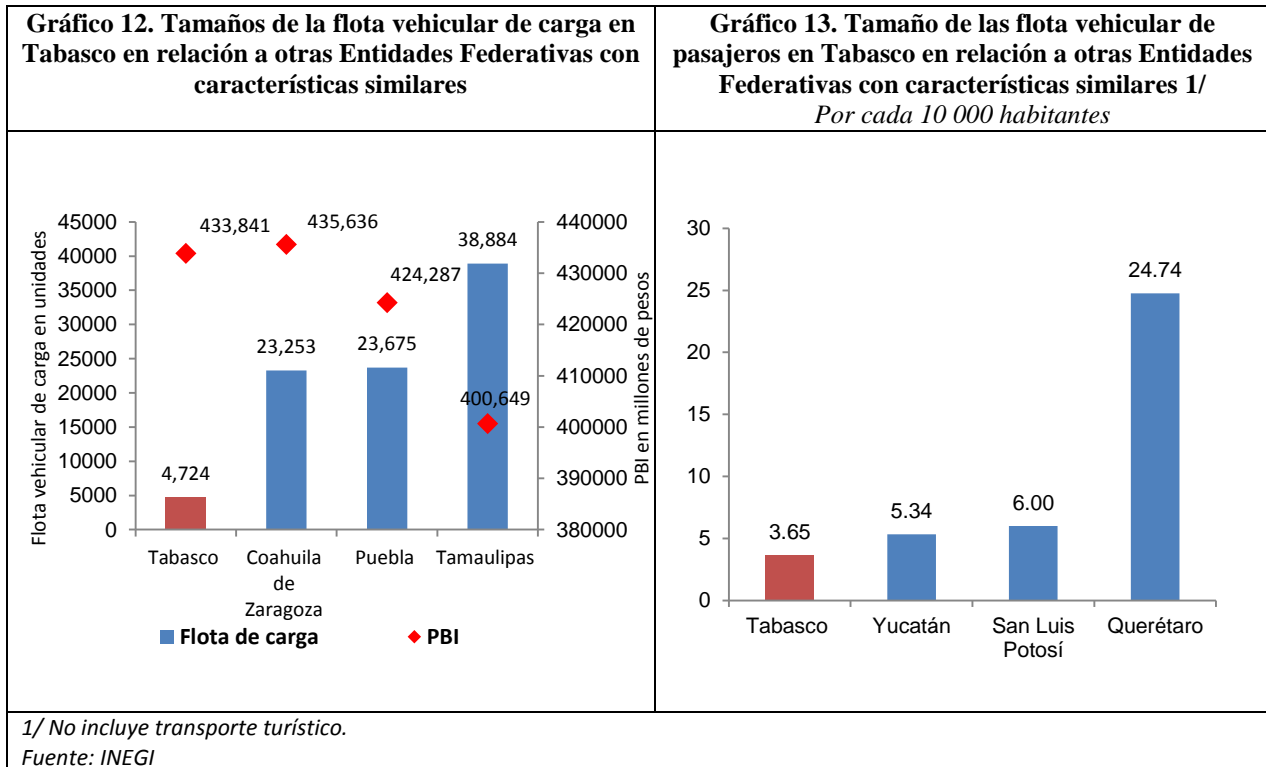
carga, para servicios turísticos, entre otros) representa un eje de política clave para posibilitar el desarrollo de las ciudades y los Estados.

El sector transporte en Tabasco se caracteriza por un bajo crecimiento de la actividad económica, en comparación con el desarrollo a nivel federal. Se ha observado una importante caída en la tasa de crecimiento del Valor Agregado Bruto (VAB) que genera. En efecto, mientras que entre 1998 y 2003 el sector transportes creció anualmente en México y Tabasco 17% y 38% respectivamente, entre el 2003 y 2008 las tasas de crecimiento se desaceleraron a 10% y 8%. La tasa de crecimiento del sector transportes en Tabasco se desaceleró, en promedio, 30 puntos porcentuales. A pesar de que los ingresos están creciendo más en Tabasco que en el resto de México, el sector transportes está creciendo menos. Los indicadores de actividad responden al deterioro de las condiciones del sector. Por ejemplo, la venta de vehículos nuevos ha sufrido una desaceleración importante en los últimos años (Gráfico 10).



Una serie de indicadores económicos sugiere que el mercado de transporte de pasajeros y de carga no logra proveer a consumidores individuales y empresas un servicio de alta calidad a un precio competitivo.

- a. **La flota vehicular es pequeña en relación a la demanda por servicios de transporte.** Según reportes estadísticos del año 2012, Tabasco ocupa el lugar 23 de 32 estados de México respecto al tamaño de la flota vehicular de carga y el lugar 25 de 32 respecto al tamaño de la flota vehicular de pasajeros. Incluso en relación a otros Estados en México de PBI similar, el tamaño de la flota vehicular de carga en Tabasco es aún pequeño (Gráfico 12).⁶¹ Esto a pesar de que Tabasco es la principal puerta de entrada al sureste de México, y por tanto se encuentra en una posición geográfica estratégica.⁶² Asimismo, la flota vehicular de pasajeros es pequeña en relación a Estados con poblaciones similares a las de Tabasco (Gráfico 13).⁶³



- b. **La antigüedad de la flota vehicular es reflejo de la baja inversión en el sector.** La Secretaría de Comunicaciones y Transportes estima que el 90% de los “vans” y el 50% de los camiones tienen una antigüedad de más de 10 años. Los indicadores de inversión reflejan esta situación. En efecto, la tasa de crecimiento de la venta de camiones nuevos se ha desacelerado alrededor de 90 puntos porcentuales en los últimos 15 años, llegando a una caída de 30% en el 2009 (Gráfico B).

⁶¹ INEGI (2012), *Perspectiva estadística Tabasco*, p.66

⁶² Gobierno del Estado de Tabasco, *Plan Estatal de Desarrollo 2013-2018*, p. 120

⁶³ Ver gráfico al final del documento

INEGI (2012), *Perspectiva estadística Tabasco*, p.66

- c. **La calidad de servicio del transporte público es insuficiente**⁶⁴. El servicio de taxis⁶⁵ (transporte público individual) no cuenta con taxímetros⁶⁶, a pesar de que el Reglamento tiene previsto el uso de estos dispositivos.

La falta de calidad adecuada de las unidades tiene importantes repercusiones en la seguridad pública en el transporte. Tabasco ocupa el lugar 24 de 32 de México respecto al número de accidentes de tránsito terrestre por cada 1 000 habitantes.

- d. **Existe un alto grado de informalidad en el servicio de transporte de pasajeros.**⁶⁷ El Plan Estatal de Desarrollo de Tabasco indica que la normatividad para la prestación de servicios de transporte es imprecisa e incluso contradictoria y que este es uno de los motivos que propician procesos desordenados y poco claros en el otorgamiento de permisos y concesiones.⁶⁸ Estos procesos desordenados aumentan los incentivos de formar parte del sector informal. Así, se estima que alrededor de 50 unidades de transporte “piratas” transitan de manera irregular y afectan a las 118 unidades oficiales de Transmetropolitano al 2013.⁶⁹

Estos problemas afectan a las empresas concesionarias, quienes estiman la demanda por su servicio sin tomar en cuenta estas irregularidades. Por ejemplo, la falta de regulación también posibilita que los Transbus circulen con máquina de cobro informal. Se calcula que de las 250 mil tarjetas de transporte, al menos 80 mil son falsificadas. Esto significa que el Transbus deja de percibir casi 8 millones de pesos al menos por este tipo de tarjetas.⁷⁰

En el sector construcción existe subcontratación de servicios de transporte de carga. La regulación permite a las constructoras contar con vehículos privados de transporte de carga propia; sin embargo, en los meses en los que no se utilizan para fines privados, las empresas estarían sub-arrendando estos vehículos a terceros.

- e. **Existen acuerdos locales que se desvían del régimen de tarifas establecido.** El régimen de tarifas establece para las rutas de servicio “suburbano” y “foráneo” únicamente “tarifas máximas”, a raíz de acuerdos encontrados en al menos 50 rutas suburbanas y foráneas

⁶⁴ Ver entre otros:

<http://www.tabascohoy.com/2/notas/?ID=147014>

<http://www.tabascohoy.com/2/notas/index.php?ID=216075>

⁶⁵ Actualmente existen 4357 taxis autorizados en el Estado y 351 radio-taxis autorizados. Estos se distribuyen en 185 sitios de taxis.

⁶⁶ Respuesta a la solicitud de información del 26 de mayo de 2014, p.5.

⁶⁷ Ver entre otros:

<http://www.diariopresente.com.mx/section/lcapital/76368/invaden-ruta-unidades-piratas-afectan-transmetropolitano/>

<http://www.tabascohoy.com/2/notas/index.php?ID=217253>

⁶⁸ Gobierno del Estado de Tabasco, *Plan Estatal de Desarrollo 2013-2018*, p. 118

⁶⁹ Gobierno del Estado de Tabasco (2014), *Programa sectorial de desarrollo integral de comunicaciones, transportes y puertos 2013-2018*. Disponible en:

<http://sct.tabasco.gob.mx/sites/all/files/vol/sct.tabasco.gob.mx/fi/PROG%20SECTORIAL%20DE%20DESARROLLO%20INTEGRAL%20DE%20COMUNICACIONES%2C%20TRANSPORTES%20Y%20PUERTOS%20%28SCT%29.pdf>

Además, como referencia ver: <http://www.diariopresente.com.mx/section/lcapital/76368/invaden-ruta-unidades-piratas-afectan-transmetropolitano/>

⁷⁰ <http://www.tabascohoy.com/2/notas/?ID=217253>

mediante los cuales el transportista acordaba con la comunidad local unas tarifas más bajas que las establecidas por el oficio de autorización de tarifas.

Como resultado, el mal desempeño del sector se traduce en un bajo aporte en materia social. En Tabasco, el crecimiento promedio del empleo generado por el sector transportes no ha llegado ni a 1% en los últimos años, mientras que al evaluar al país en su conjunto, el crecimiento del empleo gracias a este sector ha sido mayor a 3%. Además, evaluando el crecimiento del empleo en todos los sectores de Tabasco, se muestra que el empleo ha venido creciendo por encima del 5%.

La administración actual del gobierno de Tabasco ya ha reaccionado a esta problemática. Recientemente (octubre 2014) han publicado **una nueva Ley de Transportes**, que justamente tiene como objetivo solucionar la problemática presentada a la fecha en este sector.

El presente informe se enfocará en el modelo establecido por la nueva Ley de Transporte. Dada la coyuntura actual, en la que el desempeño del mercado se ha visto afectado por una regulación deficiente y por la falta de implementación adecuada de mecanismos de supervisión, es importante garantizar que la normativa actual cree las reglas e incentivos adecuados para permitir un desarrollo eficiente del sector y pueda evitar que se genere una problemática similar en el futuro como resultado de la aplicación de reglas inadecuadas.

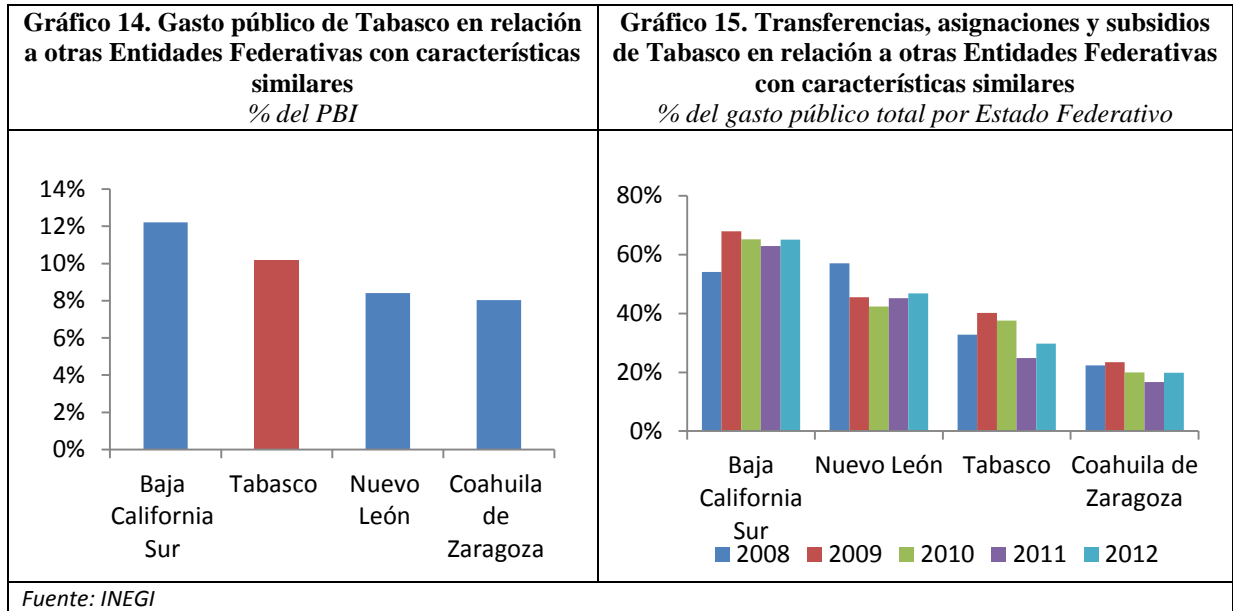
5.1.3. Fondos públicos

El segmento de fondos públicos fue elegido por su importancia en términos de recursos asignados en relación a la actividad económica del estado y la potencialidad de efectos adverso sobre la igualdad de condiciones en el mercado. Siguiendo los criterios arriba mencionados, el sector fue elegido por (i) su tamaño significativo en relación al PBI y (ii) la potencialidad de efectos anti-competitivos que pueden crear barreras para el desarrollo del sector privado y la asignación eficiente de recursos.

En Tabasco, así como en otros Estados con similar PBI per cápita, el gasto público fluctúa entre 8% y 12% del PBI (Gráfico 14).⁷¹ En Tabasco, un monto significativo (alrededor del 30%) de los recursos públicos se invierte en transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas.⁷² Si bien este porcentaje no es tan elevado en comparación a otros Estados con similar PBI per cápita, es importante notar el aporte que estos fondos podrían brindar al desarrollo económico de Tabasco (Gráfico 15).

⁷¹ INEGI (2012), *Finanzas públicas estatales y municipales*. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/est/lista_cubos/consulta.aspx?p=adm&c=2

⁷² INEGI (2012), *Finanzas públicas estatales y municipales*. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/est/lista_cubos/consulta.aspx?p=adm&c=2



En particular, Tabasco actualmente asigna alrededor de 280 millones de pesos al Fideicomiso para el Fomento y Desarrollo de las Empresas del Estado de Tabasco (FIDEET).⁷³ A su vez la FIDEET aporta a distintos fondos con objetivos similares, tales como el Fondo Empresarial de Tabasco (FET), el Fideicomiso para el Desarrollo Industrial de Tabasco (FINTAB), el fondo de Apoyo Empresarial Tabasco (FIDETAB) y el Fondo Nacional del Emprendedor. Además existen fondos públicos en los sectores de comunicación, salud y educación, entre otros.

Existe evidencia preliminar de que montos importantes de recursos estarían siendo asignados a través de estos fondos sin adecuados mecanismos de transparencia. Ello reduce la información disponible que permitan a todos los potenciales beneficiarios conocer la disponibilidad de los fondos, las condiciones bajo los cuales estarían otorgados ni los beneficiarios efectivos en periodos anteriores. Considerando que estos recursos frecuentemente se otorgan a empresas individuales, ello podría generar ventajas indebidas a ciertas empresas y potencialmente distorsionar la competencia.

5.2. Selección de las normas específicas a analizar en cada sector

Las normas analizadas se han seleccionado tomando en cuenta las facultades normativas de los distintos niveles de gobierno en México, centrando el análisis en las normas estatales y municipales. Tal como se ha indicado, la estructura de Estado Federal que tiene México determina que exista una división de competencias normativas entre el Gobierno Federal, Estatal y Municipal. Esta división no es absoluta y en términos prácticos los distintos niveles de gobierno comparten competencias en la regulación de diversos sectores económicos. Dado el enfoque del informe un primer criterio para la selección de sectores es que los mismos se encuentren mayormente bajo competencia estatal o municipal. La regulación de la actividad comercial se encuentra primordialmente bajo competencia municipal, por lo que la normativa federal no tiene un impacto significativo sobre la misma. En el caso del sector transporte, dado que el foco del análisis es el transporte interestatal, son básicamente las regulaciones estatales y municipales las que resultan

⁷³ Calculado de manera siguiente: 20% de la recaudación del Impuesto Sobre Nóminas (según la Ley de Fomento Económico del Estado de Tabasco), con una recaudación del impuesto a la nómina de 1.438.524.481,33 pesos en el 2013 (Disponible en: <http://spf.tabasco.gob.mx/sites/all/files/sites/administracion.tabasco.gob.mx/files/isn-2013.pdf>)

aplicables. Finalmente, en el caso del sector de fondos públicos, estos se encuentran primordialmente bajo competencia estatal dado que se enmarcan en el régimen de fomento económico a cargo de los estados. No obstante, normas de carácter fiscal, presupuestario, financiero emitidas a nivel federal podrían también resultar aplicables en el manejo de los fondos públicos. Sin embargo, las mismas no han sido incluidas en el análisis dado el enfoque del proyecto.

En el sector comercio, se analizan las normas del Municipio de Centro. En el Estado de Tabasco son las autoridades municipales las que cuentan con competencias para establecer las reglas de ingreso y funcionamiento de los comercios minoristas y mayoristas así como para supervisar el cumplimiento de estas reglas. El análisis de las regulaciones de comercio se centra en el Municipio de Centro (Villahermosa), al ser la capital del estado y el municipio más representativo en términos de población, actividad económica e ingresos. Sin embargo, dado que también se analiza el trámite de impacto urbano, algunas regulaciones estatales en relación con este dictamen se han incluido en el análisis (ver el detalle de la normatividad revisada en la sección 6.4.).

En el sector transporte, se analiza la normatividad estatal. La competencia para emitir la normativa que regula el inicio de actividades, la asignación de rutas, la regulación tarifaria y todos los aspectos vinculados a la prestación de los servicios la tiene el Estado de Tabasco. Es por ello que se analiza la nueva Ley de Transporte del Estado de Tabasco, promulgada en octubre de 2014.

En el sector de fondos públicos del Estado de Tabasco se analiza la normatividad estatal para el otorgamiento de incentivos, así como los reglamentos específicos para la operación de estos fondos públicos, estructurados en la forma de fideicomisos.

VI. Aplicación de la metodología de análisis a las regulaciones de Tabasco: Identificación y evaluación de regulaciones anticompetitivas en el sector comercio

6.1. Racionalidad y características de la regulación en el sector comercio

El desarrollo del sector comercio es uno de los factores claves en el crecimiento económico. Es por ello que el garantizar que la regulación de este sector fomente la competencia y la eficiencia productiva debe ser una prioridad de las autoridades. Usualmente, la estructura del sector comercio está fragmentada en una multitud de firmas privadas que compiten entre sí.⁷⁴

La existencia de regulaciones en el sector comercio se justifica en el cumplimiento de diversos objetivos regulatorios. Entre ellos se encuentran la protección del consumidor, una planificación urbana que evite un crecimiento desordenado de la ciudad, la protección de los pequeños establecimientos, evitar desplazamientos innecesarios, garantizar el aprovisionamiento, el orden público y el control de los ruidos, entre otros.⁷⁵ No obstante, es común la existencia de regulaciones que limitan la intensidad competitiva. Dichas regulaciones pueden tomar diversas formas, observándose una amplia dispersión de enfoques regulatorios entre los países.⁷⁶

Sin embargo, la experiencia en los países de la OCDE indica que una regulación restrictiva en el sector comercio no ha logrado los objetivos regulatorios planteados. Así como lo indica la OCDE: *“La evidencia empírica disponible sugiere que restringir el acceso a través de imponer requerimientos especiales para el registro de locales y/o restricciones a la ubicación o tamaño frena el dinamismo de la industria (ej. Disminuyendo los ratios de entrada y salida, y evitando la restructuración e innovación) y las presiones competitivas, generando un menor crecimiento del empleo y aumentando los precios que enfrentan los consumidores. Específicamente, lejos de alcanzar el objetivo de apoyar el empleo, las restricciones a los grandes almacenes impiden la especialización en la industria de la venta al menudeo, frenando la creación de locales de alto valor, intensivas en trabajadores y evitando los efectos secundarios que operan en los bordes de las grandes áreas.”*⁷⁷

Si bien pueden existir objetivos regulatorios diferentes a la promoción de la competencia, la aplicación de una regulación restrictiva sobre el comercio puede ser innecesaria y contraproducente incluso a la luz de tales objetivos. Las regulaciones de entrada pueden tener un impacto significativo en el desarrollo del sector comercio. Asimismo, las restricciones con respecto al formato (tamaño, diseño) de los locales y su ubicación, pueden restringir la entrada aumentando el poder de mercado de las firmas instaladas. Esto es particularmente probable cuando dichas firmas participan del diseño de la regulación a través de asociaciones gremiales o profesionales, o buscan influir a través de lobbies sobre las autoridades locales.⁷⁸

⁷⁴ Scherer y Ross (1990), *Industrial Market Structure and Economic Performance*.

⁷⁵ Autoritat Catalana de la Competencia (2012), *Efectos del carácter restrictivo de la normativa comercial sobre la competitividad de la economía catalana, 1997-2012*.

⁷⁶ OCDE, *Product Market Regulation in the non-manufacturing sectors of OECD countries: Measurement and Highlights*, p. 19.

⁷⁷ OCDE (2001), *Regulatory Reform in Retail Distribution*.

⁷⁸ OCDE (2001), *Regulatory Reform in Retail Distribution*.

Las restricciones para la instalación de grandes tiendas también pueden tener consecuencias adversas respecto de la competencia. Un primer efecto es el freno a la consolidación y modernización del sector⁷⁹ y una disminución en las ganancias en eficiencia por aprovechamiento de economías de escala y de ámbito. Además, las restricciones a estos grandes formatos de tiendas limitan la oferta de servicios especializados y el aprovechamiento de externalidades positivas que afectan a competidores más pequeños⁸⁰. Un segundo efecto de estas disposiciones es que tienden a fortalecer o incrementar la posición dominante de las firmas establecidas. Y como tercer efecto, las restricciones a grandes empresas limitan la posibilidad de que estas pueden contrarrestar el poder de mercado de los proveedores.⁸¹

Las reglas sobre uso de suelos pueden generar restricciones a la competencia. Ello en la medida que los efectos de regulaciones tales como zonificación, reglas de planificación urbana y procedimientos de aprobación no son evaluados por las autoridades de competencia a pesar de que pueden tener efectos sustanciales en el volumen de comercio.⁸² Las reglas de uso de suelo son diseñadas y aplicadas por unidades del gobierno distintas a las de competencia, sin que exista un grado de coordinación adecuado entre ellas. Las restricciones al uso de suelo pueden implicar severos problemas a la competencia especialmente cuando éstas: (i) limitan la entrada, cuando existen firmas establecidas con poder de mercado; (ii) limitan la entrada de firmas con bajos costos; (iii) reducen la oferta total o; (iv) se retrasa innecesariamente la entrada de bienes y servicios que el consumidor valora.⁸³

Las regulaciones que establecen mecanismos de control sobre el comportamiento de las empresas en el mercado pueden restringir la competencia en el sector comercio. Las principales regulaciones en esta categoría son el control de horarios y regulación de precios. Las restricciones al horario de atención muchas veces se aplican por motivos religiosos, culturales o como una forma indirecta de proteger al trabajador.⁸⁴ Dichas restricciones suelen tener un impacto negativo en el empleo, en el crecimiento de la demanda, en el bienestar del consumidor (limitando su libertad de elección) y por lo tanto en la competencia.

6.2. Tipología de regulaciones restrictivas a la competencia en el sector comercio

A continuación se presenta la tipología de regulaciones que pueden tener efectos restrictivos de la competencia que se presenten de forma más frecuente en el sector comercio. Esta tipología sigue la clasificación planteada en la metodología presentada en secciones previas e incluida en el *Markets and Competition Policy Assessment Tool (MCPAT)* elaborado por el Equipo de Políticas de Competencia del Banco Mundial y puede ser replicada para identificar las principales regulaciones que pueden restringir la competencia en el sector comercio en distintas regulaciones sub nacionales (ámbito estatal y municipal) como en regulaciones de carácter general aplicables a este sector (a nivel federal o emitidas con carácter general en países que no tienen un sistema federal).

La tipología presenta también en forma sintética los principales impactos en competencia de cada una de las categorías de restricciones. La aplicación de esta tipología a las regulaciones específicas de Tabasco en el sector comercio es presentada en la siguiente sección.

⁷⁹ Hoj, Kato y Pilat (1995), *Deregulation and privatization in the service sector*.

⁸⁰ Bertrand y Kramarz (2000), *Does entry regulation hinder job creation? Commercial zoning and retailing employment in France*.

⁸¹ OCDE (2001), *Regulatory Reform in Retail Distribution*.

⁸² OCDE (2008), *Land Use Restrictions as Barriers to Entry*.

⁸³ OCDE, op cit.

⁸⁴ Boylaud (2000), *Regulatory reform in road freight and retail distribution*.

Categoría 1: Reglas que refuerzan posiciones dominantes o limitan la entrada

Categorías de limitaciones a la competencia	Restricción específica según categoría	Impacto en la competencia
Existencia de derechos monopólicos y restricciones absolutas a la entrada	Otorgamiento de exclusividades temporales	Restricción directa a la competencia y a la capacidad de elección de los consumidores
	Delimitación zonas o áreas geográficas para prestar servicios que generan exclusividades geográficas	
	Prohibición de otorgar licencias por determinados periodos o servicios	Reducen la oferta total
	Concesiones otorgadas sólo a iniciativa de la autoridad	Retrasan innecesariamente la entrada de bienes y servicios que el consumidor valora
	Restricciones de facto para otorgar nuevas licencias (moratorias/suspensiones/demoras)	
Restricciones relativas a la entrada y a la expansión	Restricción al número de licencias individuales	Incremento de costos y retraso en la entrada de nuevos competidores. Limitan la entrada cuando existen firmas establecidas con poder de mercado.
	Regulación sobre distancias mínimas	
	Autorizaciones para operar en ámbitos geográficos limitados	Limitan la entrada de firmas con bajos costos
	Requerimientos o procedimientos adicionales para el obtener título habilitante para empresas de determinados tamaños y giros	
	Limitaciones a la cesión/transferencia de autorizaciones	Las regulaciones sobre distancias mínimas limitan arbitrariamente la competencia a la que se verían expuestos los proveedores establecidos, generando un incremento en los precios y afectando negativamente a los consumidores. Impacto es mayor cuando los mercados geográficos involucrados son reducidos.
Requisitos y exigencias innecesarias para registro y obtención/renovación de licencias/ concesiones o permisos	Exigencia de inscribirse en un registros ante distintas entidades/ requisitos desproporcionados	
	Exigencia de contar con concesión/permiso/licencia	
	Requisitos innecesarios/desproporcionados para obtener títulos habilitantes	
	Necesidad de contar con pronunciamientos/permisos de otras autoridades para obtener título habilitante	
	Exigencia de revalidaciones anuales y requisitos innecesarios	
	Necesidad de contar con licencias específicas por tipo de actividad	
	Limitaciones a la cesión/transferencia de autorizaciones	
Incumbentes participan en la decisión de entrada	Solicitar la opinión de los gremios/ asociaciones para la entrada de nuevos agentes en el mercado	Severa restricción a la competencia en la medida que incumbentes tienen incentivos directos para retrasar/hacer más costosa (a través de requisitos innecesarios o de difícil cumplimiento) la entrada de nuevos competidores
	Solicitar la opinión previa de competidores individuales	

Fuente: MCPAT-WBG

Categoría 2: Reglas que favorecen comportamientos colusivos o incrementan los costos de competir en el mercado

Categorías de limitaciones a la competencia	Restricción específica según categoría	Impacto en la competencia
Control de precios	Establecimiento de precios/tarifas (fijas, máximas)	Impiden la operación de las fuerzas del mercado en actividades en las que la competencia es posible Reducen los incentivos de las firmas a innovar y competir Favorecen la permanencia de firmas ineficientes en el mercado Establecimiento de precios máximos puede favorecer el incremento conjunto de precios al ser un mecanismo de señalización
	Establecimiento de márgenes de comercialización	
	Establecimiento de lineamientos/criterios que deben seguirse para el establecimiento de tarifas	
	Restricciones para la provisión del servicio por debajo de costos	
Restricciones en el tipo de productos que se pueden vender o servicios que se pueden ofrecer/ Restricciones relativas al formato de las unidades	Regulación de horarios	Limita capacidad de competir de los proveedores en función de su distinta disponibilidad de atención al público Impacto negativo en el crecimiento de la demanda y en el bienestar del consumidor al limitar la libertad de elección Limitación para la permanencia de los agentes en el mercado Desincentivan la innovación y la forma de encontrar mecanismos más eficientes para cumplir objetivos regulatorios
	Regulación de días de atención/establecimiento de días en los que no se puede atender al público	
	Excesiva regulación sobre forma de prestar servicios	
	Estándares de calidad innecesarios	
	Regulaciones sobre promociones especiales, descuentos, inventarios, ventas por cierre (restricciones a periodo en que se pueden ofrecer)	
	Regulaciones sobre relaciones entre vendedores y proveedores	
	Restricciones al ofrecimiento de publicidad	
	Establecimiento de canales de venta o distribución exclusivos	
	Regulación innecesaria sobre características físicas de los locales (i.e. límite máximo total de superficie para venta de determinados productos/servicios) Limitaciones a la ubicación/cantidad de objetos/bienes en establecimientos comerciales	
Prácticas que facilitan la cartelización entre competidores	Exigencia de pertenecer a gremios/asociaciones para poder entrar al mercado	Limitación indebida de las opciones de los consumidores Incremento de precios a consumidores finales Reducción de la calidad de los productos ofertados
	Promover la celebración de acuerdos entre competidores respecto de precios/ estándares de calidad	
	Promover/obligar que se comparta información entre competidores respecto de los productos o servicios (precios, costos, ventas, producción)	
	Regulaciones que crean o fomentan un régimen de autorregulación o co-regulación que facilita la colusión	
	Gremios/ Asociaciones profesionales participan en el establecimiento o implementación de tarifas	
	Exime a un grupo o industria en particular de la aplicación de la ley de competencia	

Fuente: MCPAT-WBG

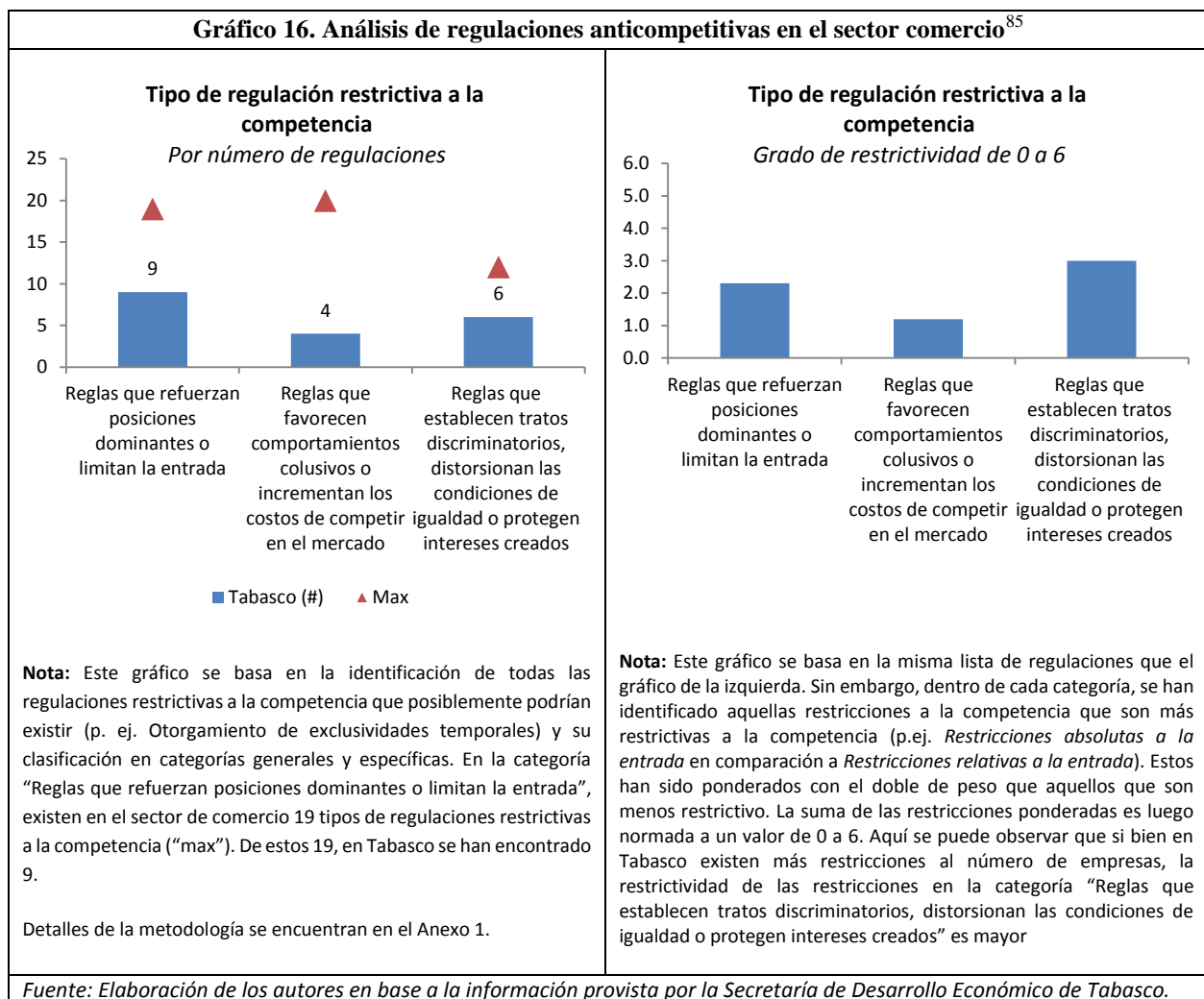
Categoría 3: Reglas que establecen tratos discriminatorios, distorsionan las condiciones de igualdad o protegen intereses creados

Categorías de limitaciones a la competencia	Restricción específica según categoría	Impacto en la competencia
Aplicación discriminatoria de regulaciones	Requisitos de licencia o permisos adicionales para determinados tipos de giros	<p>El trato preferencial a determinados tipos de empresas (pequeñas empresas, empresas nacionales) puede reducir los incentivos de entrada y premiar a competidores menos eficientes en el mercado</p> <p>Incrementan las barreras de entrada al mercado</p> <p>Propician incremento de precios</p> <p>Reducen opciones para los consumidores</p>
	Restricciones a la participación de empresas extranjeras	
	Excepciones cumplimiento de requisitos/regulaciones para sectores/empresas específicas	
	Regulaciones que otorgan ventajas a la empresas incumbentes	
Aplicación discrecional de regulaciones	Ausencia de criterios objetivos para otorgamiento títulos habilitantes	<p>La falta de requisitos objetivos en la ley o en los respectivos procedimientos puede dar espacio para que la autoridad otorgue beneficios a determinadas empresas en perjuicio de otros agentes del mercado</p>
	Ausencia de criterios objetivos en la fijación de tarifas	
	Discrecionalidad para modificar condiciones/cancelar concesiones/licencias	
	Ausencia de criterios para cobro tasas/derechos	
Riesgos a la neutralidad competitiva/ Participación directa del estado en la provisión del servicio	Estado (federal/estatal/municipal) controla empresas que proveen bienes/prestan servicios en el sector	<p>Intervención directa del estado en mercados en los que no existen fallas de mercado puede generar ineficiencias y tratamiento discriminatorio a entidades privadas por falta de neutralidad competitiva del Estado</p>
	Estado está facultado para proveer directamente el servicio	
	Estado (federal/estatal/municipal) tiene derechos de voto preferentes en empresas que proveen bienes/prestan servicios en el sector	
	Tratamiento preferente a empresas estatales	

6.3. Nivel de restricción a la competencia de las regulaciones en Tabasco

El marco de análisis para evaluar regulaciones sectoriales identifica un total de 51 tipos de regulaciones potencialmente anticompetitivas en el sector comercio. 19 de estos tipos de regulaciones se refieren a reglas que restringen el número de firmas o limitan la inversión privada, 20 a reglas que incrementan el riesgo de negocios y facilitan la realización de prácticas anticompetitivas y 12 a reglas que establecen o pueden crear tratos discriminatorios en contra de determinadas firmas.

Tabasco presenta 19 de los 51 tipos de regulaciones que típicamente pueden afectar la competencia en el sector comercio. Un análisis más detallado al interior de los tipos de regulaciones y de su impacto sobre la competencia revela que las reglas que refuerzan posiciones dominantes o limitan la entrada son las más frecuentes en el sector comercio en Tabasco. Tabasco registra 9 de los 19 (47%) tipos de restricciones que pueden existir al interior de esta categoría.

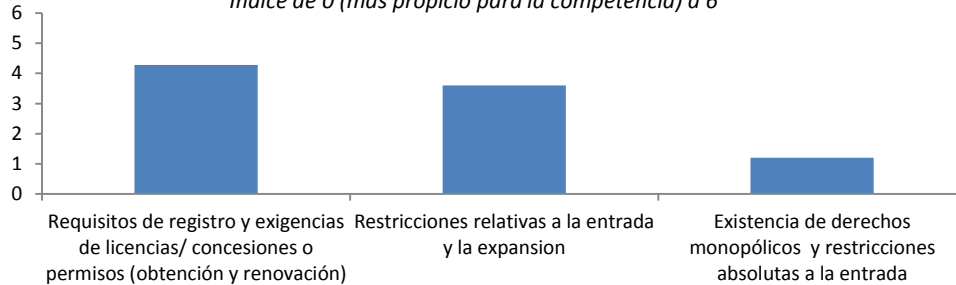


⁸⁵ El Anexo 1 explica las consideraciones metodológicas utilizadas para la identificación y clasificación de las regulaciones.

Gráfico 17. Análisis de regulaciones que restringen la competencia en el sector Comercio-categorías específicas

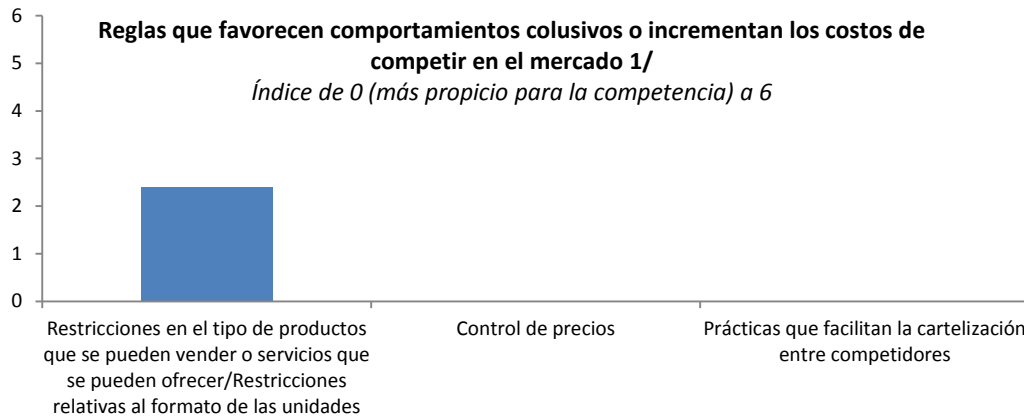
Reglas que refuerzan posiciones dominantes o limitan la entrada

Índice de 0 (más propicio para la competencia) a 6



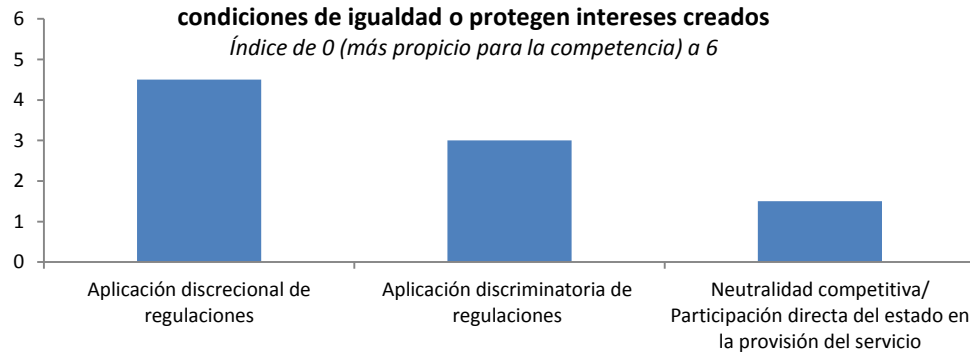
Reglas que favorecen comportamientos colusivos o incrementan los costos de competir en el mercado 1/

Índice de 0 (más propicio para la competencia) a 6



Reglas que establecen tratos discriminatorios, distorsionan las condiciones de igualdad o protegen intereses creados

Índice de 0 (más propicio para la competencia) a 6



1/ En dos sub-categorías dentro de reglas de precios y de otras variables de mercado que facilitan comportamiento anticompetitivo, Tabasco no registra ninguna restricción.

Fuente: Elaboración de los autores en base a la información provista por la Secretaría de Desarrollo Económico de Tabasco.

Las siguientes tablas presentan de forma resumida los principales resultados de la identificación de regulaciones sectoriales que pueden tener un impacto negativo en la competencia en el sector comercio en Tabasco. Las regulaciones se encuentran agrupadas según la tipología propuesta por el presente informe y no en función de la norma en la que están incluidas. La siguiente sección presenta los resultados detallados del análisis siguiendo también la tipología propuesta en la sección previa, a efectos de organizar el análisis y permitir una rápida identificación de las áreas prioritarias de reforma en las secciones siguientes.⁸⁶

Restricciones tipo (a): Reglas que refuerzan posiciones dominantes o limitan la entrada

Tipología específica	Restricción específica encontrada en Tabasco	Descripción de la restricción
Existencia de derechos monopólicos y restricciones absolutas a la entrada	Delimitación de áreas o zonas geográficas para prestar servicios	Regulaciones de zonificación limitan las áreas para prestar servicios.
Restricciones relativas a la entrada y a la expansión	Restricción al número de licencias individuales	Restricción de contar con máximo un local en los mercados públicos
	Requerimientos o procedimientos adicionales para el obtener título habilitante para empresas de determinados tamaños y giros	Requerimiento de dictamen de impacto urbano (estatal) para obtener la licencia de construcción (municipal) para determinados tipos de construcciones en función al tamaño y al tipo de giro
	Limitaciones a la cesión y transferencia de autorizaciones	Limitaciones para la cesión de concesiones en mercados públicos (mecanismo para heredar concesiones)
Requisitos de registro y exigencias de licencias o permisos (obtención y renovación)	Exigencia de contar con licencias	Licencias de uso de suelo y licencia para operar establecimientos comerciales son requeridas para desarrollar actividades comerciales
	Necesidad de contar con licencias específicas por tipo de actividad	Licencia específica para operar establecimientos de venta de bebidas alcohólicas
	Requisitos innecesarios/desproporcionados para obtener títulos habilitantes	Dictamen de factibilidad (que implica realización de inspecciones técnicas y emisión de dictámenes de diversas áreas) es requerido para obtener licencias para establecimientos comerciales
	Necesidad de contar con pronunciamientos/permisos de otras autoridades para obtener título habilitante	Dictamen de factibilidad de cambio de uso de suelo requiere de pronunciamientos de diversas entidades estatales y municipales

⁸⁶ Mientras la tabla resumen presenta todas las restricciones que han sido encontradas, la siguiente sección desarrolla las regulaciones que se consideran más relevantes en función de los resultados del análisis y las propuestas de reforma que se explican en la parte final de esta sección.

Tipología específica	Restricción específica encontrada en Tabasco	Descripción de la restricción
		Dictamen de Impacto Urbano requiere de pronunciamiento favorables de diversas entidades estatales
	Exigencia de revalidaciones anuales y costos asociados	Sistema de revalidaciones anuales licencias para establecimientos comerciales (con obligación de realizar nuevos dictámenes de factibilidad), dictámenes de uso de suelo, dictámenes de impacto urbano y anuencias municipales para establecimientos de venta de bebidas alcohólicas

Restricciones tipo (b): Reglas que favorecen comportamientos colusivos o incrementan los costos de competir en el mercado

Tipología específica	Restricción específica encontrada en Tabasco	Descripción de la restricción
Restricciones en el tipo de productos/servicios que se pueden vender/	Regulación de horarios	Restricciones de horarios para establecimientos comerciales
		Restricciones específicas de horario para establecimientos de venta de bebidas alcohólicas
	Restricciones al ofrecimiento de publicidad	Normativa establece procedimiento detallado y requisitos para el ofrecimiento de publicidad (anuncios publicitarios)

Restricciones tipo (c): Reglas que establecen tratos discriminatorios, distorsionan las condiciones de igualdad o protegen intereses creados

Tipología específica	Restricción específica encontrada en Tabasco	Descripción de la restricción
Aplicación discriminatoria de regulaciones	Requisitos de licencia o permisos más onerosos para determinados tipos de empresas	Requisitos y procedimiento diferenciado para el otorgamiento de licencias para establecimientos de bebidas alcohólicas.
	Regulaciones que otorgan ventajas a los incumbentes	Preferencia para la asignación de puestos libres a aquellos comerciantes que desarrollaran su actividad de forma eventual en el mercado o de manera irregular en las zonas limítrofes al mismo.
Aplicación discrecional de regulaciones	Ausencia de criterios objetivos para otorgamiento títulos habilitantes	Ausencia de criterios para obtención de licencia de uso de suelo
		Ausencia de criterios para procedimiento de licencia cambio de uso de suelo
		Ausencia de criterios otorgamiento de licencias para establecimientos comerciales

Tipología específica	Restricción específica encontrada en Tabasco	Descripción de la restricción
	Discrecionalidad para modificar condiciones/cancelar concesiones/licencias	Normativa de establecimientos comerciales no establece criterios específicos para el otorgamiento de licencias para establecimientos comerciales
	Ausencia de criterios para cobro tasas/derechos	Ausencia de criterios para determinar costos para emisión de dictámenes de factibilidad para licencias de establecimientos comerciales
		Ausencia de parámetros para definición de costos de revalidación anual de licencias de establecimientos comerciales
Neutralidad competitiva/ Participación directa del estado en la provisión del servicio	Estado está facultado para proveer directamente el servicio	El Municipio tiene la facultad legal para ejercer la administración de los mercados públicos.

6.4. Análisis detallado de regulaciones que restringen el desarrollo del sector comercio en Tabasco

La normativa que se ha identificado y analizado en materia de acceso y ejercicio de las actividades empresariales en el sector de la actividad comercial (tanto minorista como mayorista) es la siguiente:

- Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco
- Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Centro.
- Reglamento del Sistema de Apertura Rápida de Empresas del Municipio de Centro.
- Ley que regula la venta, distribución y consumo de bebidas alcohólicas en el Estado de Tabasco, y el reglamento que la desarrolla.
- Ley de Ordenamiento Sustentable del Territorio del Estado de Tabasco.
- Reglamento de la Ley de Ordenamiento del Estado de Tabasco.
- Reglamento de Zonificación del Municipio de Centro.
- Reglamento de construcciones del municipio de Centro.
- Reglamento de Mercados Públicos del municipio de Centro.
- Reglamento para regular las actividades que realizan los comerciantes ambulantes del municipio de Centro.
- Reglamento de anuncios y publicidad del municipio de Centro.

Dado que las normas sobre zonificación y uso de suelos emitidas a nivel estatal y municipal impactan en el desarrollo de proyectos comerciales, el análisis de dichas normas se ha incorporado en el análisis de la normativa del sector. Al respecto, COFEMER ha desarrollado un exhaustivo análisis del procedimiento para la emisión de licencias de construcción en el Municipio de Centro que ha derivado en una propuesta de reforma.⁸⁷ El presente análisis utiliza algunos aspectos de este análisis pero tiene un

⁸⁷ COFEMER ha entregado una serie de modificaciones jurídicas al Reglamento de Construcción del municipio de Centro, así como otros ordenamientos a nivel estatal y municipal, que garantizan una simplificación integral de los

carácter complementario a la evaluación y diagnóstico realizados por COFEMER, los mismos que ya se encuentran a la fecha en la etapa final previa a la implementación de las recomendaciones del estudio.

6.4.1. Restricciones tipo (a): Reglas que refuerzan posiciones dominantes o limitan la entrada

6.4.1.1. Restricciones relativas a la entrada y a la expansión

Requerimientos o procedimientos adicionales para obtener títulos habilitantes para empresas de determinados tamaños y giros

- *Dictamen de Impacto Urbano*

En el Estado de Tabasco, determinados proyectos, para obtener la licencia de construcción emitida por el Municipio requieren contar con autorizaciones estatales, generándose para los particulares una compleja interacción entre los dos niveles de gobierno. De acuerdo con el marco legal vigente, ciertos proyectos deben contar, además de la licencia de uso de suelos otorgada por el Municipio respectivo, con un Dictamen de Impacto Urbano emitido por la es la Secretaría de Ordenamiento Territorial y Obras Públicas (en adelante SOTOP).

A pesar de que la Constitución otorga competencias exclusivas a los municipios para administrar el uso del suelo, el Estado de Tabasco interviene en estos procedimientos, lo que se aleja de las prácticas en otros estados de México. Conforme al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son los municipios lo que cuentan con la facultad para autorizar, controlar y vigilar el uso de suelo, así como para otorgar las licencias de construcciones respectivas. De acuerdo con este diseño institucional, las autoridades estatales no debieran tener ninguna intervención en la tramitación y otorgamiento de los referidos trámites. Sin embargo, el Estado de Tabasco ha establecido este procedimiento adicional para la obtención de licencia de construcción para proyectos que por sus magnitudes o características pudiesen tener un impacto significativo en el entorno en el que se ubiquen.⁸⁸

trámites correspondientes al proceso de obtención de la licencia de construcción, a través de agilizar la resolución de los mismos.

⁸⁸ El marco jurídico del trámite se encuentra basado en tres ordenamientos de dos niveles de gobierno: (i) Ley de Ordenamiento Sustentable del Territorio del Estado de Tabasco; (ii) Reglamento de la Ley de Ordenamiento del Estado de Tabasco; (iii) Reglamento de Zonificación del Municipio de Centro.

En la Ley de Ordenamiento Sustentable del Territorio del Estado de Tabasco se define el impacto urbano, como *la influencia o alteración causada por algún proyecto u obra pública o privada, que por su forma o magnitud rebasa las capacidades de la infraestructura o de los servicios públicos del área o zona donde se pretenda realizarlos; afecte el espacio urbano, la imagen urbana* y además establece que un proyecto que implique cambios a las condiciones y términos del programa de desarrollo urbano requerirá un estudio de impacto urbano.

En el Reglamento de la Ley de Ordenamiento Sustentable del Territorio del Estado de Tabasco se define el objetivo del trámite de impacto urbano que es evaluar y dictaminar las posibles alteraciones positivas o negativas causadas al entorno por alguna obra y que los estudios se deberán apegar a lo establecido en la Ley de Ordenamiento, su reglamento y los programas de desarrollo urbano y para la emisión del dictamen la Secretaría considerará la información del estudio y lo que se determinará en la emisión del mismo.

La Ley de Ordenamiento Sustentable del Territorio del Estado de Tabasco establece el tipo de construcciones que requerirán de un estudio de impacto urbano:

- Fraccionamientos o conjuntos habitacionales, usos habitacionales de más de una hectárea,

Un número significativo de proyectos requiere en la práctica contar con el dictamen de impacto urbano, existiendo discrecionalidad de los municipios para incluir proyectos adicionales en base a un análisis caso por caso. En el caso del Municipio del Centro, el Reglamento de Zonificación del Municipio de Centro menciona el tipo de construcciones requerirán estudio de impacto urbano: hospitales, templos, centrales camioneras, industrias medianas y grandes, usos mixtos de más de 3,000 metros cuadrados de construcción, edificios multifamiliares cuando superen las 20 unidades, proyectos de hotelería cuando superen las 30 habitaciones y cualquier cambio de uso de suelo establecido en los Programas de Desarrollo Urbano. De acuerdo con la información obtenida, otros municipios al interior del Estado de Tabasco cuentan con sus propias normas para determinar los supuestos en los que los proyectos deben requerir un impacto urbano, generándose en la práctica distintos criterios para determinar la necesidad de contar con este dictamen, abriéndose la puerta para tratos discriminatorios en contra de determinados proyectos.

La exigencia de contar con el dictamen de impacto urbano constituye una excepción al marco constitucional sin justificación aparente, generando barreras para hacer negocios. Conforme a las entrevistas realizadas con funcionarios de SOTOP, el objetivo de este trámite es evaluar los potenciales impactos causados por el proyecto en el entorno donde se pretende realizar la obra. La evaluación realizada por SOTOP toma en cuenta entre otros aspectos: el espacio y la imagen urbana, la estructura socioeconómica, el patrimonio cultural, histórico, arqueológico o artístico, el impacto sobre el medio ambiente, etc. Asimismo, los funcionarios de SOTOP señalaron que este procedimiento era efectivamente una figura excepcional en el régimen previsto en el artículo 115 de la Constitución, pero tenía como objetivo cubrir las falencias en la administración de esta norma por parte de los diversos municipios, en particular, en los programas de desarrollo urbano y en los procedimientos específicos para la obtención de licencias de uso de suelos. En efecto, este procedimiento se activa cuando ya el municipio ha otorgado la factibilidad de uso de suelos para el área en la que se va a realizar el proyecto y es activado por el Municipio en cuestión.

Este marco jurídico genera en la práctica costos adicionales para los inversionistas y difiere de la mejor práctica administrativa de otros estados Mexicanos. Al tratarse de un procedimiento para la entrada de determinados proyectos comerciales distinto al régimen que pudiese encontrarse en otros estados, ello supone un requisito adicional que debe ser cumplido por los inversionistas, con los costos adicionales derivados del tiempo y de la elaboración de los estudios y dictámenes que deben ser presentados en adición al cumplimiento de los requisitos establecidos por el Municipio de Centro para la obtención de licencia de construcción.

De acuerdo con la información preliminar obtenida, la duración de estos procedimientos presenta una significativa dispersión, generando incertidumbre para los inversionistas dada la discrecionalidad existente. Mientras existen proyectos que pueden ser aprobados en un mes, han existido casos en los que los procedimientos han llegado a durar hasta 6 años, con sucesivas interacciones con SOTOP. Ello genera incertidumbre para las nuevas inversiones.

La administración de este procedimiento estaría generando en la práctica desventajas a empresas más pequeñas para su entrada al mercado. Durante las entrevistas realizadas, los funcionarios de SOTOP han señalado que la duración del trámite depende mucho del nivel de especialización de los estudios presentados por el solicitante, lo que depende además del tipo de profesionales que sean contratados para la elaboración de dichos estudios. Así, grandes proyectos comerciales tales como grandes cadenas de supermercados tienen la capacidad de contratar profesionales especializados y solventar la realización de

-
- Usos mixtos de más de 5,000 metros cuadrados, estaciones de servicio de combustible,
 - Panteones o servicios funerarios,
 - Parques industriales
 - Y “las acciones contenidas en Programas de Desarrollo Urbano”.

estudios en plazos relativamente cortos, mientras que otros emprendimientos comerciales que recién van a ingresar al mercado o tienen menos recursos podrían requerir plazos e interacciones adicionales con la autoridad para poder lograr la aprobación de sus proyectos y la obtención del dictamen. Ello podría constituir un importante obstáculo para la entrada de estos proyectos al mercado, en la medida que haría más onerosa la entrada al mercado y que podría tener un impacto más significativo en los entrantes sin mayor experiencia en la tramitación de este tipo de procedimientos que en las grandes cadenas comerciales.

Requisitos de registro y exigencias de licencias o permisos

- **Licencias de uso de suelo y licencia para operar establecimientos comerciales**

Los requisitos para la obtención de licencias comerciales son en principio acordes con buenas prácticas administrativas; sin embargo, la necesidad de contar con licencias de uso de suelo introduce costos adicionales e incertidumbres para la inversión. La normativa municipal establece un control ex ante para el acceso a la actividad comercial.⁸⁹ En principio, se trata de un control reglado, pues la autoridad municipal debe seguir un procedimiento establecido, en el que debe verificarse el cumplimiento de unos requisitos que también están establecidos reglamentariamente. En principio, estas reglas son similares a las impuestas en muchos otros sistemas de regulación relativas al acceso a la actividad comercial.⁹⁰ Sin embargo, la norma establece un requisito adicional relativo a contar con una autorización del uso del suelo relativo al tipo de establecimiento que se pretenda abrir.⁹¹ Son dos los hitos que debe cumplir un establecimiento comercial que pretende construir para poder contar con la licencia de uso de suelo: (i) pronunciamiento favorable respecto de la factibilidad de uso de suelo comercial o industrial en la zona en la que quiere instalarse; (ii) una vez que se cuenta con la factibilidad respecto de la zona, licencia de uso de suelo respecto del proyecto de construcción específico que pretende realizar.

La falta de actualización del plan de desarrollo urbano municipal obliga a los particulares a requerir dictámenes de factibilidad de uso de suelo que se analizan bajo criterios discrecionales. En el caso de

⁸⁹ La principal norma que rige el acceso a la actividad comercial en el Municipio del Centro es el *Bando de Policía*, con arreglo al cual es preciso para el desarrollo de cualquier actividad industrial o de servicios en el municipio el permiso o anuencia del Ayuntamiento de Villahermosa (Centro). La autorización municipal tiene la vigencia máxima de un año, transcurrida la cual deberá de ser renovado.

⁹⁰ Estos requisitos están enfocados en la capacidad personal del solicitante (sea persona física o jurídica, arts. 102.I y 102.VII), o al cumplimiento y eventual registro con arreglo a la normativa tributaria (arts. 102.V y VI), sanitaria (art. 102.IV), catastral (art. 102.VIII), medioambiental (art. 102.XII) o de protección civil (art. 102.IX), incluido el pago de las tasas correspondientes (arts. 102.XIII y 106).

⁹¹ En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se define las facultades del municipio para autorizar, controlar y vigilar el uso de suelo. La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco se determina que los municipios estarán encargados de desarrollar los Programas de Desarrollo Urbano Municipal, la creación y administración de reservas territoriales; el control y vigilancia de la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales.

En la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco se faculta a los municipios para crear y administrar las reservas territoriales, así como autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en el ámbito de su competencia. Asimismo, la Ley de Ordenamiento de Desarrollo Sustentable del Estado de Tabasco faculta a los municipios el emitir la factibilidad de usos del suelo en su territorio.

Y por último en el Reglamento de Construcciones del Municipio del Centro se faculta al municipio para establecer los fines para los que se puede autorizar el uso de los terrenos y determinar el tipo de obras que se pueden levantar en ellos y que a solicitud del propietario, el ayuntamiento otorgará la constancia de factibilidad de uso de suelo.

que para el desarrollo del proyecto comercial se requiera de nuevas construcciones, la autorización del uso del suelo requiere un pronunciamiento previo favorable de la Dirección de Obras respecto de la factibilidad del uso del suelo para fines comerciales o industriales en la zona específica en la que pretender instalarse el proyecto. De acuerdo con ello, el desarrollador es verificar si en la zona en la que pretende desarrollar su proyecto el Plan de Desarrollo Urbano prevé que pueda realizarse eses tipo de desarrollo: industrial, comercial, o de proyectos de vivienda por ejemplo. En teoría, este procedimiento no debería acarrear mayor complejidad en la medida que debería consistir en una simple verificación. Así además estaría garantizado que se realicen los proyectos de inversión de acuerdo con la visión y los objetivos determinados por las autoridades locales en cuánto al desarrollo del municipio. Sin embargo, el hecho de que el programa de desarrollo urbano del Municipio de Centro este desactualizado, teniendo a la fecha un significativo desfase, genera que el particular tenga en muchos casos que incurrir en un trámite adicional para obtener el cambio de uso de suelo. En efecto, y de acuerdo con la información obtenida, muchas zonas que en la actualidad han sido utilizadas con fines industriales o comerciales debido a los desarrollos recientes de la ciudad, se encuentran incluidas en el plan como zonas en las que no se permiten este tipo de desarrollos. Conforme a la información obtenida, el Plan de desarrollo Urbano del Municipio del Centro habría tenido incluso defectos en su diseño, con lo que en la práctica presentaría un desfase respecto la realidad del Municipio del Centro cercano a los 40 años. Es debido a estas deficiencias que es muy frecuente que los desarrolladores de proyectos comerciales deban iniciar este procedimiento de cambio de uso de suelos.

La obtención de la licencia de uso de suelo supone una compleja interacción entre diversas instancias del Municipio que se encuentra sujeta a procedimientos discrecionales y cuya duración presenta una significativa dispersión. Una vez obtenido un pronunciamiento favorable para la factibilidad de uso de suelo respecto de la zona en la que quiere desarrollarse el proyecto, la Dirección de Obras, Ordenamiento Territorial y Servicios Municipales debe otorgar una licencia de uso de suelo. En el caso de este procedimiento nuevamente el proyecto debe someterse a una serie de aprobaciones por parte de diversas áreas del Municipio del Centro, sin que existan a la fecha criterios establecidos para el análisis de estas solicitudes, presentándose nuevamente una gran dispersión en términos de la duración de estos procedimientos. De acuerdo con la información con la que se cuenta, los criterios para la emisión de esta licencia son determinados en la práctica por las direcciones competentes en función de las características particulares el proyecto, existiendo un amplio margen de discrecionalidad para el otorgamiento de estas licencias, situación que podría generar en la práctica un trato discriminatorio en perjuicio de determinados competidores.

No existen criterios para el otorgamiento de licencias de construcción para infraestructura de telecomunicaciones, lo que constituye una significativa barrera a la inversión ya denunciada por las empresas, y un riesgo de trato discriminatorio en un sector clave para la economía. En efecto, determinados tipos de uso de suelos como la colocación de postes o antenas no están regulados en el reglamento de construcción. En estos casos, las áreas correspondientes definen en cada caso específico los requisitos mínimos que se van a implementar para la colocación de antenas. En muchos de estos casos se requiere la opinión favorable de los vecinos debido a los impactos sociales de este tipo de proyectos. De acuerdo con la información con la que se cuenta, han existido controversias con las empresas de telecomunicaciones dado que en la práctica se exigen requisitos que no estaban establecidos en ninguna norma tales como un estudio de impacto ambiental, dictámenes que acrediten que el proyecto no generar daños a la salud, que acrediten dictamen de protección civil, los cálculos estructurales para m las antenas. Lo anterior representa un significativo riesgo para proyectos de inversión en el rubro específico de telecomunicaciones y abre la puerta para un trato discriminatorio en perjuicio de determinadas empresas.

La implementación del procedimiento para la obtención de licencias comerciales estaría generando espacios adicionales para un trato discriminatorio y duplicidades que generan costos innecesarios a los particulares. Luego de que el proyecto respectivo cuenta con la factibilidad de uso de suelo, a efectos

de poder desarrollar actividades comerciales, debe obtener una licencia para el desarrollo de estas actividades.⁹² Existe una falta de claridad en la normativa, de la cual se deduce la imposición de un requisito adicional, sin un contenido claro exigido en la norma, en virtud del cual el municipio evalúa, discrecionalmente, la ‘factibilidad’ del establecimiento comercial cuya apertura se solicita.⁹³ La exigencia de contar con la factibilidad como requisito previo para la obtención de la licencia de funcionamiento fue corroborada con las autoridades municipales.⁹⁴ En la práctica este procedimiento presenta también amplios márgenes de discrecionalidad en la medida que no se cuenta con documentos normativos que establezcan cuales son los parámetros objetivos para la realización de este estudio de factibilidad.⁹⁵

Si bien los procedimientos SARE simplifican los requisitos de entrada para ciertos rubros comerciales, la aplicación de este régimen no es consistente durante el ciclo de vida de las empresas, generando que su potencial impacto positivo en la reducción de barreras de entrada se reduzca. Desde 2002 la COFEMER ha promovido la simplificación del proceso de obtención de la Licencia de Funcionamiento para el establecimiento e inicio de operaciones de empresas de bajo riesgo. La obtención de licencias se da en un plazo máximo de 72 horas desde la solicitud, a través del programa SARE (*Sistema de Apertura Rápida de Empresas*).⁹⁶ La utilización, aplicación y alcances de este sistema corresponde principalmente a las autoridades municipales.⁹⁷ Desde 2007 el municipio de Villahermosa (Centro) se encuentra entre los que implementan el SARE aunque sus efectos se limitan a un catálogo de 86 giros SARE.⁹⁸ Como resultado de una iniciativa conjunta de COFEMER y la Secretaría de Desarrollo Económico y Turismo del municipio de Centro está a punto de ampliarse a 498 los giros que podrían utilizar el

⁹² De acuerdo con el Bando policía para la obtención de esta licencia se requiere, la elaboración por parte del *Coordinador General de Fiscalización y Normatividad del Ayuntamiento de Centro* de un “estudio de factibilidad” (art. 102 *in fine*).

⁹³ El artículo 102 del Bando se cierra con el siguiente párrafo “*Todo establecimiento comercial, industrial o de servicios, y centros de entretenimiento, para su apertura y funcionamiento deberá contar con la respectiva anuencia o permiso de la autoridad municipal, misma que se otorgará o negará en un plazo no mayor de 20 días hábiles, posteriores al estudio factibilidad, siempre y cuando haya cumplido cabalmente con los requisitos anteriormente señalados.*”

⁹⁴ En dicha ocasión, los funcionarios competentes señalaron que esta factibilidad tenía por objeto la verificación *in situ* del cumplimiento de los requisitos por parte del solicitante. Asimismo, esta factibilidad tiene un costo establecido para el solicitante e implica que el plazo de la duración del trámite se extiende en la práctica.

⁹⁵ De acuerdo con la información obtenida, la Dirección de Fiscalización realiza una inspección de forma conjunta con el INPLAN en la que nuevamente se verificarían aspectos relativos al uso de suelo. Asimismo, se exige un dictamen de protección civil nuevamente en esta etapa. Sin embargo, el dictamen de protección civil es normalmente exigido también para la factibilidad de uso de suelo de los proyectos.

⁹⁶ El Acuerdo por el que se crea el Sistema de Apertura Rápida de Empresas data de 28 de enero de 2002 y está en vigor desde el 1 de marzo de 2002 (<http://www.cofemer.gob.mx/documentos/marcojuridico/acuerdos/aesare.pdf>, visitada el 24.08.14). Para explicaciones detalladas sobre su funcionamiento, véanse COFEMER, *Guía del Sistema de Apertura Rápida de Empresas* (<http://www.politeia.org.mx/IMG/pdf/guia-sare.pdf>, visitada el 24.08.14 y *Manual de Operación del SARE*, Feb. 2013 (http://www.cofemer.gob.mx/Documentos/Manual_de_Operaciones_SARE_2013.pdf, visitada el 24.08.14).

⁹⁷ El programa SARE está inspirado en las recomendaciones del Grupo Banco Mundial, en específico en sus informes *Doing Business* sobre el inicio y apertura de negocios (*Starting a Business*) y busca aligerar los procedimientos administrativos y reducir los costes para la entrada en funcionamiento. En principio, la mayor parte de las actividades comerciales (tanto al por menor como al por mayor) son consideradas de bajo riesgo, dentro de los giros a los que SARE aplica. La concreción de los giros que se benefician de SARE en cada municipio depende del acuerdo de implementación del mecanismo y no es infrecuente que el municipio limite el número de giros SARE en su jurisdicción.

⁹⁸ *Reglamento del sistema de Apertura Rápida de Empresas del municipio de Centro, Tabasco, de 14 de noviembre de 2005.* Disponible en (http://villahermosa.gob.mx/ayuntamiento/transparencia_13_15/doctos/marco_juridico/b_RegSistApertRapdeEmpreMunicCentro_jur_13.pdf, visitada el 24.08.14).

mecanismo SARE, incluyendo la mayoría de las actividades comerciales en el municipio.⁹⁹ La aplicación del mecanismo SARE implica una importante ventaja en términos de tiempo y ahorros de costos para la apertura de negocios y su extensión a número mayor de giros se considera beneficiosa. Sin embargo, los efectos positivos del mecanismo SARE sobre los establecimientos comerciales que eventualmente pudieran beneficiarse de él se limitan a la fase de inicio de la empresa, aligerando de manera notable el control *ex ante*, y limitando las posibles intervenciones municipales que puedan retrasar o entorpecer las iniciativas empresariales, pero no tiene efectos sobre el control permanente posterior a cargo de las autoridades municipales (art. 104 del Bando) y tampoco sobre la eventual necesidad de renovación anual de anuencias a cargo de la *Coordinación General de Fiscalización y Normatividad* (art. 105 del Bando).¹⁰⁰ En efecto, de acuerdo con la información obtenida, el procedimiento expeditivo solo aplicaría para para el momento de inicio de la empresa, pero la autorización SARE solo tendría una vigencia de un año, luego de la cual la empresa tendría que ser sometida al régimen general, eliminándose en la práctica el beneficio obtenido para la entrada. Al respecto, resultaría conveniente revisar las interacciones entre el procedimiento SARE y el régimen general para el otorgamiento de licencias, pues si la naturaleza de este tipo de establecimientos no genera ningún riesgo que deba ser verificado bajo mecanismos del régimen general, los mismos deberían gozar del beneficio SARE durante todo su periodo de vida comercial.

6.4.1.2. Requisitos innecesarios para la renovación de títulos habilitantes

Exigencia de revalidación anual de licencia para establecimientos comerciales

La exigencia de revalidación anual de las licencias carece de justificación regulatoria, genera costos adicionales y riesgo de trato discriminatorio entre las empresas. La regulación prevista en el Bando para el acceso a la actividad comercial introduce un sistema de renovación periódico que, anualmente, prevé la renovación de la anuencia otorgada previa inspección del establecimiento y exacción de la tasa correspondiente (art. 105 del Bando).¹⁰¹ La necesidad de renovar anualmente cualquier licencia o autorización municipales para el ejercicio de la actividad comercial representa una limitación excesiva, dados los trámites burocráticos y costes que ello conlleva. Como ya se ha apuntado, la exigencia de renovación anual se extiende a las licencias especiales de los establecimientos que comercialicen bebidas alcohólicas, a los contratos y autorizaciones de puestos en los mercados colectivos públicos y lonjas e incluso a los comerciantes ambulantes, quienes han de solicitar la renovación mensualmente.

⁹⁹ La gestión e implementación de SARE en el municipio de Villahermosa corre a cargo de la Dirección de Fomento Económico y Turismo, reduciendo los requisitos exigidos para la apertura de negocios comprendidos en los giros a los que SARE aplica y limitando el coste a \$63,77 (aunque se mantiene la necesidad de “cumplir con la compatibilidad de uso del suelo”).

¹⁰⁰ Y la evidencia disponible parece acreditar efectos positivos en el número de nuevas empresas, empleo y competencia en precios (más bajos), véase Miriam Bruhn (2011), *License to Sell: The Effect of Business Registration Reform on Entrepreneurial Activity in México*, Review of Economics & Statistics, Vol. 93/1 (Feb. 2011) pp. 382-386 (disponible como *WB Policy Research Working paper 4538*, enero 2008, <http://siteresources.worldbank.org/INTFR/Resources/LicensetoSellWPS4538.pdf>, visitada el 24.08.14).

¹⁰¹ A juzgar por las instrucciones al respecto disponibles en la web municipal bien pareciera que el propósito del sistema de renovación anual es meramente recaudatorio, véase ([http://www.villahermosa.gob.mx/ayuntamiento/transparencia _13_15/doctos/tramites/e14t1/b-Tramites_renovacion_permiso_comercio .pdf](http://www.villahermosa.gob.mx/ayuntamiento/transparencia/_13_15/doctos/tramites/e14t1/b-Tramites_renovacion_permiso_comercio.pdf), visitada el 24.08.14).

6.4.2. Restricciones tipo (b): Reglas que favorecen comportamientos colusivos o incrementan los costos de competir en el mercado

6.4.2.1. Restricciones en el tipo de productos/servicios que se pueden vender y restricciones relativas al formato de las unidades

- **Regulación de horarios: Restricciones de horarios para establecimientos comerciales**

La normativa municipal establece restricciones de horario para todo tipo de actividad comercial. La regulación de los horarios para el desarrollo de la actividad comercial general se contiene en el Bando de policía. El Bando establece que “*la actividad comercial en general [...] deberá observar el horario de las 07:00 a las 21:00 horas*” (art. 114) y que los mercados colectivos abiertos al público (sobre los cuales véase *supra* §1.3) “*observarán el horario de las 03:00 a las 21:00 horas*”.¹⁰² En materia de horarios hay también normas específicas sobre los establecimientos de venta de bebidas alcohólicas. Estas normas son, en principio, más restrictivas, (abarrotes, expendios y ultramarinos, Lunes a Sábado de 11:00a.m.- 23:00p.m.; minisúper y tiendas de conveniencia, supermercados y centros comerciales todos los días de 10.00 a.m. a 24.00 p.m.) pero la regulación contempla la posibilidad de solicitar ampliaciones de los horarios e incluso la de que (previa solicitud) existan establecimientos minisúper y tiendas de conveniencia abiertas 24 horas.^{103 104 105}

La experiencia internacional demuestra que las regulaciones de horario se han limitado o eliminado en un número importante de países debido a que generan costos económicos significativos. Por su parte, la desregulación de estas restricciones se ha traducido en un aumento significativo en el empleo, no sólo impulsando a las empresas existentes a contratar a más empleados, sino también creando los incentivos para la entrada de nuevas empresas. A continuación se presenta un resumen de la experiencia internacional en desregulación de los horarios, la misma que es concluyente en señalar que esta medida genera beneficios en el empleo y reducciones de precios, incrementando asimismo las opciones para los consumidores.

Box 6. Experiencia internacional en las regulaciones de horario.

Regulaciones de Horarios en la Experiencia Internacional

En Australia, durante las últimas dos décadas casi todos los estados han reformado las normas que imponían regulaciones de horario a los establecimientos comerciales. Muchos estados eliminaron las regulaciones de horario. A la fecha, solo algunos estados mantienen restricciones respecto de la atención en días festivos o domingos. Los horarios de atención están ahora totalmente desregulados en el Territorio Capital de Australia y el Territorio del Norte, por lo que los comerciantes minoristas pueden abrir establecimientos cuando lo deseen, incluyendo los días festivos. En Tasmania, el Gobierno del Estado eliminó las regulaciones de horario para el sector comercio en el 2002, bajo la premisa de que existiría un incremento en el nivel de empleo. Las predicciones iniciales respecto al incremento en los niveles de empleo como resultado de la desregulación fueron superadas,

¹⁰² Sólo se limita tal horario para los establecimientos comerciales que puedan generar “olores o sustancias desagradables” de 07:00 a.m. a 18:00 pm (art. 117 del Bando). Finalmente, es facultativo que las tiendas de artículos de primera necesidad o establecimientos de venta de alimentos preparados amplíen su horario de 05:00 a.m. a 24:00 p.m. (art. 116 del Bando).

La regulación en materia de comercio ambulante no establece un horario o calendario específicos, delegando en la autoridad municipal su determinación cuando conceda el permiso [arts. 27.h), 30, 37 y 39.III del reglamento de comercio ambulante].

¹⁰³ Art. 11. I, II y XI de la Ley.

¹⁰⁴ Aunque por un período máximo de 60 días al año (arts. 12 y 14 de la Ley).

¹⁰⁵ Art. 13 de la Ley.

pues el nivel de empleo se incrementó en un 9,1 % entre los años 2002 -2010, tras la entrada en vigor de la legislación. La desregulación de horarios de atención ha sido apoyada también por la Comisión de Productividad de Australia. En un informe del 2011 esta entidad recomendó que las regulaciones de horario se liberalicen plenamente en todos los estados, incluyendo los días festivos. El informe enfatiza los beneficios potenciales de una desregulación total de horarios, incluyendo: (i) el incremento del bienestar del consumidor como resultado de una mayor disponibilidad y opciones de productos; (ii) mayor competencia; (iii) reducción del precios al por menos (iv) incremento del empleo. El nivel de regulación de los horarios y días de atención para el sector comercio varía entre los distintos países. Sin embargo, ha existido una tendencia general en los países de la OCDE de liberalizar estos horarios. La mayor flexibilidad y disponibilidad de productos para los consumidores, la posibilidad de incremento de ventas para los empresarios, así como el potencial incremento en los niveles de empleo, particularmente a tiempo parcial, han generado una creciente presión a favor de la implementación de estas reformas.

Suecia liberalizó plenamente sus regulaciones de horario al comercio minorista en 1970. En 1990, **Nueva Zelanda** implementó el proceso de liberalización de las regulaciones de horario. Los establecimientos comerciales pueden abrir en cualquier momento, con la excepción de ciertos días festivos. Sin embargo, algunas tiendas pueden abrir en estos días restringidos si venden ciertos productos, o se encuentra en los centros turísticos.

En Inglaterra y Gales, la Ley de Comercio de 1994 desregulo completamente los horario de apertura y la posibilidad de atención en los días domingo. **En Escocia** no existen restricciones en los horarios de los establecimientos minoristas. El Gobierno griego liberalizó los horarios de apertura los días domingos en 2013. Un estudio de la OCDE en Grecia demuestra que esta medida generaría entre 18.000 -30.000 nuevos puestos de trabajo en el sector minorista e incrementaría el gasto anual de los consumidores en 2,5 mil millones de Euros. Un análisis de los horarios de atención de los establecimientos comerciales en **Alemania** proporciona evidencia de que la liberalización de los horarios comerciales implementada en este país en 2006 y 2007 dio lugar a una reducción de los precios.

Asimismo, autoridades de competencia en otras legislaciones como el **Perú** han declarado que las restricciones de horario constituyen una barrera para el desarrollo de nuevos negocios.¹⁰⁶

La liberalización de horarios de establecimientos comerciales en otros estados de México ha tenido impactos positivos en la economía. Diversos municipios de México han eliminado las regulaciones de horarios a los establecimientos comerciales con el propósito de promover la entrada de un mayor número de establecimientos, un incremento del empleo y de las opciones para los consumidores.

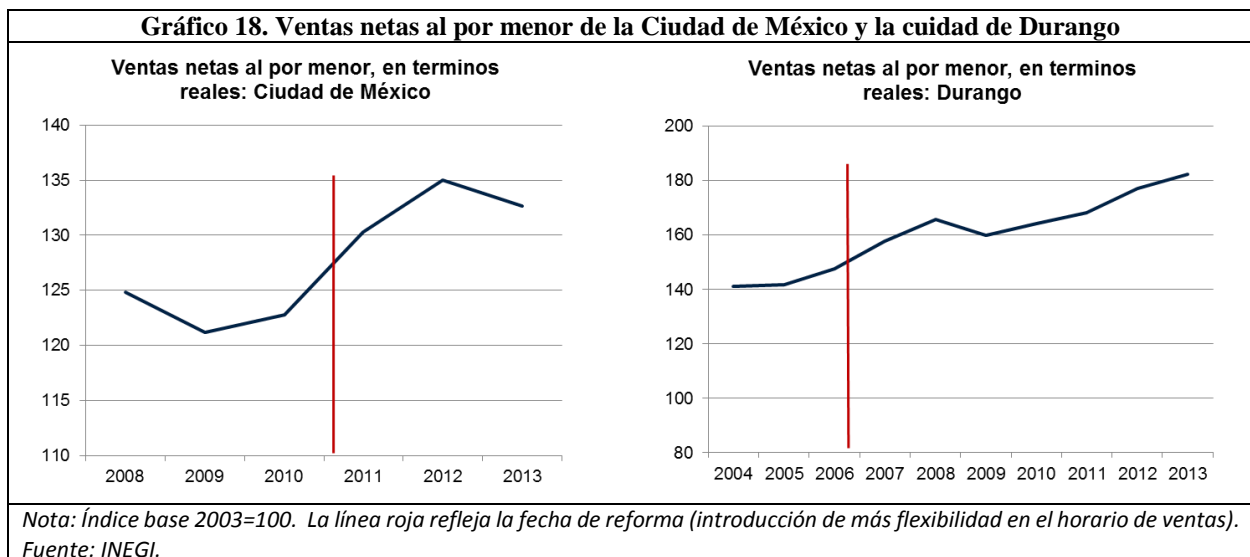
Algunos ejemplos de regulaciones municipales que no establecen limitaciones en las regulaciones de horario son los siguientes:

¹⁰⁶ La Municipalidad Provincial de Maynas (Perú) emitió una Ordenanza que, entre otros, restringió el horario de funcionamiento y atención al público de todos los locales comerciales establecidos en su jurisdicción que cuenten con giros de discoteca, restaurante con venta de licor como complemento de comidas, bar, bar snack, karaoke, video pub, night clubs, locales nocturnos, salones y/o sala de baile y actividades afines donde se desarrollan fiestas sociales pública. La agencia de competencia declaró que la referida restricción de horarios constituía una barrera burocrática irrazonable pues había sido impuesta de manera generalizada y además no se había acreditado su proporcionalidad. Señaló que si bien una restricción horaria podría ser una medida idónea para mitigar problemas de tranquilidad o ruidos molestos, no resulta razonable una restricción generalizada pues supondría que la totalidad del distrito se encuentra aquejado por un problema de ruidos molestos y que todos los establecimientos dedicados al rubro diversión con complemento de expendio de bebidas alcohólicas generan dicho problema.

Al respecto, añadió que los establecimientos son autorizados de acuerdo con la zonificación, por lo que en principio, en zonas residenciales no debería presentarse el problema de ruidos, siendo que lo que podría suceder es que existan puntos de aglomeración de establecimientos de diversión, para lo cual resulta válida la restricción de horarios establecida específicamente para esa calle. Agregó que fuera de dichos puntos de aglomeración, se trataría de problemas aislados de ruidos molestos que no justificarían una restricción general de horarios sino más bien el ejercicio de las potestades municipales http://sistemas.indecopi.gob.pe/sdc_Jurisprudencia/documentos/1-93/2011/Re1432.pdf

- **Reglamento de Giros Comerciales del Municipio de Teziutlán, Puebla (30/05/2003).**¹⁰⁷ No se establecen restricciones de horarios para establecimientos sin venta de bebidas alcohólicas. En restaurantes, hoteles, loncherías, etc. sólo se restringe horario de venta de bebidas alcohólicas y no el horario de funcionamiento.
- **Reglamento Municipal para el Desarrollo Económico de Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave (07/07/2008).**¹⁰⁸ Los establecimientos correspondientes a los giros tipo “A” (aquellos que “realizan actividades o prestan servicios que no constituyen un riesgo a la población”, de acuerdo con el artículo 20 del citado Reglamento), pueden estar abiertos las 24 horas.
- **Reglamento de Funcionamiento de Establecimientos Comerciales y de Servicio, para el Municipio de Guanajuato, Guanajuato (27/03/2012).**¹⁰⁹ Establecimientos comerciales tales como Restaurantes y supermercados, boticas, farmacias, tiendas de abarrotes, pueden funcionar las 24 horas.
- **Ley de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal (20/01/2011).**¹¹⁰ En los giros de Impacto Vecinal, se restringe el horario de venta de alcohol y no el horario de funcionamiento de los establecimientos comerciales, que puedan estar abiertos las 24 horas.
- **Reglamento de Desarrollo Económico del Municipio de Durango, Durango (17/03/2006).**¹¹¹ La regla general es que los establecimientos comerciales pueden operar las 24 horas del día, todos los días del año

Estos municipios que han eliminado o limitado sustancialmente las regulaciones sobre el funcionamiento de los establecimientos comerciales han experimentado un incremento en sus ventas posterior a la reforma, tal como lo demuestran las cifras que se presentan a continuación:



¹⁰⁷ Disponible en: http://www.ojp.puebla.gob.mx/phocadownload/normatividad/normatividad-municipal/teziutlan/teziutlan_reglamento_de_giros_comerciales.pdf

¹⁰⁸ Disponible en: <http://www.xalapa.gob.mx/wp-content/uploads/2011/04/Reglamento-Municipal-para-el-Desarrollo-Economico-de-xalapa-20111.pdf>.

¹⁰⁹ Disponible en: <http://www.guanajuatocapital.gob.mx/files/2013-11/Reglamento%20de%20Funcionamiento%20de%20Establecimientos%20Comerciales%20y%20de%20Servicios.pdf>.

¹¹⁰ Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/fichaOrdenamiento.php?idArchivo=75480&ambito=estatal>

¹¹¹ Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Durango/Todos%20los%20Municipios/wo67514.pdf>

La Comisión Federal de Competencia de México ha señalado que las regulaciones que limitan el horario de apertura de los establecimientos comerciales restringen la competencia (distribución y comercialización de la masa y tortillas) y tienen un impacto negativo sobre la economía.¹¹²

- **Restricciones al establecimiento de publicidad**

Los mecanismos establecidos por el la regulación de anuncios y publicidad del Municipio de Centro introducen múltiples exigencias y controles carentes de justificación sobre las actividades publicitarias y promocionales de los comercios.¹¹³ La regulación es muy detallada sobre el contenido y la forma de los anuncios, y además de incluir condiciones técnicas inspiradas en la protección del orden público y la integridad física de las personas y la preservación de la imagen urbana es intervencionista al prohibir ciertos anuncios en función del idioma y su temática de los anuncios. De igual manera, por ejemplo, se establece que “Por cada establecimiento solo se permitirá un anuncio o publicidad que debe contener la denominación y actividad principal a que se dedique“, así como otras limitaciones sobre la forma en la que deben realizarse estos anuncios.¹¹⁴

El marco normativo establece la necesidad de contar con una licencia para cada anuncio, promoción, o campaña publicitaria que los particulares deseen realizar. El *Reglamento de Anuncios y Publicidad del Municipio de Centro* establece un procedimiento de licencia o permiso previo a la realización de la actividad publicitaria que exige el cumplimiento de condiciones y requisitos a la solicitud y a la colocación del anuncio.¹¹⁵ El sistema establece un Padrón de Anuncios o Publicidad del municipio de centro,¹¹⁶ un mecanismo burocrático que centraliza la información sobre los anunciantes y los anuncios, al que acompaña un sistema de inspección y vigilancia para asegurar el cumplimiento. La autorización también requerida incluso para la distribución de folletos, volantes, objetos, muestras y propaganda publicitaria, debiendo indicarse en la solicitud el número de los que se distribuirán, las fechas en que se repartirán y una muestra de su contenido (arts. 15 y 57 del reglamento). Cada campaña requerirá una autorización independiente¹¹⁷. Finalmente, el incumplimiento de la normativa municipal en materia de anuncios y publicidad conlleva un régimen de infracciones y sanciones que pueden llevar a la clausura temporal del establecimiento y a la imposición de multas de un importe considerable

¹¹² Como referencia ver: <http://www.cfc.gob.mx/0docs/comentarios/optortilla.pdf>

¹¹³ La normativa establece una autorización y control por la Dirección de Obras, Ordenamiento Territorial y Servicios Municipales de aquellos anuncios o publicidad visibles o audibles en la vía pública y los instalados o colocados en lugares a los que tenga acceso el público o de uso público. La autorización también es precisa para los cambios y modificaciones de los anuncios. La regulación tiene como objetivo en el aseguramiento y protección del orden público, la integridad de las personas y de los bienes, la preservación de la imagen urbana de Villahermosa, así como el cobro de las oportunas tasas municipales.

¹¹⁴ Así, el reglamento establece “cuando un comercio o razón social se anuncie en varias vitrinas o escaparates de un mismo inmueble, todos los anuncios deberán ser uniformes en material, forma y color” (art. 19 del reglamento) y que “en las tiendas de autoservicio se utilizarán solamente anuncios tipo tubular, para la identificación del comercio; y en las plazas comerciales, se utilizarán únicamente anuncios múltiples con base tipo tubular para la identificación de los comercios interiores de la plaza, solo podrá haber un anuncio por establecimiento” (art. 27 del reglamento).

¹¹⁵ arts. 60 y 61) y la Dirección de Obras debe contestar un plazo de 5 o 10 días hábiles (en función del carácter de la publicidad, arts. 63 y 65)

¹¹⁶ Capítulo VIII del Reglamento.

¹¹⁷ arts. 60 y 61) y la Dirección de Obras debe contestar un plazo de 5 o 10 días hábiles (en función del carácter de la publicidad, arts. 63 y 65)

6.4.3. Restricciones tipo (c): Reglas que establecen tratos discriminatorios, distorsionan las condiciones de igualdad o protegen intereses creados

6.4.3.1. Aplicación discrecional de regulaciones

Las regulaciones que carecen de requisitos objetivos para otorgar licencias, o que no establecen parámetros de actuación para la autoridad para emitir pronunciamientos que impactan en los derechos de los particulares pueden dar lugar a tratamientos discriminatorios en perjuicio de determinados agentes. Es por este potencial de afectar la competencia que este grupo de regulaciones merecen un análisis más detallado.

Procedimiento para la emisión del Dictamen de Impacto Urbano

La aplicación práctica del procedimiento para obtener este dictamen supone una interacción entre instancias municipales y estatales que no se encuentra debidamente regulada, dando espacio para tratamientos discriminatorios. En efecto, dado que la Ley de Ordenamiento Territorial de Tabasco otorga a los Municipios la facultad para decidir (en adición a los tipos de proyectos expresamente estipulados en dicha ley) los proyectos que deberán contar con el impacto urbano ello crea un gran margen de discrecionalidad. En primer lugar, los municipios pueden decidir que determinados tipos de proyectos establecidos expresamente en la Ley de Ordenamiento Territorial no requieren del dictamen de impacto urbano y otorgar la licencia de construcción sin exigir al solicitante contar con la conformidad de SOTOP. Funcionarios de SOTOP han señalado que han verificado en muchos casos que construcciones ya culminadas que debieron contar con el trámite de impacto urbano nunca lo obtuvieron, lo que implicó para estas empresas una ventaja competitiva indebida para el inicio de sus operaciones.¹¹⁸ Por su parte, el amplio margen de discrecionalidad otorgado a los municipios podría también generar situaciones en las cuales los municipios exigen la obtención de dictamen de impacto urbano a proyectos que por sus dimensiones o sus características nos serían susceptibles de generar impactos indeseados que ameriten ser evaluados por SOTOP. Ambas situaciones podrían generar supuestos de discriminación en contra de determinados agentes en el mercado, afectando las condiciones de competencia.

De otro lado, esta interacción entre entidades estatales y municipales pone de manifiesto la existencia de criterios diferentes/contradictorios para la evaluación de la viabilidad de los proyectos, generando incertidumbre para las inversiones. Así, de acuerdo con la información obtenida, existen muchos casos en los que la factibilidad de uso de suelos realizada por la autoridad municipal no es a criterio de SOTOP, correcta, en la medida que no se siguen parámetros estrictamente técnicos, y por lo tanto podrían exigirse algunos requisitos adicionales al particular para la obtención del dictamen. Asimismo, podría darse el caso de que luego de contar con el dictamen de impacto urbano el proyecto no obtenga la licencia de construcción debido a un criterio discrepante de la autoridad municipal. Lo anterior es susceptible también de generar una significativa incertidumbre para las inversiones, creando barreras para la entrada al mercado. Finalmente, el dictamen de impacto urbano es el pronunciamiento final de la autoridad estatal respecto de la viabilidad del proyecto una vez que otras entidades estatales correspondientes han otorgado su pronunciamiento favorable a la viabilidad del mismo (vialidad, medio ambiente, protección civil etc.). Ello supone entonces para el particular una interacción adicional con diversas entidades estatales en el marco de este procedimiento. Cabe precisar también que de acuerdo con los funcionarios de SOTOP puede darse el caso de que a pesar de que determinado proyecto cuente con dictámenes favorables de otras áreas técnicas,

¹¹⁸ En estos casos no existe un mecanismo vinculante que permita a SOTOP exigir al municipio respectivo que el proyecto requiera el dictamen, dada la autonomía municipal antes referida.

el análisis conjunto del proyecto pueda no ser favorable. Lo anterior genera también altos márgenes de incertidumbre para los particulares respecto de los proyectos de inversión en el Municipio de Centro.

Procedimiento para la emisión de licencias de uso de suelos

Los múltiples pronunciamientos requeridos y la falta de criterios para el cambio de uso de suelos podrían incrementar la incertidumbre para el sector privado. El cambio de uso de suelos debe ser autorizado por el Cabildo previo dictamen técnico del Instituto de Planeación, INPLAN. Sin embargo, a efectos de emitirse un pronunciamiento favorable para la obtención del cambio de uso de suelo, esta Dirección debe contar con pronunciamientos de otras áreas técnicas no solamente a nivel municipal sino también a nivel estatal, dependiendo de las características específicas de los proyectos. Los requisitos específicos y los criterios que se utilizan para determinar en qué supuestos los proyectos deben contar con estos pronunciamientos de otras autoridades no se encuentran claramente establecidos en procedimiento alguno. Asimismo, conforme a las entrevistas realizadas y a los testimonios del sector privado, la duración de estos procedimientos presenta una gran variabilidad, dependiendo básicamente del criterio técnico de la referida dirección el determinar los criterios, y los pronunciamientos que se requerirán por parte de otras autoridades a través de un análisis caso por caso. Lo anterior introduce un amplio margen de incertidumbre para la entrada nuevos proyectos y ha sido mencionado en las entrevistas con el sector privado como uno de las barreras principales para los nuevos proyectos de inversión, así como para las ampliaciones de infraestructuras existentes.

Procedimiento para la obtención de licencias de establecimientos comerciales

Dado que no se cuenta con una normatividad específica para el otorgamiento de licencias de establecimientos comerciales, en la práctica este procedimiento presenta también amplios márgenes de discrecionalidad, en particular respecto del estudio de factibilidad. La exigencia de pronunciamientos adicionales de otras áreas municipales impone nuevamente requisitos adicionales para los particulares, generándose el riesgo de tratamientos discriminatorios en el otorgamiento de estas licencias.

6.5. Problemática actual del servicio de comercio en Tabasco como resultado de la regulación

Según la información disponible al Equipo de Políticas de Competencia, la regulación del sector de comercio en varios municipios de Tabasco genera severas deficiencias en el funcionamiento del sector. Ello resulta en un bajo desempeño de estos mercados, con el consecuente impacto negativo en otros sectores de la economía. Entre las deficiencias más relevantes destacan las siguientes:

- (i) **Altos cobros discrecionales para licencias de funcionamiento.** En base a criterios amplios definidos por cada Bando Municipal se cobran tasas por las licencias de funcionamiento sin que estén en la Ley de Ingresos y según información disponible en casos individuales en niveles excesivos.
- (ii) **Diferencias significativas en el tiempo de procedimiento y otorgamiento de licencias de funcionamiento entre grandes y pequeños establecimientos comerciales.** En el caso de supermercados, evidencia preliminar indica que cadenas grandes lograrían obtener su licencia de funcionamiento en un 1 mes, mientras que cadenas del mismo rubro, pero más pequeñas, enfrentarían demoras de medio año para poder iniciar sus operaciones.

6.6. Recomendaciones para la modificación de estas regulaciones

Luego de la identificación de las regulaciones que pueden tener un impacto en la competencia en cada sector específico, corresponde identificar aquellas que se recomienda modificar en forma prioritaria. Esta etapa implica, al igual que la de selección de los sectores, aplicar criterios que puedan determinar un orden de priorización en la reforma.

La principal variable del análisis es la intensidad de la restricción de la competencia de cada una de las regulaciones específicas. Las variables complementarias de análisis que son utilizadas para decidir las áreas prioritarias de reforma son las siguientes:

- (i) **la viabilidad práctica de realizar la modificación**, que considera el rango de la norma legal, si se trata de una restricción regulatoria o de facto, el tiempo que podría involucrar la reforma, la voluntad política que podría existir para realizar la modificación considerando si se trata de medidas de coyuntura adoptadas en respuesta a una problemática específica o áreas de atención prioritaria para la autoridad. Asimismo, se considera cuál podría ser el impacto social en los grupos afectados por esta reforma y el nivel de oposición que la misma podría generar para la autoridad.
- (ii) **Los impactos positivos que podría tener la modificación** en otros sectores de la economía así como en beneficios directos para los consumidores, relacionados básicamente con la disponibilidad de productos y la reducción de precios.

De acuerdo con ello, las reformas que se sugiere implementar en el corto plazo son las siguientes:

REFORMAS PROPUESTAS EN EL SECTOR COMERCIO
<ul style="list-style-type: none">▪ Eliminar restricciones de horarios para los establecimientos comerciales que no incluyen la venta de bebidas alcohólicas▪ Actualizar programa de Desarrollo Urbano del Municipio de Centro para reducir discrecionalidad en el otorgamiento de factibilidades y licencias de uso de suelo▪ Establecer criterios específicos para el otorgamiento de licencias de uso de suelo, limitando los pronunciamiento de autoridades adicionales▪ Establecer normativamente criterios específicos para el otorgamiento de licencias para establecimientos comerciales y reducir discrecionalidad en estudios de factibilidad▪ Establecer procedimientos de interacción entre autoridades estatales y municipales para tramite de impacto urbano que permitan reducir discrecionalidad en la tramitación de estos procedimientos▪ Eliminar el requerimiento de realizar renovaciones anuales para las licencias de establecimientos comerciales

Existe una iniciativa en trámite para sistematizar el régimen de licencias del Municipio del Centro, pero es importante la misma incluya principios que permitan reducir efectivamente la discrecionalidad. De acuerdo con las entrevistas realizadas con los funcionarios de Municipio del Centro se ha tomado conocimiento que a la fecha se está elaborando un código único que incluiría todos los procedimientos que se encuentran a cargo del Municipio, en aplicación del artículo 115 de la Constitución. Para la elaboración del presente estudio no se ha tenido acceso al proyecto de código único. La iniciativa de consolidar los procedimientos y establecer normativamente los criterios para la evaluación de las solicitudes respectivas se considera adecuada, dados los significativos vacíos normativos observados en la regulación municipal, lo que genera espacios para una aplicación discrecional de las regulaciones. En el marco de esta iniciativa se considera importante incluir principios que contribuyan a una gestión más transparente de los procedimientos, así como que permitan reducir la incertidumbre en los ciudadanos respecto de los requisitos que son exigidos en cada uno de los procedimientos. A continuación se plantean sugerencias respecto de los procedimientos a ser incluidos:

- **Privilegio de controles posteriores.-** La tramitación de los procedimientos administrativos se sustentará en la aplicación de la fiscalización posterior; reservándose la autoridad administrativa, el derecho de comprobar la veracidad de la información presentada, el cumplimiento de la normatividad sustantiva y aplicar las sanciones pertinentes en caso que la información presentada no sea veraz.
- **Uniformidad.-** La autoridad deberá establecer requisitos similares para trámites similares, garantizando que las excepciones a los principios generales no serán convertidos en la regla general. Toda diferenciación deberá basarse en criterios objetivos debidamente sustentados.
- **Razonabilidad.-** Las decisiones de la autoridad, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.

Asimismo, se propone que a efectos de dotar de mayor certeza jurídica a los administrados respecto de los requisitos que pueden ser exigidos el código único contemple comprender:

5. La descripción clara y taxativa de todos los requisitos exigidos para la realización completa de cada procedimiento.
6. Los supuestos en que procede el pago de derechos de tramitación, con indicación de su monto y forma de pago.
7. La autoridad competente para resolver en cada instancia del procedimiento, los plazos para resolver y los recursos a interponerse para acceder a ellas.
8. Los formularios que sean empleados durante la tramitación del respectivo procedimiento.

Asimismo, a efectos de evitar que se exija al ciudadano requisitos documentarios que se encuentran en poder del Municipio del Centro, se recomienda la inclusión de la siguiente disposición en el Código Único a ser aprobado: “ Para el inicio, prosecución o conclusión de un trámite, la autoridad queda prohibida de solicitar la presentación de información o documentación que la autoridad solicitante posea o deba poseer en virtud de algún trámite realizado anteriormente por el solicitante en cualquiera de sus dependencias, o por haber sido fiscalizado por ellas, durante cinco años anteriores inmediatos, siempre que los datos no hubieren sufrido variación ni haya vencido la vigencia del documento entregado. Para acreditarlo, basta que el solicitante exhiba la copia del cargo donde conste dicha presentación, debidamente sellado y fechado por la autoridad ante la cual hubiese sido suministrada. Asimismo, la autoridad está prohibida de solicitar información o documentación que haya sido expedida por la misma autoridad o por otro de los

órganos de la autoridad municipal, en cuyo caso corresponde recabarlas a la propia autoridad a solicitud del solicitante.”

VII. Aplicación de la metodología de análisis a las regulaciones de Tabasco: Identificación y evaluación de regulaciones anticompetitivas en el sector transporte

7.1. Racionalidad y características de la regulación en el sector transporte

El mercado de transporte suele presentar fallas de mercado. La más relevante es la existencia de externalidades negativas tales como congestión, contaminación y falta de seguridad en las vías de uso público. En efecto, dado que las vías públicas son un bien de propiedad común, los usuarios no perciben completamente el costo de introducir un vehículo adicional, lo que lleva a que un número excesivo de vehículos circulen generando problemas de congestión. Además, en el mercado del transporte existen problemas de contaminación y falta de seguridad cuyos costos no son asumidos por quienes los provocan, lo que lleva a un exceso de producción generando pérdida de bienestar social.

Las fallas de mercado se derivan principalmente de las dificultades estructurales para definir titularidades o derechos sobre los recursos involucrados, en especial el uso del espacio público (vías) para prestar el servicio. Por ello, es sugerido que la primera opción sea la creación de titularidades adecuadas que creen los incentivos correctos, dejando a la regulación la corrección de aquellos problemas que no pueden ser enfrentados por una asignación de derechos. Es recomendado, desde una perspectiva de promoción de políticas de competencia, que el mecanismo preferente de asignación de titularidades sea a través de un mecanismo competitivo.

Desde la perspectiva de las políticas de competencia, existen dos principios matrices que se recomienda sean contemplados en una regulación eficiente del mercado de transporte: libre y leal competencia y subsidiariedad del rol del Estado.

- En relación con **el principio de libre competencia**, es importante considerar que la satisfacción de las necesidades de los usuarios debiera ser enfrentada, en principio, usando los incentivos del mercado. Por lo tanto el rol del Estado debería ser una de promoción de la competencia. Este principio no implica asumir que el sistema es uno absolutamente liberal ni que los problemas existentes son consecuencia de una excesiva libertad de empresa. Los problemas existentes probablemente se derivan de hacer operar un sistema de libertad sin definir derechos claros. Por ejemplo la falta de definición de titularidades claras sobre las rutas y mecanismos efectivos de protección de las mismas de las invasiones de “piratas”, podrían explicar el mal funcionamiento del sistema. De acuerdo con ello, en los casos en los que no es posible generar competencia en el mercado a través de la prestación de los servicios por un gran número de actores, es recomendado establecer mecanismos de competencia por el mercado, esto es, que la asignación de titularidades sea realizada de una forma competitiva, de tal manera que las titularidades exclusivas sean otorgadas a las empresas más eficientes.
- Por su parte, en relación con **el principio de subsidiariedad** es importante garantizar que el rol del Estado sea subsidiario y este focalizado en las “fallas de mercado”, es decir, situaciones en las que por determinadas distorsiones o limitaciones el mercado y la competencia no pueden operar de manera tal que generen bienestar para los usuarios.

A continuación se presentan algunos ejemplos de problemática típica del sector transporte en los que se ejemplifica los mecanismos de intervención del estado bajo este enfoque, considerando los principios de libre competencia y subsidiariedad.

- **Congestión.** Las limitaciones al acceso de operadores de una ruta o el control respecto del número máximo de agentes se justifica en aquellos casos en los que la congestión genera externalidades negativas. De lo contrario la competencia en el mercado es usualmente un buen regulador por medio del sistema de precios. La congestión puede definirse como la conversión de un bien en inicio abundante (la vía) en escaso como consecuencia del número de unidades que entran en ella. Pero si la vía puede soportar unidades sin congestión, limitar el acceso carece de objeto. Así, el otorgamiento de una concesión vía licitación se justifica usualmente únicamente respecto de áreas congestionadas. En estos casos, es importante asegurar mecanismos adecuados que garanticen una competencia efectiva en el sistema de licitaciones.
- **Contaminación ambiental.** La regulación ambiental se justifica precisamente porque es difícil definir titularidades sobre el medio ambiente, por lo que se establecen estándares y mecanismos de fiscalización. Dado que contaminar es también una actividad “gratuita” (el principio de “quien contamina paga” no es ejecutable en términos generales), es necesario que la regulación establezca las normas para que se cumplan los requisitos medioambientales.
- **Falta de seguridad.** Con el fin de afrontar los problemas de seguridad, la intervención del estado es necesaria para establecer ciertos estándares mínimos. De forma complementaria, pueden utilizarse otros mecanismos tales como establecer seguros obligatorios o usar el propio sistema de responsabilidad civil extracontractual, en especial cuando la víctima del daño no es cliente de quien lo causa. Asimismo, mecanismos cuya utilización puede evaluarse son contratos como el de transporte entre el usuario y la entidad que presta el servicio, con el fin de que los prestadores de servicios tengan incentivos para hacer respetar las normas de seguridad.
- **Falta de conectividad de las localidades rurales.** En este contexto, el problema es muy distinto al de la ciudad. La congestión es inexistente y hay escasez de oferta debido a que la baja densidad poblacional hace que proveer el servicio sea poco atractivo y costoso.¹¹⁹ No obstante lo anterior, existen externalidades positivas en la conexión de las localidades aisladas pero estos beneficios no son directamente recogidos por los oferentes de servicios de transporte. En estos casos la intervención del Estado debe estar enfocada en asegurar que las localidades rurales puedan acceder al transporte, posiblemente a través de subsidios y asociaciones cooperativas que incentiven la oferta.

La eficiencia en la prestación del servicio de transporte, como toda actividad económica, está determinada por las condiciones de acceso. La existencia de barreras al acceso, en particular las de naturaleza legal, tiene una injerencia directa en la calidad y cantidad de oferta de transporte. Barreras irracionales (no justificadas por las características del servicio) generarán una oferta escasa, de baja calidad y a precios elevados. En esta línea, corresponde a las autoridades evitar que las regulaciones se conviertan en barreras burocráticas irracionales que eleven, sin justificación, los costos de acceso al mercado.

Una fórmula eficiente para mejorar la oferta (cantidad y calidad) de transporte es a través del fomento de inversiones privadas. En los países que han solucionado razonablemente sus problemas de

¹¹⁹ OCDE; LEED Forum on Partnerships and Local Governance (2009), *Improving Local Transport and Accessibility in Rural Areas through Partnerships*.

transporte, lo que se ha conseguido es incentivar adecuadamente a empresas privadas de gran tamaño a prestar el servicio, aprovechando las economías de escala. En efecto, en ocasiones la excesiva fragmentación de las empresas que brindan servicios de transporte o la inadecuada estructura de propiedad pueden provocar una situación caótica en el transporte, porque las condiciones legales y empresariales no están en situación de atraer grandes inversiones.

En tal sentido, es recomendable que una regulación compatible con la promoción de las políticas de competencia en el sector transporte considere lo siguiente:

- En principio toda actividad debe quedar sujeta a la competencia. Si no es posible la competencia en el mercado, es recomendable al menos establecer mecanismos de asignación competitiva de titularidades exclusivas, esto es, sistemas de competencia por el mercado. Ello no descarta la intervención del Estado, pero exige un análisis previo de si las condiciones de competencia son suficientes para regular el adecuado funcionamiento del mercado.
- La intervención del estado debería justificarse en la existencia de fallas de mercado, en especial externalidades. Esto implica la realización de una evaluación previa que determine que la simple interacción entre los agentes económicos no es suficiente para autorregular la actividad, en especial los problemas de externalidades.
- En aquellos casos en los que es necesaria una intervención regulatoria, es importante evitar que la misma cree una barrera de acceso irracional o genere discriminación entre agentes económicos. En esos supuestos deberá elegirse aquellas opciones menos invasivas e intervencionistas.

7.2. Caracterización de los mercados de transporte y posibilidad de introducir competencia en segmentos específicos

El mercado del transporte por carretera suele dividirse en dos grandes sectores: el transporte de carga y el transporte de pasajeros.¹²⁰ El transporte de carga consiste en el traslado de bienes entre empresas y entre empresas y consumidores. El transporte de pasajeros abarca traslado de personas tanto de manera individual, como colectiva.

En ambos tipos de transporte se suele distinguir entre el transporte propio (con vehículos de propiedad de particulares) y el mercado de transporte en donde los usuarios pagan un precio por el servicio. El transporte por medio de vehículos propios no genera mayores preocupaciones de competencia y usualmente es bastante libre con algunas regulaciones relacionadas a seguridad y contaminación. El mercado de transporte (carga y pasajeros) en tanto, se subdivide en diferentes categorías (camiones, buses y taxis), las que difieren en cuanto a la necesidad de regulación para preservar la competencia.

Existen distintas modalidades al interior del transporte de pasajeros y de carga. Dentro del transporte de pasajeros se suele distinguir entre transporte de larga distancia y local, entre servicios regulares y de chárter y entre buses y taxis. En el mercado de transporte de carga se suele distinguir entre servicios de carga y servicios de entrega de paquetes (tipo DHL o UPS).

¹²⁰ Como referencia ver: OCDE (2000), *Competition Issues in Road Transport*. Disponible en: <http://www.oecd.org/regreform/sectors/2379173.pdf>

En el caso del **transporte de carga**, la rapidez del servicio es relativamente poco importante y el volumen de carga es relativamente grande comparada con el tamaño de los vehículos, por lo que las economías de escala y de ámbito son pequeñas. En este caso, la liberalización puede traer grandes beneficios. La experiencia de diversos países de la OCDE muestra resultados positivos. La liberalización ha llevado a menores tarifas, el establecimiento de una estructura de costos eficiente; mejoras en la productividad y desarrollo de nuevos servicios. A pesar de los temores, la abolición de la regulación de licencias no ha llevado a “destructiva” o “ruinosa” competencia, especialmente en los casos en que el sistema de licencias por cantidad ha sido reemplazado por uno basado en calidad (seguridad de los vehículos y minimización de los impactos ambientales).

En el caso del servicio de carga de paquetes (DHL o UPS), los bienes transportados muchas veces requieren de cuidados especiales y la rapidez del servicio es importante, asimismo los flujos pueden ser pequeños relativos al tamaño eficiente de los vehículos. En este caso, las economías de escala y de ámbito pueden ser relevantes, dado que una red e infraestructura establecida permite transportar bienes similares al mismo destino o uno cercano a un costo adicional bajo. Como resultado, este mercado suele ser más concentrado que el de carga general; no obstante, se ha observado que en mercados desregulados coexisten redes que compiten entre sí, generando un grado de competencia aceptable.

En el mercado de transporte en buses de larga distancia la importancia de un servicio rápido es mayor que en el transporte de carga y el flujo de pasajeros, comparado con un tamaño eficiente de vehículo, es menor. En este caso, las economías de escala y la consolidación de un flujo de clientes son relevantes. Este hecho deriva en el surgimiento de redes de terminales (“hub and spoke”). En dichas redes se concentran los flujos de tráfico desde las rutas (spokes) a las terminales (hubs). Esto permite utilizar vehículos más grandes y eficientes; atender un mayor número de conexiones con una mayor frecuencia. Una empresa grande con una red tipo “hub and spoke” puede presentar grandes ventajas con respecto a rivales pequeños o nuevos entrantes. En efecto, la empresa establecida puede llegar a captar gran parte del mercado de los servicios ya que ofrece servicios con mayores conexiones, los consumidores prefieren hacer un sólo viaje en vez de cambiar de operador y los precios que ofrece la empresa por los servicios suelen ser menores. Los competidores más pequeños tienen más oportunidades de competir por servicios locales.

La provisión de un servicio regular de buses requiere de infraestructura complementaria, en particular terminales. De esta forma, incluso si la competencia en la provisión de servicios de buses de larga distancia es posible, la competencia no surgirá si no existe acceso a los terminales. La creación de nuevos terminales por parte de una firma entrante puede ser muy costosa o incluso puede ser imposible conseguir una locación lo suficientemente grande, cerca de la ciudad, integrada con otros transportes y con los permisos necesarios.

La experiencia en desregulación de los servicios de buses de larga distancia en USA y UK ha sido positiva con evidencia de ganancias en eficiencia que han sido traspasadas a los consumidores en la forma de menores tarifas.¹²¹ Las restricciones a la entrada en el caso de buses de larga distancia no serían necesarias. La libre entrada permite un grado de contestabilidad y el surgimiento de nuevos servicios.

En el caso de los buses locales (viajes de corta distancia) las circunstancias y las necesidades de regulación son diferentes. En efecto, dado que en este mercado los pasajeros suelen dirigirse a un cierto lugar a un cierto horario a tomar el servicio que necesitan, el mercado es susceptible a comportamientos oportunistas. En efecto, cuando una compañía hace una inversión en marketing y publicidad que hace que

¹²¹OCDE (2000), *Competition Issues in Road Transport*. Disponible en: <http://www.oecd.org/regreform/sectors/2379173.pdf>

los consumidores se reúnan en cierto lugar, está expuesto a la posibilidad de que un rival llegue unos minutos antes y se lleve a los consumidores dejando a la empresa sin posibilidad de recuperar su inversión. Como resultado de ello, no existirán incentivos para invertir en un horario de recorridos fijo. En ausencia de un horario fijo, los pasajeros no sabrán donde reunirse y el servicio podría desaparecer. Pero incluso si la frecuencia del servicio es alta de modo que los consumidores se reúnen esperando tomar el primer bus que encuentren, el equilibrio con un horario fijo puede que no exista.

En estas circunstancias, además de la carencia de un horario fijo, la competencia puede alentar la proliferación de servicios e inseguridad. Dado que el primer bus en arribar se llevará a los pasajeros, las compañías tendrán incentivos para operar más buses pequeños los cuales harán carreras para llegar primero poniendo en riesgo a los pasajeros. El resultado de la competencia será la proliferación de buses pequeños que generan **congestión** -pero con precios que no bajan o incluso pueden subir- así como problemas crecientes de inseguridad en las pistas.

En aquellos casos en los que se presenten problemas de congestión, la restricción del acceso es una opción de intervención regulatoria razonable.¹²² Una vez que los derechos estén definidos es posible llevar a cabo licitaciones competitivas para asignar estos derechos (competencia por el mercado). Estas licitaciones tienen la ventaja de proteger la inversión de las firmas evitando el oportunismo. En los casos en que la licitación entrega derechos monopólicos, se deben especificar precios y servicios. Este modelo (basado en el modelo de “Bus Rapid Transit”) ha venido siendo desarrollado con relativo éxito en varios países de Latinoamérica (Bogotá, Santiago de Chile, Curitiba, Sao Paulo, Quito, Ciudad de México, Lima, Guayaquil, Guatemala).^{123 124} En los casos en los que los derechos se licitan a varias empresas, será posible la competencia en precios aunque el regulador debe controlar los servicios.

En el caso de los **servicios de taxi**, la demanda por un servicio rápido es alta y no hay tiempo para consolidación de tráfico por lo que no existen economías de escala y de ámbito. El mercado de taxis es un mercado donde la competencia puede operar sin dificultad y donde no se requiere de restricciones de acceso. En la práctica en muchas ciudades el número de taxis está restringido. Un resultado de estas restricciones es que estos taxis ganan sustanciales rentas monopólicas, lo que puede observarse en los precios de las licencias cuando estas cambian de dueño. Además, en algunas ciudades los taxis no operan de manera independiente sino que forman grupos que incluyen sistemas centralizados de llamadas y de despacho. Si este grupo es reducido es posible que estos abusen de su poder de mercado.

Los servicios del taxi han sido tradicionalmente uno de los servicios sujetos a regulación más intensiva en la mayoría de los países desarrollados. Sin embargo, un número creciente de países de la OECD han dejado sin efecto o flexibilizado las restricciones para la prestación de estos servicios. Estas reformas han traído como resultado la reducción en los tiempos de espera, mayores niveles de satisfacción de los consumidores y en algunos casos reducciones en los precios del servicio.

¹²² OCDE (2000) “*Sólo en los casos en los que hay congestión de la vía, a fin de generar un sistema similar al que se genera en competencia, es recomendable restringir la entrada de competidores por la vía de una licitación, la misma que para cumplir sus fines debería tener entre los criterios de asignación de la buena pro la tarifa a cobrarse. Un sistema de concesión mediante licitación sustituye la competencia en el mercado (que suele conducir a la famosa “guerra por el centavo”) por competencia por el mercado. Esto es lo que ha venido sucediendo en varias experiencias exitosas de reforma del transporte en Latinoamérica*”.

¹²³ [http://www.itdp.org/documents/BRT%20Guide%20Spanish%20\(Introduccion\).pdf](http://www.itdp.org/documents/BRT%20Guide%20Spanish%20(Introduccion).pdf)

¹²⁴ CEPAL (2009). *Los cambios en los sistemas integrados de transporte masivo en las principales ciudades de América Latina*. Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/35361/lcw229e.pdf>

Actualmente, existe un creciente consenso respecto a que restringir la entrada al mercado de los servicios de taxi implica una restricción injustificada de la competencia y reduce el bienestar de los consumidores. Asimismo, existe consenso respecto a que los servicios de taxi tradicionales (disponible en las calles de forma inmediata) y los servicios de taxi que son reservados con anticipación deberían ser regulados en forma distinta. Mientras que ninguna restricción a la cantidad de taxis está justificada en ninguno de los dos mercados, la existencia de estándares mínimos de seguridad y calidad sí se justifica en ambos mercados. La regulación de precios es entendida como necesaria, pero una mayor competencia en precios podría ser también permitida.

El proceso de desregulación de los servicios de taxi ha involucrado usualmente dos etapas. En primer lugar, varios países desregularon el acceso al mercado. En segundo lugar, se impusieron estrictos estándares de calidad en diversas ciudades. Las tarifas continúan reguladas en un número importante de países y aquellos en los que las tarifas han sido desreguladas imponen estrictos requerimientos de información.

Box 7. Experiencia internacional en la regulación de servicios de taxi

Experiencia internacional: Impacto de la liberalización del servicio de taxis

En **Suecia**, la eliminación de regulaciones de entrada y regulaciones de precios en 1990 llevó a una reducción significativa de los tiempos de espera durante los periodos de mayor demanda del servicio. Reglas estrictas para el otorgamiento de licencias fueron promulgadas en 1995 con el propósito de enfrentar los niveles crecientes de criminalidad. Asimismo, para promover que la competencia en precios funcionase de forma más óptima, se promulgaron reglas estrictas de información. Las compañías de taxi están obligadas a tener la misma tarifa horaria para todos sus vehículos y a establecer una tarifa estándar en cada vehículo. Por lo tanto, la competencia es principalmente entre compañías y no entre conductores.

En **Nueva Zelanda** al igual que en Suecia la desregulación de los servicios de taxi a nivel nacional se realizó en 1989. El número de taxis operando en las ciudades más grandes se incrementó en casi 200% como resultado de la desregulación. Una mejora en la calidad e innovación de los servicios fue otra consecuencia del proceso de desregulación, pues se introdujeron nuevos tipos de unidades para prestar los servicios (van y taxis para servicios ejecutivos), nuevas modalidades de pago para los servicios, publicidad en los taxis, entre otros. Asimismo, algunas compañías de taxis participaron en procesos de licitación para rutas que antes solo eran cubiertas por buses.

Irlanda fue otro de los países en los cuales el número de taxis se triplicó luego de implementarse una política de acceso abierto en el año 2000. Las reformas eliminaron el límite que existía respecto al número de unidades que podían prestar este servicio y fortalecieron al mismo tiempo el marco regulatorio. La experiencia irlandesa demuestra que el proceso de liberalización debe estar acompañado de una regulación estricta en otros aspectos de la prestación de este servicio a efectos de garantizar que los consumidores puedan beneficiarse plenamente de la competencia. En Irlanda se creó una autoridad reguladora para este servicio y posteriores reformas establecieron una estructura tarifaria aplicable a nivel nacional, nuevos estándares respecto a la calidad de los vehículos y la prestación del servicio.

Las reformas en los servicios de taxi siempre han sido cuestionadas bajo el argumento de que podrían reducir los ingresos de los conductores de taxis. Sin embargo, no existe evidencia de que los ingresos de los taxistas son mayores en los mercados en los que existen restricciones de entrada. Por el contrario, las rentas monopólicas que se generan debido a estas restricciones de entrada van directamente a los propietarios de las licencias, y no a los consumidores.

En Febrero de 2002, **Japón** dejó sin efecto las regulaciones que restringían la entrada de nuevos agentes en el servicio de taxis. Esta medida trajo como resultado un incremento en el número de taxis del orden del 6.2% para Marzo del 2008, lo que trajo mayores oportunidades de trabajo a los entrantes y mayores opciones a los consumidores. Sin embargo, en el 2013 se dispuso la entrada en vigencia de una nueva ley que estableció que áreas centrales de ciudades específicas, tales como Tokio, estarían sujetas a restricciones mandatorias en el número

de taxis, debido a que el número de unidades es considerado excesivo. La entrada de nuevos agentes así como las expansiones de flota estarían prohibidas por un determinado periodo de tiempo en estas áreas. Estas nuevas restricciones sobre la competencia han sido ampliamente criticadas por su potencial de reducir la competencia en precios e inhibir los incentivos para la provisión de servicios adicionales que fueron introducidos como resultado de la inicial apertura al mercado.

La experiencia de liberalización de algunos países (Suecia, Nueva Zelanda, Australia y algunas ciudades de USA) usualmente ha resultado en un mayor número de taxis, una mejora en los tiempos de respuesta pero con precios que no necesariamente caen (especialmente en aeropuertos).¹²⁵ Estos eventuales problemas evidencian que la liberalización debe complementarse con ciertas salvaguardias para promover la competencia (eliminación de la obligación de tomar el primer taxi en la fila, mejora de la información de precios para usuarios con poca información sobre el mercado, por ejemplo).

Box 8. Experiencia del Reino Unido en la regulación de servicios de taxi

La eliminación de restricciones la entrada en el servicio de taxis: El caso del Reino Unido

En el 2003 la Office of Fair Trading (OFT) del **Reino Unido** recomendó a las autoridades locales que mantenían restricciones a la entrada de nuevos servicios de taxi eliminarlas de forma inmediata. La OFT aceptó el argumento de que la regulación sobre las tarifas debía mantenerse y determinó que las tarifas máximas debían ser establecidas y publicadas por el regulador respectivo. En respuesta a esta recomendación, aproximadamente un tercio de las autoridades que mantenían restricciones a la entrada de los servicios de taxi las dejaron sin efecto.

En 2007, una evaluación independiente del impacto de estos cambios mostró que mientras la calidad del servicio fue mantenida, los tiempos de espera fueron reducidos debido a un incremento creciente de la oferta de taxis, particularmente en las noches¹²⁶. Sin embargo, no se encontró evidencia de una reducción en las tarifas. Por su parte, el estudio encontró que los consumidores obtuvieron beneficios económicos debido a la reducción en los tiempos de espera y la sustitución que los taxis posibilitaron respecto de otros medios de transporte. Sin embargo, los taxistas sufrieron pérdidas significativas debido a que los intervalos de tiempo en los que recibían el pago por sus servicios se incrementaron. Así, el impacto neto de la desregulación de la entrada fue una pérdida de eficiencia productiva. Este resultado es consistente con estudios económicos previos que demostraron que si se elimina el control de entrada, pero el control de las tarifas se mantiene en el nivel vigente, no se produce un incremento en el excedente del consumidor, sino una reducción del bienestar general debido a que el aumento del número de taxis conduce a un incremento de los costos. Por lo tanto el estudio sugirió que la solución adecuada sería que las autoridades locales reduzcan las tarifas reguladas a un punto más cercano a los niveles de equilibrio del mercado.

De acuerdo con ello, existe espacio para la competencia en la prestación de los servicios de taxi. En particular, las restricciones en el número de taxis no aparecen como estrictamente necesarias. La restricción en cantidad no debería ser la opción regulatoria preferida y debería ponerse énfasis en mantener las exigencias en la seguridad del vehículo y la capacidad del conductor.

El marco conceptual presentado respecto de las características particulares de los distintos segmentos del mercado de transporte y la posibilidad de introducir competencia y/o utilizar mecanismos regulatorios en cada uno de ellos, será utilizado para analizar el modelo regulatorio propuesto por la normatividad de transporte en Tabasco en la sección correspondiente.

¹²⁵ OCDE (2000), *Competition Issues in Road Transport*. Disponible en: <http://www.oecd.org/regreform/sectors/2379173.pdf>.

¹²⁶ Europe Economics (2007), *Evaluating the Impact of the Taxis Market Study: a report for the OFT by Europe Economics*, OFT956.

7.3. Tipología de regulaciones restrictivas a la competencia en el sector Transporte

A continuación se presenta la tipología de las regulaciones restrictivas a la competencia que pueden presentarse de forma más frecuente en el sector transporte. Esta tipología sigue la clasificación planteada en la metodología previamente y la misma puede ser replicada para identificar las principales regulaciones restrictivas del sector transporte en distintas regulaciones sub nacionales (ámbito estatal y municipal) como en regulaciones de carácter general aplicables a este sector (a nivel federal o emitidas con carácter general en países que no tienen un sistema federal).

La tipología presenta también en forma sintética cuáles son los principales impactos en competencia de cada una de las categorías de restricciones. La aplicación de esta tipología a las regulaciones específicas de Tabasco en el sector transporte es presentada en la siguiente sección.

Categoría 1: Reglas que refuerzan posiciones dominantes o limitan la entrada

Tipología específica	Restricción específica según categoría	Restricción a la competencia
Existencia de derechos monopólicos y restricciones absolutas a la entrada	Otorgamiento de exclusividades temporales	Restricción directa a la competencia y a la capacidad de elección de los consumidores Reducen la oferta total Retrasan innecesariamente la entrada de bienes y servicios que el consumidor valora
	Delimitación zonas o áreas geográficas para prestar servicios	
	Prohibición de otorgar licencias por determinados periodos	
	Prohibición de otorgar licencias para determinados servicios	
	Concesiones otorgadas sólo a iniciativa de la autoridad	
Restricciones relativas a la entrada y a la expansión	Restricción al número de licencias individuales	Incremento de costos y retraso en la entrada de nuevos competidores. Limitan la entrada cuando existen firmas establecidas con poder de mercado. Limitan la entrada de firmas con bajos costos
	Autorizaciones para operar en ámbitos geográficos limitados	
	Existencia de restricciones a la operación intermodal (vínculos entre firmas que operan en diferentes sectores del transporte)	
	Limitaciones a la cesión/transferencia de autorizaciones	
Requisitos de registro y exigencias de licencias/ concesiones o permisos (obtención y renovación)	Exigencia de inscribirse en un registro	Limitan la entrada de firmas con bajos costos
	Requisitos innecesarios/desproporcionados para obtener títulos habilitantes	
	Necesidad de contar con pronunciamientos/permisos de otras autoridades para obtener título habilitante	
	Exigencia de contar con concesión/permiso/licencia	
	Exigencia de revalidaciones anuales y costos asociados	
	Exigencia de contar con autorizaciones/licencias para el transporte de carga propia	
	Requerimiento de características especiales de los vehículos o capacidad de conductores para obtener licencias/permisos	
Incumbentes participan en la decisión de entrada	Solicitar la opinión de los gremios/ asociaciones para la entrada de nuevos agentes en el mercado	Severa restricción a la competencia en la medida que incumbentes tienen incentivos directos para retrasar/hacer más costosa (a través de requisitos innecesarios o de difícil cumplimiento) la entrada de nuevos competidores
	Solicitar la opinión previa de competidores individuales	

Fuente: MCPAT-WBG

Categoría 2: Reglas que favorecen comportamientos colusivos o incrementan los costos de competir en el mercado

Tipología específica	Restricción específica según categoría	Restricción a la competencia
Control de precios	Establecimiento de precios/tarifas (fijas, máximas)	Impiden la operación de las fuerzas del mercado
	Ausencia de criterios objetivos en la fijación de tarifas/precios finales	Reducen los incentivos de las firmas a innovar y competir
	Restricciones para la provisión del servicio por debajo de costos	Favorecen la permanencia de firmas ineficientes en el mercado
Restricciones en el tipo de servicios que se pueden ofrecer/Restricciones relativas al formato de las unidades	Excesiva regulación sobre forma de prestar servicios	Establecimiento de precios máximos puede favorecer el incremento conjunto de precios al ser un mecanismo de señalización
	Estándares de calidad innecesarios	Limita capacidad de competir de los proveedores en función de su distinta disponibilidad de atención al público
	Restricciones para el cabotaje	Impacto negativo en el crecimiento de la demanda y en el bienestar del consumidor al limitar la libertad de elección
	Restricciones al backhauling	Limitación para la permanencia de los agentes en el mercado
	Excesiva regulación sobre características físicas de las unidades	Desincentivan la innovación y la forma de encontrar mecanismos más eficientes para cumplir objetivos regulatorios
	Regulaciones de horarios	
	Regulaciones de días de atención	
Restricciones al ofrecimiento de publicidad		
Prácticas que facilitan la cartelización entre competidores	Exigencia de pertenecer a gremios/asociaciones para poder entrar al mercado	Limitación indebida de las opciones de los consumidores
	Promover la celebración de acuerdos entre competidores respecto de precios/ estándares de calidad	Incremento de precios a consumidores finales
	Exime a un grupo o industria en particular de la aplicación de la ley de competencia	Reducción de la calidad de los servicios ofertados
	Regulaciones que crean o fomentan un régimen de autorregulación o co- regulación que facilita la colusión/	
	Gremios/ Asociaciones profesionales participan en el establecimiento o implementación de tarifas	

Fuente: MCPAT-WBG

Categoría 3: Reglas que establecen tratos discriminatorios, distorsionan las condiciones de igualdad o protegen intereses creados

Tipología específica	Restricción específica según categoría	Restricción a la competencia
Aplicación discriminatoria de regulaciones	Restricciones a la participación de empresas extranjeras en el accionariado de empresas de transporte	El trato preferencial a determinados tipos de empresas (pequeñas empresas, empresas nacionales) puede reducir los incentivos de entrada y premiar a competidores menos eficientes en el mercado Incrementan las barreras de entrada al mercado Propician incremento de precios Reducen opciones para los consumidores
	Excepciones cumplimiento de requisitos/regulaciones para sectores /empresas específicas	
	Regulaciones que otorgan ventajas a los incumbentes	
Aplicación discrecional de regulaciones	Ausencia de criterios objetivos para otorgamiento títulos habilitantes	La falta de requisitos objetivos en la ley o en los respectivos procedimientos puede dar espacio para que la autoridad otorgue beneficios a determinadas empresas en perjuicio de otros agentes del mercado
	Ausencia de criterios objetivos en la fijación de tarifas	
	Discrecionalidad para modificar condiciones/cancelar concesiones/licencias	
	Ausencia de criterios para cobro de tasas/derechos	
Neutralidad competitiva/ Participación directa del estado	Estado (federal/estatal/municipal) controla empresas de transporte	Intervención directa del estado en mercados en los que no existen fallas de mercado puede generar ineficiencias y tratamiento discriminatorio a entidades privadas por falta de neutralidad competitiva del estado
	Estado (federal/estatal/municipal) tiene derechos de voto preferentes en empresas de transporte	
	Tratamiento preferente a empresas estatales	
	Estado está facultado para proveer directamente el servicio	

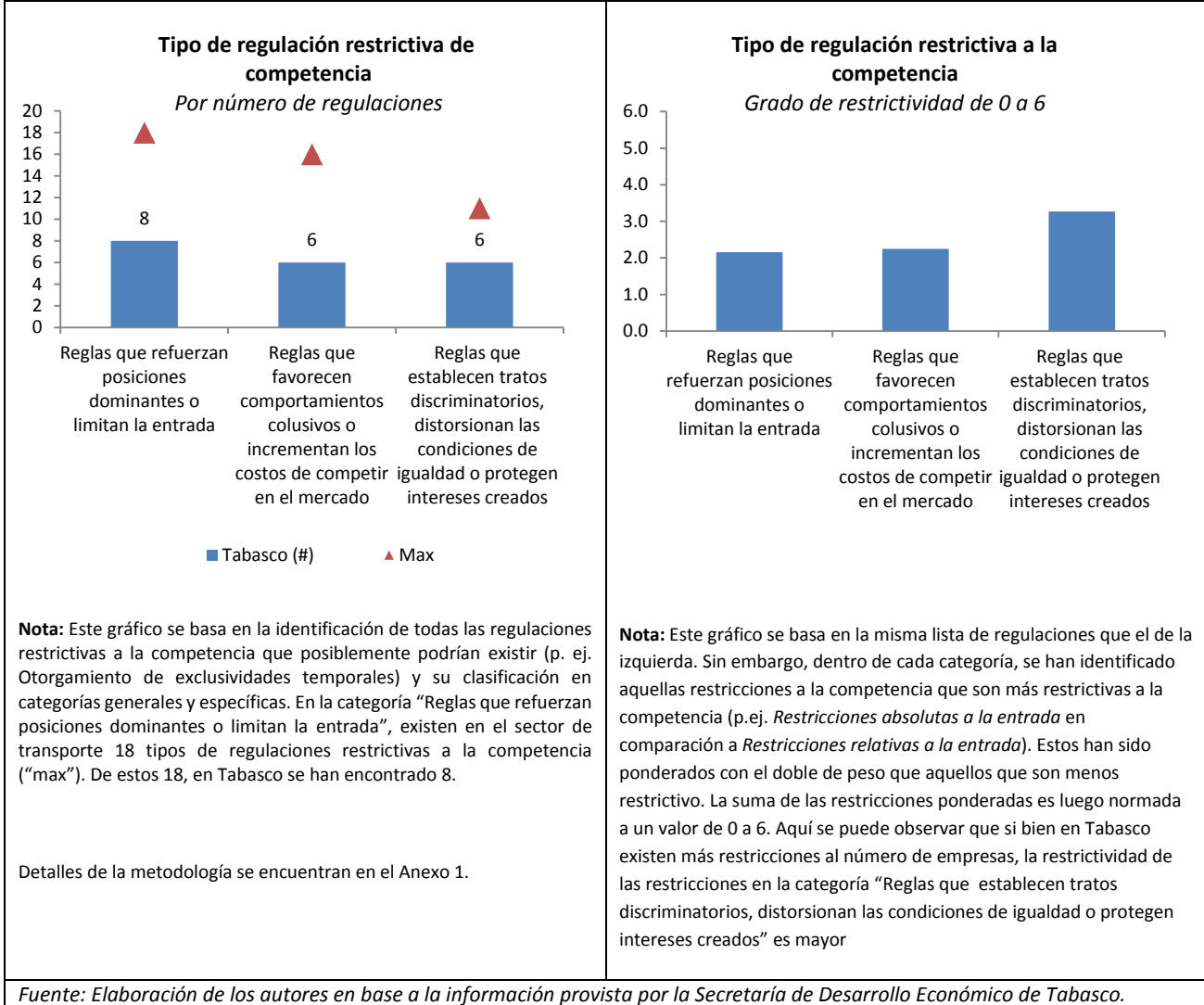
Fuente: MCPAT-WBG

7.4. Nivel de restricción a la competencia de las regulaciones de Tabasco

El marco de análisis para identificar regulaciones restrictivas de competencia en este sector incluye 45 tipos de regulaciones potencialmente anticompetitivas. 18 de ellos se refieren a regulaciones que restringen el número de firmas o limitan la inversión privada. 16 corresponden a regulaciones que establecen reglas de precios o facilitan la realización de acuerdos entre competidores y 11 corresponden a regulaciones que establecen o facilitan tratos discriminatorios en contra de ciertas empresas o afectan la neutralidad competitiva.

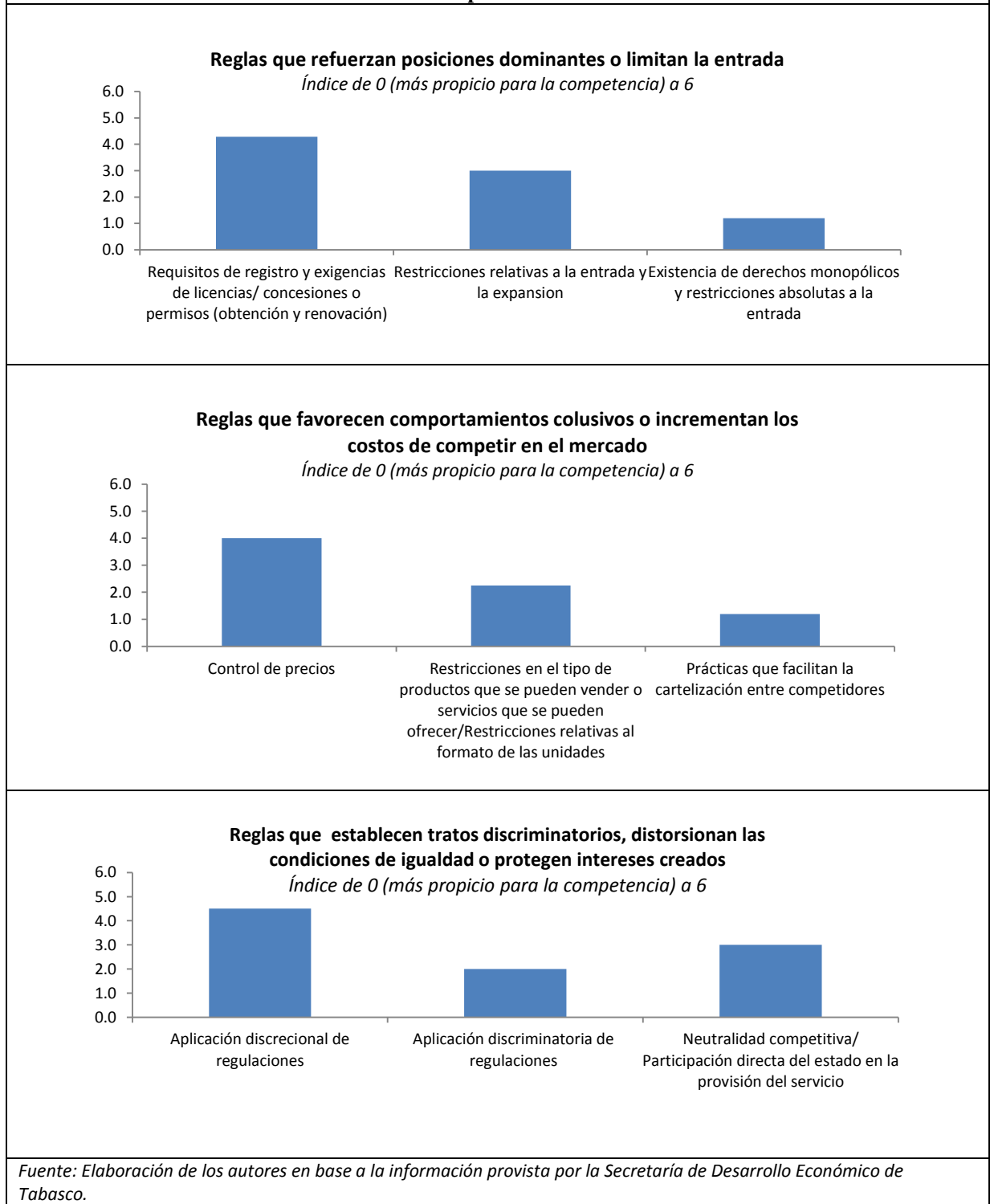
Tabasco presenta 20 de los 45 tipos de regulaciones que típicamente pueden afectar la competencia en el sector transporte. Un análisis más detallado al interior de los tipos de regulaciones anticompetitivas y de su impacto sobre la competencia revela que las reglas que refuerzan posiciones dominantes o limitan la entrada son las más frecuentes en el sector de transporte en Tabasco. Tabasco registra 8 de los 18 (44%) tipos de restricciones que pueden existir al interior de esta categoría.

Gráfico 19. Análisis de regulaciones anticompetitivas en el sector transporte¹²⁷



¹²⁷ El Anexo 1 explica las consideraciones metodológicas utilizadas para la identificación y clasificación de las regulaciones.

Gráfico 20. Análisis de regulaciones que restringen la competencia en el sector Transporte-categorías específicas



Categoría 1: Reglas que refuerzan posiciones dominantes o limitan la entrada

Tipología específica	Restricción específica encontrada en Tabasco	Restricción a la competencia
Existencia de derechos monopólicos y restricciones absolutas a la entrada	Concesiones otorgadas sólo a iniciativa de la autoridad	Requisito de declaratoria previa de necesidad del servicio por parte para poder otorgar concesiones.
Restricciones relativas a la entrada y a la expansión	Restricción al número de operadores o concesiones por operador	Restricciones al número de concesiones del que pueden ser titulares las personas físicas. Restricciones al uso de un mismo vehículo para obtener y prestar servicios de transporte de naturaleza diferente (transporte de personal y escolar, por ejemplo)
	Autorizaciones para operar en ámbitos geográficos determinados	Secretaría autoriza rutas, áreas y zonas de operación determinadas para el servicio de transporte de carga.
Requisitos de registro y exigencias de licencias/ concesiones o permisos (obtención y renovación)	Exigencia de contar con concesión/permiso/ licencia	Exigencia de contar con concesión o, en su caso, permiso o autorización, para poder prestar cualquier servicio público de transporte y para la construcción y operación de terminales. Se incluyen servicios que pueden ser prestados en condiciones de competencia.
	Requisitos innecesarios/desproporcionados para obtener títulos habilitantes	Requisitos innecesarios para obtener autorización para prestar servicios públicos de transporte, para el establecimiento de terminales y para obtener permiso para servicio privado de transporte. Requerimientos de información y documentación bajo control de la autoridad.
	Exigencia de revalidaciones anuales y costos asociados	Plazo de duración de 18 meses de permiso para servicio privado de transporte.
	Exigencia de contar con autorizaciones/licencias para el transporte de carga propia	Exigencia de contar con permiso para trasladar carga propia. Sujeto a condición de no afectar otro servicio público concesionado.
	Requerimiento de características especiales de los vehículos o capacidad de conductores para obtener licencias/permisos	Requisitos innecesarios y desproporcionados de antigüedad y características de los vehículos (turismo, escolar, de personal, taxis, pochimóvil) y de capacitación de conductores del servicio público de transporte.

Fuente: MCPAT-WBG

Categoría 2: Reglas que favorecen comportamientos colusivos o incrementan los costos de competir en el mercado

Tipología específica	Restricción específica según categoría	Restricción a la competencia
Control de precios	Establecimiento de precios/tarifas (fijas, máximas)	Establecimiento de tarifas fijas para las modalidades del servicio de transporte público individual, colectivo y mixto y especializado (turismo)
	Ausencia de criterios objetivos en la fijación de tarifas/precios finales	Ausencia de parámetros, criterios o fórmulas que se seguirán para la aprobación de las tarifas.
Restricciones en el tipo de servicios que se pueden ofrecer/ Restricciones relativas al formato de las unidades	Regulación de horarios	Regulación en servicios donde la competencia es posible
	Excesiva regulación sobre forma de prestar servicios	Estándar de calidad se ha establecido como condición de acceso a servicios de transporte turístico, escolar y de personal.
	Excesiva regulación sobre características físicas de las unidades	Regular aspectos como antigüedad, comodidad y confort eleva los costos de entrada a mercados como el de servicio de transporte escolar, turístico y de personal.
Prácticas que facilitan la cartelización entre competidores	Promover la celebración de acuerdos entre competidores respecto de precios/ estándares de calidad	La Ley podría fomentar indirectamente el desarrollo de conductas anticompetitivas como la cartelización de competidores.

Fuente: MCPAT-WBG

Categoría 3: Reglas que establecen tratos discriminatorios, distorsionan las condiciones de igualdad o protegen intereses creados

Tipología específica	Restricción específica según categoría	Restricción a la competencia
Aplicación discriminatoria de regulaciones	Restricciones a la participación de empresas extranjeras y fuera de Tabasco en el accionariado de empresas de transporte	Exigencia de que quienes soliciten permiso o concesión tengan nacionalidad mexicana y acrediten su residencia con dos años de anterioridad a la fecha de la solicitud.
Aplicación discrecional de regulaciones	Ausencia de criterios objetivos para otorgamiento títulos habilitantes	Inexistencia de criterios precisos para determinar las condiciones de acceso requeridas a los solicitantes de una concesión o permiso. Otorgamiento de las concesiones y permisos es dejado a la libre discrecionalidad de las autoridades.
	Discrecionalidad para el otorgamiento/modificar/cancelación de concesiones /licencias	Facultades discrecionales amplias de las autoridades para modificar los términos de la concesión o permiso.

	Ausencia de criterios para cobro de tasas/derechos	Inexistencia de lineamientos previos para cobro de tasas y derechos.
Neutralidad competitiva/ Participación directa del estado	Estado está facultado para proveer directamente el servicio	El Estado cuenta con el derecho y responsabilidad de prestar los servicios de transporte en todas sus modalidades
	Tratamiento preferente a empresas estatales	El Estado cuenta con un derecho preferente por sobre la iniciativa privada para prestar servicios de transporte. Transferencia directa de instalaciones al Estado al término de la concesión sin una indemnización.

Fuente: MCPAT-WBG

7.5. Análisis detallado de regulaciones del sector transporte en Tabasco

Evaluación general del modelo regulatorio planteado por el nuevo marco normativo

Recientemente ha sido aprobada la Nueva Ley de Transportes del Estado de Tabasco (Octubre 2014), que mantiene un sistema regulatorio del sector basado en la intervención y el control estatal. En términos generales, dicha norma ha mantenido los principios y esquemas generales de la norma anterior. Así, con relación a los principios generales, el artículo 2 de la Nueva Ley señala que esta tiene por objeto “Establecer las bases para planear, regular, administrar, controlar y supervisar la movilidad de las personas y el servicio de transporte público y privado”. De acuerdo con el artículo 8 de la Nueva Ley, la provisión del servicio público de transporte, así como el establecimiento de la infraestructura necesaria para su prestación, corresponde al Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco, por lo que los privados, quienes no cuentan con ningún derecho preexistente para la prestación del servicio público de transporte, sólo podrán acceder al mercado a través de concesiones o permisos.

De esta manera, el punto de partida del marco normativo del servicio de transporte es la regulación y no la competencia. El Estado tiene la potestad para autorizar de forma discrecional el ingreso y la permanencia de los agentes económicos en el mercado. Asimismo, cuenta con facultades para regular cualquier servicio de transporte, incluso si no está previsto de manera expresa en la regulación.¹²⁸

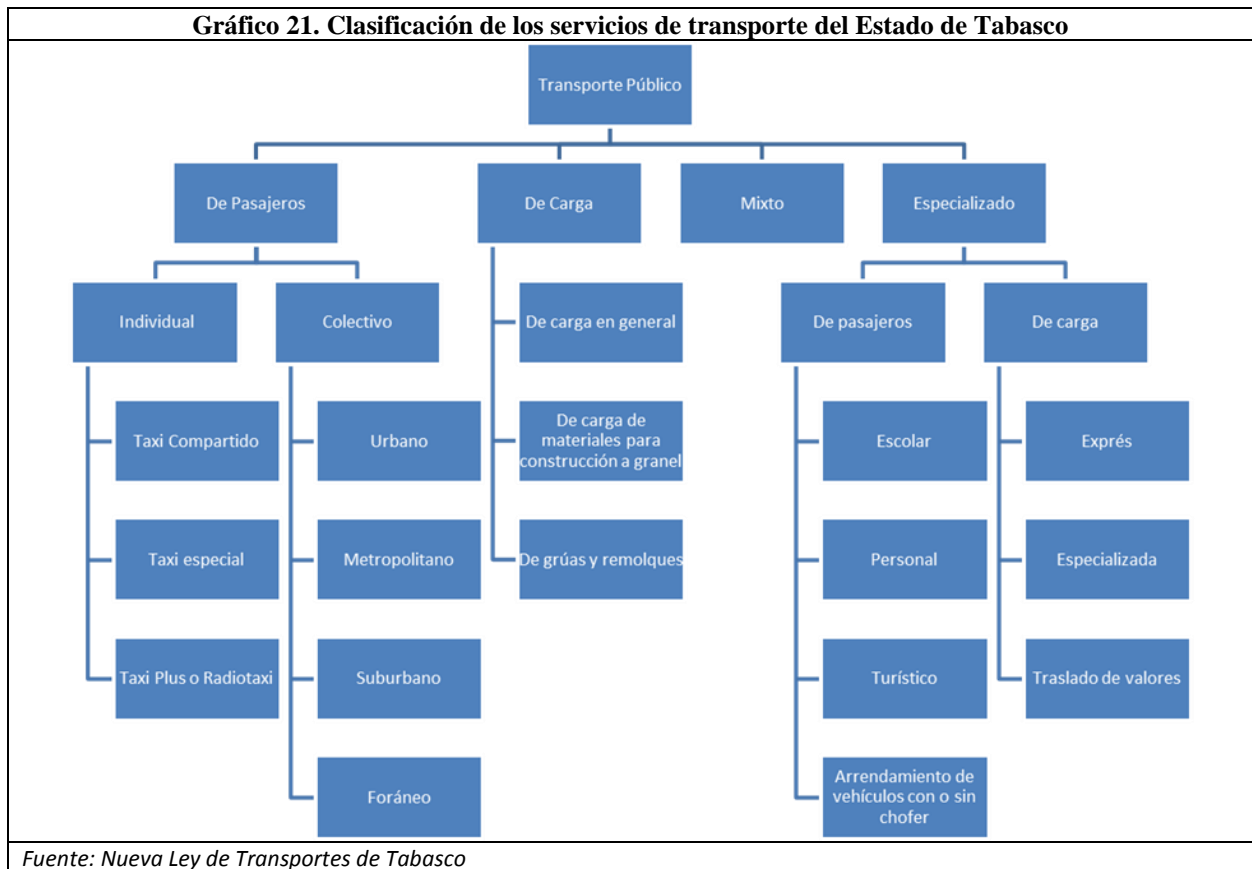
La nueva ley mantiene la titularidad de la prestación del servicio en el estado, limitando la solicitud de concesiones a pedido de parte y por lo tanto, la iniciativa privada. El artículo 25 de la nueva Ley establece que para la prestación del servicio público de transporte se requiere contar con la concesión o permiso correspondiente. La Ley establece que los particulares no cuentan con ningún derecho preexistente para la prestación de los servicios públicos, por lo que en ese caso su acceso al mercado se encontrará condicionado a la decisión discrecional de la Secretaría. Asimismo, dicho artículo establece que el desarrollo de estos servicios se debe de ajustar a las políticas del Estado, “cumpliendo con las tarifas, rutas, horarios, itinerarios y demás elementos de operación previamente autorizados”.

El modelo regulatorio actual no asocia la necesidad de la intervención estatal a la existencia de fallas de mercado, limitando la iniciativa privada en aquellos segmentos donde la competencia es posible. Las normas para la prestación del servicio de transporte no parecen justificarse tanto en la necesidad de corregir distorsiones (fallas del mercado como las externalidades) como en la de regular una actividad que constituye un monopolio del Estado y que sólo por excepción puede ser desarrollada por particulares. El

¹²⁸ El origen de este tipo de normativa se puede trazar a la influencia de la doctrina de ‘servicio público’ incluida en la ley administrativa de Francia. Según ello, distintos servicios, no obstante la posibilidad de que sean ofrecidos por empresas privadas se consideran de ‘naturaleza pública’.

desarrollo de competencia en el mercado y el impacto que las regulaciones puedan tener sobre ella, no parece haber sido un aspecto considerado en el diseño de la regulación de transporte, o no ha sido en todo caso observado como un factor importante para el desarrollo de los mercados. Es por ello que como se verá a continuación, existen distintos aspectos de la regulación que pueden incidir negativamente en la competencia en los mercados de transporte involucrados. Considerar estos aspectos podría contribuir tanto a mejorar la situación de los usuarios de los servicios de transporte en Tabasco (quienes podrían verse expuestos a una mayor diversidad de oferta y condiciones), como la de los proveedores de estos servicios (quienes podrían verse beneficiados por una reducción de exigencias irracionales o desproporcionadas).

Al igual que en el caso de la regulación anterior, dentro de la Ley se establece un régimen regulatorio específico para cada uno de los tipos de servicio de transporte. Este régimen jurídico incluye la determinación de condiciones específicas de acceso (características de los vehículos, condiciones de los solicitantes, etc.) y operación (tarifas, horarios, rutas, etc.) para cada caso. En el siguiente cuadro, se describe la clasificación de los servicios incluidos en la nueva Ley.



Dado que la Ley de Transporte ha sido recientemente aprobada, el presente análisis tiene como objetivo presentar las potenciales incidencias negativas que el marco regulatorio actual podría tener en la competencia con la finalidad de identificar áreas de oportunidad para emitir normas reglamentarias que, cumpliendo con los objetivos de prestar un servicio eficiente de calidad, no generen restricciones a la competencia de los operadores.

Tabla 2. Resumen de la regulación en los distintos segmentos del sector de transporte

	Transporte Público				Transporte Privado
	Transporte de Pasajeros	De Carga	Mixto	Especializado (Turístico, Escolar, de Personal)	Carga
Naturaleza de la Regulación	Prestación del servicio público de transporte corresponde al Estado				
Condición de Entrada					
	Requisito de declaratoria previa de necesidad del servicio por parte para poder otorgar concesiones.				Por iniciativa privada
	Restricciones al número de concesiones del que pueden ser titulares las personas físicas.				
Título habilitante	Concesión con duración de 10 años				Permiso con duración de 18 meses
				Restricción al uso multi-servicio	
Autorizados	Nacionalidad mexicana y con sede en Tabasco				Nacionalidad mexicana o extranjera
Condiciones de Servicio					
Rutas	Rutas establecidas por la Autoridad				
Horarios	Establecimiento de horarios (urbano, sub-urbano y foráneo)	Horarios libres			
Tarifas	Fijación de tarifas (para individual y colectivo)		Fijación de tarifas		
Formato de servicio				Requisitos físicos específicos, de antigüedad, calidad, etc.	

Sin embargo, la nueva Ley de Transportes también ha incluido algunas modificaciones que resultan favorables para la relación del Estado con los administrados, así como para el desarrollo de una mayor competencia en el sector transportes. Así, en primer lugar, con relación a las limitaciones a la cesión y transferencia de derechos contenidos en el artículo 57 de la Ley derogada, la nueva Ley ha incluido la figura del silencio administrativo positivo, haciendo posible que las solicitudes para ceder los derechos relativos a una concesión o permiso se entiendan autorizadas luego de transcurrido el plazo legal previsto, sin que se haya obtenido una respuesta por parte de la autoridad competente.^{129 130} De igual manera, la

¹²⁹ Artículo 57 de la Ley.- “El otorgamiento de las concesiones y permisos obliga a sus titulares a la prestación directa del servicio, por lo tanto los derechos que amparan, no pueden ser objeto de comodato, usufructo, arrendamiento, venta, transferencia o enajenación. Únicamente podrán cederse con previa autorización de la Secretaría y siempre que el beneficiario cumpla con los requisitos señalados en esta Ley”.

¹³⁰ Artículo 79 de la Nueva Ley.- “El otorgamiento de las concesiones y permisos de transporte público obliga a sus titulares a la prestación directa del servicio; por lo tanto, los derechos que amparan no pueden ser objeto de comodato, usufructo, arrendamiento, venta, transferencia o enajenación.

(...) La Secretaría resolverá la solicitud de cesión de los derechos derivados de una concesión o permiso de transporte público, en un término que en ningún caso excederá de cuarenta días hábiles a partir de que los interesados hayan

figura del silencio administrativo positivo ha sido incluida para las solicitudes de prórroga de los permisos de transporte privado.¹³¹ Lo anterior evitará que los administrados se puedan ver perjudicados por la inacción o por la falta de diligencia de las autoridades responsables. Finalmente, con relación al establecimiento de tarifas fijas, mínimas o máximas, la nueva Ley ha eliminado la regulación tarifaria del servicio de carga en general, que ahora podrá operar como “oferta al público”.¹³² Finalmente, la nueva Ley ha eliminado el requisito de la nacionalidad mexicana para poder ser titular de una concesión para la construcción y explotación de terminales de pasajeros, así como para poder ser titular de un permiso, previstos en la derogada Ley.^{133 134}

Sin perjuicio de las referidas modificaciones, aún es posible introducir nuevas reformas a través del Reglamento de la nueva Ley, para mejorar el entorno competitivo en el sector transportes del Estado de Tabasco. Ello, tomando en consideración que la nueva Ley ha previsto como una de las atribuciones del Ejecutivo del Estado, “Garantizar que en la prestación del servicio de transporte público no se realicen prácticas monopólicas o de competencia desleal”.¹³⁵ En ese sentido, resultaría deseable que, en el diseño del Reglamento de la Nueva Ley, se evalúe la conveniencia de incluir disposiciones normativas que apunten a mejorar las condiciones de competencia en el sector transportes del Estado de Tabasco. El presente

cumplido todos los requisitos. La falta de respuesta de la autoridad en el plazo señalado se entenderá como resuelta en sentido positivo para el solicitante.”

¹³¹ Artículo 113 de la Nueva Ley.- “Los permisos de transporte privado que otorgue la Secretaría tendrán una duración de hasta doce meses, con posibilidad de prórroga por un plazo igual tantas veces como sea necesario para el adecuado funcionamiento de sus fines comerciales u objeto social.

(...)

Si la solicitud es presentada en tiempo y forma la Secretaría tiene el mismo plazo de quince días hábiles para dar la respuesta a dicha petición, si transcurrido este lapso la Secretaría no da respuesta a la petición del permisionario, se entenderá que la prórroga es favorable y el permisionario deberá presentar, dentro de los cinco días hábiles siguientes, los comprobantes de pagos de derechos, documentos e información necesaria para que dentro de quince días hábiles posteriores le sea otorgado el documento oficial correspondiente.”

¹³² Artículo 40 de la Ley.- “El servicio público de carga en general, es el que se presta al público mediante el pago de la contraprestación establecida mediante tarifa por la Secretaría, para el traslado de bienes o productos no peligrosos, en vehículos adaptados para cada caso, debiendo sujetarse a lo establecido en el reglamento respectivo. El servicio público de camionetas de carga se hará dentro del perímetro urbano sin estar sujeto a itinerarios fijos. Operará como oferta al público desde los lugares que previamente le señale la Subsecretaría. El servicio público express, es la transportación en vehículos cerrados de pequeños bultos y paquetes que contengan mercancía en general”.

Artículo 46 de la Nueva Ley.- “El servicio público de carga en general es el que se presta al público para el traslado de bienes o productos no peligrosos, en vehículos adaptados para cada caso, debiendo sujetarse a lo establecido en el reglamento respectivo.

Este servicio se hará en camionetas de carga con capacidad máxima de tres toneladas y dentro del perímetro urbano sin estar sujeto a itinerarios fijos. Operará como oferta al público desde los lugares que previamente le señale la Secretaría.”

¹³³ Artículo 19 de la Nueva Ley.- “El Ejecutivo del Estado está facultado para establecer, por sí mismo o en coordinación con la autoridad municipal, las estaciones terminales de pasajeros o terminales de transferencia que sean necesarias para el aprovechamiento de los sistemas de transporte. Asimismo, podrá otorgar concesiones a personas jurídicas colectivas para su construcción y explotación en términos de la legislación aplicable. (...)”

¹³⁴ Artículo 17 de la Ley.- “El Ejecutivo del Estado, está facultado para establecer en coordinación con la autoridad municipal, estaciones terminales necesarias para el aprovechamiento de los sistemas de transporte. Asimismo, podrá otorgar concesiones a personas jurídicas colectivas mexicanas para su construcción y explotación”.

Artículo 88 de la Ley.- “Los permisos solo se otorgarán a ciudadanos Mexicanos o personas jurídicas debidamente constituidas, que cuenten con residencia en el Estado de Tabasco.”

¹³⁵ Artículo 11 de la Nueva Ley.- “Son atribuciones del Ejecutivo del Estado las siguientes:

(...)VII. Garantizar que en la prestación del servicio de transporte público no se realicen prácticas monopólicas o de competencia desleal; y (...)”

informe establece recomendaciones específicas de los aspectos que deberían ser incluidos en las normas que desarrollaran las disposiciones de la nueva ley de transporte.

A continuación se realiza un análisis detallado de las regulaciones en función de la clasificación de restricciones a la competencia detalladas en las secciones previas

7.5.1. Reglas que refuerzan posiciones dominantes o limitan la entrada

7.5.1.1. Existencia de derechos monopólicos y restricciones absolutas a la entrada

- **Las licencias son otorgadas solo a iniciativa de la autoridad**

Conforme al esquema previsto por la nueva Ley, dado que la iniciativa para otorgar títulos habilitantes recae en la autoridad, en la práctica el mercado se encuentra cerrado para cualquier tipo de iniciativa privada. De acuerdo con el Artículo 70 de la Ley, *“El otorgamiento de concesiones y permisos para el servicio de transporte público es facultad exclusiva del Ejecutivo del Estado, por conducto de la Secretaría, en los términos de esta Ley y de conformidad con el siguiente procedimiento: I. En caso de acreditarse la necesidad del servicio, derivado de los estudios técnicos realizados, por conducto del Titular de la Secretaría se emitirá la convocatoria respectiva que contendrá, al menos, los siguientes elementos:(...)”* Este tipo de regulación constituye una barrera legal a la entrada al mercado para cualquier agente privado, facilita formación de monopolios u oligopolios en el mercado (al generar una protección a quienes ya se encuentren en el mercado) y genera oportunidades para la corrupción.

Existe amplia discrecionalidad para determinar la apertura del mercado por la autoridad, dada la ausencia de criterios para el contenido de los estudios técnicos. En efecto, a la fecha no existe ningún criterio que permita determinar el contenido de los estudios técnicos que deben sustentar la necesidad del servicio. El régimen anterior precisaba que dichos estudios deberían contemplar un análisis de la demanda, y programas de explotación, características del parque vehicular y de vehículos a utilizar, análisis de impacto en la utilización del servicio, etc.). Sin embargo, este régimen no contempla de manera explícita la forma en que será valorado cada uno de ellos, ni se ha precisado el peso que se le asignará a los mismos, para el otorgamiento o rechazo de nuevas concesiones (nivel de demanda, congestión de vías, etc.). De acuerdo con ello, se deja un amplio espacio a la autoridad para decidir discrecionalmente cuando da inicio a un proceso de concesión y a quien otorga las concesiones. Este tipo de disposiciones dejan espacio para que la autoridad pudiese otorgar beneficios a determinadas empresas en perjuicio de otros agentes del mercado. Existe una oportunidad para que estos criterios específicos sean contemplados en el Reglamento.

7.5.1.2. Restricciones relativas a la entrada y a la expansión

- **Restricción al número de operadores o concesiones por operador**

La Ley establece limitaciones al número de concesiones que un operador puede tener en determinados servicios. Si bien esta limitación podría poner un tope a la concentración de mercado, el efecto sobre la competencia podría ser negativo. El número de concesiones que controle un agente no tiene por qué limitar la competencia, más aun en casos en que un número mayor de concesiones permita aumentar la eficiencia (vía economías de escala y alcance). El Artículo 74 de la Ley indica que *“Las personas físicas podrán recibir una concesión o permiso de transporte público, que amparará hasta tres vehículos, tratándose únicamente del servicio colectivo de pasajeros y de carga. En las concesiones o permisos de transporte público del servicio individual de pasajeros y de transporte mixto en vehículos tipo motocarros, únicamente se autorizará un solo vehículo por cada persona física.”*

Asimismo, existen limitaciones para el número de vehículos de los que pueden ser titulares las personas físicas, lo que limita sus posibilidades de competir en el mercado. De esta forma, en la concesión a personas físicas se limita tanto el número de concesiones de las que se puede ser titular como el número de vehículos que pueden ser amparados bajo una misma concesión. Esta disposición implica un tratamiento discriminatorio y pone en desventaja a ciertos agentes frente a otros (concesiones de personas físicas vs concesiones de personas jurídicas colectivas) que compiten en un mismo mercado. No se aprecia una justificación objetiva para este tratamiento diferenciado, siendo que todos los agentes están sometidos a las mismas exigencias y estándares requeridos por la Ley para la prestación de los servicios (tipo de unidad, necesidad de seguros, etc.). Este tipo de disposiciones puede generar distorsiones en la dinámica de la competencia de los mercados. Esta regulación también limita o encarece la posibilidad de acceso a créditos de quienes prestan este tipo de servicios y con ello la posibilidad de estos de acceder a un insumo (financiamiento) que requieren para competir dentro del mercado por parte. Es probable que los mono concesionarios sólo puedan ofrecer como colateral únicamente la unidad que objeto de la concesión lo que limitará su capacidad de endeudamiento; en contraste, un concesionario con varias unidades podría acceder a un mayor nivel de endeudamiento con una mayor flexibilidad al momento de negociar y contratar un crédito.

- **Exigencia de contar con concesión/permiso/licencia**

El diseño de títulos habilitantes para la prestación de los servicios no ha considerado la existencia de segmentos competitivos que deberían estar sujetos a una menor regulación, permitiendo la iniciativa privada en la prestación de los servicios. Ley divide los servicios de transporte en: (i) públicos y (i) privados, y, dispone que para prestar los primeros se cuente con una concesión o autorización y para los segundos se obtenga un permiso. Así, la norma determina la clase de autorización que emitirá en función al tipo de servicio del que se trate. La diferencia entre ambos títulos habilitantes (concesión / permiso) radica en el nivel de intervención del Estado. Los servicios concesionados son encargados a particulares solo cuando el Estado determina la necesidad de prestarlo, se otorga al operador que la Secretaría elige discrecionalmente, se sujeta a tarifas, itinerarios y horarios, entre otros. Mientras que los servicios privados de transporte operados bajo permisos, no están sujetos a tarifas y serían otorgados sin que previamente exista un estudio técnico que dictamine su necesidad. En la definición del régimen aplicable a los servicios, la Ley no ha tenido en cuenta la posibilidad para el desarrollo de la competencia en los mismos. Así, se ha establecido una mayor intervención estatal en servicios donde no parece existir justificación para ello (transporte de carga, turístico, escolar y de personal, individual y colectivo de valor añadido, arrendamiento de vehículos y servicios de remolque). Al parecer, la definición del régimen no se ha realizado a partir de un estudio sobre si los servicios a autorizarse generan o no externalidades negativas (congestión vial, contaminación) que ameriten limitar la “competencia en el mercado” sustituyéndola por la “competencia por el mercado”. La norma no limita la intervención estatal a la necesidad de racionar el uso de un recurso escaso.¹³⁶

¹³⁶ Un marco regulatorio que promueve la inversión y la competencia, restringe la intervención del Estado a aquellos mercados donde existen externalidades que no pueden ser corregidas mediante el sistema de precios. En transporte, la única situación que podría ser justificada bajo el esquema de concesiones es la prestación de servicios en vías saturadas o excesivamente congestionadas, pues se parte del supuesto que los recursos existentes no admiten una entrada de un número indefinido de proveedores. Si se opta por un sistema de concesiones para todo servicio de transporte sin tomar en cuenta la saturación de la vía, podría frenarse el ingreso de empresas al mercado, generando menos opciones a los usuarios, mayores precios y menor calidad en los servicios.

- **Exigencia de contar con autorizaciones/licencias para el transporte de carga propia**

La Ley exige que se cuente con un permiso para realizar el transporte privado de carga sin que exista justificación regulatoria para limitar iniciativa privada en este segmento. El transporte privado se define como aquel destinado, de manera regular y continua, al acopio y reparto de bienes o mercancías, en vehículos con capacidad de carga de acuerdo a sus propias necesidades y sin ofertarlo al público. También es aquel que se realiza cuando una empresa traslada bienes o mercancías de sus empresas filiales o subsidiarias con vehículos según peso, dimensiones y capacidad con el cual soliciten el permiso. Las personas que realicen una obra para sí, o por contrato, podrán solicitar estos permisos siempre y cuando no se afecten los derechos de los concesionarios en los términos de esta Ley; (Artículo 110 de la Ley). Los permisos se encuentran sujetos a que el solicitante cumpla con ciertas condiciones que aparentan ser desproporcionadas. Las limitaciones a la competencia generadas por esta regla son las siguientes:

- **Inhibe a los privados a contar con medios de transporte propios, que podrían ayudarlos a reducir el costo de sus operaciones.** Al estar sujeta la actividad de transporte de productos propios a un permiso, no se tiene certeza de la vida útil que el medio de transporte pueda tener para el titular de la actividad.
- **Genera una protección artificial a los operadores de transporte de carga;** y, en especial, a los dedicados al transporte de carga de materiales de construcción, que son los únicos que habrían recibido concesiones para efectuar transporte público de carga.
- **Esta regulación afecta la competencia y los incentivos para mejorar de quienes se dedican a las actividades de transporte.** Podría estar generando también un deterioro de la competitividad de los agentes afectados (comerciantes, industriales, agricultores y ganaderos), en especial de los dedicados a las actividades de construcción.¹³⁷

7.5.2. Reglas que favorecen comportamientos colusivos o incrementan los costos de competir en el mercado

7.5.2.1. Control de precios

- **Establecimiento de tarifas**

La Ley establece un esquema general de regulación tarifaria para todos los servicios, incluyendo a aquellos en los que la competencia por precios podría ser posible. Así, se establece que el servicio público de transporte en sus diversas modalidades se sujeta a las tarifas aprobadas por la Secretaría propuestas de los concesionarios y permisionarios. Los servicios públicos de transporte que se encuentran sujetos a una tarifa regulada son en el caso de transporte de personas el: individual (taxis), colectivo de pasajeros (urbano, suburbano y foráneo) y especializado (escolar, personal, arriendo de vehículos sin

¹³⁷ De acuerdo a la Autoridad de Tabasco, en los hechos los agricultores no requieren de un permiso para transportar carga propia, en la medida en que no hay un servicio público concesionado que atienda dicho servicio.

chofer).^{138 139 140} Cabe señalar que la nueva Ley establece que el servicio de transporte de carga ya no se encuentra sujeto a regulación de tarifas, sino que operara como oferta al público. Sin embargo, en el caso de los servicios de grúas y remolques, estos se encuentran aún sujetos a un régimen regulado. La Ley no establece los parámetros, criterios o fórmulas que se seguirán para la aprobación de las tarifas. Corresponderá al Reglamento definir los criterios a través de los cuales se establecen dichas tarifas.¹⁴¹

Se recomienda limitar la regulación tarifaria a segmentos del sector de transporte, en los que la competencia en el mercado no es viable y se ha optado por un régimen de competencia por el mercado. Se sugiere en cualquier caso de regulación tarifaria establecer criterios objetivos para el establecimiento de tarifas. Adicionalmente se sugiere introducir en el Reglamento, una metodología para la determinación y ajuste de las tarifas, así como regulación de los procesos que serán aplicables para sus ajustes. Ello, con el objeto de dar predictibilidad al proceso de ajustes tarifarios, eliminar incertidumbres que pueden afectar las inversiones y reducir el espacio a decisiones puramente discrecionales de la autoridad. En efecto, una opción que permitiría la transparencia es la elaboración de una fórmula matemática para el establecimiento de la tarifa. Esta fórmula podría estar basada en criterios técnicos que incluyan incentivos que premien la eficiencia.

El nuevo régimen establece mecanismos indirectos de fijación tarifaria en el transporte turístico, servicio que podría estar sujeto a la competencia. El régimen anterior no establecía tarifas para el caso del servicio de transporte turístico. Sin embargo, la nueva Ley señala que “*su tarifa deberá impedir la desleal competencia con el servicio de transporte público de pasajeros.*” No queda claro si el nuevo régimen está sugiriendo un régimen indirecto de fijación tarifaria en este caso. Estas tarifas son de observancia obligatoria para los concesionarios y permisionarios. El incumplimiento reiterado de dicha obligación se sanciona con la cancelación de la concesión: “*Reincidir en la alteración o modificación de las tarifas, jurisdicción, horarios, itinerarios, rutas, recorridos y demás condiciones establecidas para la prestación del servicio*” (Artículo 97).

¹³⁸ Artículo 40 del Reglamento.- “*El servicio público de transporte escolar señalado en el artículo 35 de la Ley; se prestará exclusivamente a estudiantes que previamente lo hayan contratado y que pagarán por el mismo, una remuneración por períodos determinados en base a las tarifas autorizadas.*

Se podrá autorizar para su desarrollo en rutas semifijas, áreas o zonas de operación determinadas, pero únicamente podrá ascender y descender a los usuarios en la puerta de sus domicilios y de la institución educativa correspondiente o del destino relacionado con la actividad académica. Este servicio será prestado en las unidades que la Secretaría autorice para tal fin.”

¹³⁹ Artículo 44 del Reglamento.- “*El transporte de personal a que se refiere el artículo 36 de la Ley, se proporcionará únicamente a los trabajadores de las empresas, organismos o instituciones, que previamente lo hayan contratado con los concesionarios o permisionarios, mediante el pago de una remuneración por períodos determinados, de acuerdo a las tarifas autorizadas.*”

¹⁴⁰ Si bien ni la Ley ni el Reglamento han señalado explícitamente que este tipo de servicios se encuentra sujeto a una regulación de tarifas, al establecer la modalidad en la que se debe efectuar el cobro por estos servicios (Artículo 53 del reglamento.- “*... el cobro por el servicio estará contratado por kilometraje recorrido, más tiempo de uso (días, semana o mes).*”) se introduce restricciones en su determinación.

¹⁴¹ Tal como se ha indicado anteriormente, la intervención del Estado debería limitarse a los casos en que existen externalidades que impidan que el mercado genere un resultado óptimo. En el sector transporte los problemas de externalidades negativas se dan principalmente en el caso del transporte colectivo de pasajeros de corta distancia (local) en donde las firmas al enfrentar problemas de oportunismo y al no soportar los costos de sus externalidades tienden a introducir más vehículos de lo que sería eficiente generando problemas de congestión, contaminación e inseguridad. La regulación en zonas libres de externalidades no se justifica.

7.5.2.2. Reglas que facilitan la cartelización entre competidores

- **Promover la celebración de acuerdos entre competidores respecto a precios y/o estándares de calidad**

La Ley incluye reglas que podrían indirectamente fomentar acuerdos entre competidores para restringir la competencia. Al respecto, la Ley habilita y promueve la celebración de acuerdos entre los concesionarios respecto de rutas. Así, el artículo 130 establece que *“Para la prestación del servicio de transporte público los concesionarios y permisionarios podrán celebrar convenios entre sí, con objeto de compartir las rutas o turnarse los servicios sobre las mismas, con la finalidad de procurar la mejor prestación del servicio a los usuarios, proveer la satisfacción de las necesidades presentes y futuras en la materia, y evitar, en los términos de esta Ley, la competencia desleal, la desorganización de sistemas o los perjuicios mutuos. Para su validez, estos convenios deberán ser previamente autorizados y registrados por la Secretaría. La Secretaría tendrá en todo tiempo la facultad de ordenar la modificación o cancelación de los convenios antes señalados, cuando por razones del servicio público así lo considere necesario y conveniente, previa notificación a los interesados.”* Existe el riesgo de que este tipo de acuerdos sean utilizados por los agentes que participan en el mercado para limitar la competencia entre ellos. Tratándose de mercados en los que el espacio para competir ya es reducido (debido a las restricciones introducidas por la regulación de la actividad) debiera evitarse cualquier tipo de acuerdo entre los agentes que limite aún más los espacios para la competencia que pudieren existir.

7.5.3. Reglas que establecen tratos discriminatorios, distorsionan las condiciones de igualdad o protegen intereses creados

7.5.3.1. Aplicación discriminatoria de regulaciones

- **Restricciones a la participación de personas extranjeras y no Tabasqueñas**

La Ley contiene disposiciones que explícitamente prohíben a empresas no mexicanas y no tabasqueñas prestar servicios de transporte, eliminando la posibilidad de que empresas igualmente o más eficientes atiendan la demanda existente. Más aun, el esquema establecido por la nueva Ley establece limitaciones para que empresas ubicadas fuera del Estado de Tabasco puedan ser titulares de concesiones. Esto es, la normativa actual ha acentuado aún más el carácter discriminatorio del régimen de concesiones.¹⁴² Incluso se ha previsto como causal para la pérdida de la concesión el cambio de nacionalidad del concesionario.¹⁴³ En la medida que no existe un motivo que justifique que la nacionalidad de un agente económico (mexicano o extranjero) pueda determinar la alta o baja calidad de los servicios

¹⁴² Artículo 73.- *“Para participar en la convocatoria destinada al otorgamiento de concesiones y permisos del servicio de transporte público las personas físicas o jurídicas colectivas interesadas deberán cumplir, al menos, con los siguientes requisitos:*

I. Contar con la nacionalidad mexicana y acreditar su residencia en el Estado, preferentemente en el lugar donde pretende prestar el servicio de transporte público, con cinco años de anterioridad a la fecha de la presentación de su solicitud;

II. Tratándose de personas jurídicas colectivas, acreditar su existencia legal de conformidad con las leyes aplicables y tener domicilio fiscal en el estado de Tabasco;

III. Presentar, en caso de las personas jurídicas colectivas, sus estatutos, los cuales deberán contener cláusula de exclusión de extranjeros en los términos de la Ley de Inversión Extranjera;(…)”

¹⁴³ (Artículo 97.- *“Son causas de cancelación de las concesiones o permisos de transporte público:(...)IV. Cambiar de nacionalidad el concesionario o permisionario; (...)”*

que preste, nos encontramos ante un trato arbitrariamente discriminatorio. Cabe indicar que no estamos ante un tipo de servicio que por cuestiones estratégicas corresponda limitar la intervención extranjera, como eventualmente lo podría ser la seguridad nacional de un Estado. Lo mismo sucede en el caso de los servicios privados, en donde los permisos se otorgan únicamente a personas de nacionalidad mexicana y con residencia en Tabasco.

7.5.3.2. Aplicación discrecional de regulaciones

- **Discrecionalidad en el otorgamiento y modificación/cancelación de concesiones y licencias**

El régimen de títulos habilitantes (otorgamiento y modificación de las concesiones y permisos) confiere un amplio espacio para decisiones discrecionales por parte de la autoridad. Además de recurrir a conceptos abiertos (“interés social”) dejan en manos de la autoridad la posibilidad de añadir condiciones o requisitos diferentes a los establecidos en la Ley y Reglamento, con ocasión del otorgamiento de las concesiones o de su cancelación.¹⁴⁴ Asimismo, abiertamente se confiere a la autoridad el poder de modificar en cualquier momento las condiciones de las concesiones ya otorgadas “*cuando así lo requiera el interés público*” (Artículo 72 de la Ley).¹⁴⁵ El artículo 99 de la Ley mantiene la facultad del Estado de revocar las concesiones por razones de “interés público”, pero supone una mejora respecto del régimen anterior en la medida que establece la posibilidad de recibir indemnizaciones.¹⁴⁶ Asimismo, la nueva ley ha establecido mayor certidumbre en relación con el régimen de permisos, que está sujeto al silencio administrativo positivo. Sin embargo, el hecho de que todavía exista espacio para tratamientos discrecionales desincentiva el ingreso de nuevos agentes, genera incertidumbres en los agentes que participan en el mercado afectando su disposición para invertir en la mejora de los servicios y, finalmente, distorsiona la competencia en el mercado.

¹⁴⁴ la discrecionalidad de la autoridad está presente en la determinación de las condiciones de acceso requeridas a los solicitantes de una concesión o permiso. Si bien, a nivel de la Ley y Reglamento se han establecido distintos requisitos que deben ser satisfechos por quienes solicitan una concesión o permiso, en la mayoría de los casos se ha dejado abierta la posibilidad de que en las convocatorias particulares la Secretaría incorpore nuevos requisitos (“*los demás que se señalen en la convocatoria o determine la Secretaría a través de la Dirección General en cada caso*”). El nuevo esquema ha dejado estos aspectos a la determinación del Reglamento

¹⁴⁵ Artículo 72.- “*En los términos señalados en esta Ley la Secretaría podrá, previo procedimiento, revocar o cancelar una concesión o permiso de transporte público, cuando lo requiera el interés público o cuando se den las causales previstas en la presente Ley.*”

¹⁴⁶ Artículo 99.- “*Las concesiones o permisos de transporte público podrán ser revocadas antes de su conclusión por el Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría, por razones de interés público o bien cuando determine que corresponde al Estado retomar la prestación del servicio de transporte público en la modalidad de que se trate. En consecuencia, el acto de revocación debe estar debidamente fundado y suficientemente motivado debiendo darse, en todos los casos, un plazo previo de diez días a los concesionarios o permisionarios para manifestar por escrito lo que a su derecho convenga.*

Dictada la revocación, ésta debe ser notificada personalmente al concesionario y/o permisionario o a la persona que legalmente se encuentre facultada para ello.

Para la revocación de las concesiones o permisos de transporte público se reconocerá al concesionario o permisionario el derecho de que se le indemnice de acuerdo con la cantidad fijada por peritos autorizados por la Secretaría, en los términos que establezcan las disposiciones aplicables.

La fijación de la indemnización considerará únicamente el valor de los vehículos autorizados para la prestación del servicio público, sin que proceda fijar o reconocer valor alguno a la concesión o permiso de transporte público.”

- **Ausencia de criterios para cobro de tasas/derechos**

El régimen de otorgamiento de permisos/concesiones no establece criterios para la determinación del monto de los derechos, generándose falta de predictibilidad y espacio para tratamientos discriminatorios. La ley exige el pago de diversos derechos para acceder y permanecer en el mercado, pero no establece los criterios en base a los cuales estos costos deberían ser calculados.¹⁴⁷ Esta falta de claridad en cuanto a los criterios en base a los cuales se calculará el monto de los derechos que se paguen por la obtención de permisos, concesiones y sus revalidaciones no solo genera incertidumbre en los agentes económicos (quienes no saben cuánto les costará ingresar y mantenerse en determinado mercado) sino que también propicia incentivos perversos en la administración que tratará de cobrar exorbitantes montos o de crear trámites innecesarios pues no tiene un parámetro objetivo ni límites a los cuales responder. Se recomienda que se establezcan reglas que el importe de todo derecho que se exija responda a los costos en los que incurre la autoridad para prestar el servicio solicitado (emisión de licencia, ampliación, etc.). En mérito a ello, las entidades no podrían lucrar con los procedimientos administrativos, ni establecer pagos diferenciados para dar preferencia o tratamiento especial a una solicitud distinguiéndola de las demás de su mismo tipo, ni discriminar en función al tipo de administrado que siga el procedimiento.

7.5.3.3. Neutralidad competitiva/participación directa del estado en la provisión del servicio

- **Estado está facultado para proveer directamente el servicio y tratamiento preferente a empresas estatales**

La regulación del servicio de transporte asume que la actuación privada es subsidiaria de la actividad estatal. El Estado cuenta con el derecho y responsabilidad de prestar los servicios de transporte en todas sus modalidades, otorgando un rol subsidiario a la actividad privada dejando en manos del Estado y sus empresas, la responsabilidad de prestar los servicios de transporte en todas sus modalidades.

Como correlato de lo anterior, el marco legal ha establecido un trato privilegiado y preferente a la participación directa o indirecta del Estado en la prestación de los servicios. Esta preferencia se ha puesto de manifiesto de diferentes maneras, tanto en el acceso a la actividad como en las condiciones de operación de los servicios. Así en el Artículo 19 de la Ley se establece que las concesiones para construcción y explotación de estaciones terminales a particulares serán otorgadas “(...) siempre y cuando no exista interés directo del Gobierno del Estado o de los ayuntamientos, de que éste servicio sea prestado a través de una dependencia o empresa de participación estatal mayoritaria o municipal”. En este caso se ha establecido claramente un derecho preferente a favor del Estado por sobre cualquier iniciativa privada. En cuanto a las condiciones para la operación, la Ley también otorga un privilegio al Estado al permitirle

¹⁴⁷ Artículo 73.- “Para participar en la convocatoria destinada al otorgamiento de concesiones y permisos del servicio de transporte público las personas físicas o jurídicas colectivas interesadas deberán cumplir, al menos, con los siguientes requisitos:

(...)

VIII. Pagar los derechos correspondientes para participar en la convocatoria destinada al otorgamiento de concesiones y permisos de transporte público.”

Artículo 111. “Las personas físicas o jurídicas colectivas interesadas en obtener permisos en los supuestos del artículo anterior deberán cumplir con los requisitos siguientes:

(...)

VIII.- Pagar los derechos correspondientes; (...)”

acceder sin costo alguno a las estaciones terminales de transporte de pasajeros que hubieren sido construidas previamente por anteriores concesionarios. Así el artículo 20 de la Ley establece que al vencimiento de la concesión, el concesionario de estaciones terminales deberá transferir a favor del Estado la propiedad de estas, con sus servicios auxiliares, sus dependencias y demás accesorios, “sin costo alguno y libre de todo gravamen al dominio del estado” y aun cuando las concesiones no son de la modalidad *construir – poseer – operar – transferir* (BOOT, por sus siglas en inglés). Si bien una transferencia bajo esos términos tiene sentido en los casos de terminales construidos previamente por el Estado (reversión), no hace sentido cuando se trata de instalaciones nuevas construidos por particulares, sean en terrenos propios o del Estado. La transferencia gratuita de los bienes al vencimiento de la concesión, perjudica económicamente al concesionario en aquellos casos en los cuales ha tenido que invertir en el desarrollo de la infraestructura. A su vez esta disposición otorga un beneficio al Estado y a sus empresas, al permitirle acceder a infraestructura de transporte (estaciones terminales) sin efectuar las inversiones correspondientes.

7.6. Problemática actual del servicio de transporte en Tabasco como resultado de la regulación restrictiva

En la identificación del sector de transporte como relevante y prioritario para el análisis de regulación restrictiva, se resaltaron cuatro fallas de mercado: Tamaño de oferta formal reducida, baja inversión en la flota vehicular, insuficiente calidad de servicio y un alto grado de informalidad o desviación de la normativa. La competencia genera incentivos de los operadores para proveer un mejor servicio al precio más competitivo a través de inversión e innovación. Por ende, estas fallas de mercado podrían ser corregidas mediante una regulación que promueva la competencia efectiva de los operadores *por obtener una concesión* (en el caso que libre entrada al mercado genera competencia destructiva) o *por incrementar participación del mercado* frente a otros operadores (en el caso que la competencia en el mercado sea viable).

La restricción completa a la entrada al mercado de transporte pública de carga y el derecho monopólico que tiene cada unión en su respectivo municipio limita los incentivos de proveer un mejor servicio a un precio más competitivo. En cada municipio, se ha otorgado la concesión para el servicio de transporte de carga únicamente a un operador. En todos los casos el concesionario monopolista es una unión de transportistas. Aún si los transportistas de la unión actuaran como agentes económicos distintos, el esquema concesionario actual es muy susceptible a acuerdos anti-competitivos entre transportistas y a una baja intensidad de competencia por proveer un mejor servicio a un precio más competitivo.

La restricción completa a la entrada al mercado de transporte en taxi y el derecho monopólico que tiene cada unión en su respectiva ruta limita los incentivos de proveer un mejor servicio a un precio más competitivo. En cada municipio, se ha otorgado la concesión para el servicio de transporte en taxi únicamente a una unión de transportistas. En caso que haya dos concesiones en un municipio, las áreas de servicio habilitado por el título son mutuamente excluyentes. Al igual que en el caso del transporte de carga, esta regulación es propensa a una muy baja intensidad de competencia por proveer un mejor servicio.

Según información de autoridades y del sector privado, la asignación de derechos de operación del servicio de transporte público de pasajeros urbano en Tabasco no habría implementado mecanismos competitivos para asegurar que el servicio ofrecido sea en la mejor relación precio-calidad y que la oferta corresponda a la demanda efectiva. En el caso del transporte de pasajeros de bus (urbano), la limitación del acceso al mercado aparece como una opción de intervención regulatoria razonable (ver Capítulo 7.2). Sin embargo, para resguardar el mecanismo que revela la mejor oferta en el mercado, se deben llevar a cabo licitaciones competitivas para asignar estos derechos (competencia por el mercado).

En el municipio Centro, en el 83% de las rutas, se ha designado la concesión a un único operador de transporte público de pasajeros, sin documentación de un proceso competitivo. En Tabasco, existen criterios mínimos para la asignación de una concesión, pero la normativa carece de lineamientos para un proceso que mediante competencia en determinadas variables pueda revelar la mejor oferta. En la práctica, en caso de dos operadores que cumplen con los requisitos mínimos, la decisión de la asignación del derecho de concesión corresponde al Secretario. Dada la ausencia de dichos lineamientos, esta decisión estaría sujeta un amplio margen para potencial discrecionalidad en la evaluación de las solicitudes de operadores.

En solo 6 rutas del municipio Centro opera un segundo concesionario en el transporte de pasajeros públicos pero la regulación no permite que los dos operadores compitan con precios más económicos y en caso de que un operador provea un mejor servicio, no se puede adecuar a una mayor demanda con mayor oferta.¹⁴⁸ En los casos en los que los derechos se licitan a varias empresas, sería posible la competencia por precios aunque el regulador debe controlar los servicios (ver Capítulo 7.2). Sin embargo, en Tabasco, la tarifa está regulada para todas las rutas independientemente del número de operadores. Asimismo, actualmente no se permite el aumento del número de unidades o en todo caso, la normativa exigiría un estudio técnico previo a una ampliación de una concesión. Si un operador provee un servicio significativamente mejor y atrae a un mayor número de pasajeros en determinada ruta, no cuenta con la flexibilidad para aumentar el número de unidades.

El modelo de regulación seguido por el Estado de Tabasco es altamente dependiente del monto de recursos disponibles para el ente regulador y de la capacidad de implementación de normas. La normativa actual limita de manera importante la competencia entre operadores (ya sea *por el derecho de concesión* en el caso de transporte público de pasajeros o *en el mercado* en el caso de transporte de carga). Además, implica que el ajuste de oferta en respuesta a una mayor demanda por transporte de pasajeros depende de monitoreo, decisión e implementación ágil del regulador: Bajo la normativa actual, cada vez que hubiera un cambio en la demanda (por choques económicos externos, procesos de desarrollo urbano, etc.), se requiere de un estudio del regulador para que determine la necesidad de aumentar la oferta o modificar el precio. En la práctica, no se han elaborado estudios parciales de determinadas rutas desde 2009 o estudios integrales de movilidad en Tabasco desde 2005. Como consecuencia, salvo para el año 2012, la autoridad no ha otorgado ningún título habilitante a una unidad adicional de transporte de pasajeros o carga. Los dos estudios de movilidad programadas para el 2015 requerirán un presupuesto de MXN 40 millones, es decir alrededor el 14 % del gasto corriente de la Subsecretaría de Transporte.¹⁴⁹ Un seguimiento de las aproximadamente 1000 rutas determinadas en el Estado de Tabasco para la definición de modificaciones en la demanda requerirá recursos sustanciales adicionales.

¹⁴⁸ Este grupo de rutas incluye rutas en los cuáles uno o ambos concesionarios solo tienen un título habilitante para solo una parte de la ruta.

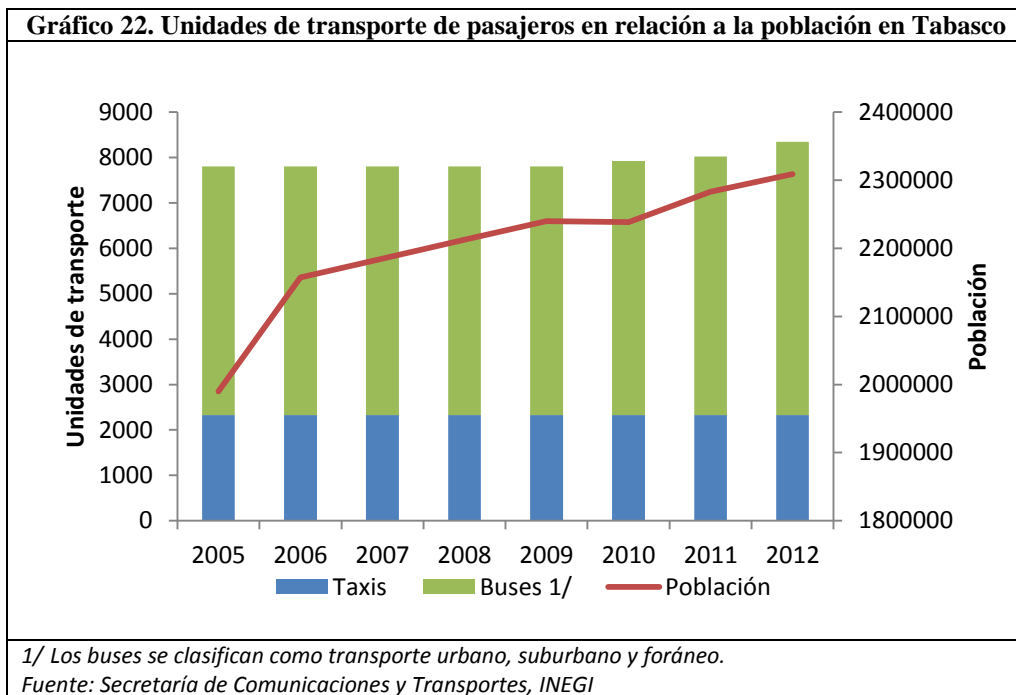
¹⁴⁹ En base al presupuesto del 2013. Disponible en:

http://www.congresotabasco.gob.mx/LX/trabajo_legislativo/pdfs/iniciativas/439.-

Proyecto%20de%20Presupuesto%20de%20Egresos%20del%20Estado%20de%20Tabasc.pdf

Existen indicios que la cantidad del servicio de transporte determinado por el regulador durante los últimos 10 años no corresponde al nivel eficiente para atender la demanda por el servicio.¹⁵⁰ Como consecuencia, se genera una oferta al margen de la regulación. La actividad informal a su vez, implica una carga adicional para los recursos escasos de fiscalización.

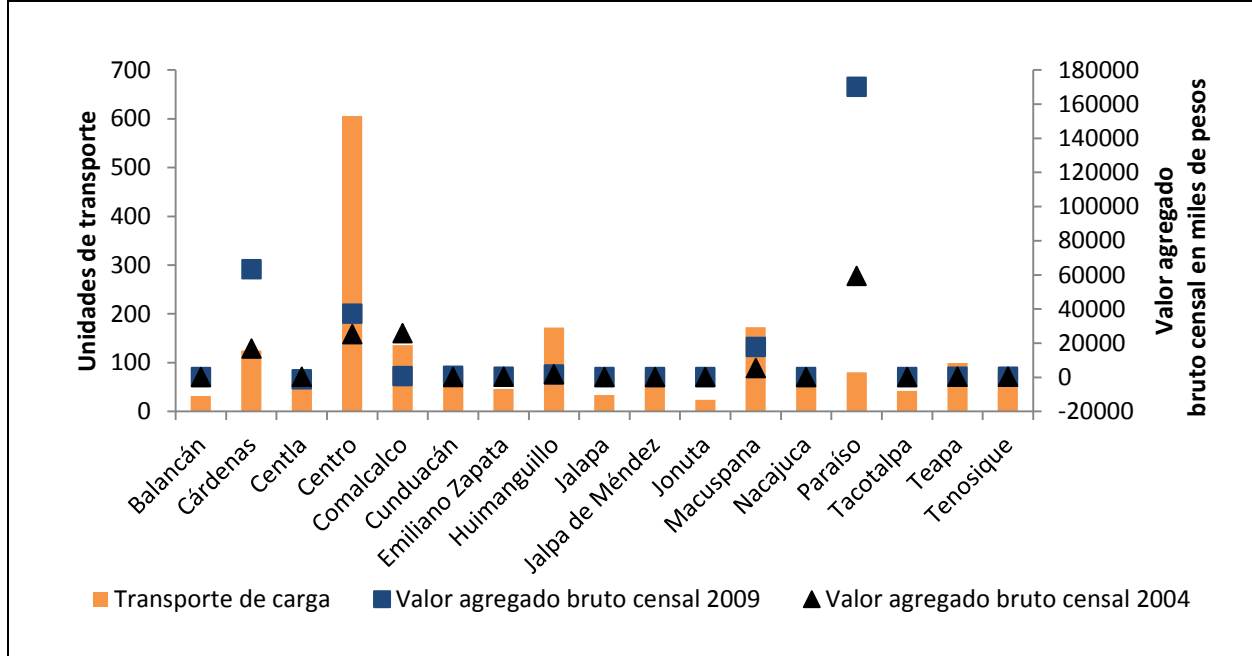
- En 12 de 22 municipios, no se han aumentado el número de unidades bajo una concesión en el transporte público de pasajeros desde 2005, a pesar de un crecimiento de la población notable.
- Existen actualmente solo 4 permisos de carga de transporte privado para todo el Estado de Tabasco.
- Existe actualmente solo 1 permiso de turismo en el Estado de Tabasco con 56 unidades.



En el caso específico de transporte de carga, una comparación de unidades de transporte y la actividad económica de cada municipio sugiere que la oferta regulada no corresponde a la demanda creciente y diferenciada. No se ha permitido un aumento de la oferta de unidades de transporte de transporte público de carga en los últimos 10 años, a pesar de un crecimiento económico fuerte y geográficamente diferenciado. En los últimos años, el municipio de Paraíso vio la expansión del principal puerto petrolero; sin embargo, las empresas que requieren servicios de transporte de carga enfrentan el mismo número de unidades de transporte de carga que en Jalpa de Méndez, Teapa o Cunduacán. Por otro lado, mientras que la autoridad habilitó a solo 5 camiones por mil habitantes en el municipio de Centro, en el Jalapa se cuenta con 30 unidades por mil habitantes.

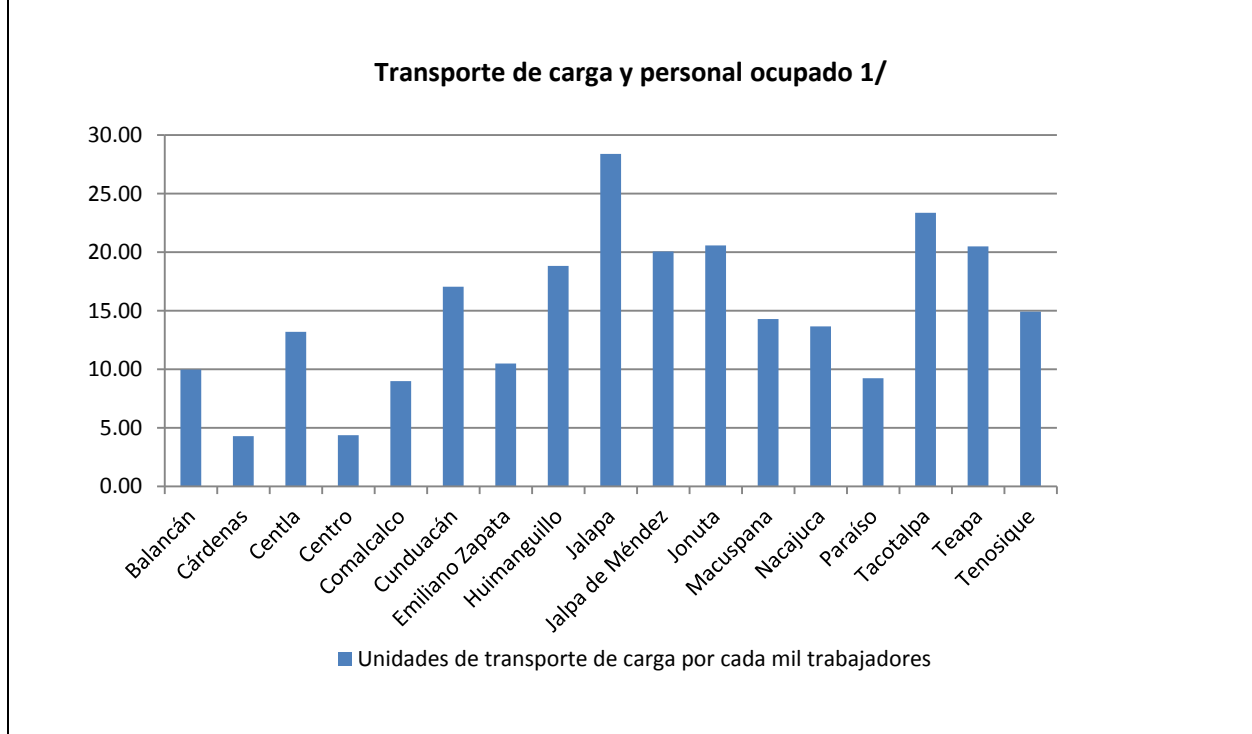
¹⁵⁰ La siguiente información fue recibida de la Autoridad en la segunda misión de trabajo.

Gráfico 23. Unidades de transporte de carga y actividad económica por Municipalidad en el Estado de Tabasco 1/

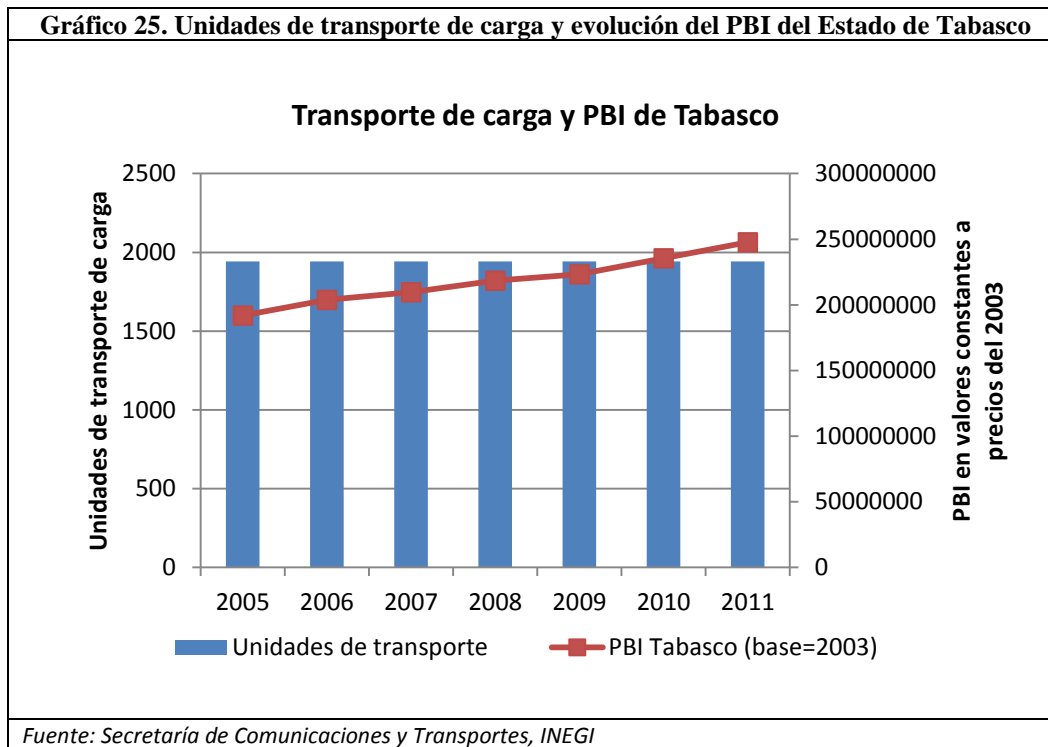


1/ Incluyen camiones y "volteos" (unidades de transporte para materiales de construcción). Fuente: Secretaría de Comunicaciones y Transportes, INEGI

Gráfico 24. Unidades de transporte de carga por cada mil habitantes



1/ Unidades de transporte de carga concesionadas al 2009 y personal ocupado según el Censo Económico 2009. "Unidades de transporte de carga" incluyen camiones y "volteos" (unidades de transporte para materiales de construcción). Fuente: Secretaría de Comunicaciones y Transportes, INEGI



Existen indicios que el precio del servicio de transporte determinado por el regulador no corresponde al nivel eficiente. Como consecuencia, se genera una oferta al margen de la regulación. La actividad informal a su vez, implica una carga adicional para los recursos escasos de fiscalización.

- En el caso de las tarifas de taxis y radio taxis, las tarifas se mantienen iguales sin importar la distancia recorrida: la tarifa entre sectores suele ser la misma a pesar de que las distancias pueden variar. Esto sugiere que la regulación de tarifas no se encuentra asociada con los costos de prestación de los servicios.

7.7. Recomendaciones para la modificación de estas regulaciones

De acuerdo con el análisis efectuado, las reformas que se sugiere implementar y que son viables por vía reglamentaria, son las siguientes:

- Eliminar las limitaciones para el otorgamiento de concesiones para servicio de transporte turístico de tal forma que no se restrinjan a zonas determinadas.
- Establecer requisitos mínimos para revalidaciones periódicas de permisos para la prestación del servicio privado de transporte escolar, personal y de carga.
- Establecer requisitos mínimos para obtener permisos para el servicio privado de transporte escolar, personal y de carga. Asimismo, establecer que las unidades que cumplan con las características para ofrecer dos o más servicios puedan ser autorizadas a través de un único permiso.
- Precisar que la prohibición de aplicar tarifas inferiores o superiores a las autorizadas no limita la posibilidad de establecer descuentos y promociones de carácter temporal. Asimismo, que los

descuentos y promociones no configuran un supuesto de “desleal competencia con el servicio de transporte público de pasajeros, en los términos dispuestos por el artículo 58 de la Nueva Ley.

- Eliminar exigencias sobre características físicas de las unidades para la prestación del servicio de transporte escolar, personal y turístico, así como limitar las exigencias en el caso del servicio de transporte público individual de pasajeros (taxis).
- Restringir la posibilidad de que acuerdos entre competidores puedan vulnerar la Ley Federal de Competencia Económica y establecer obligación de compartir registro con Autoridad de Competencia y de notificar a dicha autoridad en caso existan indicios de que los acuerdos impliquen una restricción a la competencia.
- Establecer criterios objetivos para el otorgamiento, modificación, renovación y revocación de concesiones y permisos de transporte. Además, precisar que sólo se podrá negar la renovación de concesiones y permisos en los supuestos taxativamente establecidos en el Reglamento.
- Establecer criterios objetivos para cobro de tasas/derechos para la obtención de concesiones/permisos.
- Prever la obligación general de que la Secretaría ponga en conocimiento del Ejecutivo del Estado cualquier presunta conducta anticompetitiva de la cual tenga conocimiento, sea a través de pruebas directas o por medio de indicios, para que este, en cumplimiento de sus atribuciones establecidas por el numeral VII. del artículo 11 de la Nueva Ley, notifique a la Autoridad de Competencia para que realice las investigaciones respectivas.
- Regular la atribución de la Secretaría para fijar tarifas, sobre la base de criterios técnicos y estableciendo un procedimiento que garantice la transparencia y predictibilidad en el ejercicio de esta atribución.

VIII. Aplicación de la metodología de análisis a las regulaciones de Tabasco: Identificación y evaluación de regulaciones que podrían limitar la competencia en el sector de fondos públicos

8.1. Introducción y aspectos clave para la competencia en las normas de fondos públicos¹⁵¹

Las transferencias de fondos a disposición de las autoridades públicas que favorecen a determinados beneficiarios, públicos o privados – o ‘ayudas públicas’ – pueden apoyar objetivos de política pública legítimos y loables. Con frecuencia las ayudas se otorgan, para fomentar el desarrollo económico de determinados sectores, promover el desarrollo de infraestructuras, la creación y crecimiento de pequeñas y medianas empresas, la instalación de empresas en zonas deprimidas, la formación de trabajadores o para fomentar la investigación y el desarrollo. Las ayudas también se otorgan con fines sociales, por ejemplo para promover el empleo de personas con discapacidad, o para la conservación del medio ambiente, para la protección del patrimonio artístico o el fomento de la diversidad cultural.

No obstante sustentarse en objetivos de política pública válidos, la transferencia de fondos públicos a determinados agentes económicos conlleva un alto riesgo de distorsión de la competencia, supone un costo de oportunidad para las administraciones públicas que las otorgan, y puede generar dinámicas nocivas para la economía.

- **El otorgamiento de apoyos a una empresa afecta al desarrollo normal de la competencia en el mercado de la empresa beneficiaria.** Ello, dado que ésta podrá, gracias al apoyo, reducir sus costes operativos -lo que podría permitirle ofrecer precios más bajos-, o incrementar su producción, aumentando de este modo artificialmente su poder de mercado en detrimento de las empresas que no han recibido la misma ayuda.
- **El otorgamiento de ayudas a una determinada empresa puede desincentivar la inversión en ese mercado.** Esto debido a las inversiones realizadas por la empresa beneficiaria gracias a las ayudas estatales (*crowding out effect*), las cuales reducen la rentabilidad presente o futura del mercado afectado con la consecuente pérdida a los consumidores en términos de oferta e innovación a corto, medio y largo plazo.¹⁵²
- **Las empresas beneficiarias de ayudas estatales pueden utilizar los recursos públicos para realizar conductas anticompetitivas.** Estas conductas pueden adoptar la forma de precios predatorios o de otro tipo destinada a excluir a competidores presentes, o evitar la entrada de competidores potenciales. En efecto, la distorsión artificial de las fuerzas del mercado puede provocar que empresas beneficiarias de este tipo de ayudas aumenten su presencia en el mismo. Esto mediante la adopción de una política de precios por debajo de sus costos que provoque la salida de otras empresas igual o más eficientes, pero incapaces de competir con los precios distorsionados de las empresas beneficiadas. Este riesgo es particularmente elevado en el caso de que estas empresas que resultan beneficiadas gocen de un poder de mercado significativo. Un

¹⁵¹ El sector de fondos públicos no es propiamente un sector económico, sin embargo, en la medida que representa un importante porcentaje del gasto público, resulta prioritario monitorear su desempeño desde la perspectiva de competencia.

¹⁵² Véase a este respecto, por ejemplo, Friederiszick, Röller y Verouden (2006), *European State Aid Control: an economic framework*, p. 35.

ejemplo es el caso de empresas públicas que ejercieron en el pasado el monopolio de una determinada actividad como el servicio postal.

- **El otorgamiento de ayudas estatales pueden generar dinámicas nocivas para la economía.** En concreto, se ha observado que en un contexto en el que las empresas perciben que, en caso de dificultad recibirán ayudas estatales, éstas tienen más incentivos para realizar proyectos arriesgados o para adoptar políticas de gerencia más laxas, menos eficientes.

Por estas razones, en muchas jurisdicciones se han introducido normas que velan por un otorgamiento de recursos públicos a agentes económicos que sea transparente, eficiente y no distorsione las condiciones en el mercado. Estas normas incluyen un conjunto de reglas y criterios que buscan minimizar el potencial impacto adverso de estas ayudas.

- **Definir de forma previa el objetivo de la política pública para el cual se propone usar una medida de ayuda estatal.** La definición del objetivo de política pública permite monitorear la efectividad general de alcanzar el objetivo y genera transparencia en las decisiones del instrumento adecuado. Por ejemplo, la definición del objetivo de fomentar la inversión en zonas geográficas desfavorecidas permite una discusión pública acerca de si existe un problema relacionado con el tipo de inversión que se pretende apoyar que justifique que se aporten fondos públicos para resolverlo y acerca de la mejor manera para implementar los fondos.
- **Establecer la necesidad de la ayuda en función de corregir una falla de mercado determinada.** Los recursos públicos pueden tener un rol importante en corregir fallas de mercado (por ejemplo externalidades en relación a la contaminación o asimetría de información respecto de la calidad crediticia) e incluso promover que todos los agentes compitan en igualdad de condiciones en el mercado. La definición clara de la falla de mercado que la ayuda tiene como propósito atacar también permite analizar si existen otras alternativas menos distorsionantes a la competencia que pudiesen lograr el mismo objetivo. Por ejemplo, en el caso de un apoyo a una inversión en una zona desfavorecida, es conveniente analizar si otro tipo de intervención, como la mejora de las infraestructuras o la formación de los trabajadores resultaría más eficiente.
- **Evaluar alternativas que no generen potenciales barreras a la competencia en el mercado.** El recurso público asignado no debería generar restricción ni a la entrada ni a la salida del mercado. El criterio es procurar reducir el monto de recursos destinadas a empresas específicas y buscar soluciones que beneficien a todo el sector o incluso soluciones horizontales que apliquen a toda la economía. En casos de asignar beneficios solo a ciertas empresas, a mayor poder de mercado de la empresa, mayores serán las posibilidades de incurrir en conductas anticompetitivas como colusión con otros competidores o la aplicación de precios predatorios por el beneficiario.
- **Optar por diseñar beneficios públicos que no afecten los costos variables o que son recuperables (como exenciones fiscales temporales).** Las exenciones fiscales temporales podrían dar lugar a distorsiones significativas en el caso, por ejemplo, de que se otorgase a una gran empresa que, de todas formas, iba a realizar la inversión subvencionada. Esta empresa podría dirigir la ayuda a alterar los precios o realizar inversiones que limiten los incentivos de otras empresas para invertir en el mercado afectado.
- **Asignar el beneficio público a través de convocatorias públicas y mediante un proceso competitivo bajo criterios objetivos para el otorgamiento de fondos públicos.** La ausencia de

convocatorias o concursos públicos para conceder las ayudas dificulta que todos los agentes puedan conocer y accedan en igualdad de condiciones al beneficio. De acuerdo con ello, es importante establecer reglas transparentes para el procedimiento y los criterios que se tomarán en cuenta al otorgar fondos públicos.

- **Requerir a los solicitantes demostrar la necesidad del beneficio y monitorear el desempeño de manera independiente.** En función al objetivo de política pública, se deben establecer criterios de desempeño (empleo, inversión) a los cuales aportaría la ayuda. En primer lugar, debería requerirse a los interesados demostrar que los recursos son necesarios para alcanzar las metas. Por ejemplo, para saber si la inversión se habría realizado sin la ayuda, la empresa beneficiaria debería poder acreditar documentalmente la ausencia de rentabilidad de la inversión sin el apoyo público, mediante estudios propios de la empresa o estudios de terceros independientes como consultorías, bancos de inversión etc. En segundo lugar, se debería establecer un monitoreo del desempeño por una parte tercera.
- **Publicar la lista de beneficiarios y el monto recibido, mediante registros públicos.** Mecanismos de transparencia en el historial de las asignaciones de fondos públicos permiten monitorear, por ejemplo, si determinadas empresas han sido beneficiarios repetidamente o si el grupo de beneficiarios ha sido limitado en función a su accionariado, sector o tamaño y así detectar posibles decisiones discriminatorias e perjuicio de determinados agentes o grupos de empresas.

8.2. Tipología de reglas de fondos públicos que no son propicias para la competencia¹⁵³

La tipología propuesta para el sector de fondos públicos toma en cuenta las características descritas previamente y se enfoca en aquellos aspectos que tendrían un mayor impacto en el nivel de competencia del mercado.

Tipología general	Tipología específica	Restricción específica según categoría
Reglas que reducen o distorsionan la competencia	Actores del mercado participan en la decisión de asignación de ayudas	Solicitar la opinión de los gremios/ asociaciones para la asignación de fondos públicos
		Solicitar la opinión previa de competidores para la asignación de fondos
	Ventajas indebidas de receptores de ayuda pública	Incentivos que afectan costos variables
		Incentivos no dirigidos a corregir una falla de mercado
		Incentivos no-recuperables
	Ausencia de mecanismo para asegurar asignación eficiente de recursos	Ausencia de definición de objetivo del fondo público
		Ausencia de monitoreo independiente del cumplimiento de metas
		Falta de convocatoria/publicidad de las ayudas públicas disponibles
		Ausencia de un registro de ayudas públicas

¹⁵³ Considerando que no se trata de un sector económico, el análisis del sector de los fondos públicos en el presente informe se enfocará en evaluar la compatibilidad de las reglas aplicables en Tabasco con las mejores prácticas en materia de competencia a nivel internacional. **De acuerdo con ello, el análisis de este sector no incluye, como en el caso de los otros sectores económicos el uso de un indicador para medir el nivel de restricción a la competencia de las regulaciones existente en este sector.**

Reglas que discriminan contra ciertos agentes	Aplicación discriminatoria de programas de ayudas	Ayudas favorecen a ciertas empresas dentro de un sector/mercado
		Exclusión de determinadas empresas o producciones de un programa de ayudas públicas
		Restricciones de los sectores económicos que pueden ser beneficiados con la ayuda
		Restricciones a la participación de empresas de otros estados/países en el accionariado de empresas beneficiadas por los fondos
	Aplicación discrecional de regulaciones	Ausencia de criterios objetivos para otorgamiento de fondos públicos
		Falta de publicación/transparencia de los beneficiarios

Fuente: MCPAT-WBG

8.3. Análisis detallado de reglas de fondos públicos que no son propicias para la competencia

En Tabasco, se otorgan beneficios fiscales a empresas individuales y una serie de fideicomisos otorgan incentivos financieros a agentes del mercado con la finalidad de promover el empleo y la inversión en sectores prioritarios.¹⁵⁴ El marco legal prevé el otorgamiento de beneficios a las empresas siempre y cuando los sujetos de este beneficio tengan su domicilio fiscal dentro del territorio del Estado de Tabasco, generen nuevas fuentes de empleos directos o realicen inversiones de capital en actividades económicas consideradas prioritarias.

En la siguiente sección se presenta de forma resumida la información disponible respecto de los incentivos fiscales y los distintos fideicomisos con base a los criterios identificados en la primera parte de este informe.

Principales incentivos fiscales incluidos en la Ley de Fomento Económico

El artículo 6 de la Ley de Fomento Económico del Estado de Tabasco establece distintos incentivos fiscales para todas las empresas, en numerosos sectores, que se constituyan en el territorio del Estado o realicen ampliaciones o mejoras en infraestructura, incluso en este caso si se trata de personas físicas. Los incentivos son significativos, a saber, bonificación de hasta del 100% de las cuotas pagadas por concepto del impuesto sobre nóminas previsto en la ley de Hacienda del Estado de Tabasco, hasta por un plazo máximo de 10 años, y la bonificación de hasta del 100% de todos los derechos estatales no asignables ni participables que hayan pagado las empresas o unidades de producción con derecho a fomento.

El monto del beneficio fiscal se establece caso por caso en función al tamaño de la inversión y el número de empleos creados. La Ley de Fomento Económico prevé que será el Comité Dictaminador, establecido por la misma en su artículo 16, el órgano que determinará en cada caso concreto, dependiendo del derecho de que se trate y a petición del interesado, el porcentaje de la bonificación del derecho o del impuesto sobre nómina, tomando en cuenta el monto de la inversión ejercida, la adquisición de insumos a empresas domiciliadas en la entidad, así como el número de empleos generados por los sujetos del beneficio

¹⁵⁴ “El Poder Ejecutivo del Estado, previo el cumplimiento de los requisitos que se fijan en esta Ley y su Reglamento, otorgará incentivos y beneficios fiscales, siempre que se encuentren al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales estatales y federales, a las unidades económicas y empresas que, legalmente constituidas como personas físicas o jurídicas colectivas, generen nuevas fuentes de empleos directos, realicen inversiones de capital en actividades económicas consideradas prioritarias(...)”. Ley de Fomento Económico del Estado de Tabasco, última reforma publicada en el P.O. 7172 spto. “e” de 01 de junio de 2011, artículo 6 (Reformado P.O. 7059 Spto. “D” 1 de Mayo de 2010; Reformado P.O. 6657 24 de Junio de 2006.

fiscal que generen y mantengan las actividades que se señalan en esta fracción. El monto de las cantidades a bonificar se realizará en el último mes del ejercicio fiscal de que se trate y de acuerdo a los procedimientos que se establecen en el reglamento de la Ley y en los lineamientos que haya expedido el Comité Dictaminador.

La mayoría de beneficios no se otorga mediante convocatorias o concursos públicos, lo que limitaría el número de potenciales beneficiarios, afectaría la eficiencia en la asignación de los recursos y aumentaría la potencial distorsión de las condiciones en el mercado. La mayor parte de los incentivos objeto de análisis no se otorga mediante convocatorias o concursos públicos, sino en respuesta a solicitudes individuales. Este mecanismo poco transparente beneficia entonces a quienes han tenido conocimiento por medio de canales informales o privados acerca de la disponibilidad de incentivos y el proceso para solicitarlos. Por consecuencia, en la práctica no todos los agentes dentro de un sector tendrían el mismo acceso al beneficio fiscal, generando desigualdades de condiciones en el mercado.

A pesar de que en México se ha demostrado que los beneficios fiscales pueden llevar a distorsiones en el mercado, ni el diseño de los beneficios fiscales ni los criterios adoptados para priorizar los proyectos subvencionables tienen en cuenta la situación de competencia en los mercados afectados ni el impacto de la ayuda en los mismos. Las distorsiones al equilibrio competitivo que las ayudas estatales pueden generar han sido acreditadas por numerosos estudios, como también ha sido observada su escasa eficacia para la creación de empleo. Así, en México, un estudio realizado en el área de los servicios de consultoría ha concluido que las ayudas estatales son susceptibles de aumentar considerablemente las ventas de las empresas beneficiarias, con el consecuente impacto en la situación de mercado, mientras que prácticamente no se observan alteraciones en el número de empleados de las empresas beneficiarias respecto de las que no han recibido las ayudas.¹⁵⁵ Sin embargo, los criterios que se desprenden de la Ley de Fomento Económico para los incentivos fiscales, no hacen referencia a la situación de competencia del mercado en el que operan las empresas beneficiarias, al poder de mercado de las mismas, ni a su productividad o eficiencia. Dichos criterios tampoco tienen en cuenta cómo puede afectar la ayuda al equilibrio de mercado existente en el momento de su concesión o en un momento posterior. A este respecto, los incentivos otorgados a empresas con un poder de mercado significativo tienen un potencial mayor de distorsionar la competencia, tanto presente como futura, debido a que pueden afectar a los incentivos para invertir de otras empresas (potenciales competidores de la beneficiaria) en el mercado afectado.

Los incentivos fiscales no están calculados específicamente en términos de su contribución a la inversión inicial de las empresas beneficiarias para instalarse en el Estado, ni especifican gastos subvencionables o intensidades de la ayuda. Estos incentivos son por tanto susceptibles de convertirse en ayudas al funcionamiento (destinadas a cubrir gastos corrientes de las empresas) consideradas ineficaces y con un alto potencial de distorsión de la competencia al sufragar costes que deberían soportar las empresas beneficiarias.¹⁵⁶ Además, los incentivos en forma directa como las bonificaciones fiscales o las ayudas directas no recuperables suelen ser especialmente distorsionadores de la competencia. Por esta razón, en el marco de la Unión Europea, las administraciones públicas que deciden emplear este tipo de incentivos deben demostrar “por qué no son adecuadas otras formas de ayuda potencialmente menos falseadoras, como anticipos reembolsables o formas de ayuda basadas en instrumentos de deuda o capital (por ejemplo,

¹⁵⁵ Bruhn et al (2012), *The Impact of Consulting Services on Small and Medium Enterprises: Evidence from a Randomized Trial in Mexico*.

¹⁵⁶ Véase a este respecto, por ejemplo, la Decisión de la Comisión Europea N 421/2006 – Portugal – Zona Franca da Madeira, OJ C 240 of 12.10.2007, p. 1, apartados 39 y 40.

préstamos a tipo reducido o bonificaciones de intereses, garantías estatales, la adquisición de participaciones o la obtención alternativa de capital en condiciones favorables)”¹⁵⁷.

Asimismo, este tipo de incentivos suele no sólo distorsionar la competencia sino también ser ineficiente, como se ha observado en países con niveles de ingreso muy distintos. Así, con base en un informe reciente, basado en información recopilada en 136 países, se observa que en los países más desarrollados se ha ido abandonando paulatinamente el uso de incentivos fiscales en forma de vacaciones fiscales, como los recogidos por la regulación objeto de análisis, por su ineficiencia relativa para atraer inversiones.¹⁵⁸ En el mismo sentido, estudios en países en desarrollo han concluido que los incentivos fiscales son notablemente más eficientes en jurisdicciones con un clima de inversión robusto, determinado por muchos factores, esencialmente de tipo regulatorio, que en otras donde el clima de inversión es más frágil.¹⁵⁹ Por otro lado, investigaciones recientes en países desarrollados también concluyen que medidas como préstamos a tipo reducido no sólo son menos distorsionadoras de la competencia sino también más eficientes en términos de creación de empleo y ventas que los incentivos directos no recuperables.¹⁶⁰

Fideicomiso para el Fomento y Desarrollo de las Empresas del Estado de Tabasco (FIDEET)

El FIDEET es el fideicomiso más importante por el tamaño de su patrimonio. Este fideicomiso aporta recursos a otros fondos estatales e incluso federales (como el Fondo Pyme). FIDEET recibe el 20% de los ingresos por concepto de impuesto a la nómina, aproximadamente unos 280 millones de pesos al año.¹⁶¹

Todas las operaciones fiduciarias del FIDEET son confidenciales, por lo que no existe un reporte anual del uso de los fondos ni éstos figuran en el presupuesto público. Si el objetivo de esta medida es evitar retrasos administrativos y garantizar que los fondos lleguen a los destinatarios, se sugiere plantear alternativas al sistema actual que hagan compatible estos objetivos con una mayor transparencia, poniendo en práctica alguna de las recomendaciones mencionadas en adelante relativas al análisis previo (ex ante) de los incentivos (como la identificación de las principales fallas de mercado, la priorización de las ayudas a empresas pequeñas y medianas en mercados competitivos, entre otros). Además, se podría realizar como mínimo una publicación ex post de los beneficiarios y de las cantidades, lo que no conllevaría retrasos administrativos para la concesión y favorecería la transparencia y el control de los recursos asignados por parte de competidores y contribuyentes.

Los fondos de FIDEET se otorgan de forma no-recuperable principalmente a asociaciones empresariales, previa solicitud de los interesados. FIDEET por lo general apoya a asociaciones empresariales con asignaciones no-recuperables para consultorías, seminarios empresariales y ferias turísticas.

¹⁵⁷ Véase a este respecto la reciente Comunicación de la Comisión titulada “Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional para 2014 – 2020”, Bruselas, 28.6.2013 C(2013) 3769 final, apartado 57.

¹⁵⁸ Véanse a este respecto las publicaciones tituladas “Taxation Investment Guides” y “Country Highlights”, Deloitte 2013. Véase también Johnson et al. (2013), *Background Paper for the Eighth Columbia International Investment Conference on Investment Incentives: The Good, the Bad and the Ugly Assessing the Costs, Benefits and Options for Policy Reform*.

¹⁵⁹ Véase a este respecto, entre otros, James (2009), *Tax and Non-Tax Incentives and Investments: Evidence and Policy Implications*. Disponible en SSRN.

¹⁶⁰ Bondonio y Martini (2012), *Counterfactual Impact Evaluation of Cohesion Policy: Impact, cost-effectiveness and additionality of investment subsidies in Italy*.

¹⁶¹ Calculado de manera siguiente: 20% de la recaudación del Impuesto Sobre Nómina (según la Ley de Fomento Económico del Estado de Tabasco), con una recaudación del impuesto a la nómina de 1.438.524.481,33 pesos en el 2013 (<http://spf.tabasco.gob.mx/sites/all/files/sites/administracion.tabasco.gob.mx/files/isn-2013.pdf>)

Los requisitos y procedimientos para el otorgamiento de los incentivos dentro del FIDEET no están ampliamente difundidos y publicados. No se realizan convocatorias abiertas sino que se reciben los proyectos a través de solicitudes presentadas por las cámaras empresariales, que realizan un primer filtro de viabilidad. Sería conveniente que estos procedimientos, así como los documentos que se exigen en el marco de los mismos, estuvieran publicados para otorgar mayor transparencia y menor discrecionalidad a la asignación de recursos públicos.

De acuerdo con la información proporcionada durante la misión de trabajo al Estado, el año pasado (2013) se recibieron 66 solicitudes de apoyo y prácticamente todas fueron apoyadas. En dicho año fueron otorgados entre 2-3 millones de pesos para proyectos privados y entre 10-12 millones de pesos para proyectos públicos.

Fondo Empresarial Tabasco (FET)

El Fondo Empresarial de Tabasco es el fideicomiso con financiamiento recuperable más importante. El FET tiene por objeto fomentar el desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas empresas a través de garantías a los créditos otorgados por intermediarios financieros, que son uniones de crédito, no banca privada. El FET funciona por tanto como una banca de segundo piso. Anteriormente recibía fondos de FIDEET, actualmente tiene un patrimonio independiente de 145 millones de pesos.

El FET otorga una línea de crédito a financieras para que puedan ofrecer financiamiento a una tasa preferencial. Financieras con registro en Tabasco pueden solicitar una línea de crédito con el FET a una tasa de interés anual de 1% y otorgar créditos a empresas individuales a las siguientes tasas de interés.

Nombre del producto	Montos de créditos	Tasa de interés
Microcrédito A	1,000 a 15,000 MXN	4.5% mensual
Microcrédito B	15,000 a 250,000 MXN	10% anual
Proyectos Productivos	250,000 a 5,000,000 MXN	De 7% a 10%

No existen criterios para el otorgamiento de recursos bajo este fondo. Se prohíben no obstante determinadas operaciones, tales como para vivienda. Típicamente se asignan fondos para reestructuración de pasivos, inicios de operación, capital inicial o remodelación. Los administradores del FET exigen un reporte anual detallado de la cartera de cada financiera, con información detallada de los beneficiarios y su cumplimiento con el objetivo del financiamiento (por ejemplo, mediante facturas para capital adquirido). Sin embargo, no existe un análisis pormenorizado de la concentración de los beneficiarios por rubro económico ni del impacto del financiamiento.

Fideicomiso para el Desarrollo Industrial de Tabasco (FINTAB)

El FINTAB es otro de los fideicomisos financiados por FIDEET. Se trata de un fideicomiso destinado al apoyo a industrias y a la operación de parques industriales a través de incentivos recuperables y no recuperables. Según sus reglas de operación, tiene como objetivo general incentivar la inversión de capital en el Estado de Tabasco en las actividades económicas consideradas como prioritarias, entre las cuales están las industriales, comerciales y de servicios.¹⁶²

¹⁶² Reglas de Operación del FINTAB, Villahermosa, Tab. 14 de Marzo del año 2008, p.4

Su dimensión es reducida y cuenta también con propiedades y no solo recursos financieros. En concreto, hay 8 lotes industriales en Tabasco que son propiedad de este fideicomiso. Este fondo tampoco publica convocatorias sino que el procedimiento para otorgar recursos es a través de solicitudes de financiación. El año pasado no se recibieron solicitudes para el uso de los fondos de este fideicomiso.

Las reglas de operación del fideicomiso establecen una serie de montos máximos que pueden ser financiados aunque, para proyectos estratégicos, dichos límites no aplican. Los proyectos estratégicos son aquellos que determine el comité técnico del FINTAB y cumplan con las siguientes condiciones:

- Representen un interés e impacto económico, sectorial o regional y generen beneficios en algunas de las zonas de la entidad.
- Contribuyan de manera directa o indirecta a la creación, desarrollo o consolidación preferentemente del sector industrial, particularmente a través del encadenamiento productivo o mejora económica de la zona de impacto.
- Contribuyan de manera directa e indirecta a la creación de nuevos empleos.¹⁶³

Las reglas de operación establecen también, en su artículo 7, los requisitos para acceder a los apoyos del FINTAB, entre los que se incluye la necesidad de presentar un plan de negocio y de celebrar un acuerdo con el FINTAB en el que se establecerá, entre otros, el número de empleos directos e indirectos que generará el proyecto.

Fondo Nacional del Emprendedor

Se trata de un programa federal operado por el Instituto Nacional del emprendedor (INADEM) al que aporta recursos estatales complementarios el FIDEET. INADEM fija las bases y publica las convocatorias, el Estado es sólo un intermediario y aporta fondos a través del FIDEET.

Este programa recibe la mayoría de fondos del FIDEET. En el año 2013, FIDEET aportó 35 millones para apoyar el Fondo Nacional del Emprendedor. La decisión de aportar o no fondos depende del Gobierno del Estado de Tabasco a nivel de secretario y subsecretario. A este respecto, no hay un porcentaje establecido respecto de la combinación de fondos federales y estatales para financiar los proyectos del Fondo Nacional del Emprendedor.

8.4. Problemática actual de los fondos públicos en Tabasco como resultado de reglas que no son propicias para la competencia

La asignación eficiente de recursos públicos en Tabasco depende de la eficacia con la cual los instrumentos de beneficios financieros contribuyan a un determinado objetivo de política pública, como es la promoción de MYPES. Uno de los mecanismos que se presta para el uso eficiente del instrumento de ayudas públicas con la menor distorsión a la competencia posible es la elección de incentivos dirigidos a corregir una falla de mercado específica. En el caso de los fondos públicos de Tabasco, en particular el FET, la falla de mercado supuesta parecería ser el acceso a financiamiento adecuado para las MYPES.

Según la SDET, en los años 2002/2003 se llevaron a cabo estudios que concluyeron con la necesidad de crear el FET y los tipos de crédito que otorga; sin embargo la eficacia de la utilización de este

¹⁶³ Reglas de Operación del FINTAB, Villahermosa, Tab. 14 de Marzo del año 2008, pp.8-9

fondo no ha sido evaluada. La SDET precisa, además, que en 10 años de operación el FET ha otorgado cerca de 25 mil créditos y actualmente hay una cartera de cerca de 150 millones de pesos que se encuentra en revolvencia. En relación con estos datos, resulta positivo que se hayan realizado estudios económicos para justificar la creación del FET. Además, la concesión de incentivos recuperables como los del FET es claramente preferible a la de incentivos a fondo perdido como ayudas directas. Cabría no obstante determinar si más de diez años después de su creación, el mercado financiero sigue en condiciones similares a las existentes en los años 2002 y 2003, que motivaron su constitución, y las razones por las que esta situación continúa a pesar de los muchos créditos otorgados por el FET.

La evidencia disponible sugiere que las firmas mexicanas podrían enfrentar problemas aún más importantes que el acceso a financiamiento. En la Encuesta de Empresas (Business Enterprise Survey) aplicada por el Grupo Banco Mundial, las pequeñas empresas indican que el acceso a financiamiento es un obstáculo menos prioritario que las tasas de impuestos, entre otros.¹⁶⁴

Así, las empresas en México enfrentan otra serie de obstáculos relacionados a deficiencias de la infraestructura pública. El tamaño de transferencias a Fondos Públicos contrasta con el bajo nivel de inversión público comparado con Estados con similar PBI per cápita, sobre todo cuando el Estado de Tabasco presenta diversas necesidades asociadas a la falta de infraestructura que afectan a los costos y la competitividad de las empresas.¹⁶⁵

- El 40% de los casi 11 mil kilómetros de camino en Tabasco se encuentran en condiciones precarias.¹⁶⁶
- Según la Encuesta de Empresas del Grupo Banco Mundial, en el año 2010, México enfrentó un porcentaje de ventas perdidas por corte de electricidad de aproximadamente 3,5%. Esta pérdida es superior al promedio para América Latina y a los países de ingreso medio alto.
- En el 2010, la escasez de abastecimiento de agua (medida en incidentes por mes) y la duración promedio de la falta de agua (medido en horas) fue superior al promedio para América Latina y para los países de ingreso medio alto.¹⁶⁷

¹⁶⁴ Bando Mundial (2010), *Encuestas de Empresas: Perfil de México (Business Enterprise Survey)*, p. 4

¹⁶⁵ INEGI (2012), *Finanzas públicas estatales y municipales*. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/est/lista_cubos/consulta.aspx?p=adm&c=2

¹⁶⁶ Gobierno del Estado de Tabasco, *Plan Estatal de Desarrollo 2013-2018*.

¹⁶⁷ Bando Mundial (2010), *Encuestas de Empresas: Perfil de México (Business Enterprise Survey)*, p. 5

<p>Gráfico 26. Gasto de capital del Estado de Tabasco en relación a otras Entidades Federativas % del gasto público total por Estado Federativo</p>	<p>Gráfico 27. Índice de Competitividad Global e Índice de Infraestructura del Estado de Tabasco en relación a otras Entidades Federativas 1/</p>																														
<table border="1"> <caption>Gráfico 26: Gasto de capital del Estado de Tabasco en relación a otras Entidades Federativas</caption> <thead> <tr> <th>Entidad Federativa</th> <th>2008</th> <th>2009</th> <th>2010</th> <th>2011</th> <th>2012</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Baja California Sur</td> <td>9.0%</td> <td>7.0%</td> <td>3.0%</td> <td>5.0%</td> <td>11.0%</td> </tr> <tr> <td>Coahuila de Zaragoza</td> <td>15.0%</td> <td>20.0%</td> <td>38.0%</td> <td>14.0%</td> <td>8.0%</td> </tr> <tr> <td>Nuevo León</td> <td>4.0%</td> <td>13.0%</td> <td>13.0%</td> <td>2.0%</td> <td>4.0%</td> </tr> <tr> <td>Tabasco</td> <td>2.0%</td> <td>1.0%</td> <td>1.0%</td> <td>5.0%</td> <td>3.0%</td> </tr> </tbody> </table>	Entidad Federativa	2008	2009	2010	2011	2012	Baja California Sur	9.0%	7.0%	3.0%	5.0%	11.0%	Coahuila de Zaragoza	15.0%	20.0%	38.0%	14.0%	8.0%	Nuevo León	4.0%	13.0%	13.0%	2.0%	4.0%	Tabasco	2.0%	1.0%	1.0%	5.0%	3.0%	<p>FUENTE: Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública e Instituto para el Desarrollo Regional del Tecnológico de Monterrey.</p>
Entidad Federativa	2008	2009	2010	2011	2012																										
Baja California Sur	9.0%	7.0%	3.0%	5.0%	11.0%																										
Coahuila de Zaragoza	15.0%	20.0%	38.0%	14.0%	8.0%																										
Nuevo León	4.0%	13.0%	13.0%	2.0%	4.0%																										
Tabasco	2.0%	1.0%	1.0%	5.0%	3.0%																										
<p>Fuente: INEGI</p>	<p>1/ Un mayor valor del índice, cuyo máximo valor es 1, indica un mayor grado de competitividad global o un mejor nivel de desarrollo de la infraestructura</p>																														

En el caso del tipo de ayuda pública proporcionada por el FET, el refinanciamiento a una tasa de interés de 1% parecería otorgarle un potencial beneficio competitivo al intermediario financiero. La tasa de interés en el mercado interbancario de México ha fluctuado entre 3 y 4% durante los últimos 12 meses.¹⁶⁸ La línea de crédito del FET podría presentar una ventaja a instituciones beneficiarias del FET frente a otras instituciones que dependen de fuentes de financiamientos potencialmente más costosos.

En el eslabón de intermediario financiero, los beneficios de la ayuda pública están concentrados en pocos actores. Los beneficiarios más grandes del FET son la Unión de Crédito de Tabasco con una cartera revolvente de 70 millones MXN y los entrantes nuevos, Magil, S.A., una Sociedad Financiera de Objeto Múltiple (SOFOM) con una cartera de 5 millones MXN, y Unión Ganadera Regional de Tabasco (UGRT) con una bolsa inicial de 6 millones MXN.¹⁶⁹ Estos actores pueden refinanciarse a la tasa de interés atractiva del FET y así proveer créditos a tarifas blandas lo que eventualmente podría generarles una ventaja competitiva frente a otras instituciones (micro-)financieras que operan en Tabasco pero solo accedan a tasa de interés para el refinanciamiento más altos.

La tasa de interés blanda del crédito empresarial del FET a su vez podría implicar un beneficio competitivo al microempresario frente a sus competidores. En particular, al inicio de operaciones en el

¹⁶⁸ Disponible en:

<http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CF111§or=18&locale=es>

¹⁶⁹ Información recibida por parte de la Administración de Fondos Públicos durante la segunda misión de trabajo, e información disponible al público. Disponible en: <http://oronegro.mx/2014/10/07/ve-union-ganadera-de-tabasco-problemas-en-fondo-revolvente-de-rescate/?lang=en>

mercado, el costo de financiamiento para un pequeño empresario es un costo principal del negocio. Según la información de la Administración de los Fondos Públicos en Tabasco, los beneficiarios de créditos refinanciados por el FET tendrían acceso a una tasa de interés más baja que la equivalente en el mercado.

8.5. Identificación de áreas prioritarias de mejora

Con base en lo anterior, se identifican las principales recomendaciones que se deberían considerar en la implementación práctica del diseño y otorgamiento de beneficios mediante los distintos fideicomisos financiados por el FIDEET y los incentivos fiscales previstos por la Ley de Fomento.

En el corto plazo, se recomienda publicar de manera sistemática y transparente todos los beneficios públicos disponibles tanto a través de fondos públicos como incentivos fiscales bajo la Ley de Fomento Económico. Se recomienda aclarar en cada caso, cuál sería el canal a través del cual se entregan las solicitudes, quienes constituyen el comité de evaluación y de decisión, cuáles serían las condiciones que la propuesta o solicitud tenga que cumplir para ser evaluada y cuáles serían los criterios de evaluación para determinar la asignación prioritaria de recursos.

En el mediano plazo, se recomienda recolectar y sistematizar los beneficios otorgados en el pasado, los beneficiarios y su desempeño para poder analizar la efectividad de los instrumentos utilizados en el pasado para lograr los objetivos de política pública. Como se ha expuesto, el FET y otros Fondos Públicos forman parte de una política pública de fomentar el desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas empresas, por ejemplo a través créditos otorgados por intermediarios financieros con tasas de interés más blandas que las existentes en el mercado. Asumiendo que exista una falla de mercado que impida el desarrollo de las PYMES y que esté relacionado al financiamiento, se debería analizar si el instrumento implementado mediante el FET es efectivo en corregir la falla de mercado. Sin embargo, a la fecha no se cuenta con información sistemática acerca de los beneficiarios, los montos asignados y el desempeño del grupo de beneficiarios para poder evaluar si sigue siendo un instrumento efectivo.

En el corto plazo, se recomienda implementar criterios para la asignación de recursos que tomen en cuenta el efecto de la transferencia de recursos públicos a determinados agentes sobre la competencia en el mercado. Se recomienda definir criterios que recojan, entre otros si todos los agentes de un sector tendrán acceso a los fondos (o solamente miembros de determinada asociación de negocios), si el mercado es concentrado y el beneficiario individual tienen poder de mercado, si el beneficio se otorga de manera recurrente o por única vez, si el beneficio es recuperable y si el beneficio financiero reduce un costo inicial o un costo variable.¹⁷⁰ Por último, se debe comprobar si el mismo resultado – en función a número de empleos o inversión proyectada – se podría alcanzar de forma menos lesiva para la competencia, por ejemplo, reduciendo el importe o duración de la ayuda o introduciendo un seguimiento de la situación competitiva mediante controles periódicos posteriores a la concesión de la ayuda. Estos criterios podrían ser incorporados por ejemplo en el análisis paramétrico que forma parte de la evaluación de las solicitudes en FIDEET o en la determinación de proyecto estratégicos en el caso del FINTAB.

En el mediano plazo, se recomienda revisar el diseño de los diversos instrumentos de beneficios fiscales en función a las distorsiones que causarían en la competencia, basado en una evaluación ex post de las ayudas otorgadas en el pasado. Potenciales evaluaciones del efecto de los beneficios otorgados en Tabasco sobre la competencia podrían incluir:

¹⁷⁰ Incentivos mediante fondos no-recuperables son susceptible de generar distorsiones importantes de la competencia debido, entre otros factores, al alto riesgo que existe de que una parte del mismo cubra costes de funcionamiento de la empresa beneficiaria, a lo que contribuye el hecho de que no se prevean con precisión los gastos subvencionables o las intensidades de las ayudas.

- Analizar el efecto de los beneficios del FET en el desempeño del mayor intermediario de los recursos de FET en comparación con otras (micro-) financieras que operan en Tabasco pero no acceden a los beneficios del FET.
- Dado que la mayoría de los beneficios del FET se trasladan únicamente a través de Uniones, se podría evaluar si la membresía en una unión se ha convertido una posible barrera a la entrada en ciertos mercados donde de otro modo resulta difícil conseguir financiamiento inicial.
- Analizar si efectivamente todas las empresas de determinado mercado pueden acceder a los beneficios del FIDEET otorgados mediante asociaciones o si asociaciones discriminan contra no-miembros en la asignación de recursos.
- Evaluar el poder de mercado de los beneficiarios individuales de recursos del FINTAB antes y después de recibir los recursos y cambios de la estructura del mercado en los que una determinada empresa haya recibido fondos.

Conclusiones

La competencia económica en los mercados es un factor central para el crecimiento económico y de la productividad de las empresas. La competencia promueve que las firmas operen eficientemente, asegura que las empresas puedan interactuar en igualdad de condiciones e incentiva las nuevas iniciativas de negocio. En estas condiciones, actores invierten e innovan, reducen precios y mejoran la calidad para incrementar su participación en el mercado. Estos resultados de mercado determinan el crecimiento de la economía y finalmente el bienestar de la población.

La regulación puede tener la consecuencia indeseada de reducir el nivel de competencia o distorsionarla. Incluso cuando la regulación específica atiende un objetivo de política pública válido, corresponde a las autoridades evaluar si existen otras alternativas regulatorias para cumplir el mismo objetivo imponiendo menores restricciones a la competencia. La experiencia internacional ilustra los importantes efectos nocivos de regulaciones anticompetitivas y las ganancias de productividad y eficiencia que se pueden alcanzar con reformas pro-competitivas.

A pesar de que se han realizado significativos avances en mejorar el marco legal de competencia e introducir principios de competencia en las regulaciones sectoriales, muchos mercados en México no funcionan adecuadamente y no gozan plenamente de los beneficios asociados a la competencia. México se ubica detrás de otros países de similar tamaño en términos de los indicadores de competencia en los mercados y aplicación de las políticas de competencia, lo que limita que este país pueda lograr acercarse a su máximo nivel de competitividad y potencial de crecimiento. Por su parte, las normas que restringen la competencia y por ende, afectan a los consumidores son muy frecuentes a nivel sub-nacional en México.

El objetivo principal de este informe es aplicar para el Estado de Tabasco la metodología desarrollada y aplicada en otras jurisdicciones por el Grupo Banco Mundial para identificar y priorizar oportunidades de mejora en la regulación sub-nacional y su aplicación, con el objetivo de fomentar el crecimiento y la productividad vía mayor competencia económica en los mercados.

Con el propósito de identificar y priorizar las áreas de reforma, el informe aplica un marco de análisis para identificar y evaluar regulaciones sectoriales específicas que restringen la competencia, así como para medir la importancia relativa de estas restricciones. Este marco de análisis que ha sido elaborado por el Equipo de Políticas de Competencia del Banco Mundial e incluido en el Markets and Competition Policy Assessment Tool (MCPAT) incluye tres etapas: (i) selección de sectores clave de la economía para la evaluación de regulaciones que puedan tener un efecto anticompetitivo; (ii) identificación y evaluación de regulaciones anticompetitivas específicas en los sectores seleccionados; (iii) priorización de áreas clave de reformas basado en su nivel de impacto y la posibilidad efectiva de ser implementadas. En particular, el informe identifica regulaciones (a) en los sectores claves para la economía de Tabasco, (b) que afectan de forma significativa la competencia en estos sectores y (c) respecto de las cuales existen alternativas regulatorias menos distorsionantes a la competencia para lograr el objetivo de política pública deseado.

El marco de análisis aplicado se basa en las mejores prácticas desarrolladas en esta área e incluye elementos adicionales que permiten la priorización de reformas en función a su efecto sobre la competencia. Además de recoger la experiencia del equipo de políticas de competencia del Grupo Banco Mundial en diversos países, la metodología incluida en el incluido en el Markets and Competition Policy Assessment Tool (MCPAT) ha considerado e incluido diversos aportes de las metodologías creadas por la OCDE para la identificación de las regulaciones anticompetitivas así como el listado de verificación competitiva utilizado por COFEMER y CFCE. Sin embargo, la metodología utilizada es el primer esfuerzo

por clasificar y medir el impacto de las regulaciones que pueden restringir la competencia a nivel subnacional en México y tiene un enfoque sectorial.

La metodología aplicada es una herramienta que sirve a las autoridades no solamente para identificar regulaciones individuales que pueden restringir la competencia en sectores económicos específicos, sino también para medir los resultados de las reformas pro-competitivas. Por lo tanto, puede ser utilizada para identificar regulaciones que pueden restringir la competencia a nivel estatal o federal. Adicionalmente, puede ser utilizado como una herramienta para mejorar el proceso de mejora regulatoria, como un eje clave del análisis costo beneficio que debe realizarse a la emisión de nueva regulación.

Aplicando la metodología, se determinó que los sectores económicos más relevantes para el análisis de competencia en el Estado de Tabasco, dada su importante participación en la economía del estado y su importancia para el funcionamiento de otros sectores económicos son los sectores de transporte, comercio y fondos públicos. El sector de comercio fue elegido por (i) su provisión de bienes o servicios esenciales para la economía, que representan un alto porcentaje del gasto del consumidor y cuya mejora contribuye al objetivo de reducción de la pobreza y por (ii) su incidencia directa en otros sectores (*spillover effects*), en particular el de turismo. El sector de transporte fue escogido dado que genera insumos esenciales para la economía y su bajo desempeño en cuanto a calidad y precios del servicio. Siguiendo los criterios arriba mencionados, el sector de comercio fue elegido por (i) su generación de insumos esenciales que tienen incidencia directa en otros sectores (*spillover effects*) y (ii) el hecho que el sector presenta significativas deficiencias en el funcionamiento de sus mercados debido a factores tales como la baja productividad, la existencia de pocas firmas o un número excesivo de las mismas, precios elevados o deficiencias en la calidad de los productos o servicios ofrecidos. Finalmente, el sector de fondos públicos fue elegido por su importancia en términos de recursos asignados en relación a la actividad económica del estado y la potencialidad de efectos adverso sobre la igualdad de condiciones en el mercado. Siguiendo los criterios arriba mencionados, el sector de fondos públicos fue elegido por (i) su tamaño significativo en relación al PBI y (ii) la potencialidad de efectos anti-competitivos que pueden crear barreras para el desarrollo del sector privado y la asignación eficiente de recursos.

En el sector de comercio en el Municipio Centro (Villahermosa) se ha encontrado regulaciones que restringen la competencia al establecer restricciones relativas a la entrada y expansión de negocios comerciales, restringir las condiciones de ventas y al abrir espacio para la aplicación discrecional y/o discriminatoria de reglas en perjuicio de ciertos agentes. Tabasco presenta 19 de los 51 tipos de regulaciones que típicamente pueden afectar la competencia en el sector de transporte. Un análisis más detallado dentro de los tipos de regulaciones anticompetitivas y de su impacto sobre la competencia revela que las normas que establecen restricciones relativas a la entrada son las más frecuentes en el sector transporte en Tabasco.

En la práctica, se observa una gran dispersión en la duración y costo de los procedimientos que podría ser consecuencia de las disposiciones que dejan espacio para una aplicación discrecional y/o discriminatoria de la normativa. Asimismo, existen regulaciones de horarios para todos los tipos de horarios para todo tipo de negocios, lo que puede limitar la iniciativa empresarial, reducir las ventas y afectar el empleo.

De acuerdo con ello, es necesario impulsar reformas integrales en el sistema de otorgamiento de licencias para reducir la discrecionalidad, adoptando una estrategia que involucre a los procedimientos previos al otorgamiento de licencias que están a cargo de entidades estatales y que regule de forma transparente y predecible la interacción entre las instancias estatales y municipales. Asimismo, un cambio en la normativa con respecto al horario de establecimientos comerciales podría generar importantes mejoras en el empleo a través del mecanismo de la competencia. La experiencia internacional y de otros Estados de

México demuestra que las regulaciones de horario se han limitado o eliminado en un número importante de países debido a que generan costos económicos significativos.

En el sector transporte, se ha encontrado regulaciones que restringen la competencia al limitar injustificadamente el número de operadores en el mercado, por facilitar la cartelización y al discriminar contra ciertos agentes. Tabasco presenta 20 de los 45 tipos de regulaciones que típicamente pueden afectar la competencia en el sector de transporte. Un análisis más detallado dentro de los tipos de regulaciones anticompetitivas y de su impacto sobre la competencia revela que las normas que restringen el número de actores en el mercado son las más frecuentes en el sector transporte en Tabasco.

En la práctica, se observa que el nivel de competencia en transporte de turistas, de carga y de pasajeros regular es mínimo. Por su parte, el bajo nivel de competencia se refleja en la oferta reducida y de baja calidad del servicio de transporte en el Estado de Tabasco. La información disponible evidencia importantes fallas de mercado en los segmentos de transporte de pasajeros y de carga: el tamaño de la oferta formal es insuficiente y no corresponde a una demanda diferenciada por zonas geográficas y necesidades del usuario; la tendencia de inversión es decreciente y la flota vehicular muestra severas deficiencias. Por su parte, la calidad de servicio es percibida como baja; y existe un alto volumen de oferta informal o desviación de la normativa lo que genera condiciones de congestión y agrava la escasez de recursos para la fiscalización de la normativa.

Es posible introducir reformas a través del reglamento de la nueva Ley de Transporte, con el objetivo de mejorar el entorno competitivo en el sector transportes del Estado de Tabasco. Lo anterior, tomando en consideración que recientemente se ha promulgado una nueva Ley de Transportes que ha previsto como una de las atribuciones del Ejecutivo del Estado, *“Garantizar que en la prestación del servicio de transporte público no se realicen prácticas monopólicas o de competencia desleal”*.

En los programas de incentivos y fondos estatales en Tabasco se ha encontrado principalmente reglas que podrían distorsionar la competencia. Así, los recursos públicos son asignados sin un mecanismo competitivo ni definición o monitoreo del objetivo del fondo público. Los incentivos no se otorgan con suficiente publicidad y transparencia.

En la práctica, los empresarios no tienen acceso a información sistemática acerca de la disponibilidad de recursos, su proceso de asignación, los beneficiarios de los recursos ni los resultados que se han logrado con la asignación de estos recursos. Asimismo, según la información disponible, se observa que los recursos públicos están canalizados a través de pocos intermediarios financieros, lo que podría representar un beneficio indebido frente a otros competidores. Asimismo, no se cuenta con evidencia estadística de que este instrumento de ayuda pública en Tabasco esté necesariamente asociado a un mejor desempeño del empresario.

El informe propone introducir una serie de reglas prácticas para el otorgamiento de fondos estatales y de beneficios fiscales, basados en la experiencia de regulaciones de competencia y regulaciones pro-competitivas vigentes en jurisdicciones nacionales e internacionales. Entre estas reglas se recomienda publicar de manera sistemática y transparente todos los beneficios públicos disponibles tanto a través de fondos públicos como incentivos fiscales bajo la Ley de Fomento Económico. Asimismo, se recomienda implementar criterios que tomen en cuenta el efecto de la transferencia de recursos públicos a determinados agentes sobre la competencia en el mercado. Se recomienda agregar criterios que recojan, entre otros si todos los agentes de un sector tendrán acceso a los fondos (o solamente miembros de determinada asociación de negocios), si el beneficio se otorga de manera recurrente o por única vez y si el beneficio financiero reduce un costo inicial o un costo variable.

Como resultado del análisis de la viabilidad e impacto esperado de las reformas, el presente informe plantea recomendaciones para efectuar reformas clave en los sectores de comercio, transporte y fondos estatales. Las reformas prioritarias fueron seleccionadas considerando el impacto de la restricción en la competencia, los efectos indirectos que esta restricción puede tener en otros sectores económicos, la viabilidad de realizar las reformas así como la relevancia de las mismas para incrementar la transparencia y la predictibilidad en la gestión administrativa.

La metodología aplicada en el presente informe tiene como objetivo brindar un aporte conceptual y práctico para el posterior proceso de institucionalización de la evaluación del impacto en competencia de las regulaciones sub-nacionales en sectores específicos de la economía. En la línea de las recomendaciones planteadas en la nota de competencia para México, los esfuerzos realizados por las distintas instituciones involucradas en el análisis del impacto en la regulación en la competencia necesitan converger en una agenda de mediano y largo plazo para atacar directamente los efectos negativos de las regulaciones sub-nacionales en la competencia en los mercados. El decreto Presidencial, publicado en el Diario Oficial el 05 de enero de 2015, por el que se establece la Estrategia Integral de Mejora Regulatoria del Gobierno Federal y de Simplificación de Trámites y Servicios, ha incorporado específicamente esta metodología desarrollada como parte de la estrategia integral de mejora regulatoria que deberá ser adoptada por los 50 Estados de México. De acuerdo con ello, existe una agenda pendiente para la implementación de la estrategia establecida por el Decreto en el corto y mediano plazo, teniendo como actor clave a la COFEMER.

Recomendaciones

El cuadro resumen que se presenta a continuación incluye las principales recomendaciones de reforma como resultado de la evaluación realizada en los sectores económicos de comercio, transporte y compras públicas.

Tabla 3. Lista de oportunidades de reformas prioritarias

	Regla que se propone reformar	Grado de restricción a la competencia	Viabilidad de la reforma¹⁷¹	Efectos indirectos	Norma que requiere ser modificada	Autoridad a cargo de la modificación
	Derechos monopólicos y restricciones absolutas a la entrada					
TRANSPORTE¹⁷²	Las concesiones y permisos para todo tipo de transporte (carga o personas) son otorgados solo por iniciativa de la autoridad. Personas físicas y jurídicas carecen de derecho preexistente para la exigencia de su otorgamiento para oferta de servicio con unidades adicionales o en rutas nuevas.	Alto. Restricción total a la iniciativa privada.	Baja. Esta cláusula está incluida en una Ley recientemente promulgada.	Incremento de opciones y reducción de precios para consumidores finales. Reducción de informalidad.	Ley de Transporte del Estado de Tabasco Artículo 70	Secretaría de Transporte del Estado de Tabasco
	Restricciones relativas a la entrada y a la expansión					
	Límites al número de concesiones por persona individual unidades por concesión para todo tipo de transporte.	Medio. Limita la capacidad de expansión de los agentes.	Baja. Esta cláusula está incluida en una Ley recientemente promulgada, en la que se ratifica los números máximos de vehículos permitidos.	Mayor competencia reduciría los precios. Reducción de la informalidad. Administración más eficiente del sistema de concesiones.	Ley de Transporte del Estado de Tabasco Artículo 73, 74	Secretaría de Transporte del Estado de Tabasco
Concesiones para transporte turístico se otorgan para zonas específicas.	Alto. Restringe la oferta de servicios.	Media. Espacio para modificar Reglamento.	Beneficio directo para el sector turismo.	Ley de Transporte del Estado de Tabasco Artículo 17	Secretaría de Transporte del Estado de Tabasco	

¹⁷¹ Este criterio toma en consideración el rango legal de la norma (la viabilidad de modificar reglamentos es más alta que la de modificar leyes reglamentos son más sencillos de modificar que las leyes) la voluntad política para realizar la reforma, (por ejemplo, si las modificaciones legales están previstas dentro del plan de acción o de gobierno de las autoridades) así como el nivel de consenso requerido para la reforma específica (por ejemplo, el número y el tipo de actores requeridos).

¹⁷² Ver nota de pie #Error! Bookmark not defined. para la clasificación del sector.

Reglas que facilitan la cartelización entre competidores					
Promoción de celebración de acuerdos entre competidores respecto a precios y/o estándares de calidad para cada tipo de transporte.	Alto. Reduce incentivos a competir activamente tanto por precios como por calidad del servicio.	Media. Acuerdos ya cuentan con aprobación previa de la autoridad. Espacio para propuestas de reforma vía el Reglamento.	Incremento de opciones y reducción de precios para consumidores finales.	Ley de Transporte del Estado de Tabasco Artículo 130	Secretaría de Transporte del Estado de Tabasco
Aplicación discriminatoria de regulaciones					
Concesiones para prestar servicio de transporte público de personas y de carga sólo pueden ser otorgadas a (i) PN mexicanas que acrediten residencia con por lo menos dos años de anterioridad o (ii) PJ colectivas mexicanas que incluyan en sus estatutos "cláusula de exclusión de extranjeros en los términos de la Ley de inversión extranjera".	Alto. Restringen injustificadamente el acceso al mercado e imponen sobrecostos en los agentes económicos.	Baja. Restricciones se han mantenido en nueva ley recién promulgada.	Favorece condiciones para inversión extranjera en el Estado.	Ley de Transporte del Estado de Tabasco Artículo 73	Secretaría de Transporte del Estado de Tabasco
Cambio de nacionalidad de concesionario como causal de revocación de la concesión.	Alto. Restringen injustificadamente el acceso al mercado e imponen sobrecostos en los agentes económicos.	Baja. Restricciones se han mantenido en nueva ley recién promulgada.	Favorece condiciones para inversión extranjera en el Estado.	Ley de Transporte del Estado de Tabasco Artículo 97	Secretaría de Transporte del Estado de Tabasco
Aplicación discrecional de regulaciones					
Ausencia de criterios objetivos para el otorgamiento, modificación, renovación y revocación de concesiones y permisos de cada tipo de transporte.	Medio. Desincentiva el ingreso de nuevos agentes y genera incertidumbres en los agentes que participan en el mercado afectando su disposición para	Media. Modificaciones favorables en nueva ley recién promulgada, la Secretaría ahora debe establecer "lineamientos" en algunos supuestos.	Reduce posibilidad de actos de corrupción.	La actual Ley de Transportes de Tabasco actualmente no incluye estas disposiciones	Secretaría de Transporte del Estado de Tabasco

		invertir en la mejora de los servicios.	Además, existe espacio para realizar propuestas para la implementación vía el Reglamento y “lineamientos”.			
	Aspectos adicionales	<p>El Reglamento podría prever la obligación general de que la Secretaría ponga en conocimiento del Ejecutivo del Estado cualquier presunta conducta anticompetitiva de la cual tenga conocimiento, sea a través de pruebas directas o por medio de indicios, para que este, en cumplimiento de sus atribuciones establecidas por el numeral VII del artículo 11 de la Nueva Ley, notifique a la Autoridad de Competencia para que realice las investigaciones respectivas.¹⁷³</p> <p>Asimismo, el Reglamento debería regular la atribución de la Secretaría para fijar tarifas, sobre la base de criterios técnicos y estableciendo un procedimiento que garantice la transparencia y predictibilidad en el ejercicio de esta atribución.</p>		La Ley de Transportes de Tabasco actualmente no incluye estas disposiciones	Secretaría de Transporte del Estado de Tabasco	
COMERCIO	Restricciones en el tipo de productos/servicios que se pueden vender: regulaciones de horarios					
	Eliminar restricciones de horarios para los establecimientos comerciales que no incluyen la venta de bebidas alcohólicas	Alto. Las restricciones de horario generan reducciones en las ventas de establecimientos comerciales, así como afectan el empleo y la productividad.	Medio. Si bien la regla se encuentra incluida en una norma de rango municipal, estas medidas podrían enfrentar cierta resistencia debido a consideraciones de carácter social	La eliminación de restricciones de horario en la experiencia internacional ha generado incrementos en las ventas, en el número de empleos y un incremento de opciones para los consumidores.	Bando de Policía del Municipio de Centro. Artículo 114.	Municipio de Centro

¹⁷³ “Artículo 11 de la Ley.- Son atribuciones del Ejecutivo del Estado las siguientes:

(...)

VII. Garantizar que en la prestación del servicio de transporte público no se realicen prácticas monopólicas o de competencia desleal; y (...)”

Aplicación discrecional de regulaciones: Ausencia de criterios objetivos para otorgamiento de títulos habilitantes					
Programa de Desarrollo Urbano del Municipio de Centro otorga amplios márgenes de discrecionalidad en el otorgamiento de factibilidades y licencias de uso de suelo	Medio Desincentiva el ingreso de nuevos agentes y genera incertidumbres en los agentes que participan en el mercado afectando su disposición para invertir en la mejora de los servicios.	Alta La regla está incluida en un reglamento que está bajo competencia municipal	La entrada de nuevos agentes en el mercado beneficia a los consumidores con más opciones y mejores precios Crea mayor predictibilidad para la entrada de nuevos agentes en el mercado	El Programa de Desarrollo Urbano del Centro de la Población de la Ciudad de Villahermosa y Centros Metropolitanos del Municipio de Centro no incluye actualmente estos criterios	Municipio de Centro
Establecer normativamente criterios específicos para el otorgamiento de licencias para establecimientos comerciales y reducir discrecionalidad en estudios de factibilidad		Alta La regla está incluida en un reglamento que está bajo competencia municipal	Crea mayor transparencia en la gestión pública	Esta disposición no existe en la actualidad, dado que el Municipio del Centro no cuenta con normativa específica sobre establecimientos comerciales. La regulación de actividades comerciales incluida en el Bando de Policía (Artículos 102 y siguientes) no incluye estos criterios	Municipio de Centro
Establecer criterios específicos para el otorgamiento de licencias de uso de suelo, limitando los pronunciamientos de autoridades adicionales		Alta La regla está incluida en un reglamento que está bajo competencia municipal		Estos criterios deberían ser incluidos en el Reglamento de Zonificación del Municipio de Centro.	Municipio de Centro

	Establecer procedimientos de interacción entre autoridades estatales y municipales para tramite de impacto urbano que permitan reducir discrecionalidad en la tramitación de estos procedimientos		Media Algunas de estas reformas requerirían la modificación de normas de rango estatal, lo que puede requerir mayor consenso político		Estos procedimientos podrían incluirse en un memorándum de entendimiento en una directiva administrativa que norma la colaboración entre ambas instancias	Secretaria de Desarrollo Urbano del Estado de Tabasco Municipio de Centro
	Eliminar el requerimiento de realizar renovaciones anuales para las licencias de establecimientos comerciales		Alta La regla está incluida en un reglamento que está bajo competencia municipal		Artículo 105 del Bando de Policía del Municipio de Centro	Municipio de Centro
	Aspectos adicionales	Se considera importante incluir en la sistematización de la normativa municipal que se está llevando a cabo principios que contribuyan a una gestión más transparente de los procedimientos, así como que permitan reducir la incertidumbre en los ciudadanos respecto de los requisitos que son exigidos en cada uno de los procedimientos. A continuación se plantean sugerencias respecto de los procedimientos a ser incluidos:	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Privilegio de controles posteriores.- La tramitación de los procedimientos administrativos se sustentará en la aplicación de la fiscalización posterior; reservándose la autoridad administrativa, el derecho de comprobar la veracidad de la información presentada, el cumplimiento de la normatividad sustantiva y aplicar las sanciones pertinentes en caso que la información presentada no sea veraz. ▪ Uniformidad.- La autoridad deberá establecer requisitos similares para trámites similares, garantizando que las excepciones a los principios generales no serán convertidos en 	Se recomienda incluir estos principios en la norma o reglamento que sistematice la normativa municipal sobre reglas para la apertura de establecimientos comerciales. (De acuerdo con la información proporcionada el Municipio de Centro se encuentra trabajando en esa norma).	Municipio de Centro	

		<p><i>la regla general. Toda diferenciación deberá basarse en criterios objetivos debidamente sustentados.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Razonabilidad.- <i>Las decisiones de la autoridad, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.</i> <p><i>Asimismo, se propone que a efectos de dotar de mayor certeza jurídica a los administrados respecto de los requisitos que pueden ser exigidos el código único contemple comprender:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 9. <i>La descripción clara y taxativa de todos los requisitos exigidos para la realización completa de cada procedimiento.</i> 10. <i>Los supuestos en que procede el pago de derechos de tramitación, con indicación de su monto y forma de pago.</i> 11. <i>La autoridad competente para resolver en cada instancia del procedimiento, los plazos para resolver y los recursos a interponerse para acceder a ellas.</i> 12. <i>Los formularios que sean empleados durante la tramitación del respectivo procedimiento.</i> 		
--	--	---	--	--

	Reglas que se propone reformar	Grado de restricción a la competencia	Viabilidad de la reforma ¹⁷⁴	Efectos indirectos		
FONDOS PÚBLICOS	No existe un mecanismo de asignación competitiva de los fondos públicos	Alto. El otorgar ayudas públicas sin evaluar de forma previa la necesidad de otorgar esta ayuda, su potencial impacto en el mercado y la proporcionalidad de los instrumentos utilizados puede generar el riesgo de un trato discriminatorio. Particularmente, crear el riesgo de otorgar ventajas indebidas a ciertas empresas en el mercado, alterando la dinámica natural de la competencia.	Alta. Las reglas para el otorgamiento de incentivos y asignación de fondos públicos se encuentran prevista en normas de carácter administrativo a cargo de la entidad estatal administradora de los fondos, bajo el control de la Secretaría de desarrollo y turismo, contraparte directa del proyecto.	Generar mayor transparencia en la gestión de fondos públicos Asignar los recursos públicos a sus usos más valiosos. Generar correcto esquema de incentivos en la operación de las empresas.	Estos criterios podrían incluirse en la Ley de Fomento Económico del Estado de Tabasco o en una norma reglamentaria o lineamientos que regulen el procedimiento para el otorgamiento de fondos públicos. Podrían requerirse también modificaciones en las reglas de operación de los fondos específicos.	Secretaría de Desarrollo Económico y Turismo- Dirección de Financiamiento
	No existe transparencia en la convocatoria, evaluación, asignación o en el uso de los fondos. Beneficios son asignados a empresas de sectores específicos					
	Ausencia de información acerca de la disponibilidad de recursos, su proceso de asignación, los beneficiarios de los recursos y los resultados obtenidos con estos incentivos					
	Aspectos adicionales					

¹⁷⁴ Este criterio toma en consideración el rango legal de la norma (los reglamentos son más sencillos de modificar que las leyes) la voluntad política para realizar la reforma, (por ejemplo, si las modificaciones legales están previstas dentro del plan de acción o de gobierno de las autoridades) así como el nivel de consenso requerido para la reforma específica (por ejemplo, el número y el tipo de actores requeridos).

		<p>prioridad a aquellos instrumentos en los cuales se cumplen las siguientes condiciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Todos los agentes de un sector tendrían acceso a los fondos</i> • <i>En caso de que el beneficio sea aplicable para una empresa individual, el mercado tiene un bajo nivel de concentración y el beneficiario individual no tiene poder de mercado</i> • <i>El beneficio se otorga por única vez, durante un tiempo limitado y no de manera recurrente</i> • <i>El beneficio es recuperable</i> • <i>El beneficio financiero reduce un costo inicial en vez de un costo variable</i> <p>Se recomienda revisar en particular el diseño de los diversos instrumentos de beneficios fiscales en función a las distorsiones que causarían en la competencia, basado en una evaluación ex post de las ayudas otorgadas en el pasado. Potenciales evaluaciones del efecto de los beneficios otorgados en Tabasco sobre la competencia podrían incluir:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Analizar el efecto de los beneficios del FET en el desempeño del mayor intermediario de los recursos de FET en comparación con otras (micro-) financieras que operan en Tabasco pero no acceden a los beneficios del FET.</i> - <i>Dado que la mayoría de los beneficios del FET se trasladan únicamente a través de Uniones, se podría evaluar si la membresía en una unión se ha convertido una posible barrera a la entrada en ciertos mercados donde de otro modo resulta difícil conseguir financiamiento inicial.</i> - <i>Analizar si efectivamente todas las empresas de determinado mercado pueden acceder a los beneficios del FIDEET otorgados mediante asociaciones o si asociaciones discriminan contra no-miembros en la asignación de recursos.</i> - <i>Evaluar el poder de mercado de los beneficiarios individuales de recursos del FINTAB antes y después de recibir los recursos y cambios de la estructura del mercado en los que una determinada empresa haya recibido fondos.</i> 		
--	--	--	--	--

Bibliografía

Arnold, J. (2005). "Trade and Transport Facilitation in Laos". Washington, DC: World Bank

Autoritat Catalana de la Competencia (2012). "Efectos del carácter restrictivo de la normativa comercial sobre la competitividad de la economía catalana, 1997-2012." Disponible en: <http://www.anged.es/wp-content/uploads/2014/07/estudicomeresp-130214042540-phpapp02.pdf>

Banco Mundial (2014). "Doing Business in Mexico." Publicación conjunta del Banco.

Banco Mundial (2010). "Encuestas de Empresas: Perfil de México (Business Enterprise Survey)." Disponible en: <http://www.enterprisesurveys.org/~media/GIAWB/EnterpriseSurveys/Documents/Profiles/English/mexico-2010.pdf>

Banco Mundial (2013). "Toward a more competitive business environment." Mexico policy note; no. 2. Washington DC: Banco Mundial. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/2013/04/17570559/toward-more-competitive-business-environment>

Bertrand, M., & Kramarz, F. (2000). "Does entry regulation hinder job creation? Commercial zoning and retailing employment in France." document de travail, University of Chicago, Graduate School of Business.

Bondonio y Martini (2012). "Counterfactual Impact Evaluation of Cohesion Policy: Impact, cost-effectiveness and additionality of investment subsidies in Italy."

Boylaud, O. (2000). "Regulatory reform in road freight and retail distribution."

Bruhn, M. (2011). "License to sell: the effect of business registration reform on entrepreneurial activity in Mexico." *The Review of Economics and Statistics*, 93(1), 382-386.

Bruhn, M., Karlan, D. S., & Schoar, A. (2013). "The impact of consulting services on small and medium enterprises: Evidence from a randomized trial in Mexico." World Bank Policy Research Working Paper, (6508).

CEPAL (2009). "Los cambios en los sistemas integrados de transporte masivo en las principales ciudades de América Latina." Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/35361/lcw229e.pdf>

Commonwealth of Australia (2007). "Australian Government National Competition Policy Report 2005-07."

COFEMER y LATIN-REG (2012). "Inclusión del análisis de impacto en la competencia en la MIR."

Corden, S. (2009). "Australia's National Competition Policy: Possible Implications for Mexico."

Dierx, A., & Ilzkovitz, F. (2011). "Product Market and Sector Monitoring: A New Tool Contributing to the Governance of the European Single Market. Reforming Rules and Regulations: Laws, Institutions, and Implementation".

DFID (2008). "Competition assessment framework. An operational guide for identifying barriers to competition in developing countries." Disponible en:
<http://www.oecd.org/daf/competition/reducingregulatoryrestrictionsoncompetition/46192459.pdf>

Europe Economics (2007). "Evaluating the Impact of the Taxis Market Study: a report for the OFT by Europe Economics". OFT956.

Friederiszick, H. W., Röller, L. H., & Verouden, V. (2006). "European state aid control: an economic framework." Advances in the Economics of Competition Law, MIT Press.

Ghosal, Vivek (2011). "Reforming Rules and Regulations: Laws, Institutions and Implementation." MIT Press: Cambridge, 2011.

Gobierno del Estado de Tabasco. "Plan Estatal de Desarrollo 2013-2018." Disponible en:
<http://informedegobierno.tabasco.gob.mx/wp-content/uploads/2014/10/pled-2013-2018.pdf>

Gobierno del Estado de Tabasco (2014). "Programa sectorial de desarrollo integral de comunicaciones, transportes y puertos 2013-2018." Disponible en:
<http://sct.tabasco.gob.mx/sites/all/files/vol/sct.tabasco.gob.mx/fi/PROG%20SECTORIAL%20DE%20DESARROLLO%20INTEGRAL%20DE%20COMUNICACIONES%20Y%20TRANSPORTES%20Y%20PUERTOS%20%28SCT%29.pdf>

Hoj, J., Kato, T., & Pilat, D. (1995). "Deregulation and privatization in the service sector." OECD Economic Studies, (25), 37-74.

Massimo, M. (2004). "Competition policy: Theory and practice." Cambridge [113] Portafolio, Edición del, 16.

INEGI. "Banco de Información Económica." Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>

INEGI (2012). "Finanzas públicas estatales y municipales." Disponible en:
http://www.inegi.org.mx/est/lista_cubos/consulta.aspx?p=adm&c=2

INEGI. (2012). "Perspectiva estadística: Tabasco". Diciembre 2012. Disponible en:
http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/estd_perspect/tab/pers-tab.pdf

INEGI (2015). "Producto Interno Bruto a precios corrientes, cifras durante el cuarto trimestre de 2014." Disponible en: http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/notasinformativas/pib_precri/Ni-PIBCR.pdf

Jacobs, Scott; Ladegaard, Peter (2010). "Better regulation for growth: governance frameworks and tools for effective regulatory reform - regulatory governance in developing countries." Washington, DC: World Bank.

James, S. (2009). "Tax and non-tax incentives and investments: evidence and policy implications. FIAS, the World Bank Group." Disponible en SSRN:
http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2401905

Johnson, L., Toledano, P., Strauss, I., & James, S. (2013). "Background Paper on Investment Incentives: The good, the bad and the ugly: Assessing the costs, benefits and options for policy reform."

Kitzmuller, M., & Licetti, M. M. (2013). "Competition Policy: Encouraging Thriving Markets for Development". View Point Public Policy for the Private Sector Series, (331).

Marcos, F. "Competition and regulation in retail industry: rules, their impact in competition and relevant antitrust cases on supermarkets' conduct". IE Law School, Madrid.

OCDE (2000). "Competition Issues in Road Transport." OECD Policy Roundtables. Disponible en:
<http://www.oecd.org/regreform/sectors/2379173.pdf>

OCDE. (2001). "Regulatory reform in retail distribution." OECD Economic studies, 2001(1), 253-274.

OCDE (2005). "Economic Survey of Australia 2004."

OCDE. (2006). "Product market regulation in the non-manufacturing sectors of OECD countries"

OCDE (2007). Guía para evaluar la competencia. Disponible en:

<http://www.oecd.org/daf/competition/reducingregulatoryrestrictionsoncompetition/39680183.pdf>

OCDE (2008) "Land Use Restrictions as Barriers to Entry." OECD Policy Roundtables. Disponible en:
<http://www.oecd.org/regreform/sectors/41763060.pdf>

OCDE LEED Forum on Partnerships and Local Governance (2009). "Improving Local Transport and Accessibility in Rural Areas through Partnerships." Disponible en:
<http://www.oecd.org/cfe/leed/45204577.pdf>

OCDE (2012). "Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria." Comité de Política Regulatoria de la OCDE. Disponible en: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Recommendation%20with%20cover%20SP.pdf>

Scherer, F. M., & Ross, D. (1990). "Industrial market structure and economic performance." University of Illinois at Urbana-Champaign's Academy for entrepreneurial leadership historical research reference in entrepreneurship.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Comisión Nacional Bancaria y de Valores (2014). "Boletín Estadístico Banca Múltiple del mes de octubre." Disponible en:
http://portafolioinfoctos.cnbv.gob.mx/Documentacion/Boletines/Portal_NW/BE_BM_201410.pdf

Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2015). "Tabasco: Información Laboral." Disponible en:
http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/conoce/areas_atencion/areas_atencion/web/pdf/perfiles/perfil%20tabasco.pdf

Urzúa, C. (2009). "Distributive and Regional Effects of Monopoly Power." EGAP Working Paper 2009-04, Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México

ANEXO 1

División de funciones regulatorias entre los distintos niveles de gobierno¹⁷⁵

Área de política pública	Competencia Federal	Competencia Estatal	Competencia municipal
Defensa Nacional	X		
Política Exterior	X		
Política monetaria	X		
Política financiera	X		
Transporte Aéreo	X		
Transporte ferroviario	X		
Servicios postales	X		
Inversión extranjera	X		
Comercio interno	X	X	
Cultura	X	X	
Agricultura e Industria	X	X	
Medio Ambiente	X	X	X
Transporte Público	X	X	X
Educación	X	X	X
Salud Pública	X	X	X
Gestión del agua	X	X	X
Planeamiento urbano	X	X	X
Vivienda	X	X	X
Servicios de primera necesidad			X
Zonificación/uso de tierras			X
Permisos de construcción			X
Saneamiento del agua			X
Disposición de residuos			X

¹⁷⁵ Elaborado por Delia Rodrigo/ Fuente: Constitución Mexicana y OCDE.