

La abogacía de la competencia en las telecomunicaciones

Jesús Zurita-González

Instituto Federal de Telecomunicaciones de México¹

RESUMEN

La abogacía de la competencia forma parte de la política de competencia porque complementa la aplicación de las leyes en la materia, contribuyendo a evitar prácticas no competitivas de los agentes económicos. Utilizando regresiones lineales y no lineales de mínimos cuadrados ordinarios, en las que índices que representan distintos aspectos de la competencia aparecen como variables explicativas, se muestra que la política de competencia y la abogacía de la competencia inciden favorablemente en el nivel de desarrollo de los países, medido ya sea con el PIB per cápita o con el Índice de Desarrollo Humano de la ONU. En particular, se observa que el efecto positivo de la política de competencia sobre el desarrollo se manifiesta a partir de valores muy bajos del índice de efectividad de la política competencia, manteniéndose conforme este índice alcanza valores más elevados. Se reportan hallazgos de la literatura sobre el tema, en especial de las experiencias de Estados Unidos y de la Unión Europea. Se describen algunas actividades de abogacía de la competencia en las telecomunicaciones, enfatizando el caso de México. Se discute por qué debe priorizarse la abogacía de la competencia así como la importancia que tiene para la regulación y, finalmente, se presentan resultados de dos encuestas sobre la política de competencia, elaboradas en 2010 y 2014, que se enfocan en el desempeño de la política de competencia de la Comisión Europea, encontrándose que registró una evolución favorable entre estos años.

Palabras clave

Abogacía de la competencia, telecomunicaciones, autoridades de competencia, competencia y regulación.

I. INTRODUCCIÓN

La Red Internacional de Competencia Económica (RICE. Su denominación original es *International Competition Network*, ICN) es una organización internacional que busca facilitar la cooperación entre las autoridades de competencia a nivel global. Se estableció en 2001 y se ha convertido en un organismo fundamental para la colaboración entre autoridades de competencia a nivel internacional. RICE define así la abogacía de la competencia: se refiere a aquellas actividades que emprende una autoridad de competencia relacionadas con la promoción de un medio ambiente competitivo, por medio de mecanismos no obligatorios (*non-enforcement mechanisms*), principalmente a través de su relación con otras entidades gubernamentales así como por la vía de fomentar la conciencia pública respecto a los beneficios de la competencia (ICN, 2004).

¹ El contenido, las opiniones y las conclusiones o recomendaciones vertidas en este documento son responsabilidad exclusiva de su autor, y no necesariamente reflejan el punto de vista oficial del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Al momento de escribir este trabajo RICE tiene 336 miembros, en virtud de que algunos países cuentan con más de una entidad gubernamental que los representa y participan en ella organismos de la sociedad civil así como organizaciones que engloban a varios países. El caso de Estados Unidos es quizá el más conocido, ya que cuenta con dos autoridades de competencia: la División Antimonopolio del Departamento de Justicia (*The Antitrust Division of the Department of Justice*) y la Comisión Federal de Comercio (*Federal Trade Commission, FTC*). Al igual que Estados Unidos, Brasil tiene dos representaciones, registradas ante RICE: el Consejo Administrativo para la Defensa de la Economía (*Administrative Council for Economic Defense*) y el Secretariado para Asuntos Económicos del Ministerio de Finanzas (*Secretariat for Economic Affairs of the Ministry of Finance*). Canadá también tiene dos representaciones: la Oficina de la Competencia (*Competition Bureau*) y el Tribunal de la Competencia (*Competition Tribunal*). En contraste, las organizaciones internacionales que sólo admiten una representación por país cuentan con menos de 200 miembros, como la ONU (193 miembros), así como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (189 miembros).

Como complemento a la definición de la RICE, cabe señalar que los autores Cooper et. al. (Cooper, Pautler y Zywicki, 2005) consideran que la abogacía de la competencia, ampliamente definida, es la utilización del conocimiento experto de la autoridad de competencia sobre temas de competencia, economía y protección al consumidor, para persuadir a los actores gubernamentales, de todos los niveles del sistema político y en todas las ramas del gobierno, para diseñar políticas que impulsen la competencia y mejoren la elección de los consumidores.

Estos autores comentan que la División Antimonopolio del Departamento de Justicia (DOJ) de Estados Unidos desempeña un papel central en la abogacía de la competencia. Apoya a los formuladores de políticas públicas, federales y estatales, las cortes, las autoridades de competencia en otros países, la barra de abogados antimonopolio, así como al público en general, para crear conciencia sobre cómo la competencia conduce a mercados saludables y protege a los consumidores.

La abogacía de la competencia es un complemento de las obligaciones legales que deben aplicar las autoridades de competencia para tratar de crear un ambiente económico competitivo; es importante no sólo porque puede evitar juicios costosos y penalizar a ciertos agentes económicos, sino también porque permite crear conciencia entre el público y los agentes económicos para que de entre ellos surjan voces que tutelen y procuren el cumplimiento de los preceptos que conducen a un ambiente económico proclive a la innovación y la participación.

En la segunda sección se plantea la relación entre la competencia y la política de competencia, incluyendo en ella la abogacía, y el nivel de desarrollo de los países, medido con el PIB per cápita o con el índice de desarrollo humano de la ONU. En la tercera sección se comenta sobre las actividades de abogacía que usualmente realizan las autoridades de competencia. En la cuarta sección se discute por qué debe priorizarse la abogacía de la competencia. En la quinta sección se argumenta sobre la importancia de la abogacía de la competencia para la regulación así como sobre la interrelación que hay entre ellas. En la sexta sección se presentan los principales resultados de dos encuestas, elaboradas en 2010 y 2014, que evalúan la política de competencia de la Comisión Europea. En la última sección se realizan algunos comentarios finales y en el apéndice aparecen las normas, de la Ley Federal de Competencia Económica y de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, que se refieren a la abogacía de la competencia en México.

II. COMPETENCIA, POLÍTICA DE COMPETENCIA Y NIVEL DE DESARROLLO DE LOS PAÍSES

En esta sección se reporta un conjunto de regresiones y gráficas que muestran cómo el grado de desarrollo de la competencia y una mejor política de competencia se correlacionan positivamente con el nivel de desarrollo de los países, medido con el logaritmo natural del PIB per cápita en 2017 o con el índice de desarrollo humano de la ONU en 2015, en 136 países. A mayor grado de desarrollo de la competencia y de la política de competencia, mayor nivel de desarrollo de los países.

Las variables explicativas utilizadas en las regresiones son las que según el Foro Económico Mundial representan el grado de desarrollo de la competencia y de la política de competencia en los países miembros. Estas variables se presentan en forma de índices y son: intensidad de la competencia local, grado de dominancia en el mercado y efectividad de la política de competencia, así como una variable que representa un agregado de las tres anteriores denominada competencia doméstica. Se utiliza información del Foro Económico Mundial sobre los índices de competencia, de la ONU sobre el índice de desarrollo humano y del Fondo Monetario Internacional sobre el PIB per cápita.

Para cada índice asociado a la competencia se presenta la relación entre el índice correspondiente, como variable explicativa, y el log del PIB per cápita o el índice de desarrollo humano como variables dependientes.

En su Índice de Competitividad Global 2017-2018, el Foro Económico Mundial reporta estadísticas, en forma de índices, de lo que denomina el sexto pilar de la competitividad: la eficiencia de los mercados de bienes. Dentro de este rubro incluye un subíndice sobre la competencia doméstica, que a su vez es un agregado de tres índices que reportan distintos aspectos de la competencia y la política de competencia: intensidad de la competencia local (*intensity of local competition*), grado de dominancia en el mercado (*extent of market dominance*) y efectividad de la política de competencia (*effectiveness of anti-monopoly policy*). Los índices que caracterizan estos cuatro elementos tienen valores de entre 1 y 7. En el caso de la intensidad de la competencia local el número 1 significa la menor intensidad de la competencia posible y el 7 la mayor². En el caso del índice que refleja el grado de dominancia en el mercado, el número 1 significa la mayor dominancia (es decir que un conjunto reducido de empresas o grupos empresariales domina el mercado) y el 7 la menor³. En el caso del índice que registra la efectividad de la política de competencia, el número 1 significa la menor efectividad y el 7 la mayor⁴. Con respecto al índice de competencia doméstica, el número 1 significa la menor competencia posible y el 7 la mayor.

En el Cuadro 1 se registran los resultados de las ocho regresiones lineales de mínimos cuadrados ordinarios entre cada una de las variables dependientes (ya sea el log del PIB per cápita o el índice de desarrollo humano) y cada una de las variables explicativas. Como puede constatar, existe una correlación positiva entre las variables que denotan la competencia y las asociadas al nivel de desarrollo. También se constata que las variables de competencia resultan significativas en todas las regresiones a un nivel de confianza del 95 por ciento.

² Se realiza la siguiente pregunta a los encuestados: ¿En su país, qué tan intensa es la competencia en los mercados locales? Las respuestas deben ser números enteros que van del 1 al 7; 1 significa que la competencia no es nada intensa, y 7 que es extremadamente intensa.

³ Se plantea la siguiente pregunta: ¿En su país, cómo caracteriza la actividad corporativa? 1 significa que es dominada por muy pocas empresas o grupos empresariales, y 7 que está esparcida entre muchas empresas.

⁴ Se efectúa la siguiente pregunta: ¿En su país, qué tan efectivas son las políticas antimonopolio para asegurar una competencia equitativa? 1 significa que no son nada efectivas, y 7 que son extremadamente efectivas.

Cuadro 1. Regresiones de variables de competencia con el PIB per cápita⁵ y el Índice de desarrollo humano

Regresión	Variable independiente	Variable dependiente	Coefficiente de la variable independiente	t de student	R2 ajustada
1	Efectividad de la política de competencia	PIB per cápita	1.30	10.06	0.42
2	Grado de dominancia en el mercado	PIB per cápita	1.18	8.56	0.35
3	Intensidad de la competencia local	PIB per cápita	1.40	8.12	0.32
4	Competencia doméstica	PIB per cápita	1.56	8.31	0.33
5	Efectividad de la política de competencia	IDH	0.12	8.34	0.33
6	Grado de dominancia en el mercado	IDH	0.11	7.12	0.27
7	Intensidad de la competencia local	IDH	0.14	7.67	0.30
8	Competencia doméstica	IDH	0.15	7.11	0.27

Fuente: estimaciones propias con datos del Foro Económico Mundial, la ONU y el Fondo Monetario Internacional.

A continuación se presenta un conjunto de gráficas que exhiben la relación entre las variables dependientes e independientes. Se reportan dos gráficas en cada caso. Las gráficas pares representan regresiones lineales entre las variables, y las nones regresiones no lineales⁶ cuya pendiente se modifica conforme los índices de competencia económica varían (la pendiente va cambiando a medida que aumentan los valores de los índices de competencia).

En la Gráfica 1 se observa que a que a partir de un índice de competencia doméstica de aproximadamente cuatro (el de México es de 4.25), existe una relación directa entre este índice y el PIB per cápita, que se preserva a medida que el PIB per cápita se incrementa. A mayor competencia doméstica mayor PIB per cápita. En la Gráfica 2 la línea roja, estimada con una regresión lineal, reporta la correlación positiva entre el índice de competencia doméstica y el PIB per cápita.

En la Gráfica 3 se muestra que existe una relación positiva entre el índice de intensidad de la competencia local y el PIB per cápita, a partir de un nivel del índice de aproximadamente cuatro (el de México es de 5.16). La Gráfica 4, que contiene la línea de la regresión lineal entre estas variables, refleja la correlación positiva entre ellas.

En las Gráficas 5 y 6, que exhiben la relación entre el índice de efectividad de la política de competencia y el PIB per cápita, se observa que la regresión no lineal es semejante a la lineal. La regresión lineal indica una correlación positiva entre entre estas dos variables a partir de

⁵ Las regresiones se realizaron considerando al logaritmo natural del PIB per cápita como variable dependiente.

⁶ Estimadas con mínimos cuadrados ordinarios no lineales.

valores muy bajos del índice, de aproximadamente dos (el de México es de 3.79), que se mantiene conforme este índice aumenta de valor.

Las Gráficas 7 y 8 reportan una situación parecida a las Gráficas 5 y 6. La regresión no lineal entre el índice del grado de dominancia del mercado y el PIB per cápita es muy semejante a la lineal. En ambas puede observarse que la correlación positiva entre estas variables ocurre desde valores muy bajos del índice del grado de dominancia del mercado⁷ (el de México es de 3.32), que se conserva cuando este índice alcanza valores mayores.

Las Gráficas 9 y 10 registran la relación entre el índice de desarrollo humano y índice de la competencia doméstica. En la regresión no lineal (Gráfica 9) se observa que, aproximadamente a partir de un índice de competencia doméstica de 3.75 (el de México es de 4.25), existe una relación positiva entre los dos índices, que se mantiene conforme el índice de competencia doméstica alcanza valores mayores. La Gráfica 10, que contiene la relación lineal, ratifica que existe una correlación positiva entre los índices.

Las Gráficas 11 y 12 muestran una situación semejante a las Gráficas 9 y 10. En la regresión no lineal contenida en la Gráfica 11 se consigna que, a partir de un índice de intensidad de la competencia local de aproximadamente cuatro (el de México es de 5.16), hay una relación directa entre este índice y el de desarrollo humano. La Gráfica 12 exhibe la correlación positiva entre estos dos índices.

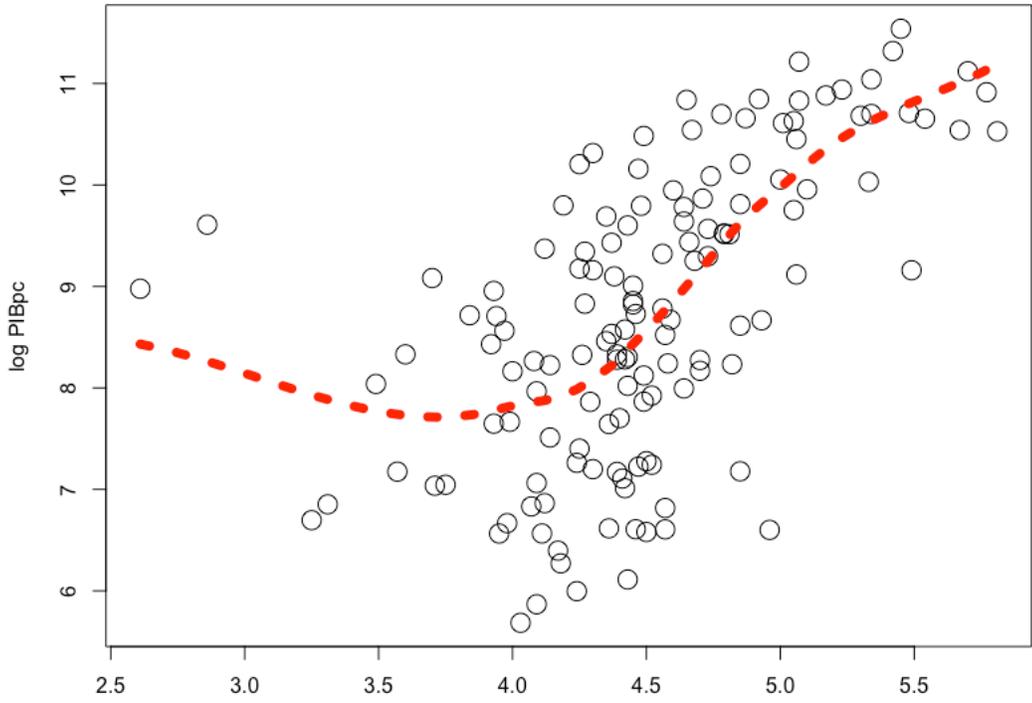
Las Gráficas 13 y 14 reportan la relación entre el índice del grado de dominancia de la competencia local y el de desarrollo humano. La Gráfica 13 consigna la regresión no lineal y la 14 la lineal. Ambas son semejantes y muestran que la correlación positiva entre estos dos índices se manifiesta desde valores muy bajos del índice del grado de dominancia del mercado, de aproximadamente dos (el de México es de 3.32).

Las Gráficas 15 y 16 indican la relación entre el índice de efectividad de la política de competencia y el de desarrollo humano. La Gráfica 15 muestra la regresión no lineal y la 16 la lineal. Al igual que las Gráficas 13 y 14, las Gráficas 15 y 16 son parecidas y exhiben una correlación positiva entre estos dos índices desde niveles muy bajos del índice de efectividad de la política de competencia (el de México es de 3.79).

⁷ Recordemos que a mayor valor del índice del grado de dominancia del mercado, el mercado es más disputado. A valores menores, menos disputado o competido.

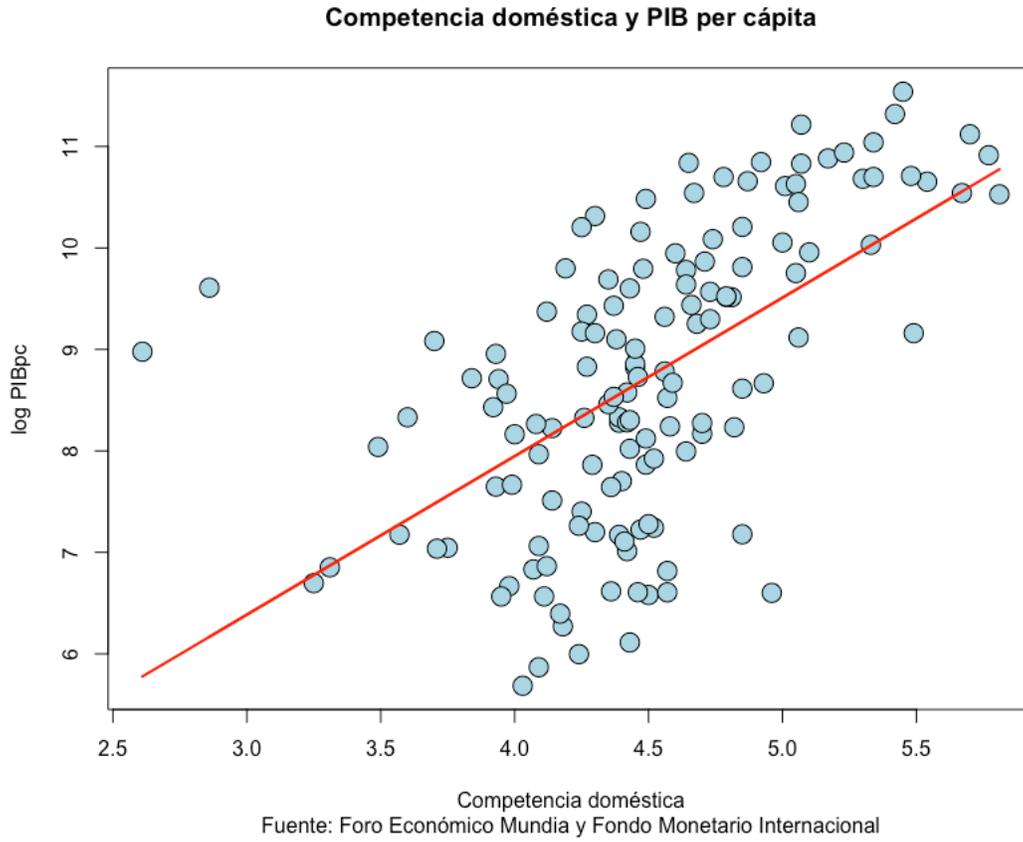
Gráfica 1

Competencia doméstica y PIB per cápita



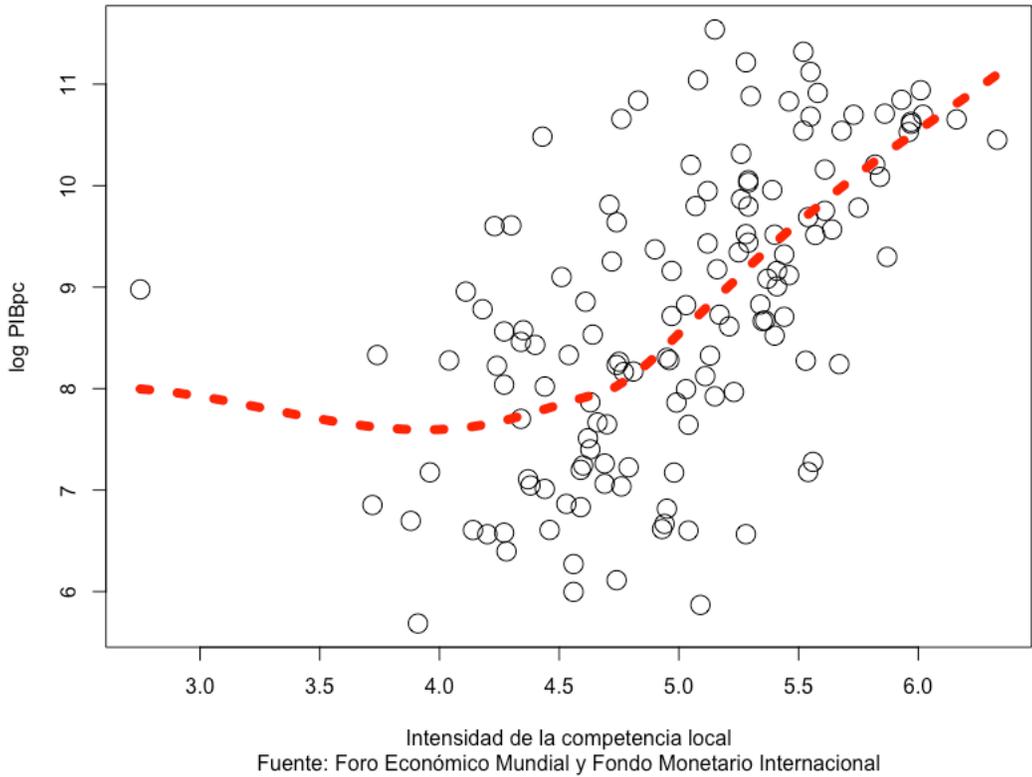
Fuente: Foro Económico Mundial y Fondo Monetario Internacional

Gráfica 2

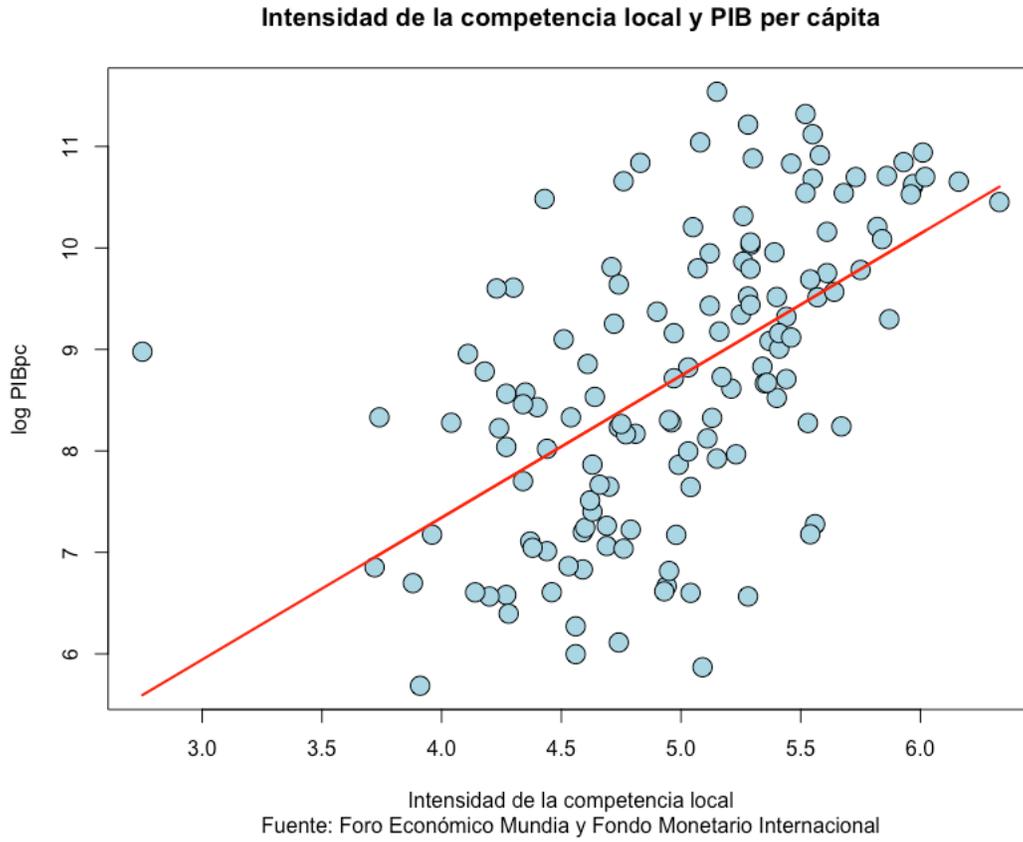


Gráfica 3

Intensidad de la competencia local y PIB per cápita

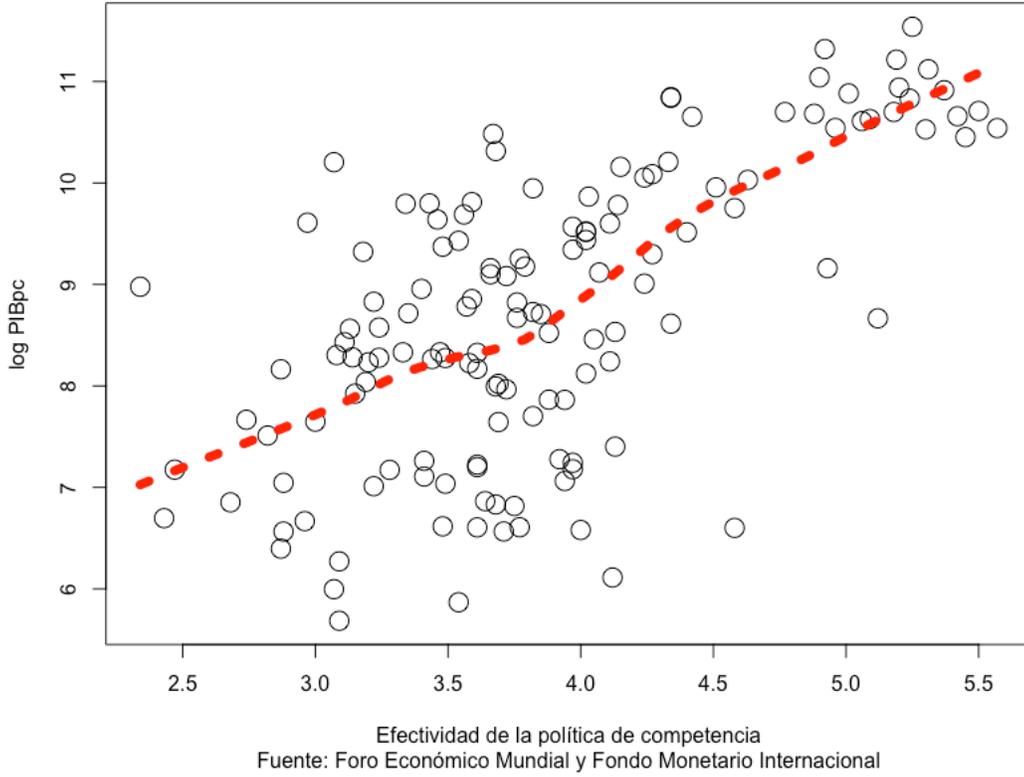


Gráfica 4

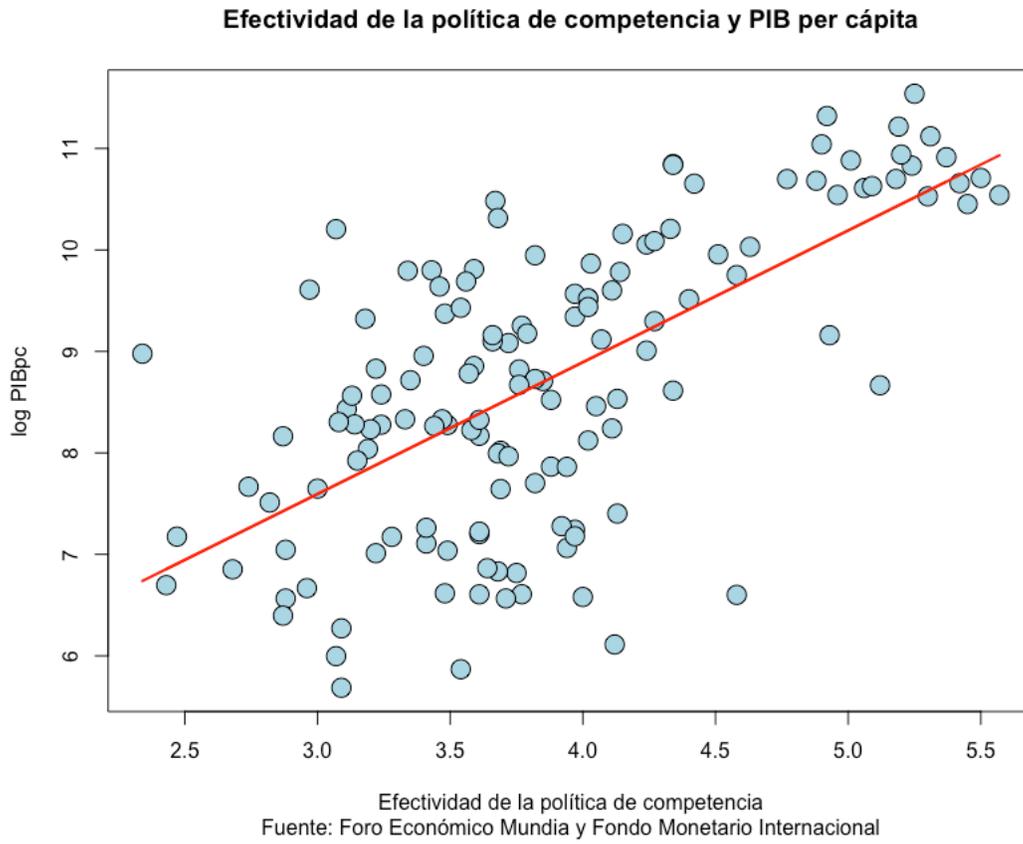


Gráfica 5

Efectividad de la política de competencia y PIB per cápita

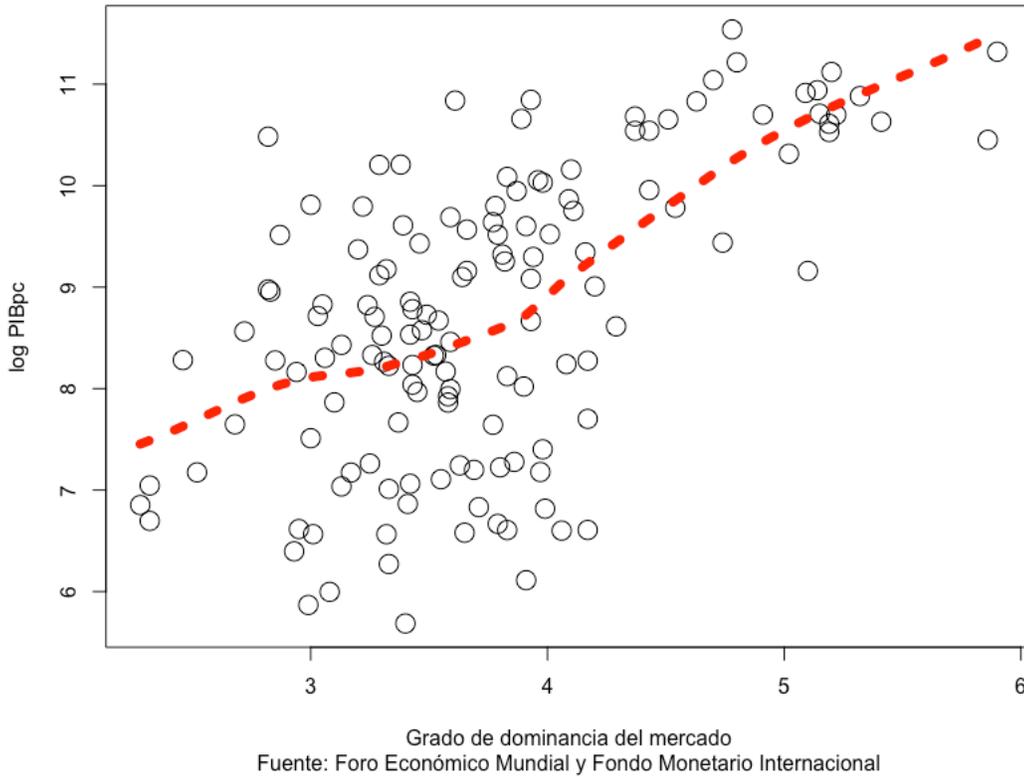


Gráfica 6

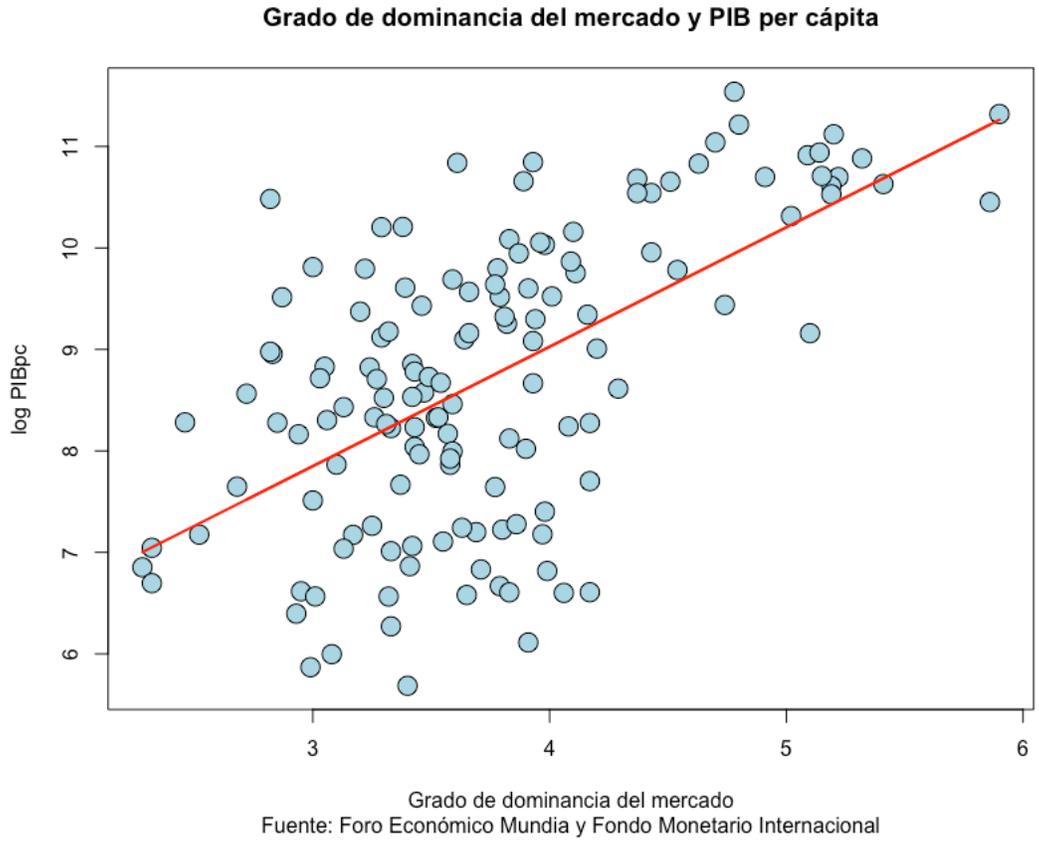


Gráfica 7

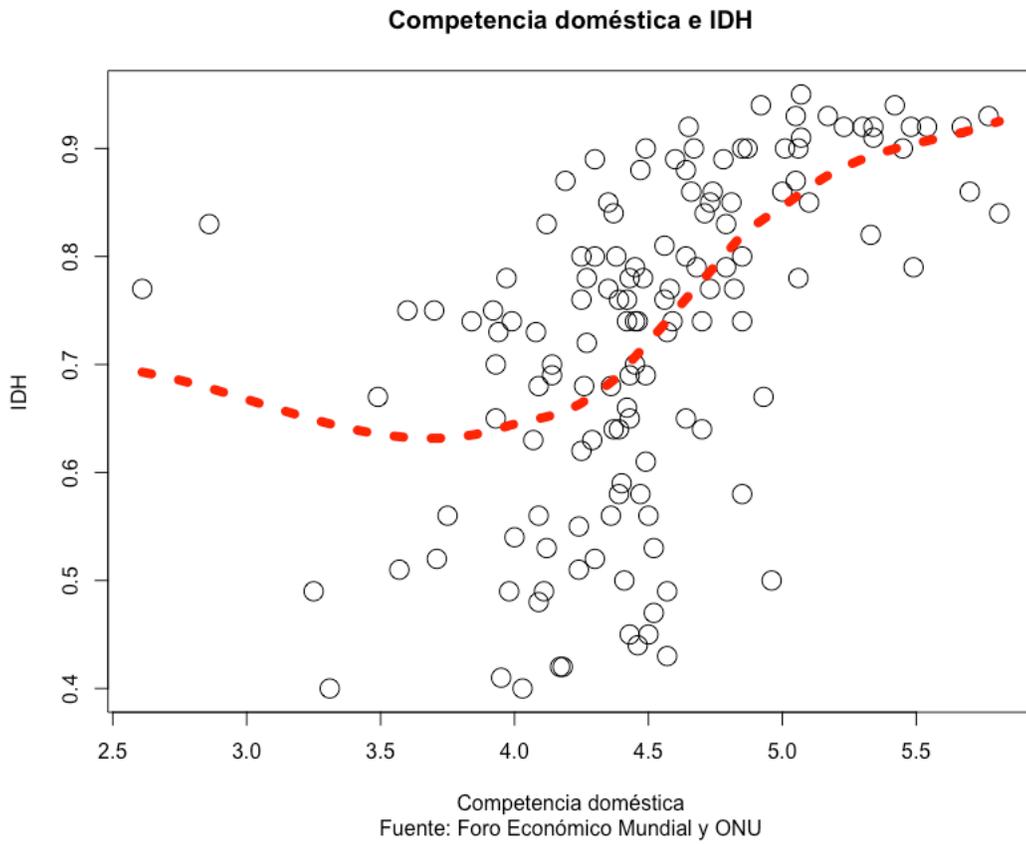
Grado de dominancia del mercado y PIB per cápita



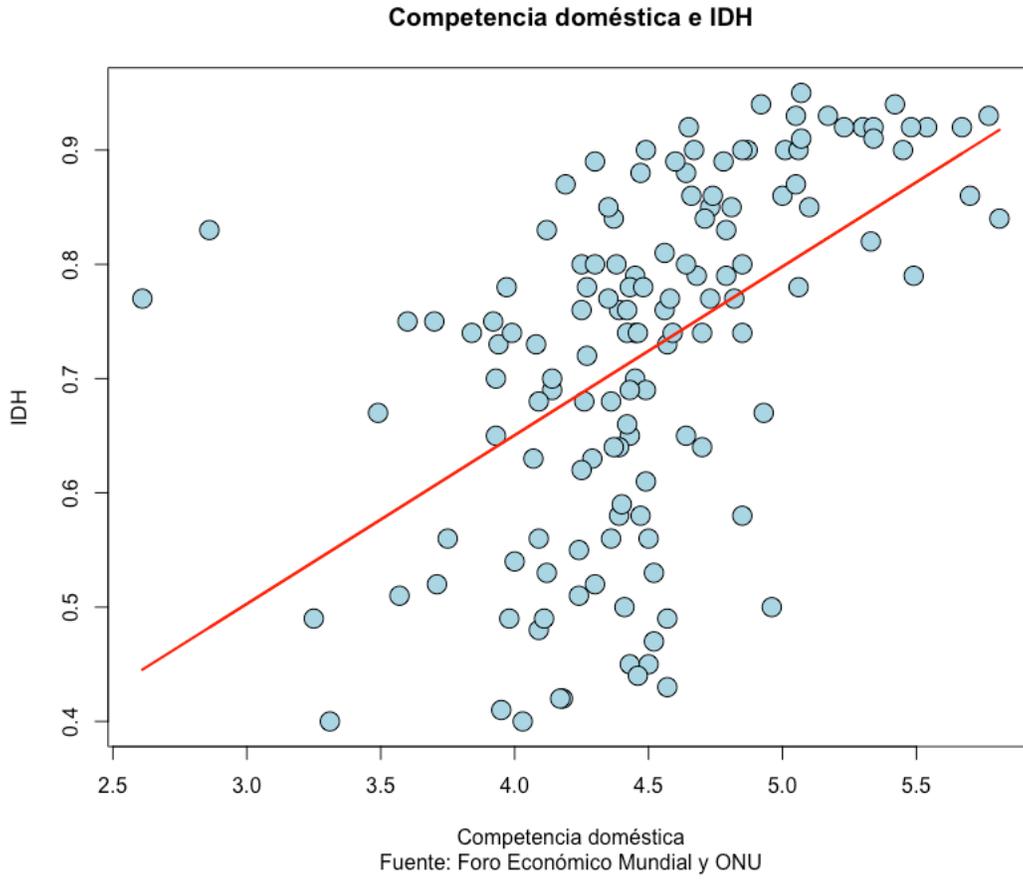
Gráfica 8



Gráfica 9

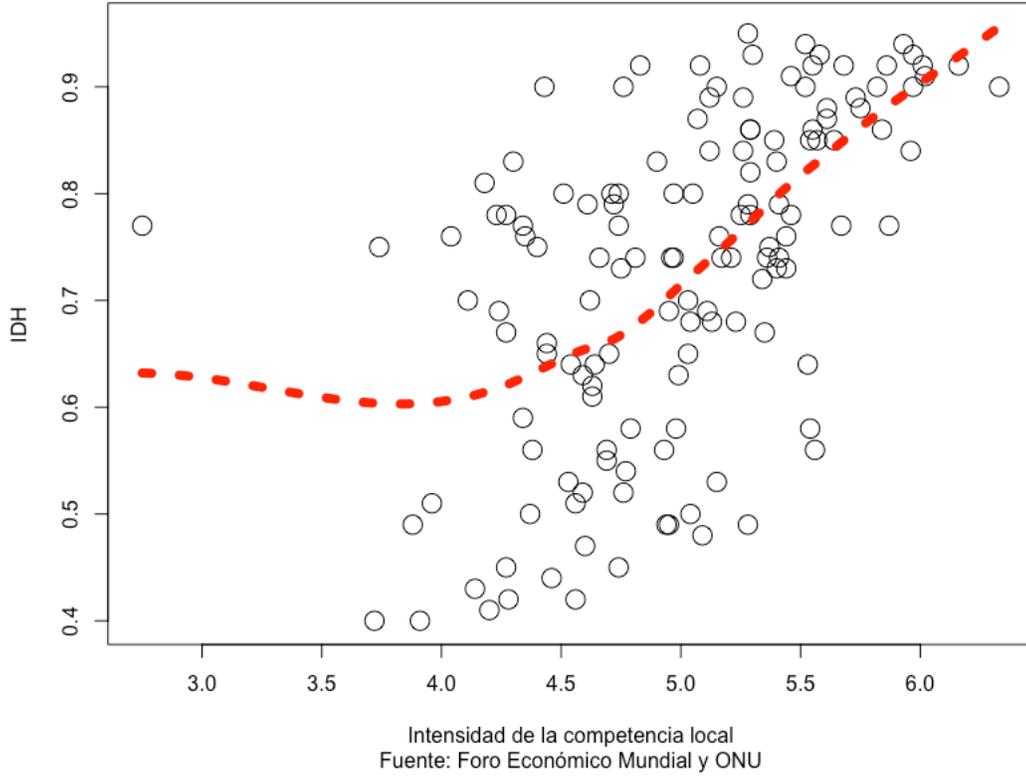


Gráfica 10

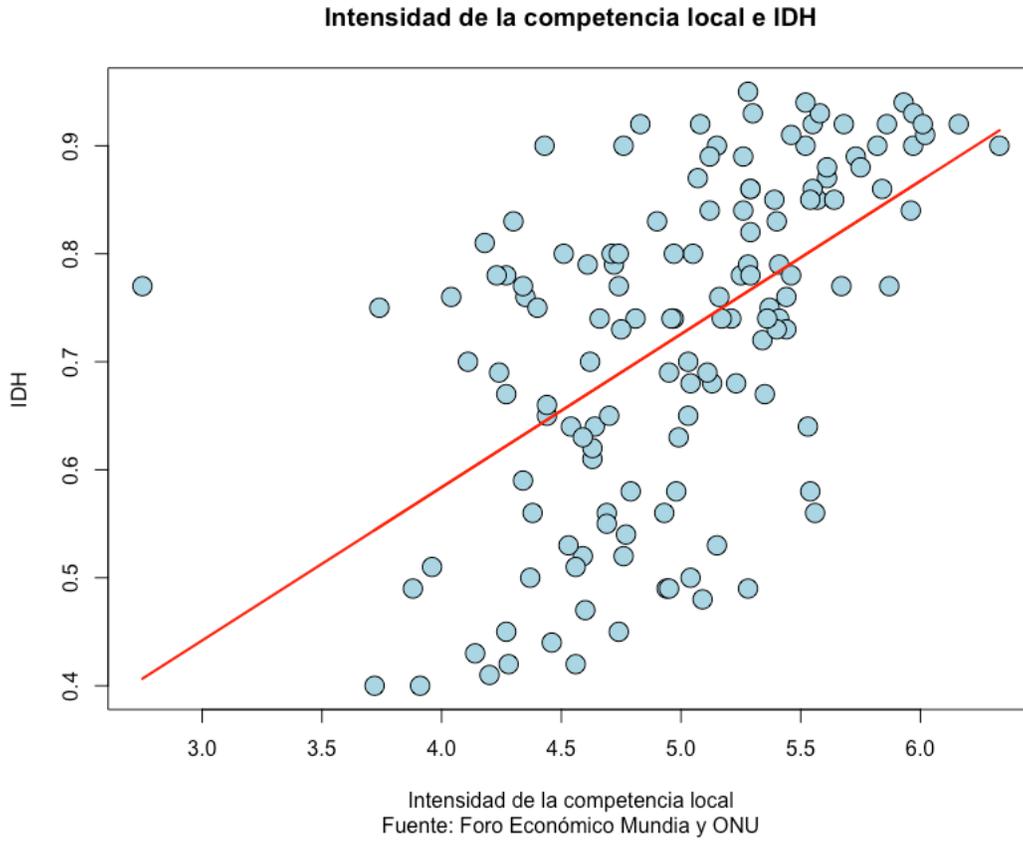


Gráfica 11

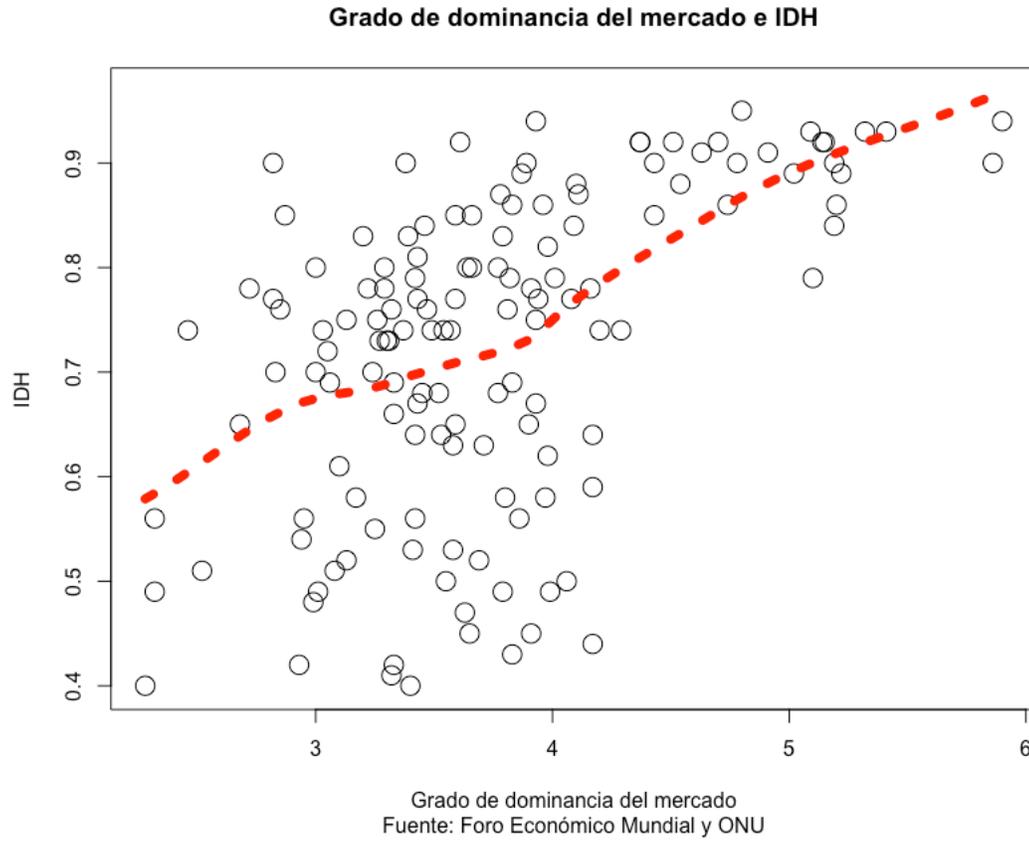
Intensidad de la competencia local e IDH



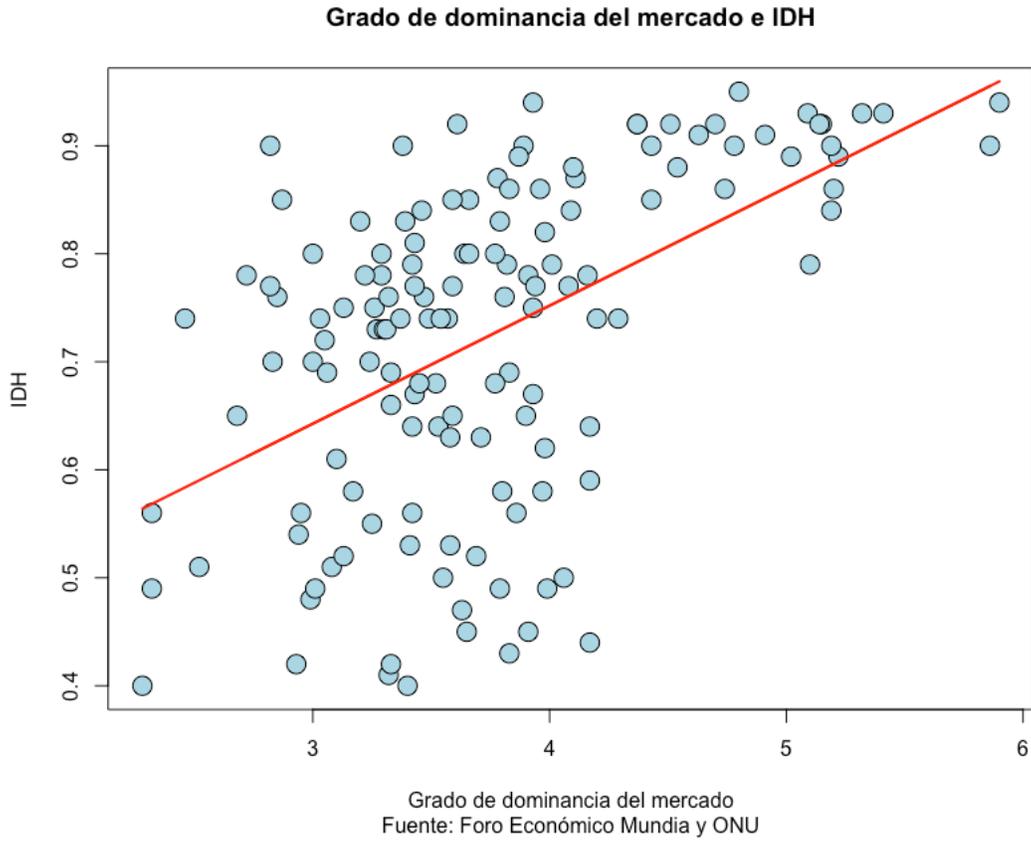
Gráfica 12



Gráfica 13

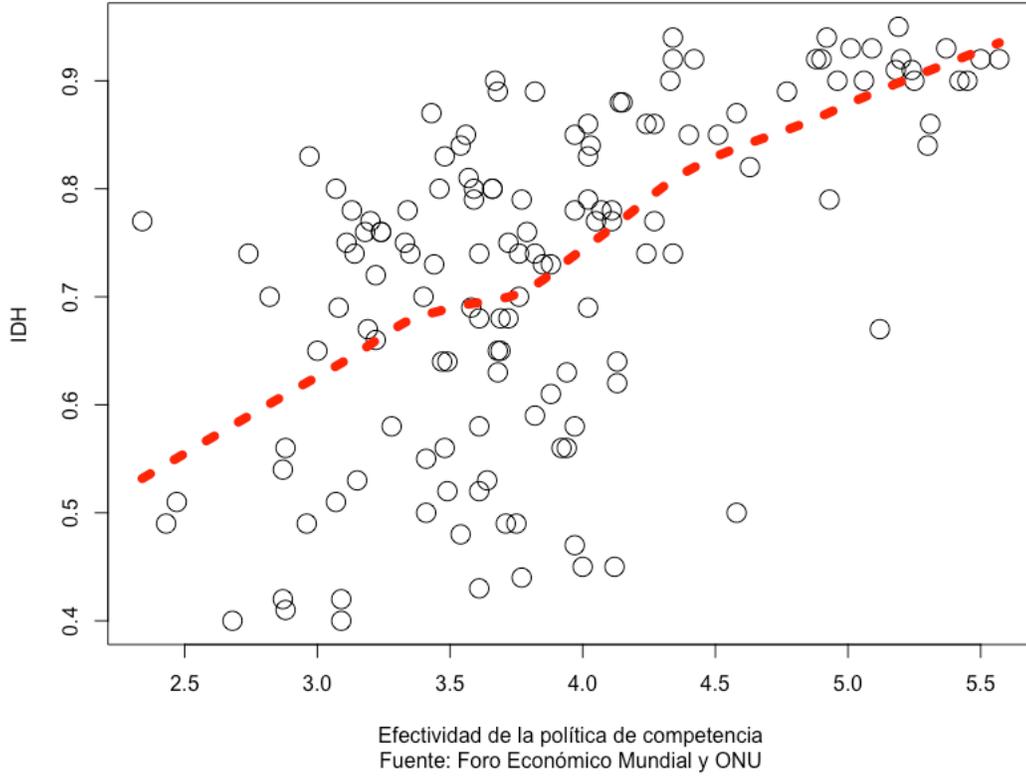


Gráfica 14

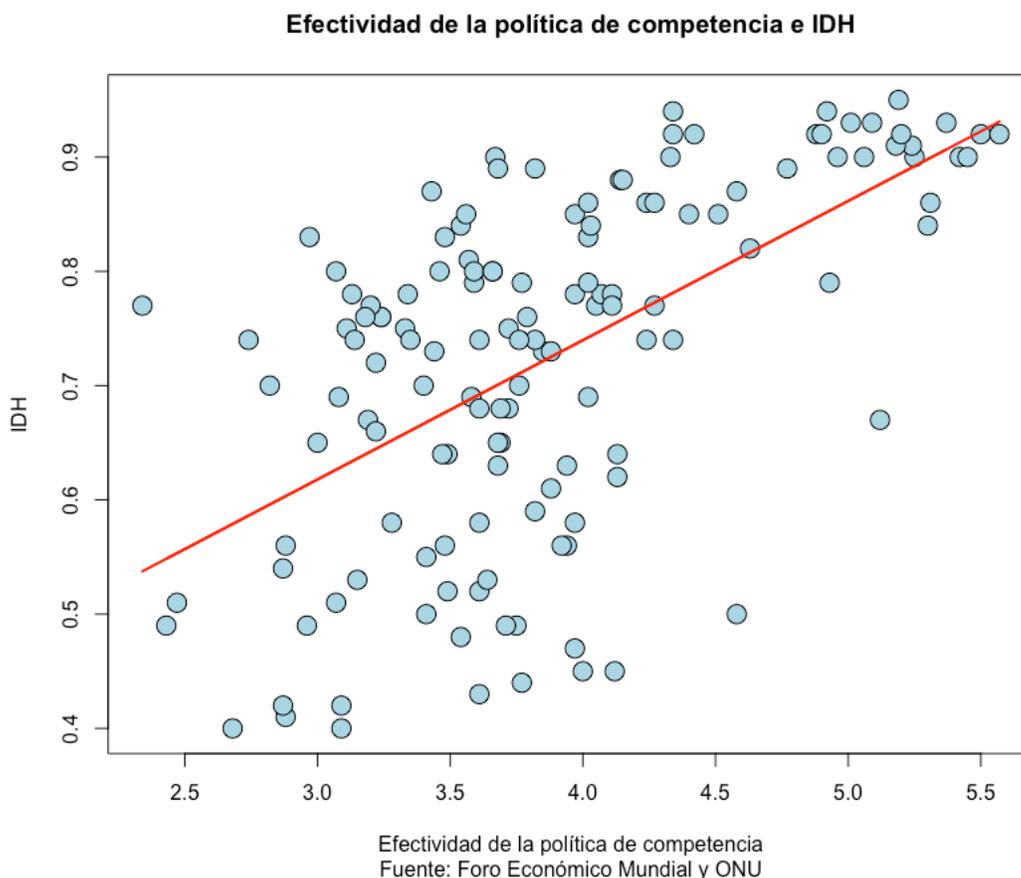


Gráfica 15

Efectividad de la política de competencia e IDH



Gráfica 16



III. ACTIVIDADES DE ABOGACÍA DE LA COMPETENCIA

Las autoridades de competencia generalmente realizan revisiones de regulaciones y leyes existentes y propuestas, actuando como guardianes de la competencia, brindando asesoría y sugerencias y advirtiendo sobre efectos nocivos de medidas y políticas públicas que promueven prácticas anticompetitivas e ineficiencias.

Con frecuencia se revisan posibles restricciones a la competencia presentes en la regulación sectorial, las políticas comerciales o las políticas que afectan la inversión, entre otras. Se llevan a cabo también actividades para educar al público acerca de los beneficios de la competencia, tales como seminarios, foros y difusión de información, entre otros.

En algunos casos se realizan además reuniones informativas y foros con asociaciones empresariales (cámaras industriales y comerciales, asociaciones de productores), para explicar la importancia de la competencia económica y de la política de competencia económica, así como del respeto a las normas vigentes en esta materia.

En otros casos, la abogacía de la competencia, como la que ejerce la FTC (*Federal Trade Commission*) de Estados Unidos, se refiere a cartas de funcionarios de esta dependencia dirigidas a algún regulador, así como también consiste de comentarios formales e informes que pueden auxiliar a los tribunales en la materia a tomar mejores decisiones.

La División Antimonopolio (DA) del DOJ (Departamento de Justicia de Estados Unidos) brinda testimonio al Congreso, ofrece comentarios y consejos a agencias federales y estatales, lleva a cabo talleres y sus funcionarios aparecen en eventos públicos en donde explican la importancia de la política de competencia. Apoya también el trabajo de autoridades de competencia de otros países brindando asesoría, y el de los tribunales de Estados Unidos con comentarios sobre diversos aspectos económicos de las leyes de competencia.

La DA elabora además documentos que sirven de guía al público, y particularmente al sector privado, sobre los principios legales y económicos subyacentes en las leyes de competencia, con el propósito de fortalecer la competencia en los mercados. Algunos de estos documentos se utilizan para capacitar al propio personal de la DA sobre como deben integrarse las investigaciones relacionadas con posibles violaciones a las leyes de competencia, así como sobre la manera en que deben aplicarse tales leyes.

En el caso de la India, una economía emergente importante, resulta interesante notar que su Ley de Competencia promulgada recientemente, en 2002, extiende el mandato de la Comisión de Competencia más allá de la aplicación de ésta.

En un país donde la cultura de competencia es relativamente débil, la abogacía de la competencia adquiere un significado muy importante al buscar crear conciencia sobre los beneficios de la competencia y el papel de la ley de competencia, así como al influir en las políticas públicas para que no atenten contra la competencia. La Comisión debe asumir el papel de abogada de la competencia, actuando pro activamente para tratar de generar políticas de públicas que reduzcan las barreras a la entrada, promuevan una mejor regulación y la liberalización del comercio, y estimulen la competencia en los mercados. La abogacía de la competencia que se menciona en la ley pretende con ello crear y enraizar la cultura de la competencia.

En virtud de esta ley se habilita a la Comisión para participar en la formulación de la política económica y en la revisión de leyes relacionadas con la competencia, a instancias del gobierno central. Al formular alguna política que involucre aspectos relacionados con la competencia, el gobierno central puede solicitar la opinión de la Comisión sobre los efectos de esta política en la competencia. La Comisión tiene sesenta días para brindar su opinión, aunque tal opinión no es de cumplimiento obligatorio para el gobierno.

El objetivo principal de la abogacía de la competencia, según la Ley de Competencia de la India, es fortalecer la conciencia y la cultura sobre la competencia económica entre los participantes del mercado, estimulando el autocumplimiento y reduciendo la necesidad de actuar directamente contra empresas que no cumplan con la Ley. La Comisión enfrenta el reto de crear conciencia y fortalecer el apoyo a la política de competencia entre sus ciudadanos y la comunidad de negocios.

Una herramienta que ha sido útil en la India, aunque a veces técnicamente difícil, es la promulgación de lineamientos sobre áreas sustantivas específicas de la política de competencia.

En su trabajo de abogacía de la competencia, la Comisión ha llevado a cabo programas con cámaras industriales y organizaciones empresariales y ha interactuado con gobiernos locales y el gobierno central, brindando sus conocimientos para tratar de que las leyes y políticas gubernamentales no contengan elementos anticompetitivos.

La Comisión ha organizado conferencias, talleres y seminarios para promover:

- La comprensión del papel de la competencia en una economía de mercado y cómo el cumplimiento de la Ley de Competencia contribuye a este objetivo.

- El entendimiento de cómo la competencia beneficia tanto a consumidores como a productores al garantizar la oferta de bienes y servicios de la más alta calidad al menor precio posible.
- El entendimiento de cómo los productores en mercados competitivos tienen que responder a los requerimientos de sus clientes.
- La comprensión de cómo los mercados competitivos conducen a la asignación eficiente de recursos, beneficiando la economía en su conjunto.

Además, la Comisión ha distribuido ampliamente la literatura sobre abogacía de la competencia y ha propiciado estudios de evaluación de la competencia en varias áreas de la economía. Ha llevado a cabo programas de entrenamiento para sus empleados y para personas interesadas dentro y fuera del país. También ha interactuado con instituciones académicas para que se incluya el estudio de la política y la ley de competencia en el currículo de los estudios de abogacía, economía y administración.

La abogacía de la competencia en las telecomunicaciones, el caso de México

La autoridad regulatoria y en materia de competencia de la telecomunicaciones en México, el Instituto Federal de Telecomunicaciones, ha realizado diversas actividades de abogacía de la competencia. A continuación se mencionan algunas de éstas:

Con el objeto de informar debidamente a la ciudadanía sobre la creación y principales funciones del Instituto, así como los beneficios de la competencia y la regulación en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, se llevó a cabo una campaña informativa sobre las atribuciones del Instituto, lo cual incluyó la generación de guiones para radio, TV e Internet, así como la producción y generación de pauta de medios para su transmisión.

El Instituto y la Comisión Federal de Competencia Económica celebraron un Convenio general de Colaboración con el objeto de llevar a cabo acciones de capacitación, promoción y protección de la competencia; intercambio de información y tecnologías; investigación en materias jurídicas y económicas; desarrollo de políticas internas y cualquier otra actividad conjunta que les facilite el cumplimiento oportuno de sus facultades en materia de competencia en el ámbito de sus respectivas atribuciones, en aras de promover la eficiencia económica en los mercados de bienes y servicios en nuestro país.

Con la finalidad de analizar y discutir las tendencias internacionales en materia de regulación y competencia económica en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión y obtener retroalimentación en estas materias, el Instituto ha participado en distintas actividades de carácter internacional. Entre estas actividades se encuentran: participar en foros internacionales en los sectores de las telecomunicaciones y la radiodifusión; promover alianzas internacionales para la adopción de mejores prácticas en materia de regulación y competencia económica; promover la cooperación técnica, intercambio de información y expertos; así como de experiencias con otros países en materia de telecomunicaciones, radiodifusión y competencia económica; así como implementar las mejores prácticas internacionales.

La actividad del IFT se centra en la participación activa en foros internacionales, en relaciones bilaterales y multilaterales con gobiernos y órganos homólogos de otros países, en cooperar e intercambiar experiencias en los organismos y asociaciones internacionales así como con otros países.

Funcionarios del IFT participan en diversas actividades internacionales orientadas al posicionamiento institucional como órgano regulador de referencia mundial y promueven alianzas internacionales para la adopción de mejores prácticas y cooperación técnica en materia

de competencia económica y regulación. El Instituto participa en eventos especializados en los sectores de las Telecomunicaciones y la Radiodifusión con el fin de dar una proyección global al trabajo de sus áreas sustantivas, promover alianzas internacionales para la adopción de las mejores prácticas en su ámbito de competencia e impulsar la cooperación técnica y el intercambio de información y experiencia con otros países.

El IFT ha celebrado Convenios Institucionales con Órganos de la Administración Pública Federal e Instituciones Académicas del país, que tienen por objeto el fomento de la investigación, educación y capacitación en materia de telecomunicaciones, radiodifusión, tecnologías de la información y comunicación, derechos de los usuarios y las audiencias, competencia económica, y la búsqueda de un mejor marco regulatorio y normativo.

El Instituto y otras instituciones lanzaron la iniciativa denominada “Alianza por la competencia”, la cual tiene como objetivo principal el promover la cultura de la competencia en los sectores de la economía, principalmente en aquellos sujetos a regulación.

Esta Alianza se compone de los siguientes actores: COFECE, Instituto de la Judicatura Federal, Jueces magistrados e integrantes de Tribunales especializados, CIDAC y Organismos de apoyo internacional como la Embajada Británica en México, USAID, la OCDE, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial.

Se realiza anualmente en México un foro internacional denominado “Los Retos de la Competencia en las Telecomunicaciones y la Radiodifusión”, en el que participan personal del Instituto, los operadores y la academia, así como distinguidos ponentes de talla internacional, expertos en temas de competencia.

El IFT colabora apoyando en consultas llevadas a cabo por dependencias federales, agencias, foros y organismos internacionales del ámbito de las telecomunicaciones y la radiodifusión, así como de la competencia económica referida a estos sectores.

Se atendieron todos los requerimientos de información, consultas y solicitudes de apoyo recibidas de organismos internacionales, entre los que destacan la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), el Foro Latinoamericano de Entes Reguladores (Regulatel), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial, entre otros.

Además, se ha trabajado conjuntamente con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en diversos grupos de trabajo con el Departamento de Estado de Estados Unidos y con su regulador de las telecomunicaciones, la FCC, para atender diversos temas en materia de telecomunicaciones, de interés para ambos países.

Por mandato de la Ley Federal de Competencia Económica y de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, el Instituto ha brindado opiniones (ver el Apéndice) sobre proyectos de ley y normas con el propósito de evitar que puedan interferir con la competencia económica, si bien estas opiniones no son vinculantes.

IV. PRIORIZAR LA ABOGACÍA DE LA COMPETENCIA

¿Por qué debe priorizarse la abogacía de la competencia?

Las reformas de mercado realizadas en economías emergentes han generado una redefinición de las reglas que enmarcan la actividad económica. El diálogo oportuno entre la autoridad de competencia y otros organismos a cargo de la definición de las nuevas reglas puede contribuir a normas que privilegien la competencia como elemento fundamental.

El cumplimiento de las leyes de competencia, particularmente en las telecomunicaciones, requiere el análisis de casos complejos que una autoridad de competencia con poca experiencia, aunado a tribunales judiciales también con escasa experiencia en estos casos, encuentran difíciles de discernir.

La abogacía de la competencia resulta esencial porque contribuye a que los reguladores, los legisladores, las empresas y el público en general, comprendan que los mercados competitivos representan la forma más efectiva de elevar la calidad de los bienes y servicios a los precios más bajos.

La abogacía y el cumplimiento de las leyes de competencia se refuerzan mutuamente. La abogacía se beneficia de la amenaza creíble de aplicar la ley, logrando que más agentes se interesen en conocer la política de competencia, y el cumplimiento de la ley mejora al hacerse conscientes los agentes económicos que la competencia es importante y genera beneficios, así como que tienen que acotar su comportamiento a la ley para evitar sanciones.

V. ABOGACÍA DE LA COMPETENCIA Y REGULACIÓN: OCDE Y RICE

La OCDE ha publicado tres volúmenes con el nombre de Herramientas para Evaluar la Competencia (*Competition Assessment Toolkit*, ver OECD 2015, Vols. 1-3), y la RICE las Prácticas Recomendadas para Evaluar la Competencia (*Recommended Practices on Competition Assessment*, ver ICN 2016).

Estas dos herramientas contienen un conjunto de principios para lograr una regulación pro competitiva, principios que deben ser atendidos al realizar actividades de abogacía. Estos principios pueden guiar la abogacía enfocada a las autoridades y los legisladores para que, al proponer medidas o leyes se minimicen cualesquier efectos negativos no previstos que restrinjan la competencia.

Aquella regulación que afecte los precios, la producción o la calidad de los productos, debe limitarse a condiciones bajo las cuales las fuerzas del mercado no puedan lograr los efectos deseados sobre estas variables.

Las medidas de política pública no deben establecerse para alcanzar objetivos tales como asegurar que las empresas obtengan un cierto nivel de ingresos o que los consumidores puedan adquirir los productos a precios artificialmente o insosteniblemente bajos (controles de precios). Las fuerzas del mercado son usualmente la mejor manera de proveer los bienes y servicios y deben ajustarse únicamente en circunstancias excepcionales, cuando exista evidencia documentada de que la competencia sería contraproducente para lograr los objetivos de política.

La regulación debe basarse en la mejor evidencia disponible. La experiencia de la industria puede ser útil para enmarcar los temas relevantes de la regulación, pero solamente la evidencia empírica puede medir objetivamente lo que ocurre a los diferentes agentes económicos de una industria y, en particular, lo que afecta a los consumidores. Los reguladores deben recabar y mantener información sobre el funcionamiento de los mercados para asegurar que esté disponible la mejor evidencia posible para evaluar las medidas de política.

La regulación debe ser la mínima posible para alcanzar los objetivos deseados. Debe centrarse en preservar la mayor competencia posible en el mercado, con la menor interferencia. La regulación que abarca demasiado puede tener efectos negativos y resultados inesperados sobre la industria. Una regulación mínima permite que los objetivos de política se cumplan y provee el máximo alcance para las fuerzas del mercado en mercados regulados.

La regulación debe revisarse con regularidad para reflejar las condiciones del mercado. La economía de un país cambia continuamente y los modelos de negocio disruptivos y el avance tecnológico generan transformaciones importantes que pueden redefinir la experiencia de los consumidores, particularmente en las telecomunicaciones. Es importante que la regulación se mantenga lo más cercanamente posible a este ritmo. De otra forma existe el riesgo de que haya regulaciones que se deterioren con el paso del tiempo y que afecten negativamente las nuevas formas de hacer negocios.

Lo que ocurrió en Canadá a principios de 2014 ilustra el papel de la abogacía de la competencia en las telecomunicaciones. El regulador de telecomunicaciones de Canadá (CRTC) realizó una revisión de su política sobre telecomunicaciones móviles en ese país. Como parte del debate y ejerciendo sus funciones de abogacía, el CBC (*Competition Bureau of Canada*) proveyó evidencia empírica para respaldar opiniones acerca del rol de la regulación y la competencia en este sector de la economía canadiense. Esto contribuyó a que la CRTC pudiera decidir con mejores bases sobre el marco regulatorio actual, procurando no interferir con la competencia económica.

VI. ENCUESTAS SOBRE LA POLÍTICA DE COMPETENCIA DE LA COMISIÓN EUROPEA

Las encuestas las realizaron conjuntamente RICE y el Banco Mundial. Una en 2010 y la otra en 2014. En 2010 se entrevistaron a 113 y en 2014 a 120 individuos que forman parte de organizaciones relacionadas con la política de competencia (*stakeholders*) de la Unión Europea. Los entrevistados contestaron preguntas sobre como perciben el desempeño de la Comisión Europea en cuatro grandes temas:

1. Solidez del análisis legal y económico.
2. Transparencia y equidad procesal.
3. Efectividad económica.
4. Comunicación y promoción de la cultura de la competencia.

Los resultados se presentan por el tipo de organización que representan los 120 o 113 individuos considerados, así como en general. Los distintos tipos de organización son: despachos de abogados, consultores económicos, asociaciones de negocios o de consumidores, empresas privadas, autoridades nacionales de competencia y ministerios de gobierno.

En algunos casos, las respuestas se agruparon en siete categorías. La categoría 1 representa el valor más bajo otorgado al atributo y la categoría 7 el valor más elevado. Por ejemplo, si la pregunta se refiere a calidad, el número 1 significa la peor calidad y el 7 la más alta calidad.

Para ilustrar como respondieron los encuestados, se realizaron gráficas que reportan la frecuencia relativa de cada una de las 7 respuestas posibles en el eje vertical, y tales respuestas en el eje horizontal.

Con respecto al punto número 1, solidez del análisis legal y económico, las Gráficas 17 y 18 muestran que las respuestas tienden a ser superiores a cuatro. En el análisis legal (Gráfica 17) el 74 por ciento de los encuestados en 2010 y el 83 por ciento en 2014 señalaron respuestas aprobatorias, mayores a cuatro. En una prueba de diferencia de medias de Welch⁸ se observa que la media de 2014 es estadísticamente mayor a la de 2010 (5.35 vs 5.09) considerando un intervalo de confianza del 95 por ciento (que se aplicó en la mayoría de las pruebas a menos que se aclare que no).

⁸ Esta prueba reconoce que el tamaño de las muestras es distinto y que las varianzas respectivas son también diferentes.

En su apreciación sobre la calidad del análisis económico (Gráfica 18) los encuestados no variaron su percepción entre 2010 y 2014. En ambos años el 70 por ciento de ellos le otorgaron una calificación superior a cuatro. La prueba de Welch reporta que la media es estadísticamente la misma en ambos años (4.915 vs 4.909).

En cuanto a proporcionar información oportuna (Gráfica 19), un tema de transparencia, el 53.7 por ciento de los entrevistados consideraba que merecía una calificación superior a cuatro en 2010, mientras que en 2014 ese porcentaje subió a 67.3. La prueba de Welch indica que la media de 2014 es mayor a la de 2010 con un nivel de confianza del 90 por ciento.

Con respecto a consultar a las partes interesadas sobre nuevas reglas (Gráfica 20), el 72 por ciento en 2010 y el 84 por ciento en 2014 le atribuyeron calificaciones mayores a cuatro. La prueba de Welch reporta que, con un nivel de confianza del 90 por ciento, la media de 2014 es estadísticamente mayor que la de 2010 (5.47 vs 5.18).

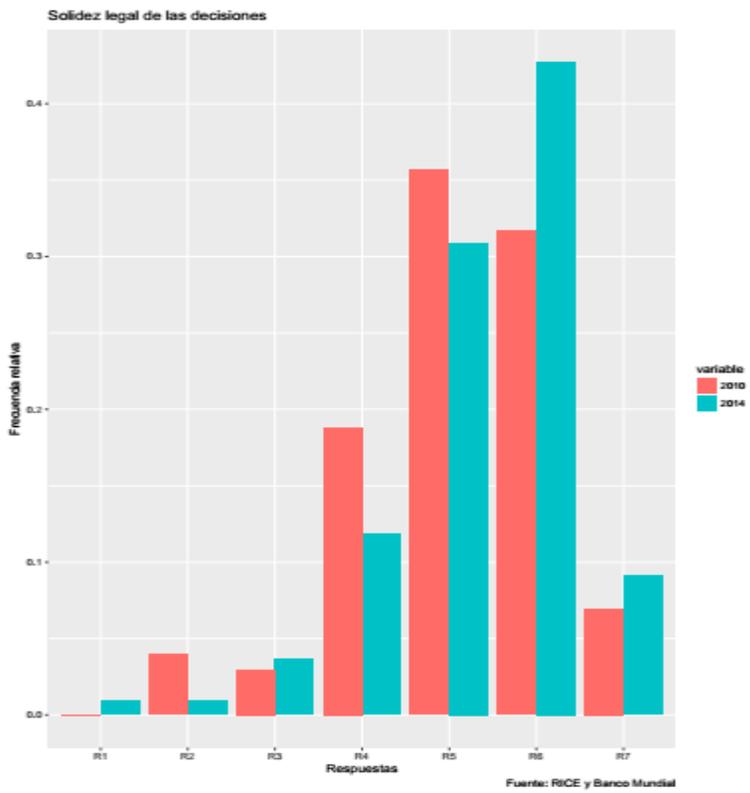
Respecto a decidir oportunamente (Gráfica 21), 37.9 por ciento de los encuestados en 2010 y 43.9 en 2014 le otorgan una calificación mayor a cuatro. La prueba de Welch indica que los medias son iguales estadísticamente.

En cuanto al impacto en los mercados (Gráfica 22), un tema de efectividad económica, el 64.5 por ciento en 2010 y el 69 en 2014 le otorgaron una calificación mayor a cuatro. La prueba de Welch reporta que ambas medias son iguales estadísticamente.

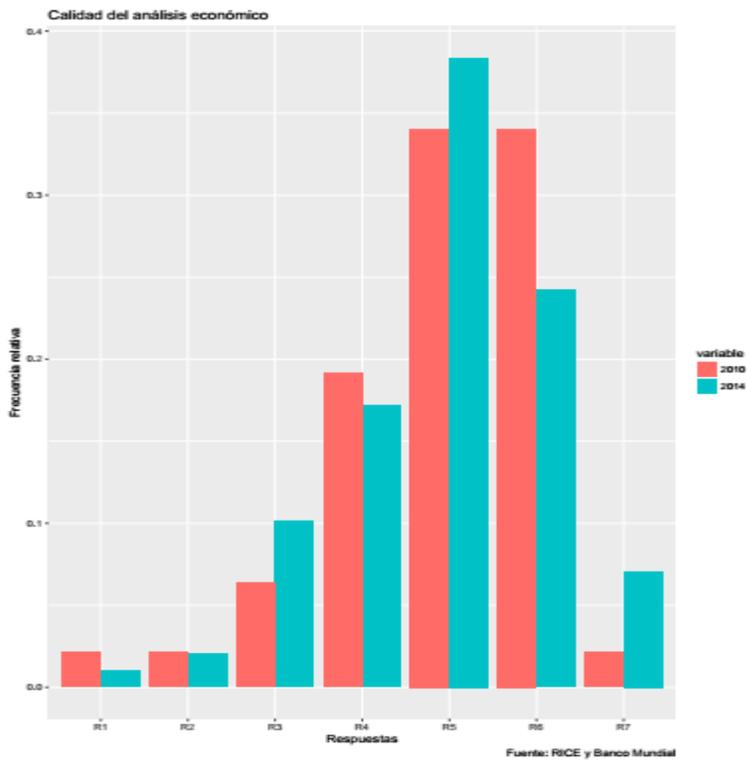
En conocimiento del mercado (Gráfica 23), el 65 por ciento en 2010 y el 66.6 en 2014 le otorgan a la Comisión Europea una calificación superior a cuatro. La prueba de Welch reporta que ambas medias son iguales estadísticamente.

Finalmente, en la promoción de la cultura de la competencia (Gráfica 24), el tema más directamente relacionado con abogacía de la competencia, el 66 por ciento en 2010 y el 66.3 en 2014 consideran que la Comisión Europea promueve adecuadamente (con calificación mayor a cuatro) la cultura de la competencia. La prueba de Welch no detecta diferencia estadística entre las medias de 2010 y 2014.

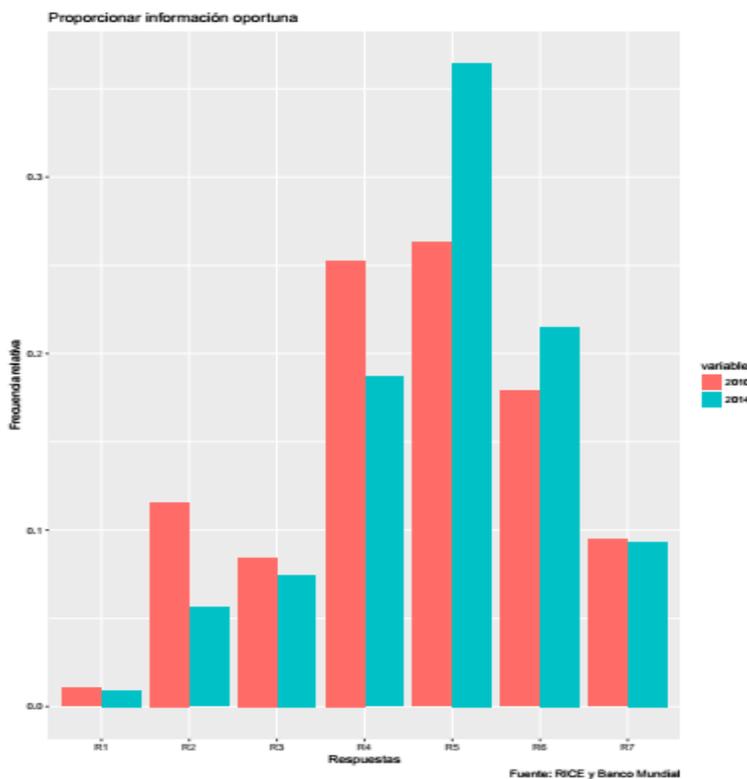
Gráfica 17



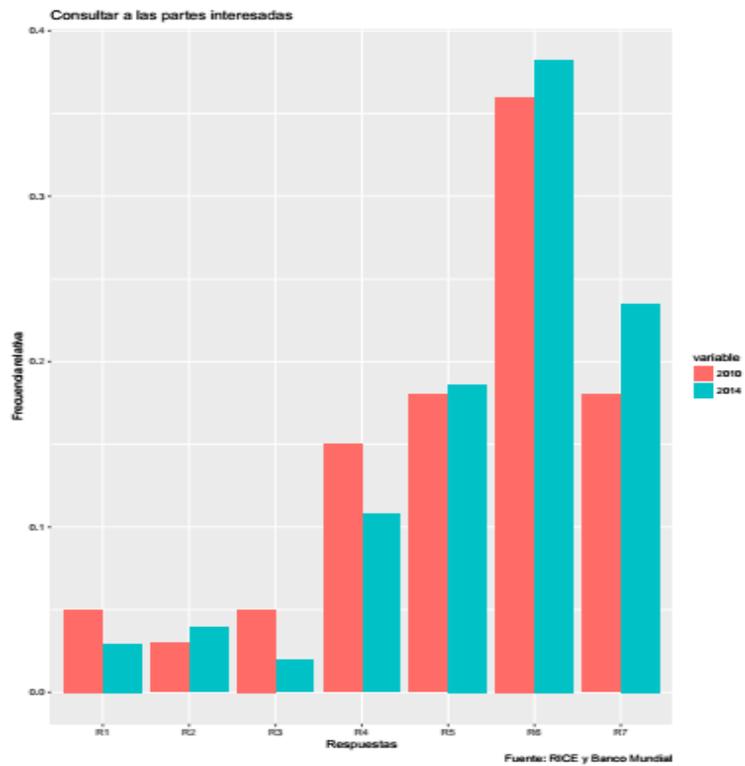
Gráfica 18



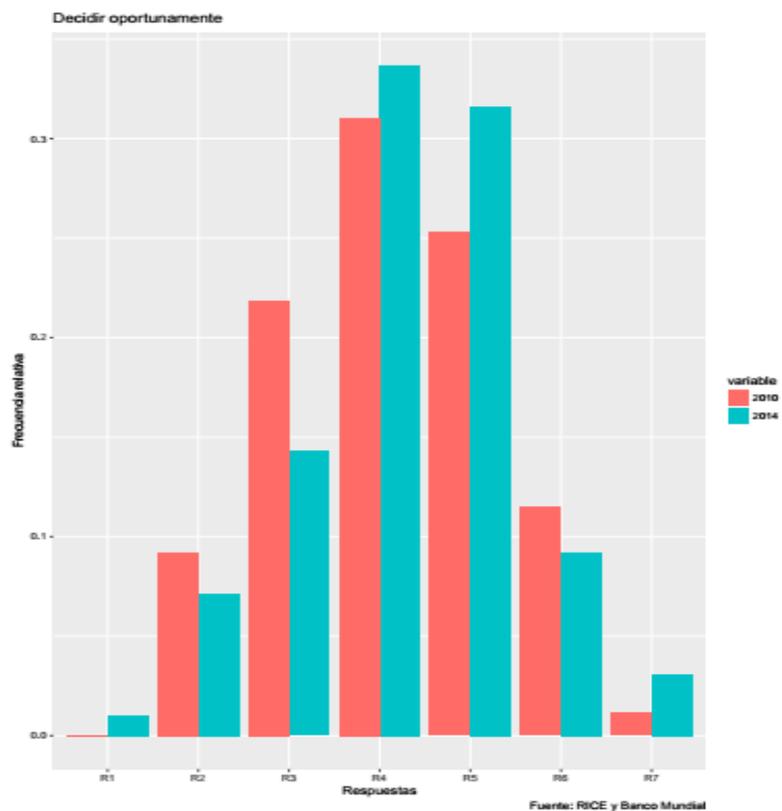
Gráfica 19



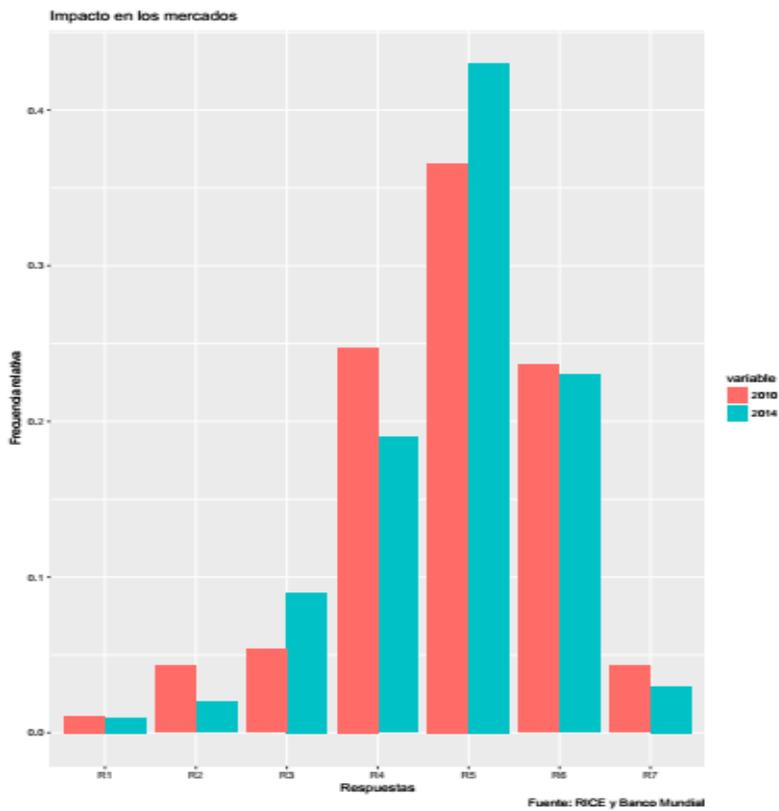
Gráfica 20



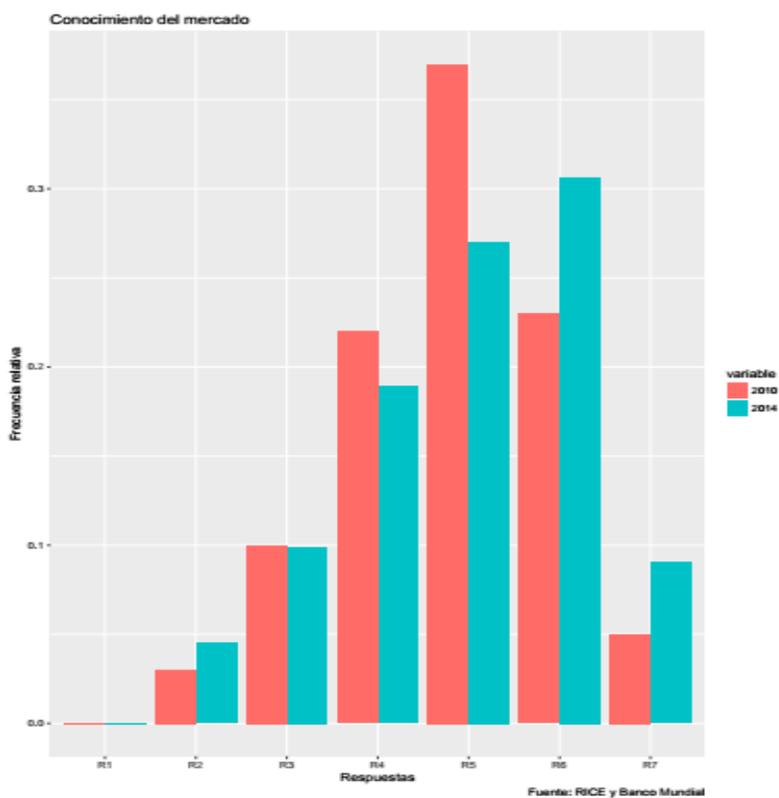
Gráfica 21



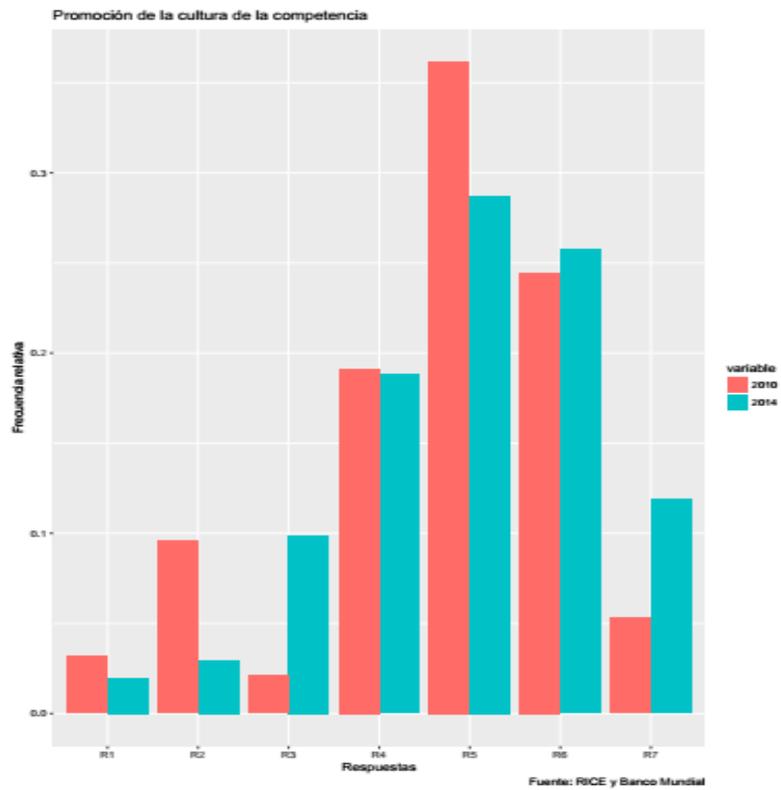
Gráfica 22



Gráfica 23



Gráfica 24



Para este trabajo interesa en particular el punto 4, que se refiere a abogacía de la competencia. Los temas que se preguntaron de este punto son tres :

- 4.1 Claridad y comprensibilidad de las comunicaciones externas.
- 4.2 Elección de comunicación y canales de medios.
- 4.3 Promoción de la cultura de la competencia y convergencia de políticas a nivel internacional.

En los temas 4.1 y 4.2 no se utilizaron valores numéricos para categorizar las respuestas, solamente se reportaron algunas de éstas que ilustran las más comunes. Se mencionarán las correspondientes a la pregunta 4.3 en lo que se refiere a promoción de la cultura de la competencia, una tarea central de abogacía, ya que en este caso se categorizaron las respuestas entre 1 y 7. 101 de los 120 participantes en 2014, y 94 de 113 en 2010, respondieron sobre qué tan bien consideran que la Comisión Europea lleva a cabo la promoción de la cultura de la competencia.

El Cuadro 2 resume la información respecto a la actuación de la Comisión Europea en materia de promoción de la cultura de la competencia. Se observa que los abogados registran una mejoría ligera en su apreciación de la cultura de la competencia de la Comisión Europea de 2010 a 2014, mientras que las ANC (Autoridades Nacionales de Competencia) reportan una mejoría sustantiva en 2014. Las empresas registran un ligero deterioro en su calificación de 2014 con relación a 2010, en tanto que las asociaciones de empresas o consumidores muestran un claro deterioro.

Finalmente, las consultorías económicas y los ministerios de gobierno consideran que hubo una mejoría significativa en la promoción de la cultura de la competencia de la Comisión Europea entre 2010 y 2014.

En general, considerando la media del total se observa una mejoría (4.3 por ciento) en la percepción entre 2010 y 2014.

Cuadro 2. Promoción de la cultura de competencia de la Comisión Europea en 2010 y 2014 según el tipo de organización

Tipo de organización	Media 2010	Media 2014	Mediana 2010	Mediana 2014
Abogados	4.9	5.0	5.0	5.0
ANC	4.9	5.7	5.0	6.0
Empresas	4.3	4.2	4.0	4.0
Asociaciones de consumidores o empresas	4.9	4.1	5.5	4.5
Consultorías económicas	4.5	5.3	5.0	5.5
Ministerios de gobierno	5.0	6.0	5.0	6.0
Total	4.7	4.9	5.0	5.0

Fuente: cálculos propios con información del Banco Mundial y la Red Internacional de Competencia Económica.

Se realizaron además pruebas de Welch de diferencias de medias y se encontró que, con un nivel de confianza de 95 por ciento, solamente las medias correspondientes a las autoridades nacionales de competencia y los ministerios de gobierno son estadísticamente mayores en 2014 con respecto a 2010, con un nivel de confianza del 95 por ciento. También se encontró que ninguna de las medias de 2010, comparando cada grupo, es mayor, estadísticamente, que las de 2014.

VII. COMENTARIOS FINALES

La abogacía de la competencia en general, y en las telecomunicaciones en particular, se refuerzan mutuamente con las leyes y preceptos que deben ejercer las autoridades de competencia, para procurar que la libre competencia y concurrencia representen la norma en el funcionamiento de los mercados.

En este trabajo se ha realizado una revisión de la literatura sobre el tema, tratando de aportar elementos de análisis que pueden ser útiles para valorar la importancia que tiene la abogacía de la competencia. Se encontró, con dos encuestas a las partes interesadas sobre la política de competencia de la Comisión Europea, reforzadas por menciones en la literatura económica de otros países, que en general la política de competencia y en particular la abogacía de la competencia, son positivamente valoradas por los agentes económicos que se involucran en ella.

No extraña que la mejor valoración la tengan las propias autoridades de competencia y los ministerios del gobierno, pero también es cierto que entre los demás agentes económicos existe una valoración positiva de la política de competencia y la abogacía de la competencia.

Analizando la evidencia empírica con base en una muestra de 136 países y con datos del Foro Económico Mundial, la ONU y el FMI, utilizando regresiones lineales y no lineales de mínimos cuadrados ordinarios, se obtuvo un resultado importante. Entre mayores sean los valores de los índices que el Foro Económico Mundial considera representan el grado de

desarrollo de la competencia y de la política de competencia, mayor es el nivel de desarrollo de los países.

Se analizó la correlación entre el nivel del PIB per cápita o del índice de desarrollo humano de la ONU, como variables dependientes, y cómo perciben los individuos encuestados de los 136 países la competencia y la política de competencia, expresadas en cuatro índices, como variables explicativas. Es conveniente destacar el hecho de que la política de competencia y la competencia tienen no solamente un efecto positivo sino también significativo, estadísticamente, sobre el desarrollo de los países.

Es importante mencionar que en la legislación de competencia de muchos países, incluyendo México, se menciona que las autoridades de competencia deben proporcionar sus opiniones sobre proyectos de ley que pueden afectar la competencia económica, si bien usualmente no son vinculantes. Es por ello importante que las autoridades de competencia se involucren más con autoridades no solamente federales sino también estatales y municipales, para enfatizarles por qué la competencia es fundamental para la actividad económica, por lo que debe procurarse que la regulación y las normas legales no promuevan prácticas anticompetitivas.

Asimismo, la política de competencia necesita que la sociedad esté cada vez más informada sobre por qué es conveniente la competencia. Es fundamental que las autoridades de competencia se acerquen al público y le expliquen las ventajas de la competencia económica, para que al apreciar mejor su importancia el propio público se erija en defensor que vele por la política de competencia. Esta tarea de abogacía es central para esta política.

APÉNDICE: LEGISLACIÓN MEXICANA DE ABOGACÍA DE LA COMPETENCIA EN LAS TELECOMUNICACIONES

Ley Federal de Competencia Económica

Artículo 12 Fracción IV. Establecer acuerdos y convenios de coordinación con las Autoridades Públicas para el combate y prevención de monopolios, prácticas monopólicas, concentraciones ilícitas, barreras a la libre competencia y la competencia económica y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados;

Artículo 12 Fracción XII. Emitir opinión cuando lo considere pertinente, o a solicitud del Ejecutivo Federal, por sí o por conducto de la Secretaría, o a petición de parte, respecto de los ajustes a programas y políticas llevados a cabo por Autoridades Públicas, cuando éstos puedan tener efectos contrarios al proceso de libre competencia y competencia económica de conformidad con las disposiciones legales aplicables, sin que estas opiniones tengan efectos vinculantes. Las opiniones citadas deberán publicarse;

Artículo 12 Fracción XIII. Emitir opinión cuando lo considere pertinente, o a solicitud del Ejecutivo Federal, por sí o por conducto de la Secretaría, o a petición de parte, respecto de los anteproyectos de disposiciones, reglas, acuerdos, circulares y demás actos administrativos de carácter general que pretendan emitir Autoridades Públicas, cuando puedan tener efectos contrarios al proceso de libre competencia y competencia económica de conformidad con las disposiciones legales aplicables, sin que estas opiniones tengan efectos vinculantes. Las opiniones citadas deberán publicarse;

Artículo 12 Fracción XIV. Emitir opinión cuando lo considere pertinente, o a solicitud del Ejecutivo Federal, por sí o por conducto de la Secretaría, de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o a petición de parte, sobre iniciativas de leyes y anteproyectos de reglamentos y decretos en lo tocante a los aspectos de libre competencia y competencia económica, sin que estas opiniones tengan efectos vinculantes. Las opiniones citadas deberán publicarse;

Artículo 12 Fracción XV. Emitir opinión cuando lo considere pertinente, o a solicitud del Ejecutivo Federal, por sí o por conducto de la Secretaría, o de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, respecto de leyes, reglamentos, acuerdos, circulares y actos administrativos de carácter general en materia de libre competencia y competencia económica, sin que estas opiniones tengan efectos vinculantes. Las opiniones citadas deberán publicarse;

Artículo 12 Fracción XVI. Resolver sobre las solicitudes de opinión formal, y emitir orientaciones generales en materia de libre competencia y competencia económica que le sean formuladas de conformidad con los artículos 104 a 110 de esta Ley;

Artículo 12 Fracción XVIII. Opinar cuando lo considere pertinente, o a solicitud del Ejecutivo Federal, por sí o por conducto de la Secretaría, o de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión sobre asuntos en materia de libre competencia y competencia económica en la celebración de tratados internacionales, en términos de lo dispuesto en la ley de la materia;

Artículo 12 Fracción XIX. Opinar sobre la incorporación de medidas protectoras y promotoras en materia de libre competencia y competencia económica en los procesos de desincorporación de entidades y activos públicos, así como en los procedimientos de licitaciones, asignación, concesiones, permisos, licencias o figuras análogas que realicen las Autoridades Públicas, cuando así lo determinen otras leyes o el Ejecutivo Federal mediante acuerdos o decretos;

Artículo 12 Fracción XX. Promover, en coordinación con las Autoridades Públicas, que sus actos administrativos observen los principios de libre concurrencia y competencia económica;

Artículo 12 Fracción XXI. Promover el estudio, la divulgación y la aplicación de los principios de libre concurrencia y competencia económica, así como participar en los foros y organismos nacionales e internacionales que tengan ese fin;

Artículo 110. Sin perjuicio del procedimiento para la emisión de opiniones formales, la Comisión deberá ofrecer orientación general a cualquier persona física o moral, así como a cualquier Autoridad Pública, en relación con la aplicación de esta ley, en los términos señalados en las Disposiciones Regulatorias;

Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión

Artículo 267 Sección XX. Aquellas medidas adicionales que a juicio del Instituto sean necesarias para prevenir prácticas monopólicas o promover la competencia;

Artículo 278. Las medidas de fomento a la competencia en televisión, radio, telefonía y servicios de datos deberán aplicarse en todos los segmentos de forma que se garantice en su conjunto la competencia efectiva en la radiodifusión y telecomunicaciones;

REFERENCIAS

- Abbot, A. (2016) *Competition Policy for a New Administration*. www.heritage.org/economic-and-property-rights/commentary/competition-policy-new-administration. Consultado el 12 de abril de 2018.
- Abbot, A. (2016) *ICN Advocacy Workshop a Success*. www.heritage.org/economic-and-property-rights/commentary/icn-advocacy-workshop-success. Consultado el 25 de abril de 2018.
- APEC (2012) *Measures of Competition Development in APEC. Final Report*.
- APEC (2014) *Economic Policy Report: Good Regulatory Practices*.
- Clark, J. (2005). Competition Advocacy: Challenges for Developing Countries. *OECD Journal: Competition Law and Policy*. Vol. 6/4. <http://dx.doi.org/10.1787/clp-v6-art10-en>.
- Competition Bureau of Canada (2016). www.competitionbureau.gc.ca/eic/site/cb-bc.nsf/eng/04141.html. Consultado el 3 de abril de 2018.
- Cooper, J. C., Pautler, P. A. y Zywicki, T. (2005) Theory and Practice of Competition Advocacy at the FTC. *Antitrust Law Journal*, vol. 72, No.3, pp. 1091-1112.
- Cowan, S. (2001) Regulatory Reform: Lessons from the UK. *TIPS Forum: New Directions in the South African Economy*.
- Department of Justice of the United States (2017) *Competition Advocacy Update*.
- Department of Justice of the United States (2013) *Competition Advocacy Update*.
- Goodwin, T. & M. Martínez (2015). How advocacy strategies can help boost competition and transform markets. <http://blogs.worldbank.org/psd/how-advocacy-strategies-can-help-boost-competition-and-transform-markets>. Consultado el 3 de mayo de 2018.
- International Competition Network (ICN) y World Bank (2016) *Transforming markets through competition: New developments and recent trends in competition advocacy*.
- ICN (2016) *Market Studies Practice Handbook*.
- ICN (2016) *Recommended Practices on Competition Assessment*.
- ICN (2014) *Competition Advocacy in Regulated Sectors: Examples of Success*.
- ICN (2014) *DG Competition Stakeholder Survey, Aggregate Report*.
- ICN (2010) *DG Competition Stakeholder Survey, Aggregate Report*.
- ICN Advocacy Working Group (2002). *Advocacy and Competition Policy*.
- International Monetary Fund (2018) *World Economic Outlook Database*.
- Instituto Federal de Telecomunicaciones (2013-2017) *Informes Trimestrales*, varios números.
- Ley Federal de Competencia Económica de México (2014).
- Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión de México (2013).
- OECD (2015) *Competition Assessment Toolkit: Vol. 1 Principles*.
- OECD (2015) *Competition Assessment Toolkit: Vol. 2 Guidance*.
- OECD (2015) *Competition Assessment Toolkit: Vol. 3 Operational Manual*.

OFCOM (2016) *Making communications work for everyone.*

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2017) *Informe sobre Desarrollo Humano 2016.*

WEF (2018) *Global Competitiveness Report 2017-2018.*

World Bank (2002) *Building Institutions for Markets.* World Development Report 2002.