



INSTITUTO FEDERAL DE  
TELECOMUNICACIONES



Memorias del 9º Foro Internacional

# Retos de la Competencia en el Entorno Digital

## Memorias del 9º Foro Internacional Retos de la Competencia en el Entorno Digital

### Índice

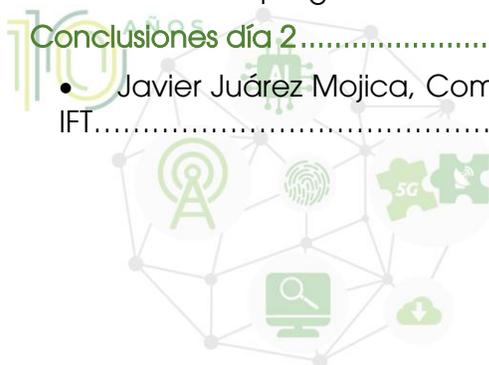
Contexto .....	4
Objetivo .....	4
Programa del Foro .....	4
• 14 de noviembre de 2023.....	4
• 16 de noviembre de 2023.....	6
Desarrollo del Foro .....	8
Palabras de apertura.....	8
• Sóstenes Díaz González, Comisionado del IFT .....	9
• Andrea Marván Salties, Comisionada Presidente, COFECE .....	12
• Canek Ramírez Devars, Coordinador de los servicios de cómputo, El Colegio de México .....	15
• Silvia Elena Giorguli Saucedo, Presidenta, El Colegio de México.....	17
• Rodrigo Luchinsky, Presidente de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (CNDC), Argentina.....	19
• María del Socorro Pimienta Corbacho, Superintendente de Industria y Comercio, Colombia .....	21
Conferencia Magistral 1. “A 10 años de la Reforma de Telecomunicaciones. Evolución del sector desde la publicación del Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en México” .....	25
• Alejandro Castañeda Sabido, Profesor investigador, El Colegio de México	26
• Alexia González Fanfalone, Analista en Política de Telecomunicaciones, OCDE.....	27
• Sesión de preguntas Conferencia Magistral 1.....	32
Mesa 1. “Los retos para mantener y expandir el acceso de los servicios de telecomunicaciones en el entorno digital” .....	38
• Arturo Robles Rovalo, Comisionado del IFT.....	39
• Abel Mauro Hibert Sánchez, Vicepresidente Adjunto de Asuntos Públicos, AT&T México .....	43



• Pau Castells, Director de Análisis Económico, GSMA .....	46
• Janice Hauge, Profesora, Universidad del Norte de Texas.....	52
• Sonia Agnese, Analista Senior de América Latina, OMDIA .....	58
• Sesión de preguntas Mesa 1 .....	70
<b>Mesa 2. “Avances en el análisis de competencia económica en el entorno digital”</b> .....	<b>76</b>
• Ramiro Camacho Castillo, Comisionado IFT .....	77
• Mario Germán Fromow Rangel, Miembro del VII Consejo Consultivo del IFT .....	79
• Juan Manuel Hernández Pérez, Director General de Concentraciones y Concesiones, IFT .....	82
• Carolina Limbatto, Jefa de Cullen International para América Latina.....	87
<b>Conclusiones día 1 .....</b>	<b>99</b>
• Adriana Gama Velázquez, Coordinadora Académica, El Colegio de México.....	100
• Luis Fernando Borjón Figueroa, Senior Advisor en Access .....	103
<b>Conferencia Magistral 2. “Investigaciones de mercado y las plataformas digitales”</b> .....	<b>106</b>
• Rebeca Escobar Briones, Titular del Centro de Estudios, IFT.....	106
• Alexandre de Streeel, Director Académico en el Centro de Regulación de Europa (CERRE), Universidad de Namur.....	108
<b>Mesa 3. “Desafíos y respuestas de las autoridades de competencia frente a la era digital” .....</b>	<b>117</b>
• Adriana Sofía Labardini Inzunza, Abogada en Law, Technology & Development ICT.....	118
• Cani Fernández Vicién, Presidenta de la CNMC, España.....	120
• Ernesto Piedras Feria, CEO & Director General CIU.....	126
• Natalia Moreno Belloso, Investigadora, Instituto Universitario Europeo....	130
• Ali Bernard Haddou Ruíz, Socio de Agon y miembro del VII Consejo Consultivo del IFT .....	136
• Sesión de preguntas Mesa 3 .....	141
<b>Mesa 4. “Retos y límites de la política de competencia y la regulación en la era de la inteligencia artificial” .....</b>	<b>146</b>
• Paola Cicero Arenas, Directora General Oficina de Presidencia, IFT .....	147



- Gabriela Ramos, Subdirectora General de Ciencias Sociales y Humanas, UNESCO..... 149
- Ariel Ezrachi, Profesor, Universidad de Oxford ..... 153
- María Elena Estavillo Flores, Directora General de Centro i ..... 159
- Josefina Román Vergara, Comisionada del INAI..... 164
- Alejandra Lagunes Soto Ruiz, Senadora ..... 169
- Mesa 5. "Colaboración institucional" ..... 174**
- Miguel Flores Bernés, Abogado del despacho Greenberg Traurig, LLP... 175
- Ramesh Nagarajan, Asesor Legal de la Oficina de la Presidencia, FCC. 177
- Lucía Ojeda Cárdenas, Socia de SAI Derecho y Economía..... 182
- Viviana Blanco Barboza, Comisionada de COPROCOM, Costa Rica..... 188
- José Manuel Haro Zepeda, Titular de la Autoridad Investigadora, COFECE 193
- Claudia Lelo de Larrea Mancera, Directora General de Procedimientos de Competencia, IFT ..... 197
- Sesión de preguntas Mesa 5 ..... 202
- Conclusiones día 2 ..... 206**
- Javier Juárez Mojica, Comisionado Presidente en Suplencia por Ausencia, IFT.....206



## Contexto

A nivel internacional, el Instituto llega a su décimo aniversario en un contexto único y desafiante, se están suscitando diversas investigaciones y estableciendo nuevas regulaciones para atender diversas preocupaciones en torno a las grandes plataformas digitales y al surgimiento de nuevos modelos de negocio en el sector telecomunicaciones y radiodifusión. Lo anterior, aunado al dinamismo de la economía digital hace necesario continuar con la discusión respecto a los aspectos más relevantes que enfrentan los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión en materia de competencia económica y regulación en el entorno digital del cual se puedan desprender recomendaciones para México.

## Objetivo

Reunir altas autoridades y referentes del sector, académicas y académicos destacados en la materia, legisladoras(es) de México, Estados Unidos, la Unión Europea, entre otros países y regiones, así como personalidades de organismos internacionales como la OCDE y la UNESCO con el fin de analizar los avances, las oportunidades y retos presentes y futuros que enfrenta el Instituto como autoridad de competencia y regulatoria; asimismo, discutir cómo abordar las principales preocupaciones que genera el poder de mercado de las grandes plataformas digitales en materia de competencia económica y regulación, para así desprender mejores prácticas y recomendaciones para México.

## Programa del Foro

- 14 de noviembre de 2023

14 de noviembre de 2023	
Sesión y horario	Programa
Bienvenida 9:00-9:20	<p><b>Palabras de apertura</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Sóstenes Díaz González</b>, Comisionado del IFT.</li> <li>▪ <b>Silvia Elena Giorguli Saucedo</b>, Presidenta, El Colegio de México y <b>Canek Ramírez Devars</b>, Coordinador de los servicios de cómputo, El Colegio de México.</li> <li>▪ <b>Andrea Marván Saltiel</b>, Comisionada Presidente, COFECE.</li> <li>▪ <b>Rodrigo Luchinsky</b>, Presidente de la CNDC, Argentina.</li> <li>▪ <b>María del Socorro Pimienta Corbacho</b>, Superintendente de Industria y Comercio, Colombia.</li> </ul>



14 de noviembre de 2023	
Conferencia Magistral 1 9:20-9:50	<p>A 10 años de la Reforma de Telecomunicaciones. Evolución del sector desde la publicación del Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en México</p> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ <b>Alexia González Fanfalone.</b> Analista en Política de Telecomunicaciones, OCDE.</li></ul> <p>Acompaña: <b>Alejandro Castañeda Sabido.</b> Profesor investigador, El Colegio de México.</p>
Receso Café, 9:50-10:20	
Mesa 1 10:20-11:40	<p>Los retos para mantener y expandir el acceso de los servicios de telecomunicaciones en el entorno digital</p> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ <b>Janice Hauge.</b> Profesora, Universidad del Norte de Texas.</li><li>▪ <b>Abel Mauro Hibert Sánchez.</b> Vicepresidente Adjunto de Asuntos Públicos, AT&amp;T México.</li><li>▪ <b>Sonia Agnese.</b> Analista Senior de América Latina, OMDIA.</li><li>▪ <b>Pau Castells.</b> Director de Análisis Económico, GSMA.</li></ul> <p>Modera: <b>Arturo Robles Rovalo.</b> Comisionado del IFT.</p>
Mesa 2 11:40-13:00	<p>Avances en el análisis de competencia económica en el entorno digital</p> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ <b>Mario Germán Fromow Rangel.</b> Miembro del VII Consejo Consultivo del IFT.</li><li>▪ <b>Juan Manuel Hernández Pérez.</b> Director General de Concentraciones y Concesiones, IFT.</li><li>▪ <b>Mony de Swaan Addati.</b> Director Ejecutivo de AMOMVAC.</li><li>▪ <b>Carolina Limbatto.</b> Jefa de Cullen International para América Latina.</li><li>▪ <b>Guillermo Franco.</b> Director de Multimedia Television.</li></ul> <p>Modera: <b>Ramiro Camacho Castillo.</b> Comisionado del IFT.</p>
Conclusión día 1 13:00-13:15	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ <b>Adriana Gama Velázquez.</b> Coordinadora Académica, El Colegio de México</li><li>▪ <b>Luis Fernando Borjón Figueroa.</b> Senior Advisor en Access Partnership.</li></ul>

• 16 de noviembre de 2023

16 de noviembre de 2023	
Sesión y horario	Programa
Conferencia Magistral 2 9:00-9:30	<p><b>Investigaciones de Mercado y las Plataformas Digitales</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Alexandre de Streel.</b> Director Académico en el Centro de Regulación de Europa (CERRE), Universidad de Namur.</li> </ul> <p><b>Acompaña:</b> Rebeca Escobar Briones. Titular del Centro de Estudios, IFT.</p>
Mesa 3 9:30-10:50	<p><b>Desafíos y respuestas de las autoridades de competencia frente a la era digital</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Cani Fernández Vicién.</b> Presidenta de la CNMC, España.</li> <li>▪ <b>Ernesto Piedras Feria.</b> CEO &amp; Director General CIU.</li> <li>▪ <b>Natalia Moreno Beloso.</b> Investigadora, Instituto Universitario Europeo.</li> <li>▪ <b>Ali Bernard Haddou Ruíz.</b> Socio de Agon y Miembro del VII Consejo Consultivo del IFT.</li> </ul> <p><b>Modera:</b> Adriana Labardini Inzunza. Abogada en Law, Technology &amp; Development ICT.</p>
Receso Café, 10:50-11:10	
Mesa 4 11:10-12:10	<p><b>Retos y límites de la política de competencia y la regulación en la era de la inteligencia artificial</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Gabriela Ramos.</b> Subdirectora General de Ciencias Sociales y Humanas, UNESCO.</li> <li>▪ <b>Josefina Román Vergara.</b> Comisionada del INAI.</li> <li>▪ <b>Alejandra Lagunes Soto Ruíz.</b> Senadora.</li> <li>▪ <b>María Elena Estavillo Flores.</b> Directora General de Centro i.</li> <li>▪ <b>Ariel Ezrachi.</b> Profesor, Universidad de Oxford.</li> </ul> <p><b>Modera:</b> Paola Cicero Arenas. Directora General Oficina de Presidencia, IFT.</p>
Mesa 5 12:10-13:30	<b>Colaboración Institucional</b>



16 de noviembre de 2023	
	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ <b>Lucía Ojeda Cárdenas.</b> Socia de SAI Derecho y Economía.</li><li>▪ <b>Viviana Blanco Barboza.</b> Comisionada de COPROCOM, Costa Rica.</li><li>▪ <b>Ramesh Nagarajan,</b> Asesor Legal de la Oficina de la Presidencia, FCC.</li><li>▪ <b>José Manuel Haro Zepeda.</b> Titular de la Autoridad Investigadora, COFECE.</li><li>▪ <b>Claudia Lelo de Larrea Mancera.</b> Directora General de Procedimientos de Competencia, IFT.</li></ul> <p><b>Modera: Miguel Flores Bernés.</b> Abogado del despacho Greenberg Traurig, LLP.</p>
Conclusión 13:30-13:45	<p><b>Visión prospectiva de la competencia en México</b></p> <p><b>Javier Juárez Mojica.</b> Comisionado Presidente en Suplencia por Ausencia del IFT.</p>



## Desarrollo del Foro

El Foro fue realizado de manera híbrida, es decir, de manera presencial y virtual. Contó con traducción simultánea inglés-español y viceversa. En favor de las voces expertas, en estas memorias los perfiles de los ponentes se presentan en notas al pie y las participaciones de moderadores se han reducido.

Día 1: 14 de noviembre de 2023

## Palabras de apertura



- **Sóstenes Díaz González<sup>1</sup>**, Comisionado del IFT



Buenos días a todas y todos. A nombre del Instituto Federal de Telecomunicaciones les doy la más cordial bienvenida a este Noveno Foro Internacional Retos de la Competencia en el Entorno Digital 2023.

Es un gusto para mí compartir este espacio con la Mtra. Andrea Marván Saltiel, Comisionada Presidenta de la Comisión Federal de Competencia Económica; bienvenida, Mtra. El Mtro. Canek Ramírez, Coordinador de Servicios de Cómputo de El Colegio de México, bienvenido. Quienes nos acompañan aquí en el auditorio del Instituto, y de la Dra. Silvia Elena Giorguli Saucedo, Presidenta de El Colegio de México; la Mtra. María del Socorro Pimienta Corbacho, Superintendente de Industria y Comercio de Colombia; y el Dr. Rodrigo Luchinsky, Presidente de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia de Argentina, quienes no pudieron estar con nosotros de manera presencial, pero nos han dejado un video cada uno.

<sup>1</sup> Licenciado en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México, con estudios de Maestría en Economía por El Colegio de México. El 25 de abril de 2018 fue nombrado Comisionado del Instituto Federal de Telecomunicaciones por un período de 9 años. Cuenta con más de 20 años de experiencia en el sector de las telecomunicaciones, específicamente en el órgano regulador. Como comisionado, ha participado activamente en el proceso de regulación y resolución de temas como: neutralidad de red, determinaciones sobre los usos de bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico, incluyendo la clasificación de 500 MHz de la banda de 6 GHz como espectro de uso libre, el uso compartido y despliegue de infraestructura, concentraciones en materia de competencia económica y muchos otros. Actualmente es vicepresidente del Grupo de Trabajo de la OCDE sobre Política de Infraestructura y Servicios de Comunicación.

Agradezco su presencia en esta edición del foro, que se enmarca en la celebración de los 10 años de la creación del Instituto Federal de Telecomunicaciones como un órgano regulador, autónomo y autoridad en materia de competencia económica en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión. Es precisamente esta dualidad de funciones la que nos ha permitido combinar los conocimientos técnicos en la vertiente de regulador, para lograr mejores resultados en la implementación de la política de competencia, teniendo siempre en la mira el beneficio de los usuarios y audiencias, y el desarrollo de los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión.

Uno de los principales mandatos que fue encomendado al Instituto con la reforma constitucional, fue el determinar la existencia de Agentes Económicos Preponderantes en los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, así como la imposición de las medidas necesarias para evitar afectaciones en el proceso de competencia y libre concurrencia. Desde la emisión de las resoluciones de preponderancia para ambos sectores, a través de estos 10 años, se han implementado una serie de medidas regulatorias orientadas a fortalecer los mecanismos del proceso competitivo en beneficio de los usuarios finales.

También, como parte de las atribuciones que nos fueron encomendadas como autoridad en competencia económica están el prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones, regular el acceso a insumos esenciales, así como la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos, las cuales se ejercen a través de las distintas facultades que prevé la Ley Federal de Competencia Económica.

Actualmente, el mayor reto al que nos enfrentamos como autoridad de competencia es la reconfiguración de la economía. Históricamente, el sector de las telecomunicaciones se ha caracterizado por su dinamismo y que, de la mano de la adopción de las tecnologías de la información y la comunicación, ha sido crucial para la transformación de otros sectores de la economía.

La digitalización ha propiciado el surgimiento de nuevos servicios digitales con modelos de negocio disruptivos y la transformación de los mercados existentes que, si bien se ha traducido en beneficios para los consumidores al tener tanto mayor variedad, más accesibilidad de bienes y servicios a menores costos, también ha implicado un desafío al marco tradicional de política de competencia, ya que como sabemos los mercados digitales se caracterizan principalmente por ser mercados de múltiples lados, con fuertes efectos de red, significativas economías de escala y alcance, e integración vertical, lo que tiene impacto directo en la dinámica competitiva.



Por ello, el manual de la OCDE sobre política de competencia en la era digital plantea que las autoridades de competencia tendrán que adaptar las herramientas analíticas a las condiciones particulares de los mercados digitales, así como enfrentarse a nuevas teorías del daño, que no necesariamente encuadran dentro de los marcos establecidos y que existen modificaciones o al menos innovación en su análisis, y que exigen también adaptar los procesos a modos que puedan seguir el ritmo de la evolución de los mercados digitales para garantizar que se analicen a fondo las conductas que puedan constituir prácticas anticompetitivas.

De eso se trata este foro, de conversar sobre los avances en el análisis de competencia en el entorno digital, también sobre los retos y límites que nos plantean los avances tecnológicos como, por ejemplo, la inteligencia artificial, que ha tenido un auge importante en los últimos años, derivado de la gran cantidad, disponibilidad y variedad de datos que se generan con la adopción del internet, y que resultan un insumo indispensable para el desarrollo de las predicciones y los algoritmos; tecnologías que han propiciado el perfeccionamiento de aplicaciones y servicios encaminadas a la automatización de procesos, análisis de datos, elaboración de pronósticos y apoyo en toma de decisiones, las cuales sin duda proporcionan enormes beneficios, pero no podemos perder de vista los retos significativos que vienen de su mano, como la privacidad, la ciberseguridad, la ética y la salvaguarda de los derechos humanos y, por supuesto, la competencia económica, ya que al ser los datos un activo estratégico fundamental para el desarrollo de los algoritmos, quienes tengan acceso y concentren estos grandes volúmenes de datos podrán obtener ventajas competitivas al tener la posibilidad de personalizar la experiencia de cada usuario, lo que podría dar lugar a posiciones dominantes en términos de datos y algoritmos, y en consecuencia, de prácticas anticompetitivas.

Por ello, resulta tan importante continuar con el diálogo que iniciamos hace 9 años, y para esta edición nos dimos nuevamente a la tarea de convocar a reguladores, autoridades en materia de protección de datos personales, así como autoridades en materia de competencia, nacionales e internacionales, academia, industria y en general, expertos en la materia, con el objetivo de conformar un foro plural, que le dé voz a todos los actores y nos permita reflexionar y generar debates sobre los avances, las oportunidades y retos presentes y futuros de la competencia en el entorno digital.

Por eso agradezco a todos ustedes que nos acompañan y a quienes aceptaron compartir sus experiencias y opiniones, y ser nuestros panelistas a lo largo de estos dos días de foro.

Muchas gracias y bienvenidos a todos nuevamente.

- **Andrea Marván Saltiel<sup>2</sup>**, Comisionada Presidente, COFECE



Muy buenos días a todos y a todas.

Agradezco la invitación para inaugurar este importante evento y exponer brevemente un tema fundamental para nosotros como instituciones, tanto para la COFECE como para el IFT, como es el tema de retos de competencia en el entorno digital.

Saludo con mucho gusto a mis compañeros que están de manera presencial en el presidium, al Comisionado Sóstenes Díaz; muchas gracias a ti y al Instituto por esta invitación. También saludo con gusto a Canek, Coordinador de los Servicios de Cómputo del Colmex. Asimismo, saludo a los que se encuentran conectados remotamente y a todos los que nos acompañan el día de hoy.

---

<sup>2</sup> Licenciada en Derecho por la Universidad Iberoamericana y cuenta con una Maestría en Derecho por la Universidad de Chicago. Inició su carrera en la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) en 2012, donde se ha desempeñado como directora general adjunta de la Dirección General de Investigaciones de Prácticas Monopólicas Absolutas y, luego, como directora ejecutiva del titular de la Autoridad Investigadora. Durante su carrera en la Autoridad Investigadora, Andrea estuvo a cargo de la estrategia, planeación y supervisión de investigaciones de alto impacto, así como de la coordinación de este órgano con otras áreas dentro y fuera de la COFECE. Tras cerca de 10 años en la Autoridad Investigadora, fue designada como directora general de Promoción a la Competencia, donde encabezó los esfuerzos regulatorios y de abogacía de la COFECE con otros actores relevantes de los sectores público, privado y académico hasta que, en diciembre de 2022, fue designada por el Ejecutivo Federal y ratificada por el Senado de la República como Comisionada de la COFECE. Posteriormente fue designada como comisionada presidenta de la COFECE el 15 de marzo de 2023.

Este año, en efecto, se celebra el décimo aniversario de la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones, radiodifusión y competencia económica, la cual se llevó a cabo en 2013. Con esta se dio origen a la creación tanto del IFT como de la COFECE, como organismos constitucionales autónomos y se marcó un hito en la aplicación de la política en esta materia en nuestro país.

En esta coyuntura con estos 10 años, habiendo recorrido un largo camino, teniendo varios aprendizajes y varios logros, y habiendo roto varias fronteras, creo que es momento de renovar visiones y prioridades para identificar hacia dónde debe ir la política de competencia de aquí en adelante.

Nosotros en la COFECE, a raíz de estos 10 años, creemos que dada la coyuntura y el momento en el que nos encontramos, estamos abriendo una nueva era a una nueva política de competencia con dos objetivos fundamentales: en primer lugar, que sean más tangibles para la población los beneficios que trae la competencia; y, en segundo lugar, para que todas las empresas, sin importar su tamaño, especialmente las pequeñas y las medianas, cuenten con condiciones para entrar y permanecer en los mercados.

Con este compromiso en mente, estamos llevando a una nueva frontera en el ejercicio de nuestras facultades y creando alianzas con todos los actores relevantes de la sociedad, tanto del sector público, privado y social, a favor de una mayor competencia en mercados que se consideran estratégicos. Sin duda, los mercados digitales están dentro de este eje y por eso estamos escalando capacidades tanto de vigilancia como de incidencia en ellos.

En efecto, como ya lo mencionaba el Comisionado, la oferta de bienes y servicios esenciales, como financieros, alimentarios, médicos, de transporte, etcétera, crecen con los mercados digitales, hace que sean más accesibles para las personas; por eso, nosotros en la COFECE buscamos analizar cuáles pueden ser los retos en materia de competencia en este tipo de mercados y, en su caso, sancionar o revisar con mucho cuidado aquellos que puedan dañar a los consumidores. Este reto no solamente persiste en México, sino entre las diversas autoridades en materia de competencia en todo el mundo.

Además de los retos también genera muchas ventajas, como ya lo decíamos, y por ello las intervenciones que tenemos las autoridades en estos mercados tienen que ser de manera muy cuidadosa, para que no frenen la innovación, pero insisto, para también identificar los posibles riesgos.

Las autoridades de competencia, y no sólo las autoridades de competencia, sino también las autoridades reguladoras en esta materia, porque también ya lo mencionaba el Comisionado, este tipo de mercados conlleva retos en materia regulatoria y de vigilancia, no sólo en materia de competencia, en materia de

privacidad de datos, en materia de protección al consumidor, entre muchos otros. Por ello, los reguladores debemos de tener cuidado y vigilar que las empresas y los emprendedores ganen por sus ideas y por sus méritos, que no se inhiba la innovación, pero también que no se tome ventaja pudiendo abusar de un posible poder de mercado.

Para nosotras, las autoridades, es necesario que comprendamos en el menor tiempo posible las implicaciones del cambio tecnológico, porque este cambio va a pasos agigantados, algo que también ya mencionaba el Comisionado. Para ello es muy relevante y es clave identificar las estrategias que llevan a cabo otros países, para que los mercados digitales operen en beneficio de los usuarios, como bien lo decía también el Comisionado, y así se puedan poner en marcha acciones que sean interinstitucionales y concretas, que permitan una derrama amplia e incluyente en la transformación tecnológica.

Como Presidenta de COFECE, estoy abocada a profundizar la cooperación interinstitucional con los actores relevantes en el sector público, privado, social y académico, por ello, he sostenido en diversas ocasiones que la política de competencia debe ser un asunto de Estado y cada vez me da mucho gusto, que cada vez escucho más voluntades en apoyo a esta visión en todos los niveles de la sociedad y todos los ámbitos.

Con el IFT iniciamos también una nueva etapa en la que cerremos juntos filas en favor de la competencia, en beneficio de la población y de la eficiencia en los mercados. Eventos como el de hoy nos permiten a todos seguir discutiendo, entendiendo y analizando de mejor manera los cambios que estamos experimentando en la economía actual, de modo que juntos esperemos estar mejor preparados para entenderlos, aprovecharlos y enfrentarlos.

Celebro que el día de hoy estemos aquí poniendo sobre la mesa la relevancia de empezar a cuestionarnos y de hablar de temas que están moldeando ya la política de competencia no sólo en México, sino en el mundo, para así asegurar que todos los implicados en esta materia podamos seguir actualizándonos y hacerle frente a esta cambiante economía.

Muchas gracias.

- **Canek Ramírez Devars<sup>3</sup>**, Coordinador de los servicios de cómputo, El Colegio de México



Muy buenos días a todas y a todos.

Antes que nada, deseo transmitirles los saludos de la Dra. Silvia Giorguli, Presidenta de El Colegio de México. Por mi parte, es un gusto y un honor estar aquí en el Instituto Federal de Telecomunicaciones, saludo y agradezco al Comisionado Sóstenes Díaz, también con gusto a la Comisionada Presidente de la COFECE, Andrea Marván, saludo también con gusto a la comunidad del IFT, y a las y los representantes de otras instancias, así como al Colegio de México que nos acompaña.

Felicito al Instituto Federal de Telecomunicaciones por su décimo aniversario y el Noveno Foro Internacional sobre Retos de Competencia en el Entorno Digital.

Hablar del Instituto es hablar de un papel crucial en la regulación efectiva, promoviendo la competencia en beneficio de las y los consumidores, es hablar de

---

<sup>3</sup> Profesional en las Tecnologías de la Información y la Comunicación, orientado al diseño, planeación y estrategias en tecnologías para el sector público y de educación. Cuenta con más de 15 años de experiencia en la industria de TI. Forma parte del Comité de Ciencia de Datos como responsable técnico y es coordinador responsable de la estrategia de las revistas científicas dentro de El Colegio de México, forma parte del Comité de Administración Electrónica de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior y de la Comisión Asesora en Tecnologías de Información de los Centros de Investigación. Maestro en Ingeniería en Sistemas y Licenciado en Ingeniería. En la actualidad se desempeña como Coordinador de Tecnologías de la Información y Comunicación en El Colegio de México.

un compromiso en la garantía del acceso equitativo a la información y a las tecnologías de la comunicación, contribuyendo a reducir la brecha digital, y ha sido proactivo al adaptarse a las tendencias tecnológicas emergentes. El mundo está cambiando y lo está haciendo con avances impresionantes.

Si bien a finales del año pasado marcó una línea en la cual nos sorprendimos al tener en un navegador de internet una herramienta de inteligencia artificial, simple y sencilla de usar, y que en ocasiones nos daba una respuesta con todo sentido, la inteligencia artificial tiene bastante tiempo en desarrollo y uso. Sin embargo, haciendo una comparativa, el registro que se tiene en el tiempo que ChatGPT llegó a los 100 millones de usuarios fue de tres meses, haciendo una comparativa con internet, fue de siete años, y con Facebook de cinco años.

En lo que va del año se han creado cientos y miles de aplicaciones que usan inteligencia artificial, y muchas otras existen que ya han innovado y utilizado la inteligencia artificial generativa, irrumpiendo en las dinámicas económicas y sociales de una manera que no se había visto antes.

Sin duda, existen beneficios para el desarrollo en general y se ha vuelto una herramienta muy efectiva para promover eficiencias en la demanda de ciertas profesiones, en algunos casos sustituyéndolas y en otras volviéndose un espacio de oportunidad para desarrollarse, como lo es para analistas de datos, programadores y analistas de ciberseguridad, que en muchos de estos casos trabajan de forma remota como nómadas digitales, impactando en la economía de los lugares.

Cuando hablamos de inteligencia artificial hablamos de datos, los datos son el ingrediente y deben ser parte de la agenda, como debe ser también la regulación en torno a ellos y su uso en favor de un beneficio común. En los últimos años se ha tenido un gran avance en la conectividad en México, un gran esfuerzo por parte del gobierno y el sector privado, y es de importancia no dejar de ver la garantía respecto a la neutralidad de la red, siempre priorizando a las personas, ya que considerar los servicios, como lo son los sistemas basados en recolección de datos, se podría interpretar como una vulnerabilidad, por lo que la regulación y la ciberseguridad siempre deben estar presentes.

Las nuevas irrupciones tecnológicas, y no tan nuevas, oscilan entre herramientas y también desafíos. Nos ha tocado vivir una época con distintas generaciones respecto a la familiarización de tecnología, por un lado, el deber velar por la información de calidad, inclusiva y veraz, para las generaciones nuevas como nativos digitales, y por otro, por la privacidad y la seguridad, así como la atención de la brecha digital para las generaciones más grandes.

Para finalizar me gustaría dejar una pregunta para reflexionar: ¿cómo debemos abordar el sector público, el privado y el social, la tecnología digital y la

gobernanza de los datos? Todo esto en los negocios dependientes de los datos. Seguramente en estos dos días habrá nuevos temas que sumen a la agenda y sean de discusión.

Reitero mi agradecimiento y felicitaciones al Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Muchas gracias y mucho éxito en el foro.

- **Silvia Elena Giorguli Saucedo**<sup>4</sup>, Presidenta, El Colegio de México



Buen día. Para mí es un gusto participar, aunque sea de manera virtual en esta inauguración del Noveno Foro Internacional Retos de la Competencia en el Entorno Digital. Por supuesto que hubiera preferido hacerlo de manera presencial; pero la tecnología me permite participar en esta modalidad.

Saludo con mucho gusto a los colegas, las colegas del Instituto Federal de Telecomunicaciones, y a mis colegas de El Colegio de México. Creo que hay que celebrar esta colaboración concreta en la organización y ahora realización de

---

<sup>4</sup> Es licenciada en Sociología por la Universidad Nacional de México y maestra en Demografía por El Colegio de México. En 2004 obtuvo su doctorado en Sociología por la Universidad de Brown. Ha sido profesora investigadora del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México desde 2003 y fue directora del mismo centro entre 2009 y 2015. Realizó una estancia de investigación en el *Center for the Advanced Study of Behavioral Sciences* de la Universidad de Stanford (2007-2008). Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (Nivel II). Fue becaria Fullbright-García Robles y recibió la Medalla Gabino Barrera por la UNAM en 1993 y la Medalla Horace Mann por parte de la Universidad de Brown en 2018.

este Noveno Foro Internacional, que además se da en el marco de los 10 años de la reforma de la ley de comunicaciones, de la creación de la COFECCE, también en los cambios en la dinámica de regulación de las políticas de telecomunicaciones.

Aquí quisiera hacer una invitación a leer el artículo de Alejandro Castañeda en el último número de nuestra revista "Otros diálogos", porque creo que justamente hace una presentación muy clara del nuevo rol del Instituto Federal de Telecomunicaciones, de cómo estas reformas están orientadas a una mayor eficiencia en la regulación y que están acordes justamente con los cambios acelerados que están ocurriendo en el sector.

Por supuesto que celebramos con mucho entusiasmo la iniciativa y este espacio de discusión que se abre en el foro por varias razones, entendemos el rol central de las telecomunicaciones en un momento de gran cambio por la revolución digital. También entendemos, no solamente desde la parte de la perspectiva técnica y económica, pero el rol creciente que juegan las comunicaciones en otros aspectos de polarización de procesos políticos, de difusión y generación de información falsa, y la importancia de la regulación y del rol de organismos como el IFT.

Sobre todo, también en el contexto de cambio en la economía digital y de una amplia discusión sobre la gobernanza internacional y nacional en estos aspectos. De ahí, es muy importante y pertinente la organización de este foro, que convoca tanto a un actor central en la regulación, como es el IFT, como el espacio de El Colegio de México desde la academia, que está vinculado con el IFT de dos formas: una, porque en El Colegio de México se forman recursos humanos con la especialización técnica suficiente para integrarse a espacios como el IFT, de hecho varios de nuestros egresados están en puestos altos de dirección del Instituto, o han estado, como el ex Comisionado Ernesto Estrada, como el Comisionado Sóstenes Díaz, como es Salvador Flores, Jefe de la Unidad de Competencia, etcétera. Hay un compromiso de El Colegio de México de seguir formando egresados con la especialización y los conocimientos técnicos que requiere este campo de trabajo.

Por otro lado, por supuesto, no solamente esta colaboración entre academia, El Colegio de México y el IFT, no sólo se reduce a la parte de formación de recursos humanos, sino también a la generación de estos espacios de diálogo conjunto ante retos emergentes, como es la competencia que se genera desde las plataformas digitales. En ese sentido, reitero que celebramos la organización de este foro.

Quisiera cerrar agradeciéndole especialmente al Presidente del IFT, a Javier Juárez Mojica, la colaboración en este espacio. A Rebeca Escobar Briones, Jefa del Centro de Estudios del IFT, por la colaboración fluida para llegar al foro que se inaugura el día de hoy. Agradecer también al Pleno del Instituto, a los

Comisionados Ramiro Camacho Castillo, Arturo Robles, Sóstenes Díaz y reconocer también el trabajo del Centro de Estudios Económicos del Colegio, en especial un saludo a su Director, Alejandro Castañeda, quien ha sido un entusiasta impulsor de estos temas dentro del Centro, y a los otros colegas que participarán en esta jornada de trabajo.

Les deseo mucho éxito en la jornada, seguramente estaremos siguiendo los aspectos novedosos que salgan de la discusión que se dé a lo largo de la misma.

Muchas gracias.

- **Rodrigo Luchinsky**<sup>5</sup>, Presidente de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (CNDC), Argentina



Les agradezco profundamente la invitación del IFT, para darme este espacio para dirigirles unas palabras en esta edición del Foro Internacional sobre Retos de la Competencia en el Entorno Digital. Por supuesto, lamento no poder hacerlo en persona.

---

<sup>5</sup> Presidente de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia, Argentina. Adicionalmente, profesor regular adjunto de sociedades civiles y comerciales, y elementos de derecho comercial de la Facultad de Derecho de la UBA; profesor regular adjunto de regulación financiera en la Escuela de Economía y Negocios de la Universidad Nacional de San Martín. Ha ejercido profesionalmente la abogacía en el sector público y ha tenido responsabilidades funcionales y profesionales en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Ministerio de Seguridad de la Nación, Inspección General de Justicia y la Comisión Nacional de Valores.

Aprovecho también esta ocasión para felicitar al IFT por su décimo aniversario como regulador y como autoridad de competencia en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión. Desde hace 10 años que el IFT se ha convertido en un referente regional indiscutible en materia regulatoria, para nosotros es también un referente en la aplicación del derecho de la competencia en los mercados vinculados a las telecomunicaciones.

Esta industria siempre se ha caracterizado por una complejidad inusitada y técnica, por la especificidad de los mercados y su gran dinamismo. El análisis de estos mercados desde una perspectiva de la defensa de la competencia ha requerido de la conformación de grupos expertos para su abordaje dentro de las propias agencias de la competencia, como ha sido el caso de nuestra comisión desde el año 2012 o bien de reguladores específicos para el sector, que también incorporan en sus actividades el análisis *antitrust*, como es el caso en México del IFT.

Lo cierto es que la revolución digital ha abierto un nuevo universo de mercados, que también se caracterizan por su complejidad y especificidad técnica, y por un dinamismo de incluso mayor intensidad y rapidez que aquel que se observa en el sector de las comunicaciones que podríamos llamar tradicional.

En los últimos cinco años hemos experimentado una avalancha de problemas de competencia en los mercados digitales, que nos han obligado a conformar grupos especializados a colaborar con mucha mayor frecuencia y profundidad con otras agencias, pero también con entes gubernamentales y organismos, hasta el momento ajenos a la defensa de la competencia. Aunque a una menor velocidad que la que se observa en jurisdicciones como el espacio europeo y los Estados Unidos, en nuestras jurisdicciones estos problemas han impulsado la necesidad de tomar medidas específicas para el análisis de los mercados digitales. En nuestro país, desde la CNDC recientemente hemos constituido un grupo de investigación y trabajo sobre mercados digitales, que se trata justamente de un grupo multidisciplinario y transversal, dedicado a la investigación de los mercados que componen la economía digital, justamente con el objetivo de perfeccionar el abordaje que los profesionales de nuestro organismo hacen sobre los casos que involucran a esos mercados.

Con ese objetivo en mente celebramos y acompañamos toda oportunidad de reflexión e intercambio entre las agencias sobre estos temas, como el presente foro y, por supuesto, las relaciones de colaboración entre agencias, en nuestro caso reflejado en el memorándum de cooperación técnica que firmamos con el IFT en el año 2022. Seguramente ese vínculo seguirá dando sus frutos, ahora también en el ámbito de la discusión sobre mercados digitales, materia en la que el IFT seguramente también se convierta en un referente, en un líder en nuestra región.

Es así, amigos, que los saludo desde nuestra ciudad, Buenos Aires, y les agradezco nuevamente la oportunidad de participar en la apertura del Foro Internacional sobre Retos de la Competencia en el Entorno Digital. Espero que estas sean dos jornadas muy fructíferas de trabajo.

Hasta luego.

- **María del Socorro Pimienta Corbacho** <sup>6</sup>, Superintendente de Industria y Comercio, Colombia



Gracias, Comisionado Presidente del Instituto Federal de Telecomunicaciones de México. Dra. Silvia Elena Giorguli Saucedo, Presidenta de El Colegio de México, universidad pública mexicana. Doctora Andrea Marván Saltiel, Comisionada Presidente de la Comisión Federal de Competencia Económica de México.

<sup>6</sup> Graduada en Derecho de la Universidad de Cartagena, especializada en Derecho Administrativo en la Universidad Externado de Colombia, especializada en Propiedad Industrial, Derechos de Autor y Nuevas Tecnologías de la Información en la misma universidad y especializada en Derecho Comercial en la Universidad de los Andes, Maestría en Derecho Internacional con énfasis en Derecho de los Negocios en la Universidad Externado de Colombia y Universidad Pantheón París Assas II. En el ámbito profesional cuenta con más de 25 años de experiencia en el ejercicio profesional y servicio público, y más de 15 años de experiencia académica en diferentes áreas del derecho. Especialmente, se ha desempeñado como Jefe de Signos Distintivos, Jefe de la Oficina Asesora Jurídica, Asesora del Despacho del Superintendente de Industria y Comercio, Directora de Cumplimiento, entre otros, y en diversas ocasiones encargada como Directora de Cámaras de Comercio, Jefe de la Oficina de Control Interno, Superintendente Delegada para la Propiedad Industrial y Superintendente de Industria y Comercio.

Respetados asistentes, muy buenos días a todos. Con profunda admiración y respeto, agradecemos la invitación que nos ha extendido el Instituto Federal de Telecomunicaciones de México, para participar en la apertura del Noveno Foro Internacional sobre Retos de la Competencia en Entornos Digitales, sobre todo al estar acompañada de tan distinguidos panelistas.

Para la Superintendencia de Industria y Comercio en Colombia, es un honor saludar a los colegas del IFT en la conmemoración de su décimo aniversario, fecha que sin duda nos permite resaltar su importante labor como regulador del sector de las telecomunicaciones y la radiodifusión, así como autoridad de competencia económica en dicho sector.

Sabemos que para la administración del IFT, al igual que para nosotros al interior de la Superintendencia en Colombia, resulta fundamental e indispensable seguir estrechando, seguir cultivando los lazos, relaciones de cooperación con otras autoridades de competencia de la región latinoamericana. Por eso saludamos y nos sentimos profundamente agradecidos por la invitación a este espacio de debate académico, el cual sin duda resultará provechoso para todos los asistentes.

Lamento no poder acompañarlos de forma presencial, nada más me hubiera gustado que estar presente en el auditorio y participar de los interesantes debates del Noveno Foro Internacional sobre Retos de la Competencia en Entornos Digitales; sin embargo, espero que a través de este video pueda compartirles unas breves reflexiones que resultan de interés para todos.

La evolución del sector de telecomunicaciones y de servicios digitales ha implicado grandes retos para las autoridades de competencia y regulatorias en la materia, precisamente el surgimiento de tecnologías disruptivas no sólo ha revolucionado la forma de comunicarnos, sino también las dinámicas propias de los mercados y la competencia. No obstante, si bien esta evolución ha proporcionado diversos beneficios para los consumidores y las empresas, también ha generado una serie de problemas o dificultades desde la perspectiva de la libre competencia.

Particularmente, en Colombia encontramos que tanto la Superintendencia de Industria y Comercio, como la Regulación de Comunicaciones, la CRC, y el Ministerio de Tecnologías de la Información, MINTIC, se han encargado de hacerle frente a estas problemáticas en el sector TIC. Durante los últimos años, estas tres autoridades han vigilado las dinámicas competitivas de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones en Colombia, particularmente, durante el presente año, la Superintendencia ha tenido a su cargo dos tareas de gran relevancia para promover y garantizar la libre competencia en este mercado de manera preventiva.

En primer lugar, realizó la evaluación de la operación de integración empresarial que presentaron los operadores de servicios móviles Colombia Móvil, Tigo y Colombia Telecomunicaciones Movistar. La operación proyectada supondría la creación de una nueva sociedad, METCOM, que administraría la infraestructura para acceder a las redes móviles de los intervinientes.

El reto relacionado con el análisis de esta transacción consistió en verificar el trazado de los límites entre el mercado de insumos aguas arriba, en el que se aprovisiona el acceso a la red de radio, y los mercados aguas abajo, mayoristas y minoristas en la prestación de servicios móviles. Desde esta Superintendencia valoramos por una parte los efectos pro competitivos asociados con la compartición de redes de acceso de radio, economías de escala y alcance, encontrando que la operación tenía la potencialidad de mejorar las condiciones de cobertura calidad y las condiciones tarifarias directamente de 36.2 millones de abonados de telefonía celular e indirectamente de otros 5 millones. Por tanto, también puede mejorar las condiciones del 49.51% de los abonados e intensificar las dinámicas de competencia en los servicios móviles.

Por otra parte, se encontró que la operación proyectada tenía la potencialidad de generar ventajas a las partes involucradas en los mercados aguas abajo, mayoristas y minoristas en la prestación de servicios móviles. Adicionalmente, la Superintendencia estableció una serie de condicionamientos a la operación de integración, con el propósito de garantizar la independencia de las intervinientes en los mercados descendentes, así como para asegurar que la prestación de servicios móviles se siguiera realizando en condiciones óptimas de calidad y cobertura.

En segundo lugar, la Superintendencia en su función de abogacía de la competencia emitió determinadas recomendaciones al MINTIC sobre el proceso de subasta del espectro radioeléctrico para la implementación de la tecnología 5G en el país. Dentro de estas recomendaciones se encuentra el establecimiento de medidas diferenciales para el operador con mayor participación en el mercado y que fue declarado como dominante en el año 2021 por la CRC. Estas medidas diferenciales tuvieron como propósito promover la concurrencia de agentes en la oferta de servicios 5G, sin crear una carga desproporcionada en detrimento del operador con mayor participación, además, la Superintendencia propuso algunas condiciones para que la medida cumpla el propósito de promover la competencia y que no sea utilizada para obstaculizar o impedir la implementación de la tecnología 5G en el país.

Estos son sólo dos breves ejemplos de acciones que hemos emprendido en el sector y que demuestran el compromiso con nuestra misión de promover mejores condiciones de competencia en el mercado, que terminen beneficiando a los



9º Foro internacional  
RETOS de la  
**COMPETENCIA**  
en el ENTORNO DIGITAL  
2023



usuarios y el desarrollo económico del país. Confío en que estas experiencias contribuyan al debate y al éxito de las jornadas de discusión.

Muchas gracias por su atención, les deseamos el mayor de los éxitos en el desarrollo del Noveno Foro Internacional sobre Retos de la Competencia en Entornos Digitales.

Muchas gracias.



en el ENTORNO DIGITAL  
2023



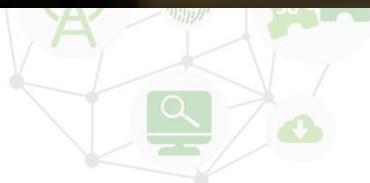
9º Foro internacional  
RETOS de la  
**COMPETENCIA**  
en el ENTORNO DIGITAL  
2023

EL COLEGIO  
DE MÉXICO

El Colegio es  
conocimiento  
ciencia y cultura

**ift**  
INSTITUTO FEDERAL DE  
TELECOMUNICACIONES

Conferencia Magistral 1. "A 10 años de la Reforma de Telecomunicaciones. Evolución del sector desde la publicación del Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en México"



**COMPETENCIA**  
en el ENTORNO DIGITAL  
2023

- Alejandro Castañeda Sabido<sup>7</sup>, Profesor investigador, El Colegio de México



Bienvenidos a todos.

Ahora nos toca discutir el tema de qué ha pasado con las telecomunicaciones a 10 años de la reforma.

Antes de la reforma todos estamos conscientes que había falta de competencia en la industria de telecomunicaciones, había operadores muy grandes, las participaciones de mercado no habían cambiado, los servicios de telecomunicaciones eran muy altos en comparaciones internacionales. Debido también a temas de cómo hacer eficiente la operación de la economía mexicana, en 2013 se hizo una reforma constitucional que cambió radicalmente las leyes de competencia y la regulación de telecomunicaciones. Entre los cambios más importantes estuvo la asignación de la labor de regular la competencia al nuevo creado Instituto Federal de Telecomunicaciones.

A 10 años de esta ocurrencia, resulta pertinente preguntarnos qué ha pasado, qué hemos alcanzado, qué logros se han alcanzado y hacia dónde vamos. Por otro lado, la evolución tecnológica ha generado una innovación tremenda en la operación de mercados digitales, lo que presenta muchísimos retos para las

<sup>7</sup> Licenciado en Economía por la UNAM, Maestro en Economía por El Colegio de México, realizó su Doctorado en Economía en la Universidad de Stanford. Fue Comisionado de la Comisión Federal de Competencia Económica y pertenece al Sistema Nacional de Investigadores, nivel II. Desde 1992 es profesor investigador del Centro de Estudios Económicos de El Colegio de México y actualmente es el Director de ese Centro. Asimismo, fue miembro del VII Consejo Consultivo del IFT.

autoridades de regulación como el Instituto Federal de Telecomunicaciones, y este foro tiene el objetivo de discutir eso.

Mientras tanto, tenemos que ver qué ha pasado a 10 años de la reforma de telecomunicaciones, y por eso ahora tenemos una expositora de lujo, la persona, como yo lo veo, más importante que ha analizado cómo han evolucionado las telecomunicaciones en los últimos años. Ella fue la coautora del reporte del 2017, que fue muy importante. Entonces, tenemos el gusto de tener a Alexia González, que nos va a hablar de “A 10 años de la reforma de telecomunicaciones, evolución del sector desde la publicación del estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en México”.

Alexia, adelante, tienes 20 minutos.

- **Alexia González Fanfalone<sup>8</sup>**, Analista en Política de Telecomunicaciones, OCDE



Muchísimas gracias, doctor Castañeda. Buenos días a todos.

<sup>8</sup> Es analista de políticas de telecomunicaciones en la OCDE. Ha tenido amplia experiencia en el análisis del sector de las comunicaciones durante los últimos diez años. Como analista de políticas de la OCDE, ha trabajado en varios informes analíticos sobre conectividad (p.ej., redes de banda ancha del futuro, políticas sobre la gestión del espectro, 5G, Internet de las cosas, competencia, convergencia e interconexión, entre otros temas) y ha representado a la OCDE en eventos y conferencias de alto nivel. También ha contribuido a estudios nacionales y regionales sobre política de telecomunicaciones. Actualmente se centra en temas relacionados con la próxima evolución de las redes inalámbricas, las brechas digitales y la sostenibilidad medioambiental de las redes de comunicación. Es doctora en Economía por la Escuela de Economía de Toulouse y tiene un máster en Economía por la misma universidad. También tiene un título de licenciatura en Economía de la Universidad Autónoma de Nuevo León y de la Escuela de Economía de Toulouse.

Es para la OCDE un gran honor estar aquí y recibir esta prestigiosa invitación, y para mí en lo particular regresar a mi país de origen y representar a mi organización en esta conferencia magistral sobre lo qué ha pasado a los 10 años de la reforma. Creo que todos estamos de acuerdo en que sin conectividad no hay transformación digital, la pregunta del millón es cómo extender la conectividad y cómo cerrar esas brechas.

Los análisis y estudios de la OCDE de las últimas dos décadas ponen en manifiesto cómo la competencia y el fomento de la inversión son fundamentales para cerrar esas brechas de conectividad, y nada mejor que hablar de este tema de tanta relevancia, de la reforma de telecomunicaciones y radiodifusión de México.

Esta reforma llevada a cabo en 2013 demuestra cómo mejores prácticas pueden conducir a mejores vidas. Fue una reforma estructural sin precedentes y, de hecho, una de las reformas y cambios más profundos que se han visto en la OCDE en las últimas dos décadas. Los cambios que se presenciaron en este sector gracias a esta reforma pusieron a México en el radar como un ejemplo a nivel internacional.

El estudio de 2012 definió 31 recomendaciones, muchas de las cuales fueron consideradas para la reforma de 2013. La reforma creó un regulador fuerte, independiente, convergente, el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Dotó al IFT con herramientas para poder emitir regulación pro competitiva, en un sector que estaba caracterizado por muchos años, más de 20 años, por altos niveles de concentración, precios elevados y bajos niveles de inversión. La reforma también eliminó la restricción a la inversión extranjera en el sector, lo cual propició la entrada de nuevos operadores en el mercado, como lo fue AT&T. Entonces, hemos visto que el entorno competitivo ha cambiado.

El estudio de 2017, a cinco años del de 2012 y a cuatro años de la reforma, hizo un balance de los cambios positivos y documentó los beneficios para los mexicanos, destacó que de las 31 recomendaciones México había implementado 28. Al mismo tiempo, hizo nuevas recomendaciones para poder aprovechar el ímpetu de esta reforma, y esas recomendaciones son sobre cuatro ejes principales, siendo uno el mantra de esta conferencia, promover la competencia, mejorar las condiciones de mercado, políticas nacionales de banda ancha para cerrar esas brechas digitales y continuar fortaleciendo el marco institucional. Hago hincapié en la importancia del marco institucional con reguladores fuertes e independientes, pero voy a volver a este tema después.

Primero, ¿cuáles han sido los resultados tangibles de la reforma? La reforma impulsó la competencia, redujo los precios e incrementó la calidad de servicios de comunicación. De acuerdo con nuestros datos de la OCDE, utilizando la metodología de canastas de banda ancha, se ha presenciado en los últimos 10

años un descenso muy importante en las canastas de banda ancha móvil en el país, dependiendo de cuál es el perfil de usuario, entre 69% a 85%, y así se vio que en los últimos 10 años se aumentó en 86 millones las suscripciones adicionales de banda ancha móvil. Para poner un poquito esta cifra en perspectiva, es equivalente a toda la población de Perú y Colombia juntas, esto ha permitido que muchos mexicanos y mexicanas, especialmente los hogares de deciles de ingresos más bajos se hayan conectado al internet por primera vez. Cabe resaltar que uno de los principales obstáculos para adoptar la banda ancha es la asequibilidad, y aquí el rol de la competencia es fundamental para promover esa asequibilidad y así cerrar brechas digitales.

Lo anterior, llevó a un crecimiento de los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, como se observa con el crecimiento del PIB sectorial y la evolución de la contribución del sector de telecomunicaciones y radiodifusión al PIB nacional. Dicha contribución porcentual se duplicó en la última década. También hemos visto que se ha observado un crecimiento en la inversión anual del sector de telecomunicaciones de México, y podemos ver cómo se compara con el promedio de la OCDE en dólares constantes en 2018, tomando como índice 2003.

Sin embargo, persisten las brechas de conectividad, sobre todo en las regiones rurales y urbanas, es un desafío para todos los países de la OCDE, en particular para México. Por ejemplo, en el promedio de los países de la OCDE, si alguien vive en una zona metropolitana experimenta servicios de banda ancha fija con velocidades de descarga de 46% mayores que una persona que vive en regiones lejos de zonas metropolitanas o remotas. En el caso de México, esta brecha o discrepancia es casi del doble, entonces existen desafíos.

Ahora bien, el camino recorrido y los frutos obtenidos no se pueden dar por sentado, al contrario, esto debe de ayudar a continuar con el ímpetu de la reforma. Aquí las recomendaciones que se hicieron en el estudio de 2017 sobre los cuatro ejes, me voy a enfocar en dos, el de promover la competencia y el mejorar las condiciones de mercado, que es fundamental para la competencia. Este es el mantra, "competencia, competencia, competencia".

En cuestiones de condiciones de mercado, el fomento de nuevas inversiones, la mejora de la gestión del espectro, la eliminación del impuesto especial a los servicios de telecomunicaciones y las cargas del sector, todo esto es importantísimo para reducir las barreras de entrada al mercado, pero también reducir el costo de despliegue de infraestructura.

Asimismo, hay que recordar que son los agentes del mercado, es decir, el sector privado los que están haciendo la mayor parte de las inversiones en el sector de telecomunicaciones en todos los países. Entonces, todas las políticas que reduzcan

estas barreras y estos costos al despliegue son políticas que nos ayudan a cerrar esas brechas de conectividad, de igual manera, reducen la fracción del mercado donde se requieren enfoques complementarios, lo cual es importante toda vez que los fondos públicos tienen un costo de oportunidad muy elevados.

Ahora, me voy a enfocar en algo muy particular de México, las políticas de espectro. Esto es algo que hablamos tanto en el reporte de la OCDE de 2017, así como en un reporte que sacamos en 2022 sobre la gestión del espectro.

La competencia tiene un rol clave en el desarrollo de los países, se mencionó en las primeras intervenciones como política de Estado. Sin embargo, para que exista competencia en el mercado tiene que haber competidores, por eso voy a pasar un poquito de tiempo hablando sobre el manejo eficiente del espectro.

Hoy más que nunca los formuladores de políticas públicas a través de la OCDE ven al espectro como un activo clave para la transformación digital, yo me atrevo a decir que es la columna vertebral de esa transformación. Es un insumo esencial que alimenta los servicios de comunicación y que conecta a los desconectados, es decir, una herramienta esencial de inclusión social.

El uso eficiente del espectro tiene como eje rector en los países de la OCDE el promover el bienestar social, más y más se están alejando los países de utilizarlo como una manera de recaudación fiscal o maximización de recursos fiscales.

Ahora, esos procesos de asignación en el caso de servicios móviles generalmente la regla de oro de la OCDE sigue siendo las subastas de espectro. Las subastas de espectro tienen varios elementos, y todos esos elementos van a incidir en el resultado final, aquí los he puesto en una diapositiva: precios de reserva, los bloques, obligaciones de cobertura. Cada uno de esos elementos tiene inherente algún objetivo de política pública, por ejemplo, cerrar brechas digitales con la cobertura o los topes a límites de espectro. Igual que la OCDE, México sigue esa tendencia de tener subastas de espectro, sin embargo, algo que es una singularidad de México es que utiliza cuotas anuales de espectro extremadamente elevadas y que están hechas fuera de la subasta, no dejando que el mercado revele el valor del espectro. Aquí esto es muy importante, porque estamos viendo en el mercado algo que no se ha visto en otros mercados.

Por ejemplo, en la OCDE en los últimos dos años hemos visto 30 países hacer subastas de espectro para el despliegue de servicios de 5G, de 2021 a 2023 hemos visto 55 asignaciones en las diferentes bandas, la mayoría de ellas en la banda 3.5 Gigahertz. Ahora, en el caso de México estamos viendo que se quedaron licitaciones desiertas, bloques desiertos, y se ha expresado en el mercado que no hay interés para una subasta de espectro. Hay un operador que regresó la totalidad de su espectro y otro operador que paulatinamente lo está regresando,



esto es extremadamente preocupante. Para que exista competencia en el mercado tiene que haber competidores. Cualquier paso que se dé para reducir los costos al despliegue de infraestructura y las cargas en el sector, es un paso para cerrar las brechas de conectividad.

También ayuda, como lo mencioné antes, a reducir los fondos públicos necesarios para completar estos esfuerzos en las áreas en donde el mercado no va a llegar, y esto es importantísimo en un ambiente de altas restricciones presupuestarias de austeridad, sabiendo que de manera general, como lo mencioné, los fondos públicos tienen un costo de oportunidad, es decir, cualquier peso que se destine acá, no se destina a salud, educación, etcétera.

En México es notorio que el sector de telecomunicaciones se encuentra nuevamente en un punto de inflexión, donde nuevamente los formuladores de políticas públicas, los legisladores, tienen en sus manos el poder de extender la conectividad, como lo que decimos en inglés *low hanging fruit*, frutos al alcance de las manos. El sector de telecomunicaciones es clave, es neurálgico para todos los sectores de la economía, se ha dicho en los primeros discursos cómo se requiere para la transformación digital de todos los sectores, para esto la competencia es fundamental.

Vamos a pasar a temas del futuro y los invito a tomar un viaje conmigo ahora. ¿Qué esperamos hacia adelante? Tomé un tiempo para hablar de lo básico, *back to the basics*, porque eso es fundamental para ver hacia adelante.

Los retos que ven los reguladores de la OCDE en materia de conectividad en el próximo lustro incluyen cómo adaptar el marco institucional regulatorio para encarar la transformación digital. Mercados que antiguamente estaban separados ahora convergen, es decir, en nuevas formas de convergencia, en un ecosistema de conectividad que está evolucionando con nuevos actores, tanto los proveedores de contenido que cada vez están invirtiendo más en redes o cuando estamos viendo la integración de servicios de la nube, *cloud*, e inteligencia artificial de manera más profunda en las redes de telecomunicaciones. En este sentido, muchos reguladores se preguntan cómo adaptar la regulación para fomentar estos incentivos en la inversión de redes del futuro, por ejemplo, fibra óptica y 5G.

Segundo, ya pasé un tiempo hablando sobre la reducción de las brechas de conectividad, aquí es importante recalcar que no es solamente estar conectado, sino estar bien conectado, a precios asequibles y de alta calidad, sólo así podemos tener una transformación digital inclusiva.

En tercer lugar, es el abordar esos cambios o las estructuras de mercado de este ecosistema que está cambiando, que se habló un poco en los primeros discursos.



Y cuarto, el garantizar redes de comunicación seguras, resilientes y sostenibles. Aquí México ha vivido en octubre con el huracán Otis la importancia de lo que son las redes resilientes de telecomunicaciones, que requieren redundancia, mucha inversión. Vuelvo a lo mismo, hay que fomentar esos incentivos a la inversión, reducir el costo de despliegue de infraestructura, entre otros.

¿Cómo están respondiendo los reguladores de la OCDE? Hemos visto que de 2021 a 2023 se están adaptando esos mandatos de los reguladores de comunicaciones, y notablemente hay cinco temas que han adquirido como parte de su mandato, por ejemplo, los servicios *over the top* (OTT), en lo que son las comunicaciones de nube, sobre la inteligencia artificial y el internet de las cosas (IoT), también han incrementado su mandato sobre dispositivos terminales y la sostenibilidad ambiental.

Todos estos cambios de la transformación digital realzan la importancia de las medidas básicas tradicionales, necesarias para fomentar la conectividad, es decir, se vuelven aún más importantes, se agudizan.

La velocidad de la transformación digital requiere que, México conserve ese dinamismo de la reforma de telecomunicaciones de 2013 al bienestar de todas y todos los mexicanos, mantener ese regulador fuerte e independiente, porque mucho está en la implementación de esa regulación pro competitiva, el fomentar los incentivos a la inversión reduciendo las cargas al sector, por ejemplo, hablé sobre la gestión eficiente del espectro. Tomando todas esas medidas que ayuden a que se reduzca la carga en un sector neurálgico para el desarrollo del país.

La OCDE ha apoyado a México continuamente y está dispuesto a seguir haciéndolo.

Por su atención, muchas gracias.

**Alejandro Castañeda Sabido:** Muchas gracias, Alexia, muy interesante.

- **Sesión de preguntas Conferencia Magistral 1**

Tenemos tiempo para preguntas del público, no sé si alguien quiera hacer alguna pregunta.

Adelante, Fernando.

**Pregunta:** Muchas gracias, doctor Castañeda.

Felicidades, Alexia, como siempre brillante tu exposición y sobresaliente todo el trabajo de la OCDE que sin duda fue hecho con la contribución de las entidades gubernamentales, hasta donde yo me acuerdo.

Veo cosas muy interesantes hacia el futuro, que creo que es algo que nos debe de ocupar como, por ejemplo, ya destacaba la Comisionada Presidenta de la Comisión Federal de Competencia Económica, este trabajo interinstitucional, esta manera de ver cómo responder a las nuevas estructuras del mercado, más que entrar en disputas judiciales, parece algo sin duda esencial.

Hablabas de cuatro pilares en la evolución, te ocupaste de dos, sin duda los otros también son muy relevantes y no puedo dejar pasar la oportunidad de preguntar respecto a tu opinión en cuanto al futuro liderazgo que se requiere por parte del Estado en cuanto a las políticas para impulsar todos estos cambios y enfrentarlos bien.

Comentaba precisamente la Comisionada Presidenta Marván, que se requiere de una política de Estado en materia de competencia, y una política de Estado es todos juntos, no ver cómo destrozamos a los autónomos. Aquí cuál sería la visión, digamos, de cómo enfrentar estos cambios que has marcado, estos retos tan importantes, con esa visión de futuro. Preguntar sobre tu opinión respecto a esta naturaleza del liderazgo que se requiere para trabajar conjuntamente en una política de Estado de competencia.

Gracias.

**Alejandro Castañeda Sabido:** Adelante.

**Alexia González Fanfalone:** Muchas gracias, Fernando.

Siempre es un placer, tus preguntas me ponen *up to the task*.

La transformación digital, los retos que tiene no se pueden enfrentar en lo que decimos de manera aislada, estos retos conectan mercados que están desconectados, agentes que no están desconectados, y requiere que sea tanto el Estado, es decir, el gobierno, el sector privado, los ciudadanos, todos juntos, la academia, yendo hacia cómo vamos a enfrentarlos.

Un ejemplo tangible que estoy pensando ahorita, si vamos a ir hacia el futuro, ya se está haciendo investigación y la visión sobre 6G, y en las visiones que se han visto sobre eso se habla también de objetivos sociales, como inclusión y sostenibilidad. Para que eso se mapee de cierta manera a lo que viene siendo la estandarización, que general o tradicionalmente se ha hecho por el sector privado, requiere de un diálogo más extenso y requiere que el sector público y otros de manera conjunta puedan hablar sobre eso.

Ahora, si hablamos de los desafíos de lo que es la inteligencia artificial, entre otras cosas que se habló esta mañana, lo mismo, requiere que todos estemos en la mesa. Si me vuelvo a lo que es la regulación, cuando se viene una convergencia más

importante y hablamos a futuro sobre que entran también los satelitales o redes híbridas, donde está también el sector de aviación y otros, son desafíos muy importantes para la regulación que requieren de colaboración regulatoria, pero también de las agencias de competencia con el gobierno, con las políticas nacionales de banda ancha, de transformación digital y con todos los demás.

Entonces, ese viaje se toma juntos.

**Alejandro Castañeda Sabido:** Gracias.

Adelante, por favor, la persona que adelante alzó primero la mano.

**Pregunta:** Qué tal, buenos días. Una pregunta para Alexia.

Aquí en México una parte de este tema del espectro radioeléctrico tiene que ver con una autoridad de la que se habla poco, que es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que es quien a final del día determina estas tarifas anuales.

Desde el punto de vista de la OCDE, ¿cuál es la posición de otros países de la OCDE, de sus autoridades fiscales respecto del espectro? Entiendo que aquí en México el paradigma que se ha sostenido históricamente ha sido extraer la mayor cantidad de rentas posibles a través del uso del espectro, pero ¿cuál es la política de las autoridades fiscales en otros países de la OCDE respecto de esto?

Me da la impresión, pero usted me lo podrá confirmar o no, de que tienen otras visiones diferentes a las que hay en México, que como le comento aquí en México es obtener la mayor cantidad de recursos posibles de uso del espectro.

Gracias.

**Alexia González Fanfalone:** Gracias por esa pregunta.

A nivel internacional, las cuotas anuales de espectro no son práctica común, existen países que las tienen y son ínfimas, son administrativas, en otras palabras, el costo del espectro, sobre todo para servicios de comunicación móvil, se hace a través del mecanismo de revelación del mercado que es la subasta, y esa es la práctica común en los países de la OCDE.

El maximizar el bienestar social no necesariamente quiere decir, si es caro o no el espectro, es dejar al mercado que revele eso, porque a final de cuentas es un recurso escaso y tiene que ser asignado a quien hará el uso más eficiente de él; para que eso se logre se requiere de ese mecanismo de revelación.

Ahora, la ley de derechos, que es la que usted menciona, esas cuotas anuales en México no siempre existieron, se introdujeron en 2010. Hay una oportunidad para repensar eso y alinearse a cuál es el objetivo fundamental: si se quiere cerrar

brechas digitales, la gestión del espectro debe seguir ese eje u objetivo rector que es el bienestar social.

**Alejandro Castañeda Sabido:** Por ahí había una pregunta, y luego Mario.

**Pregunta:** Buenos días. Iblin Alcoba, de Bolivia.

Mi consulta es: en los estudios que ha venido realizando la OCDE, hablaban de subastas de la banda 3.5 para el tema de 5G, ¿cuál sería el país que mejor lo hizo?

Porque tenemos, Bolivia entre sus países limítrofes, y tiene por un lado a Brasil, que ha priorizado el despliegue de infraestructura y, por otro lado, Chile, que ha efectuado la mayor recaudación, que nunca había esperado.

Entonces, con base en los estudios que ha hecho la OCDE, ¿qué deberíamos copiar los países que aún no hemos subastado espectro para 5G?

Gracias.

**Alejandro Castañeda Sabido:** Por qué no haces la pregunta, Mario, y que conteste las dos de una vez.

**Pregunta:** Gracias. Alexia, un gusto saludarte nuevamente.

Por ser parte de esta historia también, por ser Vicepresidente de uno de los comités más importantes de la OCDE en su momento, la de política de la economía digital, te preguntaría dado que hiciste el énfasis en las políticas de espectro, de la importancia de la asignación de espectro, por mi sesgo natural de ingeniero en comunicaciones y electrónica, te preguntaría: ¿si la posición de la OCDE precisamente, o la tuya en particular, es que el problema está en la ley de derechos?

¿Si los derechos anuales del espectro radioeléctrico valieran cero, se tendría un escenario de competencia efectiva en México o qué más faltaría? Porque pareciera que no es problema de que el mercado revele el costo o permita descubrir el costo del espectro radioeléctrico, pareciera que haría algo más falta para atraer a nuevos competidores, que creo que es el punto central de la exposición que tú estás manejando.

Muchas gracias.

**Alexia González Fanfalone:** Son dos preguntas complejas y voy a tratar de ser muy breve.

En la pregunta de qué país es mejor, ahí no puedo decir como posición de la OCDE. Lo que sí puedo decir es ciertos ejemplos, Brasil ciertamente sí es un ejemplo en la asignación de 5G y se ha logrado una cobertura muy amplia con las obligaciones de cobertura que pusieron, que es fundamental para un país como lo es Brasil, que



es muy extenso y que tiene tanta parte de la amazonia en su país. El desafío de conectar y desconectar a un Brasil es fundamental, les dieron prioridad a las obligaciones de cobertura, en lugar de maximizar recursos fiscales. Fuera de eso, muchas de las subastas se han hecho multibanda, yo mencioné 55 asignaciones y muchas de ellas fueron también con bandas milimétricas, 3.5 y la 700, eso se ha hecho en varios países.

Les invito a ver los reportes que hicimos en 2022 sobre la asignación, la gestión eficiente del espectro. En el caso de México, tanto en ese reporte, tenemos un recuadro sobre lo que pasó en México, como el estudio de 2017.

Ahora, muchísimas gracias, Mario, por la pregunta. Efectivamente, la ley de derechos está fuera de la subasta, y ahí los objetivos que persiguen cada entidad son distintos, es decir, cada quien tiene su objetivo. Sin embargo, los agentes cuando entran a una subasta de espectro van a tomar en cuenta y a internalizar todos sus costos, los traen a valor presente y eso incide en que entren o no a una licitación y cuánto van a pujar. Esto quedó evidente en los bloques que quedaron desiertos en la última subasta y también en la manifestación de poco interés en la nueva subasta, hasta que se atiende esto del derecho. Pero tu pregunta es un poco más profunda, dices: digamos, en el mundo ideal ya hicimos todo eso, se atendió lo de la ley de derechos, precio cero también es un precio, ¿ahora qué falta? Creo que tenemos un regulador fuerte, independiente y convergente, que está dotado de las herramientas necesarias, el diseño institucional es perfecto y mucho requiere también de la implementación de las sanciones y del cumplimiento de esa regulación. Ahí esas dos cosas van de la mano, el reducir las barreras de entrada al mercado y el seguimiento que le da el regulador a esa regulación pro competitiva, toda vez que es un sector con altos costos de entrada, que naturalmente sin esa regulación se va a un monopolio u oligopolio. Entonces, todo es holístico, pero, volvemos al mantra, "competencia, competencia, competencia".

**Alejandro Castañeda Sabido:** Muchas gracias, Alexia.

Se ha acabado el tiempo, gracias a todos.



9º Foro internacional  
**RETOS** de la  
**COMPETENCIA**  
en el **ENTORNO DIGITAL**  
2023



9º Foro internacional  
**RETOS** de la  
**COMPETENCIA**  
en el **ENTORNO DIGITAL**  
2023



## Mesa 1. “Los retos para mantener y expandir el acceso de los servicios de telecomunicaciones en el entorno digital”



**COMPETENCIA**  
en el **ENTORNO DIGITAL**  
2023

- Arturo Robles Rovalo<sup>9</sup>, Comisionado del IFT



Muchas gracias. Buenos días a todos.

Agradezco primeramente al equipo del Instituto Federal de Telecomunicaciones, y también felicito al Centro de Estudios por hacer posible este importante espacio de discusión, como siempre, agradezco a Rebeca Escobar por esta organización y estos espacios que se dan justamente para debatir y reflexionar sobre temas que impactan o impactarán posiblemente en la competencia.

Un tema tan interesante como controvertido es justamente los desafíos para mantener y expandir el acceso a los servicios de telecomunicaciones en el entorno digital. Este tema que aborda cuestiones fundamentales para el futuro se ha centrado básicamente no sólo en cómo se va a mantener, sino cómo se va a financiar este incremento en las redes. Uno de los grandes temas, además como mencionaba, polémicos para el debate, tantos como, recuerdo, el canon digital o, en su momento, la neutralidad de red, se conoce como *fair contribution* o *fair share*. Es un tema clave en las conversaciones actuales, en las cuales se busca cómo garantizar que las redes sigan siendo eficientes, asequibles y adaptables,

<sup>9</sup> Ingeniero en telecomunicaciones por la UNAM. Doctorado en telecomunicaciones por la Universidad Politécnica de Madrid. Actualmente, Presidente del Comité Consultivo Permanente de Radiocomunicaciones de la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones de la Organización de Estados Americanos, y Vicepresidente tanto del Comité de Política de Economía Digital, como del Grupo de Gobernanza de la Inteligencia Artificial de la OCDE.

pero sobre todo que sean viables conseguir su expansión en un mundo digital de constante evolución.

Para ello, es importante contar con el contexto de cómo ha evolucionado este tema y por qué se está convirtiendo en un gran desafío. Se ha experimentado desde los últimos años, y esto no es nada nuevo, pero cada vez crece más, el incremento de tráfico en la última década. Se espera que para este año se alcance los 4.1 Zettabytes, que como saben es  $1 \times 10^{21}$ , prácticamente de megas, comparados con los 1.96 Zettabytes que teníamos en 2017 y si consideramos un periodo más largo, el tráfico de internet en 2020 fue 17 veces comparado con el de 2010, según el índice publicado por la *International Energy Agency*.

Cualquiera de estos elementos nos habla del tamaño del desafío que tenemos para crecer estas redes, y de la cantidad de inversión que se requiere, no sólo para las redes de quinta y sexta generación, sino también para las redes de nueva generación, las ópticas y las satelitales. Todas las que pondrán en cuenta o las que lograrán este paradigma, que es estar conectado en todo momento, en todo lugar y en todos los servicios. Ahora ya estamos buscando no sólo tener todos los servicios y la cobertura en *indoor*, sino que tengamos la velocidad y la reacción suficiente para que todos estos lleguen a cada uno.

Pensando en cómo se van a financiar, se ha incrementado un debate en cuanto a cuál debe ser la participación de quienes usan estas plataformas. El crecimiento de tráfico ha sido impulsado mayormente por estas que se llaman “grandes plataformas digitales”. En su momento empezó llamándose FAMA, luego GAFAM, ahora ya no hay uno completo, son los *Big Six*, haciendo referencia a los *Big Five* que existían en su época de cacería, que como ahora ya no es algo relevante la cacería, ya se refieren como los *Big Six*, que básicamente son: Netflix, Microsoft, Alphabet, Meta, Amazon y Apple, los cuales, según algunos reportes, estas empresas generan el 50% del crecimiento del tráfico de internet en la primera mitad del 2022, y se considera que dadas las adquisiciones y las nuevas aplicaciones que hay de inteligencia artificial. Esto avanza y cada vez haya mayor participación en el incremento del tráfico.

Según otro reporte, el video es el que representa 66% del tráfico total de internet, lo cual supone un incremento del 25% al registrado en 2021. También se visibiliza una tendencia a encontrar el contenido de video, voz, chat y videojuegos; pero no sólo eso, sino que hay aplicaciones que parecerían muy básicas, como puede ser la de Uber o como puede ser la localización, en la que concurren diversos servicios y en la cual también se está llevando un gran volumen de este tráfico.

Debido a esta gran proporción de tráfico, algunos líderes y algunas industrias han esperado y manifiestan esta necesidad de una participación, como ellos lo

mencionan, justa de los costos para la gestión. Obviamente, como en su momento pasó con la neutralidad de la red, con los *fast lanes*, con el canon digital, con los distintos nombres que se le ha dado a la participación o al posible pago de los costos por parte de las plataformas que usan estas redes y ahora también hay distintas posturas.

Una lógica es planteada por un modelo de *beneficiary pay*, es decir, quien se beneficia paga. Ustedes recordarán el del que llama paga o el que recibe paga, ahora hay uno que es el que se beneficia paga, y eso es si te beneficias por el uso de las redes, también deberías de pagar. Sin embargo, como siempre ha crecido el internet y ustedes también lo verán, esto podría ser una barrera a la entrada para los nuevos entrantes, para los posibles nuevos unicornios, y en esto se genera el gran debate.

Ahora, hoy en día no sólo Europa, que es donde se introdujo este concepto, está valorando esta propuesta, sino también en Estados Unidos un proyecto denominado "*Funding Affordable Internet with Reliable Contribution Act*" or "*FAIR contribution*", en el cual la *Federal Communications Commission*, (FCC, por sus siglas en inglés) requiere estudiar e informar sobre la viabilidad de financiar el fondo de servicio universal a través de contribuciones de las plataformas en línea. Esto es básicamente que también contribuyan al fondo de servicio universal, al cual ya contribuyen los operadores de telecomunicaciones en ese país.

Todo esto ha creado también un alto debate en cuanto a qué porcentaje o cómo se implementaría esta posible herramienta y, por ejemplo, las inversiones anunciadas entre Meta y Telefónica en España ya han visto cómo se puede lograr un mayor grado de cooperación, inclusive sin una intervención directamente regulatoria o legal.

En este sentido, es lo que queremos abrir hoy como debate, y hay otros países de la región que han abierto el debate, con inclusive consultas públicas, como puede ser Brasil, o en algunos casos también haciendo mesas específicas, como ha sido Colombia. México no ha sido la excepción, sin embargo, esta es la primera vez que se dará en un contexto no sólo de regulación, sino también de competencia, para valorar las posibles barreras o los impactos que tendría en el ecosistema digital una herramienta de una u otra forma.

En este debate se destacan tres temas controversiales: por un lado, como ya se mencionó en la conferencia magistral, el monto necesario de inversión para mejorar esta capacidad y expandir las redes del futuro; la cuestión del doble pago por el tráfico de datos que se genera si se aplica una tarifa para los proveedores, es decir, cuáles son, si lo está pagando doble, porque por un lado el usuario paga y, por otro lado, los proveedores de contenidos; y en caso de considerarse la

existencia de una contribución, cuál sería el mecanismo que probablemente sería. Ésta es la parte con mayores retos para implementarlo.

Sin más y para darle espacio a nuestros grandes expertos, dado que contamos con estudios que dan a favor y en contra, es decir, todavía no hay una posición como en su día pasó, insisto, con la neutralidad de la red o con otros temas controversiales, respecto a si se usa una tecnología para, por ejemplo, redes abiertas o para uso abierto, o con una tecnología específica, como pueden ser las redes celulares. También hay estudios concisos y estudios robustos que muestran las dos partes de la moneda, y en los cuales generalmente en todos se pueden obtener distintos resultados y se concluye en una parte menos objetiva, que puede ser el mercado y las tendencias del mercado, y la propia dinámica del ecosistema digital.

Como mencionaba, tenemos a cuatro grandes expertos, y con ellos empezaré haciéndoles preguntas respecto a cuáles podrían ser estas consecuencias o cuál es su perspectiva respecto a esta posible herramienta, y si esto se justifica a través de una intervención regulatoria o, como ya se ha visto que sucede en algunos países, que son las propias plataformas las que deciden por su cuenta establecer redes y contribuir con esta parte de la expansión de conectividad.

Nuestro primer panelista es un gran conocido del sector, que siempre ha estado, ha conocido la parte académica, la parte gubernamental, la parte social y ahora también la parte empresarial, es Abel Hibert, Vicepresidente Adjunto de Asuntos Públicos que, como saben, también es ex Comisionado de la Comisión Federal de Competencia Económica.

Dentro de este contexto que ya he elaborado, estimado Abel, he tratado de esbozar qué perspectiva hay de la industria de telecomunicaciones, así como de la industria de telecomunicaciones digitales o los *Big Six*, nos interesaría en este concepto conocer tu opinión sobre la necesidad de las grandes empresas tecnológicas, si es que pudieran contribuir con el financiamiento de esta expansión de redes y, en su caso, cuáles serían los mecanismos que estaría pensando la industria para que las empresas tecnológicas participen.

También, cuál es la visión desde un punto de vista de un economista experto en el sector, de cuáles serían las consecuencias y cómo se debería de implementar, en su caso, si es que es necesario, este tipo de contribuciones.

- **Abel Mauro Hibert Sánchez<sup>10</sup>**, Vicepresidente Adjunto de Asuntos Públicos, AT&T México



Muchas gracias, Arturo. Muchas gracias al IFT por invitarme a participar en este importante foro.

Cuando planteaste las preguntas, cuando se planeó el panel se me hizo muy interesante el enfoque, porque es un tema que trae mucha discusión en la industria. Vamos partiendo de los hechos y quisiera empezar, primero saqué dos frases muy interesantes de Alexia, que dio en su conferencia, primero dice: "sin conectividad no hay desarrollo digital", yo creo que esa es buenísima para comenzar.

Lo que ya se comentó ahorita y tú comentaste ahorita en tu introducción, la demanda por datos ha incrementado de forma exponencial y de la misma manera se necesitan carreteras. Yo lo quiero llamar así, carreteras más grandes, rápidas y confiables, para atender dicha demanda y lo que viene al futuro.

Aquí viene el tema, la responsabilidad de construir, ampliar y actualizar las redes de telecomunicaciones en el mundo, estas carreteras son principalmente de las empresas de telecomunicaciones tanto fijas, como móviles, como la que yo represento, en el mundo. No me quiero meter al tema de los datos, que ha crecido

<sup>10</sup> Vicepresidente Adjunto de Asuntos Públicos en el AT&T México, responsable de construir relaciones estratégicas de largo plazo con actores económicos, políticos y cámaras empresariales. Doctor en filosofía en administración por el Tecnológico de Monterrey, maestro en economía por la misma institución y licenciado en economía por el ITAM. Profesor de cátedra del Tecnológico de Monterrey y la Universidad Metropolitana de Monterrey.



mucho, aquí en México se ha incrementado el uso de datos e internet móvil en casi 300% en los últimos cinco años, ya comentabas tú que la mitad de los tráficos de datos es generada por estos *Big Six*, Netflix, más Microsoft, Apple, Meta, Alphabet y Amazon.

Lo que hemos visto, el gran avance tecnológico de 1990 a la fecha ha cambiado el mapa corporativo a nivel global y las empresas tecnológicas que actualmente ocupan un lugar preponderante dentro de las empresas más grandes del mundo, hace 30 años muchas de estas no existían.

En términos de inversión, en existencia neta de equipo privado por rama industrial hay un dato interesante que estuve buscando: en Estados Unidos, las inversiones en activos físicos privados dentro del ecosistema digital han crecido, las empresas diferentes a las telcos han crecido estas inversiones alrededor de 13% en los últimos 7 años, superior al crecimiento de las inversiones de las telcos. Sin embargo, las telcos, al menos en Estados Unidos, sus inversiones representan el 69% de las inversiones del sistema digital.

También otro tema, la participación en Estados Unidos las telcos han reducido su participación en el PIB de 2.3% en el 2005 a 1.8% en el 2021; el resto de la economía digital, servicios de la nube, servicios de internet y otros servicios digitales, aumentó su participación en el PIB de manera importante.

En el caso de México al contrario lo que hemos estado viendo, no sé si aquí en el Instituto tuvieron la curiosidad de revisar los últimos datos del sistema de cuentas nacionales, con base en 2018 la participación del sector de telecomunicaciones se redujo de manera importante, es un tema que deberíamos de revisar.

Entonces, los anteriores datos confirman que el ecosistema digital, las *Big Tech* son las que han capturado la atención de los inversionistas, y para que estas empresas puedan seguir creciendo las telcos deben ser capaces de seguir invirtiendo en ampliar las carreteras, para que puedan seguir transportándose la gran cantidad de datos que se requerirán en el futuro.

Contestando puntualmente a la pregunta, la respuesta es sí. Las *Big Tech* debería de alguna manera financiar el crecimiento que se necesita de la red, pero para tener la respuesta completa se debería de tomar en cuenta cuáles mecanismos son los que debería de adoptarse. Yo creo que aquí el punto importante es todo el análisis y toda la reflexión que se pueda hacer, debe tomar en cuenta que sean mecanismos que primero no causen distorsiones, porque cuando se ve un problema se le trata de solucionar con una regulación y a veces no se piensa bien esa regulación; que no implique cargas tarifarias adicionales a los usuarios, que no inhiba la innovación que ha caracterizado a este sector y, obviamente, que no lleve a una sobre-regulación.



Se necesita alrededor de todo esto toda una política pública que permita a las empresas del ecosistema digital empatar la oferta con la demanda, y que ponga las condiciones para que los recursos escasos del Estado estén disponibles a un costo asequible como es el caso que nos comentaba Alexia, del caso de los derechos por el uso del espectro radioeléctrico. De forma que todos los empresarios innovadores puedan acceder a este sistema dentro de un esquema de competencia efectiva, para que se le dé a todos las mismas oportunidades para participar.

Probablemente, y aquí dejo esta reflexión y continúo en mi siguiente intervención, probablemente la respuesta a esto la tenga el mismo mercado, a veces el mercado puede ser más sabio en resolver este dilema y tenga la respuesta a esta pregunta que se me ha planteado.

Pero, la respuesta es sí, el problema es cómo, ¿verdad?

**Comisionado Arturo Robles Rovalo:** Muchas gracias, Abel.

Sin duda es un tema que tiene distintas aristas y que será complejo abordarlo en su totalidad. Como bien mencionas, hay quienes dicen que el mercado lo debe resolver y que nos deberíamos de remontar, por ejemplo, a cómo se hizo la electricidad. En su momento también se decía que la electricidad te llevaba al desarrollo, y nadie *per se* paga por la electricidad si no tuviera electrodomésticos, si no tuviera televisión, si no tuviera la computadora o el teléfono, porque es lo que te permite. Si las eléctricas nos cobraran por esos beneficios o se lo cobraran a quienes producen electrodomésticos, a quienes producen este tipo de servicios, parecería que hubiera otra vez un doble cargo. Por ejemplo, el mercado encontró que a quienes generan o demandan más electricidad se les cobra en función no sólo de cuánto consumen, sino el horario, la intensidad y distintas otras formas y en las cuales no intervienen directamente quienes generan los productos.

Es otra forma de verlo, es otra forma de debatirlo y, como siempre, eso enciende el debate de quiénes deberíamos de pagarlo. Por ejemplo, en el caso de la electricidad, que obviamente lleva al desarrollo, pero que no forzosamente han sido los productores de electrodomésticos, los productores de servicios, los productores de tecnologías, quienes han estado pagando ese servicio. Ahora nos presentan este otro debate, de si quienes ponen la carretera de información deberían de ser quienes pagaran, o quienes se benefician, como pueden ser los *Big Six* u otros quienes están.

Para continuar con el debate tenemos a otro gran conocido de la industria y sobre todo del sector regional. Director de Análisis Económico de GSMA, a quien pregunto, Pau, tomando en cuenta la perspectiva presentada ya también por Abel

y este contexto que hemos dado, sería valioso para todos nosotros conocer la opinión de los operadores de telecomunicaciones.

Tenemos cierto indicio de qué es lo que van a opinar, pero queremos saber exactamente cuál sería la clave en esto, para realizar inversiones significativas en redes de alta capacidad, si consideran que se necesita una mayor colaboración entre los proveedores del servicio de internet y las propias plataformas, para impulsar esta expansión más amplia y este tipo de colaboración cómo debería de ser, en qué sentido, por qué, tendría que ser obligatoria, tendría que ser algo que, como bien lo menciona Abel, lo determina el propio mercado, tendrían que haber límites a esta colaboración o a esta participación, y cuáles son las rutas que se ven a nivel mundial para buscar que siga habiendo la inversión necesaria o que se logre la inversión necesaria en las redes de nueva generación.

Por favor, Pau, tienes la palabra.

- **Pau Castells<sup>11</sup>**, Director de Análisis Económico, GSMA



<sup>11</sup> Responsable del departamento de investigación económica de la GSMA a nivel global. Autor de investigaciones económicas de alto nivel sobre telecomunicaciones y el ecosistema digital. Antes de incorporarse a la GSMA, desarrolló su carrera como economista tanto en el sector financiero como en varios departamentos gubernamentales del Reino Unido, especializándose en el análisis económico de políticas públicas y regulación en los sectores energético, TIC y digital. Aparte de la investigación económica, interviene regularmente como orador público y ante los medios de comunicación. Doctor en economía por la Universidad Autónoma de Barcelona.



Muchas gracias, Comisionado.

Buenos días a todos, es un placer realmente estar hoy aquí. Agradecer primero al Instituto la invitación y la oportunidad de compartir un poco nuestras perspectivas sobre este tema, que es fundamental para el futuro de la industria y más en general para el futuro de la transformación digital de nuestros países.

Primero que todo, quiero tomar un pequeño paso para atrás y recordarnos por qué la inversión en tecnología, en nuevas redes de tecnología es importante. El motivo es muy claro, estamos hablando de una tecnología de uso general, que se utiliza en todos los sectores de la economía, por lo tanto, genera crecimiento económico y prosperidad para todo el país.

5G es la última generación de tecnología móvil, 5G ya está aquí, ya es una realidad; sin embargo, puede que exista una brecha, una brecha de inversión. De hecho, la Comisión Europea estima que cerca de 200 mil millones de euros adicionales se van a requerir para lograr sus objetivos de conectividad, de digitalización para 2030. Entonces, para realmente asumir esta meta de transformar digitalmente al país, necesitamos que esta brecha de inversión se reduzca.

En esta brecha de inversión no hace falta realmente irse al 5G, ya tenemos una brecha de conectividad al día de hoy en la región, de hecho, una brecha de conectividad a internet. Aquí tenemos alguno de los últimos datos a fecha de 2023, final del tercer trimestre, y lo que vemos es que cerca de un 35% de la población latinoamericana no está conectada a internet móvil, y esa brecha se explica principalmente en parte por una brecha de cobertura, es decir, un 7% de la población que vive en zonas donde no existe cobertura de internet móvil, pero luego tenemos un 28% de la población que vive en zonas donde hay cobertura de internet móvil, pero que no se está conectando.

Para explicar esta brecha y la brecha que nos viene con 5G, que estamos viendo en Europa, nos tenemos que remitir en parte a estas tendencias generales, que creo que varios panelistas ya han aludido, de un cambio fundamental en los últimos 10 años en lo que es las dinámicas de mercado en este sector. Yo lo resumiría en tres aspectos principales. En primer lugar, una reducción de precios muy fuerte, hemos pasado de pagar un gigabyte a unos 12 dólares en promedio en 2014, hoy se paga 3 dólares por gigabyte o menos.

Esto ha repercutido evidentemente en los ingresos de los operadores de telecomunicaciones, a pesar de ser un periodo donde ha crecido mucho el número de conectados, esto se ha compensado por esta reducción, con lo cual tenemos en este periodo unos ingresos básicamente planos para los operadores. Al mismo tiempo, en este periodo lo que hemos visto es un crecimiento exponencial de los ingresos de los generadores de contenido y servicios a través de internet. De



hecho, estimamos con los últimos datos que los ingresos de los generadores de contenido en internet en la región son tres veces mayores que los ingresos de los operadores de telecomunicaciones.

Todo esto lleva básicamente a una reducción en los retornos a la inversión para los que invierten en infraestructura digital, que de hecho en algunos países en Europa estamos viendo que nos está llevando a puntos donde se plantea la sustentabilidad en negocio. Eso en términos financieros, en términos de datos estamos hablando de algunos operadores para los que el costo de financiarse es mayor al retorno que obtiene la inversión; es una cosa que se puede tolerar, digamos, desde un punto de vista de negocio, un año o dos años, pero a largo plazo no es sostenible, no te puede costar más la financiación que el retorno que tienes, y todo eso contribuye a esta brecha de inversión.

¿Por qué contribuye a esta brecha de inversión? Tengo una gráfica que me gusta, de hecho, es de un *paper* que vamos a estar publicando en *Journal of Information Policy* el próximo mes, es un estudio en Europa. Ahí lo que vemos es: en un estudio econométrico confirmamos con datos algo que intuitivamente a mí me parece bastante obvio, que es cuando los retornos a la inversión esperados son más altos, los operadores invierten más.

Lo ideal para cerrar esta brecha de inversión, esta brecha de inversión en internet, en nuevas tecnologías, en 5G, lo importante es moverse para la derecha de esta gráfica, es decir, que el retorno esperado sea mayor y esto que nos lleve a mayores inversiones. Para ello tenemos que afrontar, por un lado, fallos de mercado y fallos regulatorios que deprimen la demanda y que reducen los incentivos a la inversión.

Ahí es donde me gustaría un poco enlazar directamente, después de este preámbulo, con la pregunta que se nos plantea. Para mí la gran pregunta realmente es si existen fallos de mercado que llevan a que el nivel de inversión no sea el óptimo, lo que explicaría esta brecha.

En esta gráfica vemos algunos de estos datos, que creo que otros panelistas ya han mencionado, son datos para finales de 2022 que nos muestran la proporción y la distribución del tráfico en la región de América, o sea, América del Norte y América del Sur. Ahí vemos principalmente dos cosas: uno, que el 75% de todo el tráfico de internet móvil es video; y, en segundo lugar, que este tráfico está concentrado en unas pocas empresas. Tenemos tres empresas, que son Netflix, Google y Meta, que están generando el 42% de todo el tráfico de internet móvil en la región. Si incrementamos eso luego a los seis mayores generadores de tráfico, incrementa al 55%, 60% o 70% en algunos países.

Una hipótesis es que estos grandes generadores de tráfico al no estar enfrentando una señal de precio para ese tráfico pueden estar generando tráfico de un modo ineficiente, y esta es la gran pregunta realmente.

Es una situación que no es exclusiva del sector telecom, el Comisionado daba un ejemplo y yo voy a dar otro ejemplo que se refiere tanto al sector financiero como al sector de los seguros. Ahí se usa ese término del *moral hazard* en inglés, que viene a ser algo así como riesgo moral, que describe esa situación en que el agente al no afrontar el costo de sus decisiones toma riesgos o genera costos mayores de lo que sería socialmente óptimo, y es posible que estemos viviendo algo de eso.

Entonces, para entender si realmente este es o no el caso, yo creo que es útil mirar a los resultados del mercado, tengo ahí algunos ejemplos en esta *slide*. Algunos resultados de mercado que estamos viendo que a mi parecer no son eficientes, están generando tráfico que puede ser excesivo o tráfico que está desperdiciado. Por ejemplo, tenemos casos habituales donde se transmiten datos con una resolución mucho mayor a la que es reproducible en el dispositivo, si envías un video en 4K a mi móvil o lo envías en 1K da igual, voy a ver lo mismo. Tenemos casos donde se descarga contenido sin el consentimiento del usuario, que genera evidentemente más tráfico, tenemos casos donde sin el consentimiento del usuario se están reproduciendo videos de publicidad con alta definición, etcétera; o incluso, el caso del *autoplay*. En general lo que tenemos son como resultado de mercado en general, como han identificado varios gobiernos y varias instituciones, tenemos una brecha de inversión; ese es el resultado de mercado que tenemos a día de hoy.

Entonces, soluciones que pueden existir. Como economista, soluciones en que se pueda introducir un mecanismo de precio para mí son interesantes, se pueden contemplar; en este caso tenemos una red, tenemos usuarios, como todos nosotros que usamos la red y pagamos para usar esa red, una solución podría ser que otros usuarios de la red que están colgando contenidos en esa red, paguen también por usar esa red, es una posible solución.

Hay barreras, por ejemplo, también regulatorias para que esto se pueda producir habría que analizar ya que son distintas en cada país. También puede haber barreras en general en cuanto a competencia, y ahí hay varios agentes que han destacado que estamos hablando de grandes empresas globales en un mercado muy concentrado, como veíamos ahí, el 42% del tráfico lo generan 3 empresas, pero no sólo en un país, sino básicamente en todo el mundo.

Luego tenemos soluciones más a medio plazo, creo que a corto plazo en lo que es el servicio de video el barco ya salió de puerto, con lo cual es demasiado tarde, pero en nuevos servicios creo que hay la posibilidad de plantear mecanismos de



coinversión donde directamente la participación de la red y del generador de servicio sea más intrínseca desde el principio; y nos podemos ir al 6G, pero seguramente tampoco no hace falta ir tan lejos, ahí, por ejemplo, tenemos en GSMA la iniciativa *Open Gateway*, donde los operadores están abriendo sus APIs a los generadores de contenido de servicios, para que puedan controlar partes de la red a cambio de pagar una *fee* por ese acceso.

Este debate está planteado en todo el mundo, en Europa este año hemos tenido y se ha cerrado una consulta sobre el futuro del sector telecoms; ahora nos movemos a la siguiente fase, que es una fase seguramente legislativa en lo que se ha llamado tentativamente la *Digital Networks Act*, seguramente va a haber que esperar a la siguiente Comisión Europea para que implemente esta acción legislativa, pero evidentemente hay un movimiento político, industrial también legislativo en ese sentido.

Corea del Sur es otro país donde este debate ha existido desde hace mucho tiempo, es una realidad a nivel regulatoria muy distinta o más parecida a este modelo del que yo hablaba, donde tenemos por un lado que el usuario final está pagando, pero también el usuario que cuelga contenido también está pagando. Lo que ha habido más reciente es ciertas disputas judiciales en cuanto hasta qué punto esto era o no era legal, de hecho, por eso algunas de estas disputas se han resuelto a nivel comercial. Hace pocas semanas había una disputa entre Netflix y SK Telecom, que es uno de los grandes operadores en Corea, que se resolvió antes de llegar a juicio con un pago directo, un acuerdo comercial entre las partes.

Como comentaba el Comisionado, tenemos ya en otras regiones, en Brasil ha habido este año una consulta preliminar y va a haber una consulta ya más regulatoria el próximo año. Tenemos el caso de India, donde este tema ya se ha planteado también, otra vez, con una consulta preliminar que tiene cierto *momentum* y vamos a ver hasta dónde llega en los próximos meses.

Ya con eso termino mi primera intervención. No quería dejar de decir por eso que para cerrar esta brecha de inversión que tenemos, esta brecha de conectividad, es importante corregir fallos de mercado, pero también puede haber fallos regulatorios, que en algunos casos son bastante claros y obvios en algunos países. Tenemos la gestión del espectro, un caso importante, tenemos lo que son impuestos anacrónicos que están gravando el internet como si fuera un bien inferior, que evidentemente hay que corregir y que ayudarían a que los incentivos a invertir y la demanda pudieran llegar a niveles más altos.

Con eso termino mi primera intervención, muchas gracias.

**Comisionado Arturo Robles Rovalo:** Muchas gracias, Pau.

Creo que das justo en otro de los puntos que se están abriendo en este debate, que además no tienen una solución única y es de todos los fallos que ha habido: por un lado, se me ha mencionado este posible fallo de regulación, en el cual sin duda quitar todas las barreras a la inversión tiene que ser uno de los primeros pasos. También, si la forma en la que nacieron las redes y sobre todo las de datos, sus modelos de negocio han combinado.

Porque como bien mencionabas, hay industrias, por ejemplo, la electricidad, que sí se mueven por el consumo, pero, inclusive, por ejemplo, las redes fijas generalmente se mueven por tarifa plana y sólo por velocidad, no importa lo que pongas ahí. Las redes móviles han ido hacia ese modelo cada vez más, y han producido este tipo de fenómenos donde no forzosamente pagas por lo que consumes en datos, sino lo que consumes en velocidad, y al requerir cada vez mayor velocidad se tienen este tipo de puntos.

Creo que ahí, y justo es lo que sacó de los resultados de la consulta, que por un lado lo que pueden estar invirtiendo, por ejemplo, Deutsche Telecom, Orange y Telefónica, para responder a esta nueva demanda son de 36 mil a 40 mil euros al año. Pero ahí mismo resulta que de acuerdo a lo que mencionabas de qué es más riesgoso, la parte de contenidos, y esa no es nueva, sino histórica, tiene muchos más riesgos porque depende del gusto de las personas y como están, entonces es más arriesgado según este punto de vista que menciona la Unión Europea, invertir en contenidos que invertir en redes y en infraestructuras.

Obviamente, esto te lleva a otro segundo debate, que es cómo impacta esto en los precios y por qué no se ha logrado este equilibrio, que como bien mencionas puede estar en un incentivo de precios y de modificación de los modelos de negocios.

Ahora, para continuar con este interesante debate y por beneficio de nuestra audiencia voy a cambiar de idioma.

*\*\*Nota. Intervención en inglés, sin embargo, en estas memorias se presenta en español la traducción simultánea\*\**

Me gustaría darle la bienvenida a Janice Hauge, ojalá que nos esté escuchando. Podría activar su micrófono, porque usted es la próxima persona en hablar.

¿Nos escucha bien, Janice?

Me gustaría agradecerle por acompañarnos y aceptar la invitación del regulador. Como sabe, somos parte de una autoridad importante no solamente en la industria de telecomunicaciones y radiodifusión, sino también de competencia en estas industrias.

Le damos la bienvenida a este evento.

Considerando este aspecto del tráfico de datos y, evidentemente, la necesidad de que haya más banda ancha o más ancho de banda, mejor dicho, en las redes de telecomunicaciones y radiodifusión ¿Qué fuentes de ingresos debieran financiar esta expansión? Y en este aspecto, ¿usted considera que estas fuentes de financiamiento podrían afectar la competencia?

Adelante, Janice.

- **Janice Hauge**<sup>12</sup>, Profesora, Universidad del Norte de Texas



*\*\*Nota: en su presentación la panelista usó idioma inglés; sin embargo, en estas memorias se presenta en español la traducción simultánea\*\**

Muchas gracias por permitirme presentar, aunque sea virtualmente.

Como saben, soy economista y académica, así que no estoy muy versada en el mundo de la industria como la mayoría de ustedes, pero me gustaría decir que

---

<sup>12</sup> Profesora del Departamento de Economía en la Universidad del Norte de Texas, Doctora por la Universidad de Florida, obtuvo una licenciatura en Hamilton College en Nueva York y una Maestría en Ciencias de la London School of Economics. La investigación de la Dra. Hauge se centra en la organización industrial y las políticas de telecomunicaciones y banda ancha. Actualmente su trabajo se centra en análisis empíricos de la efectividad de las políticas e iniciativas de banda ancha tanto dentro de los Estados Unidos como a nivel internacional. También realiza investigación centrada en la política y regulación energética, y en análisis de la independencia regulatoria en los Estados Unidos.

para empezar valdría la pena mencionar la política más reciente de Estados Unidos, que intenta llevar la banda ancha a todas las viviendas y negocios del país.

Este podría ser un ejemplo de que las mejores intenciones tienen impactos en la competencia y que podrían representar beneficios no solamente en el país, sino a nivel internacional, como un precursor necesario en la competencia y el tráfico, todo depende del acceso de los usuarios, así que vamos a hablar de tres aspectos necesarios, el primero es el Programa de Implementación y Acceso Equitativo de Banda Ancha (BEAD, por sus siglas en Inglés), la posible inestabilidad de la competencia y la neutralidad, y por último la investigación sobre el tráfico internacional de datos.

Entonces, vamos a hablar acerca del programa más reciente federal de acceso a la banda ancha, el programa BEAD, que es parte de la ley de inversión en infraestructura y empleos, que otorga financiamiento a cada estado. Ustedes están viendo uno de los mapas que tiene el diseño para mostrar las áreas con servicio y sin él, también el programa indica que se tiene que priorizar los contratos a las empresas que ofrezcan fibra óptica directamente a los usuarios finales, además considera algunos subsidios en situaciones de bajos ingresos y capacitación digital, que son necesarias para garantizar que los consumidores tengan los conocimientos necesarios para utilizar la banda ancha provista y que puedan permitirse adoptar el servicio.

Así, se presenta el mapa del territorio de Texas, como podrán notar, las áreas desatendidas están en rojo, las mal atendidas en amarillo y las atendidas en azul. Este programa está en sus primeras etapas de implementación y los estados, están completando las solicitudes de financiamiento basado en las estimaciones de las empresas de la capacidad para proveer servicios en estas áreas que no están atendidas.

Respecto al mapa generado por el estado de Texas, yo vivo en el área del centro norte y una de las dificultades que tenemos es que, comparándolo con el mapa federal, creado por la FCC, hay una gran discrepancia de datos en esta área, donde se dice que hay una cobertura de servicio del 100%. Así, en términos de solicitud de fondos hay muy poca seguridad en que una compañía pueda asegurar que necesitan fondos para ofrecer servicios en áreas no atendidas cuando la FCC, el gobierno federal, piensa que esas áreas están atendidas, entonces tenemos una dificultad de inversiones.

La siguiente diapositiva presenta otro punto en cuanto a la incertidumbre que tienen los proveedores en torno a las áreas de cobertura existentes, que es incertidumbre en el ambiente competitivo. Un ejemplo de esta incertidumbre involucra la ley de EE.UU. en relación a la neutralidad de red. En nuestra ley de

telecomunicaciones de 1996 se establecieron clasificaciones del Título 1 y 2, los servicios de información se clasifican como del Título 1, y esas empresas tienen una regulación muy limitada.

Así, podemos ver que las empresas tendrían mayor interés de inversión cuando se clasifican en el Título 1, mientras que, en el Título 2 se clasifican las empresas de telecomunicaciones que están sujetas a más regulación, tanto a nivel de prácticas comerciales y tarifas, y en este debate sobre neutralidad de red. Las exenciones de la FCC al clasificar a los proveedores de banda ancha como Título 1 o 2 de acuerdo con la administración presidencial, generan incertidumbre a las empresas que desean introducirse en estas zonas desatendidas o invertir de cualquier otra forma.

Si vemos la próxima diapositiva, en la parte izquierda, el gráfico muestra los cambios en la política de banda ancha de acuerdo con la administración en turno. Los años en rojo marcan la administración de George W. Bush, el amarillo es de Barack Obama, el verde de Donald Trump y en azul es Joe Biden, y ahí vemos los cambios en la política y la clasificación, y estos cambios son importantes. Por otra parte, la investigación demuestra que al otorgar una "línea rápida" los usuarios tienen menos tolerancia a usar una "línea lenta" si son rebajados a ella y esto impacta las probabilidades de inversión de las empresas. También hemos visto que cuando las empresas invierten en fibra óptica en ciertas áreas, pero sin la certidumbre regulatoria, cuando esa certidumbre se retrasa, vemos que la inversión también se retrasa.

¿Cuáles son los estudios que hicimos? Ya hay un panorama general de eso en la próxima diapositiva, sobre la dinámica de interconexión de infraestructura. Realizamos un estudio empírico y examinamos todos los puntos de interconexión, ahora lo vemos de manera global, se analizó a Amazon, Apple, Facebook o ahora Meta, Google o ahora Alphabet, los *Big four* (GAFA), y vimos en dónde operaban y donde realizaban sus principales intercambios. Encontramos que principalmente ocurrían en el norte global, algo que era de esperarse, y la competencia entre los proveedores de internet (ISP, por sus siglas en inglés) en los mercados locales se ve afectada ampliamente por su ubicación y donde ellos deciden unirse o crear alianzas con otros proveedores.

Conforme vimos la ubicación de estos puntos de interconexión a nivel mundial nos dimos cuenta, como era de esperarse, que los países con menor PIB tienen menos puntos de esas conexiones. La mayoría de esas conexiones están en el norte global y la falta de conectividad en el sur global incrementa sus gastos. Tienen que pagar más para acceder a las plataformas principales, también tienen mayor latencia y calidad deficiente. Así que, el próximo destino de esas plataformas sí marca la diferencia, es importante porque de eso dependen las rutas de tráfico y la

velocidad, y la velocidad impacta la competencia, por lo que tendremos ciertas cuestiones de competencia.

Entonces, tenemos ciertos temas que debemos tratar, aquí tenemos una visión general del análisis empírico a través de la base de datos. Verán en qué se concentró nuestro estudio, nos mantuvimos en la observación a GAFA sobre sus instalaciones públicas y privadas, el análisis de datos demográficos, incluimos datos de *Global Freedom Score*, calculamos el área total y el área total de tierra, porque tiene un impacto diferente el área con agua; analizamos países segmentados por el norte y el sur global, por continente, región, subregión y también por países, y lo que encontramos una vez más fue que, como pueden apreciar en la gráfica, Apple es mucho más prevalente en el norte que en el sur, y lo mismo pasa con Amazon.

Queríamos entender la manera en que se conectaban entre sí los sistemas autónomos y controlaban este tráfico, y para varios usuarios nos dimos cuenta de que no siempre los usuarios tenían una conexión directa al servidor y tenían que mandar una solicitud de conexión, y muchas veces tenía que encontrar una ruta alternativa para meter su solicitud. Por eso, estos puntos de intercambio de internet son importantes, porque afecta tanto los costos como la calidad del servicio.

Conforme empecemos a regular, a mandar o establecer reglas en torno a esas dinámicas de interconexión, veremos también cambios en el costo e incentivos de los proveedores. En la próxima diapositiva podemos apreciar las selecciones de ubicación que tienen los puntos de intercambio de internet y las interconexiones privadas; cuanto más cerca esté la conexión al usuario final, más rápida será la transferencia de datos y mejor será la calidad.

También separamos a los principales cinco países del norte y el sur global, en términos de puntos de intercambio de internet e interconexiones privadas respecto a la presencia de GAFA, de la que se resalta una gran diferencia entre ambos hemisferios.

Uno de los hallazgos más importantes es cuando comparamos a Brasil con Alemania. Como lo dijeron las personas que me antecedieron, cuando vemos a estos dos países tenemos una visión de los puntos de interconexión de Brasil y en Alemania. Aquí vemos a Brasil en la parte superior izquierda y vemos que IX.br de Brasil tienen puntos de interconexión de internet principalmente en las áreas metropolitanas, y la más importante se ubica en São Paulo. La *Deutsch Commercial International Exchange*, que opera con Europa, Norteamérica, África, Medio Oriente, India y el sudeste asiático.

Entonces, la diferencia en que Brasil tenga la mayoría de sus conexiones a nivel interno y que Alemania tenga la mayoría de sus interconexiones a nivel externo, la

diferencia del costo es muy importante, porque si los consumidores en América del Sur utilizaran una IX en Brasil tendrían que pagar un costo mayor para conseguir la información a la que quieren acceder.

En general, el argumento que les he tratado de presentar ya se ha explicado hasta el momento, vamos a resumirlo en algunos puntos.

Los proveedores necesitan un incentivo para ofrecer estos servicios, y el financiamiento, las preocupaciones regulatorias y la incertidumbre, afectan a estos mercados competitivos, a menudo de manera negativa. Dado que tenemos discrepancias en el retorno de la inversión a nivel internacional, los proveedores pueden ser más reacios a invertir. También vemos problemas en el tráfico internacional de datos, que no está distribuido de manera similar en los países. Los consumidores buscan mayor velocidad y calidad, la innovación es crítica para proveerlas, y exigen esa inversión para que se mejore la tecnología, y proveer al país con banda ancha no debe ser la única preocupación, no podemos solo ver al programa BEAD, por ejemplo, en el estado de Texas, porque todo esto importa a nivel internacional.

El último punto es que independientemente de la opinión en cómo proceder en el entorno competitivo, cómo gestionar el tráfico internacional y quién debería pagarlo, siempre se necesita un análisis econométrico objetivo, y eso incluye el análisis de costo-beneficio que se valga de datos apropiados y se apoye en modelos apropiados; y cualquier acceso, adopción, regulación, consideración *antitrust* para la competencia tiene que basarse en ese tipo de criterios objetivos para ser realmente útil.

En este momento cierro mi intervención, me gustaría agradecerles a todos por la invitación y estaré abierta en caso de que haya alguna pregunta.

**Comisionado Arturo Robles Rovalo:** Gracias por la presentación, profesora Hauge.

Usted mencionó un punto muy importante, no solamente en torno a la necesidad de la continuidad del financiamiento de redes, sino también donde podríamos encontrar posibles soluciones. Como usted dijo, no es una solución única o de un solo paso, sino que tendríamos que considerar las condiciones específicas de cada región y país.

Esto me genera un *déjà vu* del debate de la neutralidad de la red que tuvimos hace 10 años. En aquel momento GAFAM estaba dispuesta a pagar por una vía rápida y decidieron no permitirlo, y en Europa decidieron cambiar el nombre a un carril rápido y cambiarlo a servicios especializados, y ahora tenemos una postura opuesta en el que GAFAM o las plataformas DDO están dispuestas a pagar.



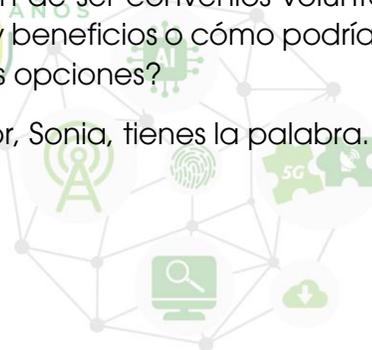
De cualquier manera, esta solución, BEAD, que está usando los Estados Unidos es probable que no se aplique a todos los países en general, porque como usted dijo se tienen diferentes brechas en la infraestructura y tenemos también brechas en la distribución de la conectividad o de los IXP en la región, y todo esto se tiene que tomar en cuenta antes de resolver este gran problema o atender esta conversación sobre quién debe pagar o financiar las redes.

Muchas gracias, volveré con usted en la próxima sesión de preguntas.

Ahora vamos con otra gran experta del sector, gran conocida y también una gran colaboradora siempre con el Instituto Federal de Telecomunicaciones, bienvenida, Sonia, Senior Principal Analyst para Latinoamérica de OMDIA, para contribuir en este debate con una visión más integral del sector de la región. En este sentido, considerando el crecimiento exponencial del tráfico de datos y el conocimiento que tienes ya del contexto de la región en términos de penetración y calidad que se experimenta en la banda ancha, sería valioso que nos dieras tu punto de vista respecto a la necesidad que podría haber o cuál podría ser la contribución de las grandes empresas tecnológicas al financiamiento de estas redes.

¿Podrían ser mecanismos viables? ¿Debería haber una intervención directa o deberían de ser convenios voluntarios?, y en este sentido, ¿cuáles podrían ser los riesgos y beneficios o cómo podría dirigirse la industria en nuestra región por alguna de estas opciones?

Por favor, Sonia, tienes la palabra.



- **Sonia Agnese<sup>13</sup>**, Analista Senior de América Latina, OMDIA



Muchas gracias, Comisionado.

Muchísimas gracias al IFT por esta invitación y participar nuevamente en este prestigioso foro, especialmente al Centro de Estudios, a la maestra Rebeca Escobar Briones por la invitación.

Ya se ha hablado mucho, voy a tratar de resumir un poco la visión y un poco qué es lo que está sucediendo, en un contexto donde estamos viendo cambios muy trascendentales en el sector y en la configuración de los participantes del ecosistema digital.

Para empezar, me gustaría, digamos, algo de esto se mencionó, pero tener una mirada general de lo que está sucediendo respecto a las inversiones en infraestructura de telecomunicaciones en el mundo, y lo que observamos es que en realidad el 60% de las inversiones que se realizan son hechas por proveedores de telecomunicaciones, las famosas telcos. Vemos que los proveedores de tecnologías actualmente cubren el 36% de estas inversiones y han ido creciendo, hemos visto como en los últimos años estos grandes participantes tecnológicos,

---

<sup>13</sup> Experta en regulación y política de telecomunicaciones cuenta con más de 25 años de experiencia en el sector. Analista Principal Senior para América Latina en OMDIA, empresa líder global de investigación y consultoría especializada en telecomunicaciones, medios y tecnología. Contadora pública, cuenta con un MBA de la Universidad del CEMA, profesora de la Universidad Torcuato Di Tella. Jurado de los premios GLOMO Edwards Mobile World Congress. Adicionalmente, es socia fundadora de la red networking de mujeres Chicas Tic Latam.

estos *Big Six*, GAFAM o como los queramos llamar, han ido aumentando su participación en las redes.

Adicionalmente, aparecen otros autores que son los operadores neutrales, que cubren el 4% de las inversiones también en crecimiento; hemos visto cómo participantes especializados en inversiones en infraestructura, como son las torreras, los que están desplegando redes de fibra o también cables submarinos en algunos casos. Vemos cómo han ido incrementando y han posibilitado que las redes hoy no tengan inversión solamente de los operadores de telecomunicaciones, más allá que sean los prioritarios. En este sentido, hay diferentes situaciones y diferentes modelos de negocios de cada uno de estos participantes.

La realidad es un poco como mencionó Pau, los operadores de telecomunicaciones tienen en los últimos años ingresos prácticamente que son planos, no han ido incrementando o son pequeñas variaciones. Mientras que los operadores tecnológicos y los *carriers* tienen mayores crecimientos de sus ingresos, y esto también ha llevado a que han aumentado sus inversiones. Pero lo que vemos es que en proporción son diferentes los porcentajes de inversión que realizan sobre sus ingresos, y a la vez también es distinto el nivel de inversiones en función de los ingresos que tienen.

En promedio los operadores de telecomunicaciones han ido invirtiendo el 17% en CAPEX, en infraestructura de sus ingresos, mientras que los operadores tecnológicos están en el 9%; esto ha incrementado, antes era solamente el 5%, pero todavía no alcanzan los valores de las tradicionales telcos. Por otro lado, los operadores especializados en infraestructura sí tienen una inversión mayor, pero sabemos que es una porción menor del mercado.

Esto reflejado podemos ver cómo es esta intensidad de capital o *capex intensity*, como se llama, y podemos ver que en la línea azul vemos el promedio de lo que invierten los operadores de telecomunicaciones que están entre el 15% y 17%, como mencionaba previamente, y se ha ido manteniendo a lo largo de los años más allá del estancamiento de los ingresos. México está por encima de estos valores, más cercano al 18% o 20%, es similar a Latinoamérica, y abajo vemos cómo ha ido aumentando la inversión de los operadores de tecnología, pero todavía prácticamente casi la mitad en proporción.

Esto es algo interesante que salió justamente la semana pasada, que es la presentación de Telefónica de su nuevo, digamos, a sus inversionistas, y donde plantean que la intensidad de capital que proveen para los próximos años sea menor, es decir, estamos hablando hacia 2023 de un 14% aproximadamente y al 2026 sólo un 12%. Estas empresas están previendo invertir menos, pero esperando tener buenos resultados debido a un cambio tecnológico donde pueden mostrar

que esta reducción de CAPEX se compensa con mayor virtualización, con cambios tecnológicos y utilización de tecnologías abiertas e inteligencia artificial. Esto es un cambio trascendental que va a cambiar la forma y la dinámica de la industria para los próximos años.

Un poco se ha mencionado, dónde surgió este debate del *fair share*, viene discutiéndose desde hace muchos años, tiene cierta vinculación con la neutralidad de red, pero el punto central fue en el caso de Corea del Sur. Con el incremento muy grande que tuvo el tráfico a raíz de “El juego del calamar”, esta serie tan disputada. Y lo que me parece interesante en este caso, ¿qué fue lo que sucedió? En su momento, SK Telecom se negó a sumarse a la red de CDN que tiene Netflix, diciéndole: “bueno, ustedes páguenme por el tráfico, pongan equipos”, que fue la forma en que Netflix ha estado operando en el mundo y donde ha invertido más de mil millones de dólares en red, básicamente para mejorar los contenidos y acercarlos a los consumidores locales.

Esto ha llevado a un juicio, en la primera sentencia de Netflix se definió que tenía que pagarle, luego esto pasó a un proceso de apelación bastante extenso y como mencionó recién Pau, finalmente el mes pasado se llegó a un acuerdo, que me parece muy interesante, porque en definitiva qué sucedió: ambas partes se pusieron de acuerdo, decidieron ofrecer servicios en forma conjunta, colaborar en temas de inteligencia artificial y experiencia del consumidor, digamos, todo lo que tenía que ver con las condiciones de uso de estas redes. El acuerdo que se hizo no se publicitó cuáles han sido los precios o los niveles financieros de este acuerdo, pero sí, lo que queda claro es que se llegó a un acuerdo entre partes, que creemos que siempre es la mejor alternativa.

Esta es una tendencia que venimos observando y desde OMDIA vemos cómo estos acuerdos entre las telcos y los *hyperscalers* han ido incrementándose en los últimos años, acá vemos en los años la cantidad de acuerdos y lo que me parece muy interesante es entender en qué se ponen de acuerdo, porque hay diferentes tipos de colaboración y acuerdos estratégicos entre ambos tipos de empresas, y me parece super interesante qué es lo que salió como más significativo.

La colaboración en servicios de redes y 5G son los principales puntos de acuerdo de red. En algún punto esta realidad, de contribuir hacia el desarrollo de redes, más allá de un pago regulatorio, hay una intención de estos participantes de la economía digital en colaborar mutuamente porque ambos se benefician, y vemos que en la práctica los operadores han estado llegando a acuerdos, básicamente en estas tecnologías en desarrollarlas en forma conjunta. Entonces, es toda una idea de cómo esto puede evolucionar en los próximos años.

En este sentido, como se mencionó, en el mes de febrero en Europa se lanzó una consulta pública sobre el futuro de la infraestructura y los servicios de comunicación, se hizo una consulta pública que duró de febrero hasta mayo y, finalmente, en octubre se publicaron los principales resultados, con participación de 437 participantes, además, se presentaron 164 *exposition papers*.

Esto, dentro de varios aspectos incluía la discusión del tema de la contribución del *fair share*, sin embargo, cuando uno ve los principales resultados incluye tres aspectos: uno, es que se requiere innovación e inversión que sea eficiente, que sea el mayor uso que se le puede dar; el segundo, es en apalancar el mercado digital único en Europa, para asegurar justamente esta inversión y esta innovación, se plantea muchos problemas de diferentes regulaciones que hace cada uno de los países, temas de facilitar que la regulación sea única en todos los mercados, que será parte de la nueva legislación que se lanzará hacia más adelante; y el tercero, que es un punto clave, que tiene que ver con la seguridad de las redes.

Respecto a la consulta, algo también que reafirma lo que veníamos hablando, es cuando se les pregunta a todos los participantes cuáles son los aspectos tecnológicos que van a impactar mayormente para los próximos años en el desarrollo de las comunicaciones electrónicas, se marca que los cuatro principales, marcando el primero, tiene que ver con la virtualización de las redes, también el uso de la inteligencia artificial, las redes abiertas y el *edge cloud*.

Estamos hablando de que las redes para los próximos años van a tener cambios muy importantes, y la forma en que se vienen haciendo en los últimos años va a ir variando hacia adelante. Esto trae también el tema de cómo se van a financiar estas redes y quienes van a colaborar en estas redes, y acá me parece que también esto nos da cierta pista de lo que puede suceder.

Entonces, preguntan cuál es la mirada hacia el futuro de cuáles van a ser los mayores cambios en la infraestructura y el desarrollo de estas redes y lo que se plantea como principal, el 40% de los que participaron en esta consulta hablan justamente de los desarrollos de operadores independientes de infraestructura, donde son redes que se realizan en forma única para ser utilizados por múltiples participantes.

Esto hace que sea una inversión mucho más eficiente, también se habla de coinversión, como se mencionó antes, también la participación de todos en este nuevo ecosistema digital. Considerando la complejidad y el futuro hacia los próximos años tenemos que tener en cuenta estos participantes y la nueva forma de despliegue de red, y donde posiblemente vayamos viendo una configuración diferente de la industria.

**Comisionado Arturo Robles Rovalo:** Muchas gracias, Sonia.

Como siempre, exponiendo muy claramente cuáles son los factores que podrían llevar a este debate y cuáles son las soluciones que, efectivamente ya existen, como se mencionaba el propio mercado ha encontrado algunos acuerdos, como estos que ya mencionabas de las redes móviles de quinta generación y las de servicios de telecomunicaciones.

Hay otros aspectos que creo que también han salido claros, probablemente no eran tan relevantes en la Unión Europea, pero hemos visto que ahora los proveedores de red ya te incluyen en el empaquetamiento diversas OTT o diversos servicios. Esto reafirma el sentido complementario y no sustituto de varios de estos elementos, porque muchas veces incluye televisión de paga y además OTT y además banda ancha, y obviamente todo va sobre la misma red y a través de ello consiguen esta financiación.

Pero, aun así, estamos viendo cómo la propia Unión Europea está definiendo por qué a ellos les preocupa este incremento del tráfico y quién lo va a financiar.

Para ello y para una segunda intervención, en la cual les pido de 3 a 4 minutos, debido a lo que ya se ha expuesto de cuáles han sido las distintas funciones o cuál es la visión tanto de la Unión Europea y de Estados Unidos, cuáles son las soluciones, en algunos casos a través de la contribución del servicio universal, en otros casos a través de acuerdos propios que ha hecho los operadores y, en unos últimos, como en el caso de Corea, a través de soluciones judiciales.

Abro paso a esta segunda ronda de preguntas, donde les pido 3 o 4 minutos, para que nos dé tiempo de alguna pregunta del público. Para esto vuelvo con el doctor Hibert, en los cuales uno de los argumentos que ya se han presentado, Abel, por los operadores de telecom para impulsar el *fair share*, se basa en esta relación de telecomunicaciones y costos de la red para satisfacer la demanda de mayor tráfico de datos, y nos gustaría que nos compartas cuál es la percepción que tienes en el caso del continente americano, considerando que son los países donde está presente la empresa AT&T, cómo observan estas discrepancias.

En ese sentido, si es que hay discrepancias entre los dos modelos, cuál sería el impacto que podría tener en los operadores móviles, si las *Big Tech* asumieran estos costos asociados a la gestión y expansión de redes; ya nos mencionaba Sonia que ya hay unos que se han dado por el propio mercado, pero probablemente son más, en el lado de la oferta no tanto, en el lado de quién financia las redes y quién pone parte de estos costos.

Por favor, Abel.

**Abel Mauro Hibert Sánchez:** Sí, muchas gracias, Arturo.

Ya habíamos platicado, la configuración corporativa ha cambiado, ahora es dominada por los sectores informáticos y tecnológicos, dejando ver el valor del internet, la inteligencia artificial y los servicios informáticos en la actividad económica y en la generación de valor.

Estamos ahorita en una época de aplicaciones, podemos decir que existe una aplicación para cada problema que enfrentamos, esto ha provocado que los inversionistas prefieran destinar sus recursos hacia estas empresas, haciendo crecer de manera exponencial su valor de capitalización del mercado, quisiera yo enfocarme en ese punto.

En el 2006, de las 12 empresas más grandes en el mundo por su valor de capitalización en el mercado, únicamente de las empresas tecnológicas Microsoft aparece en tercer lugar de la lista; podemos ver empresas petroleras, financieras, de *retail* y de productos de consumo. Al 10 de noviembre del viernes pasado, 8 de las 12 empresas más grandes en el mundo por su valor de capitalización en el mercado de valores son del sector tecnológico, su valor de capitalización el viernes de estas empresas era de 12 trillones de dólares. Hace 10 años el valor de capitalización de estas empresas era de 1.4 trillones de dólares, aquí estamos hablando de un rendimiento anual promedio de un 24%, nada mal.

Si tú comparas esto con el valor de capitalización de las cuatro empresas más grandes móviles en Estados Unidos, este fue de 437 mil millones de dólares, billones de dólares de allá. Hace 10 años el valor de capitalización de estas empresas prácticamente era de 354 y estamos hablando de un rendimiento anual del 2.1%. Si comparamos con relación a los ingresos, estas ocho empresas tecnológicas vendieron en el 2023, 1.8 trillones de dólares, las empresas móviles más grandes vendieron 337, la diferencia entre los ingresos de las compañías tecnológicas y las telcos no es tan grande como los valores de capitalización.

Obviamente es importante alcanzar un crecimiento sostenible y que se vuelva atractivo para los inversionistas, para que se pueda seguir manteniendo ese círculo virtuoso, de que las telcos invierten en el desarrollo de la red, en que las OTT apuntalan a la red de telecomunicaciones para estar desarrollando servicios emergentes, y en el caso de los usuarios que estén buscando acceso a nuevos servicios y redes de telecomunicaciones.

Debemos de pensar en un esquema de alguna manera sostenible en el tiempo, de que las inversiones en el sector sigan creciendo, siga aumentándose la red, siga actualizándose esta red, para que precisamente estos servicios puedan seguir creciendo y teniendo el impacto económico que han tenido hasta ahorita.

Pero el problema, en el mundo hay inversionistas limitados, hay recursos limitados. Si tú le preguntas a un inversionista dónde pone su dinero, viendo los rendimientos



que yo te di, yo te preguntaría, estimado, Arturo, ¿dónde los vas a meter? ¿Verdad?, la respuesta es bastante obvia. El problema es que, si todos estos recursos se dirigen a una parte y no a toda la parte del ecosistema digital, digamos, hacia futuro podríamos estar en un problema, de que podríamos enfrentar cuellos de botella adelante. A lo mejor ahorita en este momento no se ve, pero es un tema, por así decirlo, de sobrevivencia de todo el ecosistema digital. No es quién paga más, quién paga menos.

Entonces, sí es un tema de sostenibilidad a mediano plazo que debemos estar reflexionando.

**Comisionado Arturo Robles Rovalo:** Muchas gracias, Abel.

Como mencionaba, este debate da para muchas horas, inclusive esta parte de dónde se concentra el valor y la riqueza, siempre ha sido en su día un argumento más para que participen; no sólo 8 de las 12 empresas más valiosas del mundo de capital son digitales, sino que nunca se había concentrado tanto en un sector.

Recientemente sacaron un estudio, que en su época el comercio, las empresas balleneras, desde la parte del comercio marítimo, ni siquiera ellos, ni las petroleras, ni las energéticas, ni los financieros en su momento concentraron tanto, y esto siempre es un incentivo para buscar que ellos financien parte del modelo de la cadena de suministro para dar sus servicios, como en su día lo mencionaba para la electricidad.

Ahora, haré un pequeño ajuste en el orden que estábamos preguntando, porque tiene que ver con esta parte de competencia y para eso vuelvo con la profesora Janice Hauge.

*\*\*Nota. Intervención en inglés, sin embargo, en estas memorias se presenta en español la traducción simultánea \*\**

Hablando de las inquietudes que usted mencionó en su explicación previa acerca de la competencia, ¿usted considera que, si los operadores pudieran optimizar la arquitectura de sus redes, para gestionar este flujo de datos y su crecimiento, y también para gestionar mejor el tráfico de la red, podría reducir los requerimientos de la infraestructura? Pero también teniendo en cuenta que no todas las regiones, como usted lo mencionó, incluso en Texas, hay diferentes niveles de disponibilidad de equipo tanto en el norte como en el sur.

De cualquier forma, ¿cree que si hacen algunos cambios en la arquitectura de la red podrían manejar mejor este desafío acerca del crecimiento del flujo de los datos también los costos que representan un aumento en la demanda?



*\*\*Nota. Intervención en inglés, sin embargo, en estas memorias se presenta en español la traducción simultánea\*\**

**Janice Hauge:** Creo que la libertad de expandir la arquitectura de distintas maneras, que no están mandatadas o que no se prefieren en los gobiernos, limitan lo que hemos podido hacer, y esto tiene que ver con los incentivos para que las empresas presten servicios.

Si hubiera un mandato de que la empresa tiene que atender una cierta área con cierta tecnología, no tendrían ningún incentivo para invertir, y hay distintas innovaciones y básicamente varias maneras de mejorar la red, pero no hay un incentivo financiero para hacerlo porque hay incertidumbre en el ambiente sobre cuál será la ganancia. Así que, o dejamos la competencia abierta y con ello ciertas áreas no atendidas o rezagadas, para atender otras, o reducimos a todos a un nivel bajo, a cualquiera que sea el nivel que se defina.

Creo que es factible y tecnológicamente viable, sin embargo, ahora mismo hay muchas normas que limitan la capacidad de hacerlo.

*\*\*Nota. Intervención en inglés, sin embargo, en estas memorias se presenta en español la traducción simultánea\*\**

**Comisionado Arturo Robles Rovalo:** Gracias, Janice.

Creo que eso tiene que ver con los fondos disponibles en el fondo universal y no tiene que haber una neutralidad de competencia, sino que tenemos que ver quién se beneficia de esto y quién puede atenderlo, ya sean los operadores digitales o las redes, toda vez que los beneficios se perciben en las plataformas digitales.

Como usted sabe, hay una polémica en los Estados Unidos donde se debate sobre si estos fondos tienen que ser solamente para acceso de fibra óptica o puede incluir otros tipos de servicios como redes celulares o satelitales. Tal vez es otra conversación que no nos da tiempo de tener en este momento, pero es algo que tenemos que considerar cuando se hace algo y ver quién va a financiar estas redes.

Gracias, Janice.

Ahora continuo contigo Sonia, los proveedores de contenidos tienen la capacidad de optimizar la eficiencia de los datos y de los contenidos que proporcionan, de hecho, se vio durante la pandemia cómo se hicieron acuerdos tanto de la Unión Europea, de los propios operadores.

Inclusive, nosotros en México como reguladores incentivamos que hubiera este tipo de acuerdos entre los proveedores de contenidos y los operadores de la red, para comprometerse a no saturar o no colapsar las redes debido a que todo mundo quería estar conectado y quería tener la mayor calidad; pero, obviamente, la



saturación que se podía producir por todos estar conectados, sobre todo en los primeros meses del *lockdown* o de la cuarentena, podría poner en riesgo estos temas.

Al respecto, en esta parte de la implementación de estas medidas, cuál es la posibilidad que ves de lograr una optimización de tráfico que reduzca los costos, porque esto evidentemente tendría un impacto en cómo se ha pensado hasta ahora la neutralidad de la red y cómo se ha flexibilizado; ya en su día tuvimos el debate de *slicing networks*, ahora podría venir este de si es posible o no llegar a acuerdos con proveedores, para que ellos mismos limiten el tráfico y no sea la propia red la que decida qué tipo de tráfico le da cierta preferencia.

Por favor, Sonia, tienes la palabra.

**Sonia Agnese:** Gracias Arturo.

Un poco como venía conversando, creo que esto es algo que se está dando en la práctica, hubo casos concretos en la pandemia, y el crecimiento de tráfico se está observando de acuerdo con las estimaciones, que hay cierta disminución de los porcentajes de crecimiento anual de tráfico.

Hasta el momento se hablaba de que el tráfico en las redes se duplicaba cada dos años, y un poco leyendo lo que se plantea justamente en esta consulta pública de la Unión Europea, hay un consenso en que para los próximos 10 años el tráfico va a crecer entre un 21% y 30% anual en promedio para los próximos años, y esto es también gracias a los desarrollos tecnológicos.

Se está hablando muchísimo sobre los nuevos algoritmos de comprensión de tráfico, van a ser mucho más eficientes, impulsados por inteligencia artificial, esto va a hacer también que las redes sean mucho más eficientes.

Todos estos grandes proveedores de servicios digitales también en su propio beneficio aplicar estas nuevas tecnologías, para asegurarse que los contenidos que están proveyendo llegan en la mejor calidad posible, con la mayor eficiencia.

Pienso que el mismo desarrollo tecnológico está llevando a esto, a ser más eficientes, a que la cantidad de tráfico no siga creciendo en el mismo porcentaje que viene creciendo en los últimos años y en estos acuerdos que estamos viendo entre estas grandes plataformas y los operadores de la red; estos conceptos también entran dentro de estos conceptos que se están acordando, para facilitar y para también hacer un mejor aprovechamiento de los recursos de red, que como sabemos son finitos.

**Comisionado Arturo Robles Rovalo:** Muchas gracias, Sonia.

Indudablemente, gran parte de las soluciones a veces surgen no por una intervención regulatoria, como ya lo mencionaba, sino por propias necesidades del mercado o por obligación, como fue en el caso de la pandemia, donde de un momento a otro todo el tráfico que antes se cursaba hacia las oficinas y hacia las empresas, se fue hacia las casas y hacia otro tipo de aplicaciones, y ahí nos llevó nuevamente este debate de cuándo y cómo se deberían de hacer estos ajustes del tráfico.

Finalizamos esta ronda, además, creo que tiene que ver con lo que ya mencionaba Sonia, Pau, de esta consulta que hizo BEREC, que es este organismo de reguladores europeos, donde se ha pronunciado preliminarmente a favor de las empresas tecnológicas en este debate, ya que su informe afirma que en este primer estudio que los pagos que se hacen a los ISP y el costo de actualizaciones de red necesarios para manejar un mayor volumen de tráfico IP, es bajo respecto a los costos totales de la red.

También señalan que los proveedores de contenidos y los proveedores de internet son mutuamente dependientes entre sí, algo similar a lo que mencionábamos si todos cobraran o, inclusive, en algún momento las compañías de luz podrían decir, o de electricidad, que, para dar esos servicios de Netflix, que necesitas la luz, necesitas conectar la pantalla y también internet, entonces que a ellos también les debería de tocar una parte y cobrar por ello, y apuntan a efectos de red directos. Pero también está el concepto de *free riding*, esto es que por algo que no has contribuido lo utilizas y no dejas una derrama o un beneficio a esta cadena de suministro.

Al respecto, nos gustaría saber tu opinión respecto a esto, que podría haber elementos, como ya lo mostrabas, que no siempre han sido considerados o que probablemente no están en este informe de BEREC; porque podría también del otro lado, como dice BEREC, haber riesgos de sobre-regulación en caso de una intervención directa.

¿Cómo preverían ustedes como asociación de operadores y de industria móvil, que podría haber este tipo de colaboración si es que es necesaria, y qué beneficios y riesgos vislumbran a la luz de esto que ha obtenido ya BEREC en una primera consulta?

**Pau Castells:** Muchas gracias.

Primero, creo que dar un contexto sobre qué es y qué no es BEREC, y qué es y qué no es este documento preliminar.

Entonces, BEREC no es un regulador, BEREC es un órgano consultivo que agrupa la opinión de varios reguladores en Europa, y lo que hicieron hace creo que un año y



medio o casi dos años, un documento preliminar de 10 páginas, que creo que en ese momento fue interesante, porque creo que de hecho fue el primer órgano en este ecosistema regulatorio que planteó un poco los problemas.

Dicho esto, este contexto, es un documento que no vierte las opiniones de los reguladores europeos, que tienen sus propias opiniones en este tema y en todos los temas, pero lo que el documento hace, la parte positiva creo, es que identifica algunos de los temas de los que hemos estado charlando hoy, este crecimiento del tráfico de datos, esta concentración de los generadores de tráfico en unas pocas empresas y, en particular, la posibilidad de que esto esté generando costo en ciertas partes de la red, que luego cualifican. Me gustaría un poco usar esta plataforma un poco para dar, creo que, en parte por ser un informe preliminar, en parte por ser un documento donde no hay datos ni análisis, creo que hay bastantes omisiones y hay bastantes aspectos donde no se avanza lo suficiente.

El primero de ellos creo que es un poco un problema, digamos, pecado original de ese documento, es que no plantea el problema real, es decir, no entra a analizar si los generadores de tráfico tienen incentivos para ser eficientes y no lo plantea. Desde mi humilde punto de vista veo que es el problema principal, plantear y ver si realmente los incentivos están alineados y están dando un buen resultado, no está en ese documento. Entonces, ahí tienes esa omisión.

En segundo lugar, creo que hay un análisis, un poco para los que no habéis tenido la oportunidad de leer ese documento, que es un análisis de la relación entre el tráfico y el costo de la red, que es una pregunta evidentemente importante. Creo que el error de ese documento es que utiliza un horizonte temporal equivocado, es decir, lo que hace el documento, y, de hecho, tiene razón en lo que hace, es que, si nos miramos en el corto plazo, es decir, una vez la red está capacitada, y si no tenemos congestión en la red, si hay un shock y el tráfico incrementa, esto no va a impactar mucho en el costo de la red.

Yo estoy de acuerdo con eso, creo que la mayoría estamos de acuerdo con eso, puede haber algún costo marginal, pero no impacta mucho el costo. El problema es que esto no describe la situación que enfrentamos, esto no es shock temporal que de golpe tenemos de hoy para mañana un tráfico que es el 60% de la red, son dinámicas que han cambiado de modo fundamental la dinámica de la industria; estamos hablando del largo plazo, que en telecoms no es muy largo plazo, son cada 10 o 15 años estamos capacitando la red móvil, desde luego, también la fija con un horizonte temporal un poco más largo.

En ese marco es evidente que cuando tienes un 60% del tráfico generado por seis empresas, que ese tráfico sea más alto o más bajo va a ser importante en cuanto a cuánto inviertes en esa nueva tecnología, en esa nueva red, en esa nueva



capacidad. Entonces, cualquier cosa que sea decir que esto no es así, me parece que estamos desafiando un poco las leyes de la gravedad.

El último aspecto, que no me quería olvidar de ello, es que creo que tampoco en ese documento se plantea de un modo claro si los resultados del mercado actual en Europa son eficientes, si son socialmente óptimos. Lo que viene un poco a decir, para los que no habéis leído ese documento, viene a decir, estoy parafraseando, no dice exactamente esto, algo como: "bueno, las redes no se han colapsado, las empresas no están en banca rota, con lo cual está todo okay".

Me parece que es una visión un poco estrecha, porque la misma Comisión Europea está estimando que hay una brecha de inversión de 200 mil millones de euros para alcanzar sus objetivos de política pública, con lo cual todo no está "okay"; si no cerramos esa brecha, esos objetivos, ese resultado de mercado óptimo no se va a lograr.

Entonces, yo creo que hay varios aspectos, algunos de ello se explican creo en parte por la preliminaridad del documento, pero que creo que el debate ha progresado y seguramente vamos a escuchar de BEREC otras versiones con más datos, con más análisis y con una versión más actualizada en los próximos años.

**Comisionado Arturo Robles Rovalo:** Muchas gracias, Pau.

Como mencionaba, es un debate largo, en los cuales se encuentran evidencias y ambas, y los estudios también bien fundamentados, porque además es evidente y hay cosas que son evidentes, es decir, es evidente el incremento de tráfico, es evidente cuánto representa, por ejemplo, para los *Big Six*, también es evidente cómo se han distribuido los ingresos. Lo que no resulta del todo claro es cuál sería la solución para mantener este ritmo de crecimiento y este ritmo de inversiones.

- Sesión de preguntas Mesa 1



Dado que lo que tampoco podemos controlar es el tiempo que tenemos para este debate, y que tenemos sólo tres minutos más o cuatro minutos más, en función de cómo lo consideremos, abriría el espacio y pediría que fueran preguntas, más que comentarios. Cinco minutos me dan los reguladores. Y nos indiquen para quién es la pregunta o si es abierta, y exactamente cuál es la definición, más allá de si es un comentario, esperaríamos preguntas por parte del público.

Tengo dos manos levantadas aquí, pasamos primero porque estaba más cerca del micrófono, y ahora vamos contigo, Fernando.

Adelante, si te puedes presentar, por favor.

**Pregunta:** Qué tal, buenas tardes. Soy Leo Peralta, de la agencia de noticias financieras Acuris.

Mi pregunta es tanto para Abel como para usted, Comisionado, que tiene que ver con estos proveedores de tecnología de contenidos, GAFAM y todas estas denominaciones, ¿de ellos cuál es su posición?

Por lo que entiendo, sí se dan acuerdos, pero son más de orden coyuntural debido a cuestiones muy particulares, pero, me imagino, AT&T tiene conversaciones con

estos proveedores de manera regular, de manera sostenida, me imagino que ha habido conversaciones respecto de cuál va a ser el papel que van a jugar estos proveedores de contenido.

Y para el Comisionado, cuál es el papel del regulador o cómo se visualiza el regulador en esta materia, es decir, si se visualiza solamente como un buen componedor, un proveedor como de un espacio donde los agentes dialoguen, las empresas de telecomunicaciones y los proveedores de contenido dialoguen, o si se ve el IFT como un organismo más proactivo en llevar alguna estrategia para dirigir o conducir este desarrollo de infraestructura de telecomunicaciones hacia el futuro.

Esa sería mi pregunta.

**Abel Mauro Hibert Sánchez:** De mi parte, un poco rápido la contesto.

Ha sido una reflexión dentro de la compañía muy grande. Como saben, anteriormente se entró al mercado de contenidos y después se decidió que, como dicen "zapatero a tus zapatos"; sabemos hacer telecomunicaciones, lo llevamos haciendo desde 1892, en 1876 que se inventó el teléfono, fue precisamente esta compañía.

Aquí es un problema primero que tienen que reflexionar todas las compañías en función de cuáles son sus competencias, sus fortalezas, sus habilidades; para nosotros fue una reflexión muy importante, se decidió enfocarnos en la parte de telecomunicaciones. Pero, ciertamente, hay la tendencia de que puede haber este tipo de integraciones verticales y yo creo que es algo que el regulador debe cuidar.

Porque a final de cuentas, por ejemplo, tenemos ahorita el caso de algunas compañías que generan contenidos, pero que también están desarrollando red, están poniendo satélites, están poniendo cable submarino. Lo que hay que revisar ahí es que esa integración vertical no tenga un componente anticompetitivo, realmente eso es lo que debe vigilar el regulador; y de parte de las empresas, siempre buscar lo que es nuestra vocación principal, y eso fue una decisión que es pública, que se tomó por parte de la empresa.

**Comisionado Arturo Robles Rovalo:** Gracias, Abel.

Por nuestra parte, como ya se mencionaba, nuestro mandato constitucional es justamente el correcto desarrollo del sector de telecomunicaciones y radiodifusión en pro, evidentemente, de los usuarios, esto incluye también las telecomunicaciones digitales, que es lo que se está debatiendo ahora.

Como ya se mencionaba, es un problema que se tiene que atender desde varias aristas: uno, es directamente del modelo de negocios del mercado, donde el mercado está haciendo sus propios acuerdos y está llegando a las soluciones; también es cómo ha evolucionado el propio modelo de negocios y es algo donde el regulador principalmente no interviene en cuanto a los modelos de negocio, porque es justamente la competencia, la libre competencia lo que ha hecho que se reduzcan los precios, lo que ha hecho que haya mayor calidad en las redes y lo que ha hecho también que en esta competencia haya inversiones. Nuestra tarea está en quitar las barreras a la inversión.

Por un lado, también es cómo van a crecer estas redes, que no haya barreras artificiales o que no haya barreras adicionales por parte del regulador. Una de ellas, que no se ha mencionado ahora, pero es el costo del espectro, el costo del despliegue; nosotros hemos hecho varios elementos para la compartición de infraestructura, que de hecho ya se da, y ponemos estos elementos y continuamos, al igual que otros reguladores del mundo, vigilando cómo se da.

Hasta el momento tenemos también nuestros lineamientos de neutralidad de la red, en los cuales cuidamos justamente esto que se menciona, que no haya elementos anticompetitivos cuando puede haber una eventual integración vertical en la cadena de valor, que obviamente las plataformas digitales están inmersas en este ecosistema digital, en el cual nosotros ya también hemos definido nuestro ámbito de actuación, de estar vigilando que los servicios se presente en condiciones de competencia plena, y en eso seguiremos trabajando y vamos a seguir vigilando cómo evoluciona.

Este es un primer punto de abrir el debate para este tipo de cuestiones, que nos recuerdan además a otros que ya hemos tenido no sólo en México, sino en el mundo.

No quisiera monopolizar el micrófono, y por eso la segunda pregunta de otro ex Comisionado en el foro, Fernando Borjón, por favor, tienes la palabra.

**Pregunta:** Muchas gracias, Arturo. Fernando Borjón, de Access Partnership.

Una pregunta primero para la mesa. Primero, muchísimas gracias por las presentaciones, muy interesantes.

¿Habría la necesidad de modificar los conceptos de neutralidad de la red, para poder avanzar en estas cuestiones? Ahorita hiciste mención de los lineamientos del 2021, Comisionado. Por otra, al Comisionado Robles, sin duda, el debate de *fair share* está pasando en el mundo, como comentó Pau claramente, ¿el Instituto piensa realizar alguna consulta pública a este respecto, para tener, como comentaba Leo Peralta, la visión de todos los participantes del entorno?

Gracias.

**Comisionado Arturo Robles Rovalo:** Adelante, Pau.

**Pau Castells:** Sobre la neutralidad de red.

Creo que la mayoría podemos estar de acuerdo en que es fundamental que no se pueda discriminar por parte de una empresa, qué contenido se ofrece o no al usuario final, si es de mayor o menor calidad en base a intereses particulares; con lo cual creo que, en ese sentido, regulaciones que solidifican esos derechos son fundamentales.

Por otro lado, vemos en algunos casos, de hecho, en el Reino Unido, Ofcom justo hace dos semanas se vio con la obligación, casi necesidad de aclarar cómo no se debe aplicar neutralidad de red, en casos donde puede estar limitando la innovación en el sector y, de hecho, está operando en detrimento del usuario final cuando está impidiendo que nuevos servicios se estén ofreciendo.

Las regulaciones de neutralidad de red varían según país, pero creo que es importante mirar en este contexto también de los incentivos a la inversión y de esta brecha de inversión, si en algún caso pueden estar operando como una barrera para que se alcancen acuerdos comerciales como los que comentaba Sonia, donde se llega de un modo acordado entre partes a un pago, a cambio de unas condiciones de red distintas que garanticen un servicio final.

**Comisionado Arturo Robles Rovalo:** Gracias.

Sonia, por favor.

**Sonia Agnese:** El tema de neutralidad de red es un tema que ha generado muchísimos debates, donde hemos visto correr sangre en algunos paneles incluso, y me parece que es un tema que creo que es difícil que se abra para modificarlos; ahí bien Pau explicó, digamos, que esta idea de que alguien discrimine en favor de cierto contenido por algún interés particular, es algo que ya me parece muy difícil volver atrás y es uno de los principios básicos de internet, así que desde ese punto de vista me parece que no.

Lo que sí me parece es que sí, con el advenimiento de nuevos servicios, lo que se habla del *network slicing*, nuevos servicios innovadores en donde en los principios de neutralidad de red hay algunos parámetros, hay algunas definiciones respecto a cierta flexibilidad en el tema de manejo de tráfico, en el tema de evitar usos abusivos, el uso justo; me parece que se puede encontrar ciertas flexibilizaciones, como el caso que también se explicaba, el caso del Ofcom, por ejemplo, con el tema de *zero rating*.

Así que me parece que hay ciertos casos específicos, pero no una apertura general de ese debate, porque creo que ya es algo que se ha tomado como una base fundamental de lo que es hoy internet.

**Comisionado Arturo Robles Rovalo:** Gracias.

Sólo siguiendo un poco con este punto que preguntas, que creo que las dos están relacionadas. Sin duda tiene que ver, es un seguimiento y desde que se publicaron los de 2021 se dijo que la neutralidad de la red era dinámica; inclusive, en Europa, como sabes, se modificó y primero están prohibidos los *fast lanes*, y luego se le puso otro nombre y ya eran permitidos, ahora en Estados Unidos regresan con el debate, pero básicamente surgido de aquí.

En México, también tenemos planificada la parte de actualizar los lineamientos, y en esa seguramente, como las consultas de integración, que como saben las hacen las unidades, no el propio Pleno, vendrá incluido este tipo, pero no creo que deba centrarse solamente en un asunto de *fair share*, sino de cómo se podrían estos modelos de gestión de tráfico involucrarse en los nuevos modelos de neutralidad de la red.

Dicho esto, agradeciendo también a la distancia a la profesora Janice Hauge, y agradeciendo por su parte, hemos tenido de todas partes del continente y de otros continentes participación, también como de un gran experto. Gracias a ustedes, Sonia, Pau, Abel; además, creo que fue muy prolífico este debate.

Agradezco también a los organizadores por invitarnos a esta mesa.

Muchas gracias.





9º Foro internacional  
**RETOS** de la  
**COMPETENCIA**  
en el **ENTORNO DIGITAL**  
2023



9º Foro internacional  
**RETOS** de la  
**COMPETENCIA**  
en el **ENTORNO DIGITAL**  
2023



9º Foro internacional  
**RETOS de la  
COMPETENCIA**  
en el **ENTORNO DIGITAL**  
2023



El Colegio es  
conocimiento  
ciencia y cultura



INSTITUTO FEDERAL DE  
TELECOMUNICACIONES

## Mesa 2. "Avances en el análisis de competencia económica en el entorno digital"



RETOS de la  
**COMPETENCIA**  
en el **ENTORNO DIGITAL**  
2023

- **Ramiro Camacho Castillo<sup>14</sup>**, Comisionado IFT



Muy buenos días a todos y a todas, bienvenidos a esta mesa número dos de este Foro Internacional sobre Retos de la Competencia en el Entorno Digital. Como ustedes saben, el tema de esta mesa es “avances en el análisis de la competencia económica en el entorno digital”.

Actualmente las autoridades de competencia enfrentamos importantes retos ante el gran dinamismo e innovación que exhiben los mercados digitales; ante esto nos vemos en la necesidad de adaptar el análisis técnico tradicional en los aspectos de evaluación de poder de mercado, el planteamiento de la teoría de daño o, en el caso de las prácticas monopólicas relativas, por ejemplo, el análisis de los efectos.

Por esto resulta indispensable tener una mejor colaboración entre autoridades de competencia a nivel mundial para el análisis de estos casos; además de toda una serie de cuestiones nuevas que surgen a partir de los mercados digitales, es

<sup>14</sup> Licenciado en Matemáticas por la Universidad de Guadalajara, Maestro en Investigación de Operaciones por la UNAM, Maestro en Economía por la Universidad Wisconsin-Madison, y Maestro en Economía de la Energía y del Ambiente por la Escuela Superior Enrico Mattei perteneciente al Ente Nacional de Hidrocarburos (ENI) del gobierno de Italia. Cuenta con 22 años de experiencia. Fue Investigador en Regulación Comparada y Director General de Consulta Económica en el IFT. Asimismo, fue Director General Adjunto de Estudios de Competencia, Director de Estudios y Concentraciones y Director de Estudios y Prácticas Monopólicas en la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece). Actualmente es profesor con licencia de la Universidad de Guadalajara campus Puerto Vallarta.

importante tener solidez en el análisis y colaboración, ver lo que se está haciendo en otras jurisdicciones.

Como ya lo vieron, tenemos tres panelistas: Mario Fromow, que es actualmente integrante del Consejo Consultivo y ex Comisionado del IFT; Juan Manuel Hernández, que tiene mucha experiencia en casos de concentraciones, es básicamente el que dirige el área de concentraciones de la Unidad de Competencia del Instituto y online tenemos a Carolina Limbatta, de Cullen Internacional para América Latina. Teníamos dos panelistas que cancelaron de último momento, Mony de Swaan, quien canceló por un tema de salud, y Guillermo Franco, de Multimedia, quien canceló debido al fallecimiento del periodista y arquitecto, Jesús Héctor Benavides Hernández, que fue miembro distinguido de Multimedia.

Antes de cederles la palabra a nuestros panelistas me gustaría mencionar algunas cosas. Son ya 10 años que se llevó a cabo la reforma constitucional en telecomunicaciones, con la cual se establecieron los fundamentos de una nueva arquitectura jurídica e institucional, para la regulación y política de competencia en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión. Dicha reforma se publicó en julio de 2013, y en septiembre de ese mismo año se creó el IFT como un órgano constitucional autónomo especializado, con atribuciones regulatorias y de competencia económica para estos sectores.

Un año después, en mayo de 2014, se publicó la Ley Federal de Competencia Económica, la cual dotó de nuevas facultades a las autoridades de competencia en aspectos como investigación por barreras a la competencia e insumos esenciales, investigación de conductas que afectan el acceso a dichos insumos esenciales, y se previeron imposición de sanciones más severas, incluida la posible desincorporación de activos por reincidencia en la realización de prácticas monopólicas o concentraciones ilícitas, entre otros aspectos.

Desde entonces, contamos con beneficios tangibles para los usuarios y las audiencias de los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión. Por destacar sólo algunos, entre marzo de 2013 y la primera quincena de agosto del 2023, los precios de telecomunicaciones disminuyeron 31.6%, mientras la inflación general fue de 58.5%. El mercado de banda ancha fija creció 123%, al pasar de 11.8 a 26.3 millones de accesos. La participación del Agente Económico Preponderante en este mercado se redujo, en el de banda ancha fija, 34 puntos porcentuales; y por otra parte, en el mercado de banda ancha móvil, que es el mercado que mayor crecimiento ha experimentado, con 366% de crecimiento, se pasó de 27.4 millones de líneas a 119 millones ya para marzo del 2023; y la reducción de la participación del preponderante fue de 17 puntos porcentuales en términos de línea, y una reducción en términos de ingresos de 83.8% a 70.9% en ese periodo, 2013-2022.

Actualmente, tenemos la participación de más operadores en los distintos mercados de servicios de telecomunicaciones, incluyendo Operadores Móviles Virtuales.

Por otro lado, es relevante mencionar que desde 2015 a la fecha, el Instituto ha otorgado mil 100 concesiones de radiodifusión para todos los usos, y actualmente contamos con acceso a más canales de programación de televisión digital terrestre, sin mencionar que existen 244 nuevas estaciones de radio AM y FM.

En el caso, por ejemplo, de las estaciones de televisión, se pasó de 311 señales de programación a 1,262 canales digitales, ya con las nuevas concesiones y con la multiprogramación.

Dicho esto, y para comenzar ya con estos expertos, me gustaría darles un tiempo para una intervención inicial. Entonces, vamos a comenzar en el orden en el que los tengo aquí en la lista, primero el ex Comisionado Mario Fromow.

Adelante, por favor.

- **Mario Germán Fromow Rangel**<sup>15</sup>, Miembro del VII Consejo Consultivo del IFT



<sup>15</sup> Es Ingeniero en Comunicaciones y Electrónica por el Instituto Politécnico Nacional y Maestro en Ciencias en Ingeniería por la Universidad de KEIO del Japón. Fue Investigador de Comunicaciones Ópticas en los Laboratorios

Buenas tardes a todos, es un gusto estar aquí de regreso. Agradezco la invitación del Instituto Federal de Telecomunicaciones a participar en este panel, concretamente al Comisionado Ramiro Camacho, al Comisionado Arturo Robles, al Comisionado Javier Juárez y al Comisionado Sóstenes Díaz, colegas muy queridos todos. Por supuesto, también un saludo cordial al ex Comisionado Fernando Borjón, aquí presente, que juntos nos tocó el diseño institucional de este gran órgano regulador.

Un gusto estar aquí, sobre todo en tiempos complejos, donde el cuestionamiento de la existencia o no de un regulador convergente se ha venido señalando en algunos medios, creo que son tiempos complejos; sin embargo, los resultados de un regulador convergente, que además es autoridad en competencia económica, son palpables.

Ahora tenemos mejores servicios de telecomunicaciones y radiodifusión, concretamente en los de telecomunicaciones a mejores precios, con mejor calidad y diversidad, podrá haber asegunes, no lo dudo, sin embargo, creo que el reconocimiento que le dio la UIT al Instituto Federal de Telecomunicaciones de ser un regulador convergente de quinta generación, además, colaborativo, eso quiere decir que no solamente actúa en sus sectores, sino que apoya a otros reguladores, como podría ser el financiero o el que tiene que ver con cuestiones de datos personales, de transparencia; esta situación de ser colaborativo no solamente con el Gobierno Federal, sino también con la academia, con la industria, los pone en una ventaja y creo que ha demostrado ser uno de los mejores reguladores, más sólidos a nivel internacional.

Como ya lo mencionó Alexia González, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos está en el ADN del Instituto, surge de un estudio muy interesante, muy importante de 2012, el estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en México; que como lo manifestó aquí, abarcaba 31 recomendaciones, de las cuales en una revisión que pidió el Instituto Federal de Telecomunicaciones, que pedimos los Comisionados de aquel entonces, a cinco años de lo que se había logrado y avanzado, hubo un segundo estudio que amablemente lo realizó la OCDE, en donde se evaluaba qué tan bien o qué tan mal lo habíamos hecho, en el estudio de la OCDE sobre telecomunicaciones y radiodifusión en México en 2017.

---

de Investigación y Desarrollo de Tecnología de la empresa japonesa Kokusai Denshin Denwa e Investigador Asociado en el Laboratorio de Medios del Massachusetts Institute of Technology. Ha sido miembro del Instituto de Ingenieros en Comunicaciones, Informática y Electrónica del Japón. Colaboró como Director General de Regulación "B" y Presidente del Comité Consultivo Nacional de Normalización de Telecomunicaciones en la Comisión Federal de Telecomunicaciones. Fue Comisionado del Instituto Federal de Telecomunicaciones de 2013 a 2021, e Integrante del VII Consejo Consultivo del IFT.

Pero, creo que es importante saber de dónde veníamos, por qué estos cambios radicales. Ustedes saben que, desde la Ley Federal de Telecomunicaciones de 1995, por poner un ejemplo, la portabilidad numérica, la portabilidad de números, la que le permite a un usuario ejercer su derecho de cambiarse sin problemas de una compañía, en ese caso Telefónica, a otra, estaba ya en el artículo 44 de la ley, en la fracción V, donde indicaba que era una obligación de los concesionarios implementar la portabilidad en sus redes. Sin embargo, como en todo, siempre hay una cuestión ahí que a veces meten nuestros legisladores, pusieron: "siempre y cuando sea técnica y económicamente viable". Así pasaron más de 18 años sin implementar la portabilidad numérica en México. Hubo algunos esfuerzos, como en 2006, aquel acuerdo de convergencia donde se permitía darle a los operadores, a los diferentes operadores servicios o permitirles ofrecer servicios convergentes, porque como ustedes saben, al principio todas las concesiones se daban por servicios, por eso teníamos servicios de televisión restringida, servicios de telefonía, y en este primer intento se trataba de hacer una cuestión convergente.

Fue hasta que entró la OCDE y su estudio, que se pudo hacer un cambio en materia constitucional, y una de las cuestiones más importantes fue la determinación de los Agentes Económicos Preponderantes, una figura muy criticada a nivel internacional por algunos economistas, pero que en México y en la OCDE se consideró necesario para un mercado que era totalmente concentrado en muchos servicios, donde no había competencia efectiva.

Entonces, se manejó una especie de llamada regulación *fast track*, es decir, determinar aquellos concesionarios que tuvieran más del 50%, ya sea medidos en número de usuarios, suscriptores, audiencias, por el tráfico o por la capacidad en sus redes; algo innovador y que los resultados están a la vista.

También decir que, en la nueva Ley de Telecomunicaciones y Radiodifusión de 2014, se trató de regular en su tiempo a los OTT. Se propuso un texto, y a mí me tocó participar en eso, donde se manejaba el concepto de proveedor de aplicaciones y contenidos, y había una definición y cuestiones de competencia económica; sin embargo, en el análisis final esa parte de la ley no pasó; yo creo que, si hubiera pasado este debate de OTT, de plataformas digitales, se hubiera simplificado. Si ustedes analizan el artículo 189 de la ley vigente, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, ahí verán que solamente se quedó y sin definición lo que es un proveedor de contenidos y aplicaciones, pero solamente para cuestiones de colaboración con la justicia.

Yo creo que este es uno de los temas principales, el debate que se haga en cómo se va a abordar la competencia efectiva en el entorno digital. Y hasta aquí dejo mi primera intervención.

Comisionado Ramiro Camacho Castillo: Bueno, muchas gracias, Mario.

A continuación, vamos a pasar con Juan Manuel Hernández. Adelante, por favor.

- Juan Manuel Hernández Pérez<sup>16</sup>, Director General de Concentraciones y Concesiones, IFT



Sí, gracias, Comisionado. Buenas tardes a todos.

Algunos elementos generales, y tratando de indicar que en materia de concentraciones el IFT ha sido muy proactivo, ha tenido una gran cantidad de asuntos y ha intervenido de manera exitosa en todos. El IFT, a través de la Unidad de Competencia Económica y la Dirección General de Concentraciones, ha llevado análisis de competencia económica en estos 10 años, de 2013 a 2023: en casos de concentraciones, 44; 306 opiniones a bases de licitación y dictámenes a interesados en procesos de licitación; y en 4,500 asuntos en trámites regulatorios.

---

<sup>16</sup> Estudió la licenciatura de economía en la Universidad Nacional Autónoma de México y la maestría en economía en El Colegio de México. Desde octubre de 2013 y hasta la fecha, se ha desempeñado como Director General de Concentraciones y Concesiones en la Unidad de Competencia Económica del IFT. También laboró en la Dirección General de Concentraciones, de la extinta Comisión Federal de Competencia y de la actual Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece), de junio de 1999 a octubre de 2013. Ha impartido cursos en la Facultad de Economía de la UNAM y en el Tecnológico de Monterrey.

En esta experiencia que hemos obtenido durante estos 10 años ha implicado que en alrededor del 18% de los casos de concentraciones se han tomado medidas, se han condicionado o se han objetado. Como referencia, a nivel mundial este porcentaje del 18 es algo alto, porque a nivel global entre el 3% al 5% de los casos de concentraciones se objetan o se condicionan.

La actuación del IFT en materia de concentraciones ha sido vasta, estas actuaciones del IFT desde luego que tienen un beneficio en la economía digital, y lo tienen a través de distintos elementos. Uno de los cuales es el tema del beneficio a la competencia tanto en redes como en servicios de telecomunicaciones, y que tienen un impacto directo en infraestructura y servicios en economía digital.

Los mercados están relacionados y son convergentes, los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, los concesionados, tienen mucha relación y vínculos con los mercados digitales. Por otra parte, los mercados tradicionales de telecomunicaciones y radiodifusión también están evolucionando, se están volviendo digitales y se están proveyendo a través del internet, mediante sistemas y plataformas digitales se están distribuyendo contenidos. Estos mercados tradicionales están migrando también hacia la parte digital, hacia prestarse también en internet.

En el caso del IFT, en los últimos años hemos estado recibiendo un número cada vez mayor de asuntos que implican análisis de mercados digitales que son novedosos para todos, y que necesitamos entenderlos bien para aplicar un buen análisis y buenas medidas en los casos que le tocan al IFT resolver.

Teniendo estos elementos generales, procedemos a evaluar algunos casos importantes que nos ha tocado analizar en estos 10 años, y uno de ellos es el caso de AT&T/Direct TV en 2014, por el cual AT&T planteó la adquisición de Direct TV.

Direct TV tenía menos del 50% de las acciones en Sky México, el otro socio de Sky México es Grupo Televisa. Resulta que AT&T tenía una participación del 8% en América Móvil, lo que le facultaba nombrar a dos integrantes del consejo de administración de estas empresas. La operación implicaba riesgos de coordinación, porque a través de AT&T y Direct TV como vehículos, estaban presentes Televisa, asociándose con AT&T, y América Móvil, donde participaba AT&T también.

En este sentido, se identificaron riesgos de coordinación, teniendo a los dos principales proveedores de servicios de telecomunicaciones móviles y fijas en México, que entre los dos implicaban una participación de más del 70%, lo que evidentemente generaba riesgos a la competencia. Como consecuencia de esto, durante el trámite de la concentración el área técnica indicó los riesgos a la competencia, a los representantes legales de AT&T, quien durante el trámite

aceptaron desincorporar ese 8% y a retirar la participación de esos dos consejeros que estaban siendo nombrados por AT&T en América Móvil.

El IFT posteriormente emitió una resolución considerando esta desincorporación previa, la separación entre AT&T y América Móvil, e impuso condiciones conductuales adicionales que acompañaran esta medida estructural por un plazo de 3 años. Dicho periodo fue considerando que los contactos entre personal de AT&T y América Móvil habían persistido por más de 10 años, y había elementos intangibles ahí que había que esperar a que desaparecieran.

En los siguientes casos, en 2014 y 2015 AT&T planteó la adquisición de lusacell y Nextel. Para adquirir a lusacell, lo que hizo AT&T fue adquirir a la empresa GSF, propiedad de Grupo Salinas; sucedía que Grupo GSF tenía incorporado un negocio de telecomunicaciones fijo que era encabezado por Total Play y otras subsidiarias que pertenecían a este grupo económico.

Como AT&T en la operación anterior se había asociado con Televisa, y Televisa tenía la participación más importante en la provisión del servicio de televisión y audio restringido, de hecho, actualmente ha sido declarado como preponderante en algunos procedimientos que llevó a cabo la Autoridad Investigadora del IFT y que analizó la Unidad de Competencia Económica a través de procedimiento seguido en forma de juicio. Resultó que esta participación de GSF en Total Play también representaba un riesgo a la competencia por estos mercados de servicios de televisión y audio restringido, de tal manera que el IFT condicionó la operación a que AT&T desincorporara ese negocio fijo. Las partes lo resolvieron trasladando ese negocio fijo a Total Play, a las manos de Grupo Salinas nuevamente.

Posteriormente, AT&T adquirió a Nextel, obteniendo una mejor posición en la provisión de servicios de telecomunicaciones móviles, y considerándose que estas dos adquisiciones le daban un mejor posicionamiento para enfrentarse al Agente Económico América Móvil, quien tiene el liderazgo en estos mercados.

Cabe señalar que estas decisiones tienen una relevancia sumamente importante, AT&T entró al mercado mexicano prestando servicios de telecomunicaciones móviles por la reforma constitucional, le brindó certidumbre y le brindó grandes oportunidades, y en este sentido, la empresa incursionó en el mercado mexicano; pero las decisiones del IFT, la anterior donde se asoció, donde adquirió a Direct TV y, por lo tanto, una participación minoritaria en Sky y se asoció con Televisa; si hubiera seguido teniendo esa participación en América Móvil no hubiera asegurado una independencia de AT&T en el mercado.

Gracias a esa decisión y a esta, que implicaron una independencia de AT&T en la provisión de servicios de telecomunicaciones móviles, es que la entrada de AT&T representó un factor fundamental para la reducción de precios, que hace rato

mencionábamos que se había dado en la parte móvil de telecomunicaciones; pero también en los crecimientos de infraestructura, en una mayor variedad y calidad de servicios, a través de los paquetes que se empezaron a ofrecer a partir de ese momento.

Otro caso relevante, en 2016 fue la adquisición de Grupo Televisa del 50% de las acciones de TVI, propiedad de Grupo Multimedios, que implicaba como contraprestación que Grupo Multimedios adquiriera una participación minoritaria en Corporativo Vasco de Quiroga (CVQ), y se planteara otra asociación, esta vez entre Grupo Televisa y Grupo Multimedios.

El efecto era riesgos de coordinación, considerando que en el negocio de televisión abierta Multimedios es uno de los jugadores, está entre el primer y el segundo lugar de participación de mercado en el negocio de televisión abierta en el noreste de México. Televisa tiene una participación similar en esta región también. Entre los dos hubieran sumado una participación superior al 60% o 70%, lo que representaba riesgos a la competencia.

El IFT nuevamente ordenó a estos agentes económicos que tendrían que separarse, los agentes resolvieron esta petición del Instituto planteando que Multimedios retiraría cualquier participación que tuviera tanto en CVQ como en cualquier subsidiaria de Grupo Televisa.

El siguiente caso fue el de Disney/Fox en 2018. Cabe señalar que el IFT en 2016 ya había impuesto condiciones en mercados de contenidos audiovisuales con la operación AT&T/Time Warner. En esta operación de 2018, que también implicaba negocios de contenidos audiovisuales, el IFT observó riesgos a la competencia en la provisión de canales restringidos a proveedores del STAR, servicio de televisión y audio restringido, donde en caso de que se hubieran unido Fox Sports del lado de Fox, y ESPN del lado de Disney, habrían llegado a una participación superior al 70%, lo que generaba riesgos a la competencia económica en este mercado.

El IFT ordenó a las partes desincorporar Fox Sports, actualmente ese negocio está en manos de Grupo Lauman y fue una desincorporación estructural que se llevó en estos negocios.

Cabe señalar que posteriormente, en 2021, el IFT recibió otra concentración de Discovery con Warner, donde también observó la necesidad de imponer condiciones no estructurales, pero sí de comportamiento.

Entre estos tres casos: AT&T/Time Warner, Disney/Fox y Discovery/Warner, el IFT fijó competencias ante tribunales respecto a todos los negocios de contenidos audiovisuales, desde la producción, adquisición, provisión, licenciamiento y



distribución de contenidos audiovisuales a través de plataformas digitales OTT, también en los mercados de publicidad.

Un caso muy reciente es este llevado a cabo por Macquarie en 2023, en el cual esta empresa Macquarie, que agrupaba un conjunto de fondos de inversión, se volvió un socio general de fondos de inversión que participaban con el 18% en Altán. Esta participación hubiera representado una violación a las disposiciones constitucionales y a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, en virtud de que Altán es el operador de la red compartida mayorista y las disposiciones legales constitucionales señalan que ningún proveedor de servicios de telecomunicaciones en México puede tener influencia en la operación de la red compartida mayorista.

En el caso de Macquarie, esta tenía una participación indirecta en MTP Networks Solutions, que presentaba servicios de telecomunicaciones y, por lo tanto, la participación de Macquarie como socio indirecto en Altán hubiera implicado esa violación constitucional, por lo cual el Pleno del IFT ordenó la desincorporación de esta empresa MTP Networks.

Una parte importante que destacar es que este caso implicó el análisis de centros de datos, es decir, de infraestructura en la economía digital, infraestructura que sirve para proporcionar servicios digitales a través de internet. De hecho, los centros de datos generan redes de telecomunicaciones digitales, que en conjunto con las redes concesionadas conforman el internet en términos del artículo tercero de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. El IFT, además de este, ha analizado otros casos de centros de datos, como los casos de Six Sigma/Metronet, Equinix/Axtel; Mercury Data Center/Six Sigma, Euro Rowan/Equinix y Aligned Data Center con Odata Colocations México.

Comisionado, si quiere me reservo lo demás para otra participación.

**Comisionado Ramiro Camacho Castillo:** Después regresamos, considerando el tiempo.

Tenemos en línea a Carolina Limbatta. No sé si quieras de una vez entrar al tema que traes preparado o quieres dar algún mensaje inicial.

- **Carolina Limbatto**<sup>17</sup>, Jefa de Cullen International para América Latina



Hola, qué tal. Buenas tardes a todos. Primero quiero agradecer la invitación al IFT, al Centro de Estudios, a la maestra Rebeca Escobar, que siempre nos tiene presentes y saludar a la distancia a todos los Comisionados y a los colegas que están ahí en el evento.

Yo había preparado una presentación inicial, que como vi que había muchos especialistas locales y de México, dije: "vamos a contar un poco cuál es la historia en la Unión Europea sobre cómo se fue avanzando en temas de competencia en el entorno digital". Así que, si quieren arranco con esto, que me parece que es interesante, porque muestra cómo a través de la historia de las diferentes investigaciones en casos de competencia en plataformas digitales, desde la Comisión Europea se avanzó en la creación de una regulación de plataformas digitales, llamada la *Digital Markets Act* en Europa.

---

<sup>17</sup> Es economista, especializada en políticas públicas, competencia y temas regulatorios en telecomunicaciones, medios audiovisuales y plataformas digitales. Liderando los principales temas de política y discusión en las Américas, realiza análisis específicos para la toma de decisiones de alto nivel en los sectores público y privado de la región. Cuenta con amplia experiencia en el análisis e implementación de políticas públicas y proyectos de inversión. Actualmente es la Jefa de Cullen International para América Latina.

Básicamente, esta regulación aplica específicamente a plataformas digitales y a entornos digitales, particularmente a proveedores en 10 categorías de servicios, que se les llama *gatekeepers*, y mi idea es ver cómo se analiza y cómo se define que estos *gatekeepers* realmente tienen una posición de dominio en el mercado.

A estos *gatekeepers* se les aplica una lista de obligaciones, que están inspiradas en investigaciones de competencia actuales que no han sido resueltas también en investigaciones pasadas, y creo que en el caso de México puede estar la analogía de las obligaciones que se les establecieron a los operadores con preponderancia. Algo similar pasó, está pasando de hecho en Europa, porque la definición de estos *gatekeepers* en Europa fue en septiembre de este año, o sea, que toda la regulación es muy reciente. Asimismo, para garantizar la aplicación y el *enforcement* de esta regulación, se le permite a la Comisión Europea imponer multas de hasta un 10% de las ganancias anuales o, incluso, un 20% en caso de reincidencia. Esto me pareció interesante analizarlo porque se basa en la experiencia de casos que ya han sucedido o que están sucediendo, y busca una forma objetiva y bastante sencilla de definir quiénes son estos grandes actores en el mercado digital y, una vez que tenemos eso, cómo lograr que estas obligaciones adicionales que se establecen para garantizar un mercado sano y en sana competencia, se puedan aplicar realmente.

En este sentido, me pareció interesante analizar estos casos y cómo se definen en Europa estos *gatekeepers*, básicamente con tres criterios: el primero, es que tenga un impacto significativo en el mercado interno, es una empresa que tiene que brindar servicios y tiene que tener un impacto en el mercado local; que provea servicios *core* de plataforma para usuarios empresariales y finales, este es un caso interesante porque luego se establecen métricas específicas sobre la cantidad de usuarios que tienen que tener estas plataformas para alcanzar la denominación de *gatekeepers* y, por último, que tenga una posición que perdure en el tiempo y que sea esperable que continúe.

También hemos visto que, en el mundo de plataformas, hay plataformas que se vuelven famosas muy rápido y que luego se dejan en desuso con el tiempo. En este caso, en la regulación aplica específicamente a aquellas plataformas y aquellos actores que tengan una posición que perdure en el tiempo, y que se espera que esta posición se pueda seguir manteniendo.

Básicamente, la Unión Europea establece dos procesos para designar a estos *gatekeepers*: una es la designación rápida, y la otra es hacer estudios de mercado ad hoc, más similares a las investigaciones de competencia a las que estamos acostumbradas y de las que estábamos hablando recién. Acá hay una especie de resumen rápido sobre cómo se define si ciertos operadores son o no son *gatekeepers*. La primera pregunta de base es si es un proveedor de servicios de



plataformas clave o *core*, del núcleo; en este caso, si definitivamente no es un operador de este tipo de servicios no se considera que es un *gatekeeper*; en cambio, si sí se considera que provee estos servicios *core* digitales, se empiezan a analizar unos límites, unos topes cuantitativos; si se cumplen estos topes, entonces se avanza con la designación del *gatekeeper*, si no hay ninguna recusación sobre esta designación, se establece que es un *gatekeeper*.

En caso de que no se cumplan los límites cuantitativos que se establecen en la regulación, se hace una investigación de mercado ad hoc, donde la Comisión Europea puede analizar en detalle ese mercado en particular y analizar si es o no un *gatekeeper*. En este proceso también vienen todas las plataformas que han recibido algún tipo de contra, respecto a la designación rápida por parte de la Unión Europea.

En la Unión Europea, creo que en la parte institucional también es importante destacar que la definición de los *gatekeepers* se establece por una designación, una decisión de la Comisión Europea y pueden ser revisadas por la Corte de Justicia también de la Unión Europea. Entonces, hay un proceso institucional y un proceso de revisión a nivel de la justicia.

Estos criterios cuantitativos de los que hablamos, primero son bastante altos, porque hablan de volúmenes a nivel de toda la Unión Europea, establecen que el volumen de ventas en toda la Unión Europea sea mayor a 7.5 billones de euros en los últimos 3 años, o que tenga una capitalización de mercado mayor a 75 billones de euros en el último año. También es clave que provea servicios a al menos tres países de la Unión Europea como para establecer que tiene esa presencia significativa.

Respecto a la cantidad de usuarios, se establece que tenga más de 45 millones de usuarios finales activos o más de 10 mil usuarios empresariales. El criterio de perdurabilidad del que hablamos antes se establece que tiene que cumplir con estos criterios durante tres años, para poder ingresar a esta categoría de *gatekeepers*.

Cuando se pasa de esta definición rápida y se incluye una investigación ad hoc, también se establecen criterios cualitativos, donde se incluyen conceptos que en materia de competencia estamos acostumbrados a escuchar y a analizar, y se consideran los efectos de red que pueda tener ese proveedor; los efectos de escala y alcance que pueda tener ese proveedor, o fusiones y adquisiciones que pueda tener ese operador; los efectos *lock-in* que pueda tener, donde los usuarios comienzan a utilizar un servicio y luego no pueden portar sus datos, su usuario o su historial a otra plataforma similar de la competencia; y que exista una integración vertical dentro de la cadena de valor de estas plataformas digitales, como hemos visto los casos que ha mencionado mi colega antes.

Las obligaciones que establece la *Digital Markets Act*, para estos actores en particular es poder permitir que los usuarios puedan cambiarse de plataformas o que puedan tener su usuario y su historial en múltiples plataformas; que se prevenga el uso de sus datos sin consentimiento; que se prevenga que esta posición de *gatekeepers* que pueden tener en un mercado, se pueda trasladar a otro mercado a través de ventas atadas o de combinación de servicios de plataformas; que se pueda autorizar un acceso justo, razonable y no discriminatorio para todos los usuarios; que haya transparencia respecto a las publicidades digitales, que creo que esto es también un punto clave que es bueno enlistar en el entorno digital; que tengan técnicas de perfilamiento de consumidores auditadas y transparentes; que no existan obstáculos para poder realizar quejas como consumidor dentro de la plataforma o, incluso, a través de los organismos, los ombudsmen en el caso de Europa, que permiten la protección al consumidor y un punto esencial es que tienen que informar a la Comisión Europea todas las adquisiciones que les permita mejorar su posición respecto al acceso a datos. En este punto creo que es interesante ver el foco respecto a los niveles de concentración, en este caso aplican al nivel de concentración de cantidad de acceso a bases de datos.

En septiembre se definió que Alphabet, Amazon, Apple, ByteDance, Meta y Microsoft, son los *gatekeepers* designados por la Unión Europea, a estos actores en particular es a los que se les aplican estas obligaciones; particularmente, se tiene un foco muy importante en prevenir las adquisiciones asesinas, las *killer acquisitions*, donde plataformas más grandes adquieren plataformas pequeñas, para evitar que se desarrolle competencia en el mercado.

Me pareció interesante destacar este caso, que creo que en la Unión Europea siempre van unos pasitos adelante y en temas de regulación digital en particular en estos años, en estos últimos dos años se ha avanzado muchísimo en regulaciones más específicas, donde antes solía aplicar únicamente la ley de competencia, ahora también aplican en conjunto la ley de competencia y las regulaciones específicas a plataformas.

Con eso termino mi presentación inicial y quedo disponible aquí para las próximas preguntas y rondas de discusión.

**Comisionado Ramiro Camacho Castillo:** Sí, muchas gracias, Carolina.

Muy interesante ese tema, vamos a ver cómo funciona la *Digital Markets Act*, según entiendo en diferentes países hay escepticismo, sobre todo en Estados Unidos, sobre si realmente va a funcionar.

Vamos a regresar con el ex Comisionado Mario Fromow. Muchas gracias, Carolina.

**Mario Germán Fromow Rangel:** Gracias, Comisionado.

También un saludo cordial a Carolina, con quien tengo el gusto de coincidir con ella en varios eventos internacionales ya desde hace mucho tiempo. También a todos los colegas del Instituto Federal de Telecomunicaciones, que es un orgullo, creo que son los funcionarios más capacitados, se ha invertido mucho en los recursos humanos, creo que tienen una alta especialización y precisamente por eso permite tener resultados muy importantes para el sector de telecomunicaciones y radiodifusión en México.

Juan Manuel nos hizo el favor de señalar algunas concentraciones que se analizaron y se aprobaron en su momento, me tocó ser parte integral de esos análisis y, por supuesto, de las decisiones finales. Pero, tal vez, muchas veces no se llega a comprender la importancia que tienen estas decisiones que toma el regulador y, en este caso, también la autoridad en competencia de estos sectores.

Por poner un ejemplo, para aquellos que a veces dicen que en otras latitudes hay regulaciones más avanzadas, sí, tal vez sea el caso. Sin embargo, todos los mercados son diferentes, las condiciones son diferentes y los resultados son diferentes. Por ejemplo, esta decisión de la concentración de AT&T, cuando compró o entró a adquirir a Lusacell y a Nextel en nuestro país, se autorizó en un tiempo récord en 2015, producto del atractivo de la reforma constitucional en telecomunicaciones, ya teníamos uno de los operadores más fuertes a nivel mundial en telecomunicaciones móviles. ¿Qué propició esto de manera prácticamente inmediata? Que era una cuestión que se estaba debatiendo en muchos países, que se sigue debatiendo en muchos países si habría que regularlo o no. En México, Estados Unidos y Canadá, lo resolvió el mercado, el mercado resolvió algo derivado de una decisión del Instituto Federal de Telecomunicaciones, que fue la desaparición prácticamente inmediata del costo del *roaming* internacional entre México, Estados Unidos y Canadá, algo que en ese entonces se debatía en Europa y en otros países de Latinoamérica, por ejemplo, pueden ver la realidad de algunos países en Sudamérica que todavía no lo tienen, y ese fue un paso que dio el mercado gracias a una regulación que implementó el Instituto Federal de Telecomunicaciones, en este caso una concentración que autorizó en su momento.

También señalar esta concentración Disney/Fox, creo que es uno de los mejores ejemplos de lo que tendría que hacer un regulador, a mi entender, a nivel internacional, sobre todo en un contexto como el de nosotros. Podemos imaginar la fuerza que tienen estas dos entidades, Disney y Fox, cómo estaban presionando para que fuera una aprobación lisa y llana, un regulador en México se las dio lisa y llana, prácticamente, pero el Instituto Federal de Telecomunicaciones no se la podía dar lisa y llana porque analizó a fondo precisamente la importancia de los contenidos audiovisuales y determinó que ciertos canales deportivos o contenidos



deportivos tenían mucho peso para el entorno de la televisión restringida en nuestro país.

Entonces, mandató la desincorporación o la venta, entre otras medidas, de la parte del área de negocio que tenía que ver con estos contenidos audiovisuales, un paso que pocos reguladores en la región, que también Brasil en su momento y con esta cuestión de colaboración, los funcionarios del Instituto Federal de Telecomunicaciones hasta donde fue posible hubo un gran intercambio de información con otras entidades reguladoras, no solamente a nivel de Latinoamérica, inclusive con Estados Unidos y el Reino Unido, si no mal recuerdo.

Se trató de definir cuál era lo mejor para el país, se definió que se tenía que vender este negocio. Porque la otra, había un alto riesgo de que, en la compra de Disney de estos canales, porque como ustedes saben también tienen contenidos en ESPN, desaparecieran los canales de Fox y restringieran así la oferta de estos canales para la televisión restringida o para otros medios e inclusive las plataformas digitales.

Entonces, se definió, creo que uno de los mayores aciertos fue que esta desincorporación debería tener cuatro características: ser un negocio viable, competitivo, en marcha e independiente de las partes. Creo que eran las cuatro condiciones. Que esto hay que decirlo, posteriormente nos llevó a litigios.

Como ustedes sabrán, una de las cuestiones por las que la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones fue tan relevante, es porque aparte del nivel de concentración que había en nuestro país, los litigios eran muy complicados. Había muchas instancias, había todo lo que es el recurso de revisión, el juicio de nulidad, el juicio de amparo, todo este andamiaje jurídico que había en su momento para hacer que las decisiones del regulador y de la autoridad de competencia no se cumpliera, era una de las cuestiones por las que, en mi ejemplo anterior, la portabilidad numérica no se pudo concretar en 18 años. Aunque también había veces que se definía poder sustancial de mercado de ciertos concesionarios, la realidad es que era prácticamente imposible llevarlo a la práctica por todo lo que hubo. Por lo que, una de las cuestiones principales que hubo fue precisamente hacer que las decisiones del regulador no pudieran ser suspendidas, más que hasta la decisión final por medio de un juicio, podría llevarse a cabo un juicio de amparo indirecto.

Pero, a diferencia, si ustedes revisan la Constitución, la reforma constitucional, a diferencia de la Comisión Federal de Competencia Económica, a nosotros no nos dieron una situación que hubiéramos preferido muchos Comisionados en su momento, que era la suspensión de las sanciones.

Si ustedes revisan la Constitución, las sanciones que aplica la COFETEL sí pueden ser suspendidas mientras el juicio correspondiente se lleva a cabo; en el caso del

Instituto no hay eso, por lo que la responsabilidad que teníamos y que tienen los Comisionados en este momento, es muy grande, es decir, hacer una sanción o multa a un concesionario, que después está definida conforme a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, acorde de los ingresos que tenga el agente económico, no solamente el titular de esa concesión, pues se elevan mucho las multas.

Regresando el tema de Disney/Fox, como podrían imaginarse, hubo mucha presión, se pueden imaginar los equipos de abogados, de asesores que estas compañías tienen, no solamente a nivel nacional, sino internacional, y a pesar de ello, la decisión del Instituto Federal de Telecomunicaciones prevaleció hasta el final. Yo creo que es un éxito total, nos hicieron definir qué entendíamos con viabilidad, tuvimos que estirar un poco la liga, porque en ese entonces muchos de los contenidos se negociaban en bloque, no solamente había canales deportivos, sino también culturales y de otro tipo de entretenimiento.

Entonces, una de las cuestiones principales fue esa y como se pueden imaginar, fue una de las cuestiones que más combatieron, en todo su derecho, estas empresas en los juzgados y tribunales especializados en competencia, telecomunicaciones y radiodifusión en nuestro país. Pero, finalmente, prevaleció la decisión del IFT, a diferencia de lo que pasó, por ejemplo, en Brasil, que fue una situación muy similar, pero que al final regresaron o los convencieron, o así lo definió la autoridad regulatoria de aquel país, en que sí, Disney/Fox podría continuar con el contenido de estos canales deportivos.

Aquí lo dejo. Como decía un gran amigo colombiano, Ministro, o al menos a él se lo escuché por primera vez, Diego Molano, que muchos de ustedes lo han de conocer. La función del regulador es, una de ellas es que la regulación hasta donde sea necesario, el mercado hasta donde sea posible. Creo que es una de las máximas que siempre el Instituto ha aplicado para conseguir lo que es su objeto constitucional, que es el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones y la radiodifusión en México.

Después hablaré en la siguiente intervención de algo que es muy importante, que son los conflictos competenciales entre el IFT y la COFECE, que cada quien puede tener su punto de vista, pero aquellos que tratamos de hacer un acercamiento en su momento para tener una definición de mercado, podríamos dar una opinión de lo que ha pasado en México en este contexto, sobre todo en lo que viene hacia adelante en lo que es todas las plataformas digitales y los mercados digitales.

Gracias, Comisionado.

**Comisionado Ramiro Camacho Castillo:** Muchas gracias.

Pasamos con Juan Manuel, al resto de tu presentación.

**Juan Manuel Hernández:** Muy bien.

Respecto al tema de licitaciones, el IFT ha implementado una importante cantidad de procesos de licitación, que han contribuido a incrementar el espectro en manos de agentes económicos que lo explotan y, en ese sentido, incrementan el tamaño de las redes, ampliando servicios, mejoran la calidad, etcétera.

En todos los procesos de licitación se incorporan medidas promotoras a la competencia y algunos de ellos fueron estos. En las licitaciones de radio, las licitaciones IFT-4 e IFT-8, en los que como medidas promotoras a la competencia se impusieron límites a la acumulación de espectro de alrededor del 30%, con estímulos a nuevos competidores; en la licitación de televisión radiodifundida IFT-1 e IFT-6, en los que el límite de acumulación de espectro fue de 12 Megahertz, equivalente a dos canales de transmisión, con estímulos a nuevos competidores; también en licitaciones de espectro para servicios de telecomunicaciones móviles, con las licitaciones número IFT-3, IFT-7 e IFT-10, donde los límites de acumulación de espectro que se han impuesto son de 35%, con estímulos también a nuevos competidores.

Considerando estas medidas promotoras a la competencia, los principales resultados de esas licitaciones fueron los siguientes. En el caso de radio, en el 50% de los casos se impidió la participación de agentes por al menos un lote o la localidad, aplicando estas medidas indicadas. Además, en 13 casos de todos los dictámenes emitidos se impusieron condiciones estructurales para prevenir riesgos al proceso de competencia. Como consecuencia de haber aplicado las medidas promotoras a la competencia, el grado de concentración que se mide a través del índice de Herfindahl disminuyó en más del 60% y 48%, de los lotes/localidades en los que hubo concursos para estaciones FM y AM, respectivamente. Además, entraron nuevos competidores en más del 70% de los lotes/localidades para todos los concursos FM y AM.

En el caso de televisión abierta los efectos fueron: la entrada de 11 competidores que ingresaron al mercado, incluyendo al Grupo Imagen, quien lo hizo a través de una nueva cadena nacional en IFT-1, también incluyendo a Telsusa en IFT-6, que también se perfila como uno de los competidores más importantes en estos mercados. Como consecuencia, también disminuyó el grado de concentración, ya que Grupo Televisa y Televisión Azteca, que son los agentes mejor posicionados en los mercados disminuyeron el número de canales de transmisión que tienen en el país, de 56.17% a 41.87% en el caso de Grupo Televisa, y en el caso de TV Azteca de 39.65% a 29.56%.

Además, en estos procesos se condicionó a Telsusa y Comunicación 2000 a finalizar acuerdos de retransmisión de contenidos, considerando que estas empresas eran parte de lo que en Televisa se denominaba “afiliadas independientes” y que dependían en gran medida del contenido que les proveía Grupo Televisa. A partir de estos condicionamientos se inició un proceso de separación de Grupo Televisa respecto a sus afiliadas independientes, que solicitaron en diversos momentos terminar esos contratos de retransmisión de contenido.

En el caso de las licitaciones de espectro para telecomunicaciones móviles, la aplicación de estas medidas promotoras a la competencia ha impedido que agentes económicos acumulen más del 35% del espectro asignado y disponible para prestar estos servicios. Esto ha impedido que se generen barreras a la entrada en la utilización y explotación de espectro radioeléctrico y como ejemplo tenemos a Telcel, que es el agente con la mayor participación en el mercado, que gracias a estos CAP, a esos límites de acumulación, actualmente tiene solamente el 31.72% del espectro concesionado más el asignado.

Dentro de los casos que mencionamos hace rato está este de Telsusa, en el que identificamos que fue uno de los agentes condicionados por el IFT para finalizar sus contratos de afiliación con Televisa, lo que implicó que Telsusa en el proceso de licitación IFT-6 participara en 12 nuevas localidades y se convirtiera, después de Televisa, TV Azteca y Multimedios, en el siguiente agente económico con mayor importancia en la provisión de servicios de televisión radiodifundida.

Además, el IFT ha implementado análisis y medidas que protegen la competencia en trámites regulatorios, como en el siguiente caso. En el caso de Radiorama, durante 2021, el IFT objetó y condicionó varias operaciones en las que participaba este agente económico denominado Radiorama, y en el que había dos familias principales que controlaban a las estaciones involucradas en la prestación de servicios de radiodifusión sonora, que era la familia Pérez Toscano y la familia Pereda Gómez, que en conjunto tenían 205 frecuencias FM y AM en todo el territorio nacional, lo que los colocaba como el agente radiodifusor más importante en el territorio nacional, en varias de estas concesiones estos accionistas eran comunes.

Como consecuencias de estas condiciones que se implementaron, el IFT obligó a estas familias a separar la participación común que tenían en las frecuencias donde eran accionistas comunes, dando como resultado que después de estas separaciones la familia Pérez Toscano participa con sus propias frecuencias, al igual que lo hace la familia Pereda Gómez, la primera tiene aproximadamente 96 frecuencias FM y AM, la segunda 109 frecuencias en las mismas bandas, lo cual evidentemente es una ganancia a la competencia.

Serían todos los casos, Comisionado.

**Comisionado Ramiro Camacho Castillo:** Sí, muchas gracias.

No sé si todavía Carolina Limbatto esté presente, me dijeron que tenía que retirarse. Entonces, no sé si quieras dar algunas palabras finales para terminar.

**Carolina Limbatto:** Hola, muchas gracias.

Sí, me quedé para poder dar una conferencia de cierre.

En principio me parece que es interesante analizar cómo los casos van avanzando y se van complejizando a lo largo del tiempo en la aparición de estas nuevas plataformas digitales y estos nuevos mercados, que se manejan con diferentes métricas de las que estábamos acostumbrados.

Creo que es un gran aprendizaje para las autoridades de competencia, en este caso el IFT en conjunto con la COFECE, tener áreas exclusivas que se dedican a estas investigaciones digitales; analizando el conjunto de la región, los reguladores de competencia cada vez establecen más estas áreas específicas que se dedican, que se capacitan e intercambian información entre ellas sobre los principales casos de fusiones y adquisiciones de plataformas digitales, que en general son de alcance global y que tienen implicancias en los diferentes países, con lo cual este intercambio que comentaban los panelistas que se habían hecho ya también, en el caso de Disney/Fox con Brasil y otros países de la región, es muy importante.

Considero ese es el foco o el mensaje que nos podemos llevar de este análisis, el análisis de la competencia en plataformas digitales generan nuevos desafíos, por suerte se tiene muchas experiencias tanto en temas de competencia como en temas de regulaciones específicas, que permiten poner como foco al usuario y evitar que se tengan consecuencias negativas para los propios usuarios, que utilizan mucho estas plataformas, que ponen a disposición sus datos en estas plataformas, y que a cambio haya transparencia y un buen servicio, y se puedan analizar estas variables, me parece que es clave.

Así que terminé mi intervención felicitando, porque el IFT realmente siempre va adelante con estos temas y con su conexión con otros países de la región, como Estados Unidos y Canadá, tienen acuerdos importantes y esto se termina notando en el mercado, en los análisis y en la seriedad de todas estas investigaciones.

Muchas gracias nuevamente por la invitación, lamento tener que irme tan temprano, pero entre la diferencia horaria y el atraso ya no me puedo quedar conectada por mucho más tiempo.

Muchas gracias.

**Comisionado Ramiro Camacho Castillo:** Muchas gracias, Carolina Limbatto.

Nada más tenemos dos minutos, me pidió el ex Comisionado Fromow, dos minutos para comentarios finales.

Adelante.

**Mario Germán Fromow Rangel:** Gracias, Comisionado.

Aquí decir que uno de los temas más complejos son los conflictos competenciales entre la COFECE y el IFT, precisamente en todo lo que tiene que ver con plataformas digitales, con mercados digitales.

Decir que hay un andamiaje legal muy fuerte, sólido, pero desafortunadamente no se cumple. El artículo 5 de la Ley Federal de Competencia Económica establece qué se tiene que hacer cuando las dos autoridades consideran que son competentes, se tiene que dar vista a un tribunal especializado, y este tribunal tiene 10 días para tomar una determinación; sin embargo, estos 10 días no se cumplen, no se han cumplido y es parte de lo complicado que ha resultado este andamiaje legal, como se definió la cuestión legal en este punto.

Aquí señalar que, como parte del Séptimo Consejo Consultivo del Instituto Federal de Telecomunicaciones, donde la Presidenta de este Consejo está presente, Eurídice Palma, también el doctor Alejandro Castañeda, que es parte de este Consejo, tuvimos a bien para los que quieran consultarla, emitir una recomendación o recomendaciones en relación con una metodología para evitar conflictos competenciales entre el IFT y la COFECE, que está disponible en el sitio de internet del Instituto.

Entre otras cosas se propone: suscripción de un convenio formal de cooperación entre las dos autoridades; un sistema de consulta recíproca de información; compartición de información pública; establecimiento de grupos de trabajo; realización de investigaciones conjuntas; elaboración y publicación de guías o lineamientos públicos conjuntos; y precisamente, la conducción y programación periódica de foros de discusión y cursos de capacitación, como el presente.

Creo que aquí hay una gran oportunidad de acercarse y tratar de definir mercados digitales, cuáles corresponde a cada autoridad, si es posible, y cuáles deberían ser abordados por ambas autoridades. Es una gran oportunidad y creo que es algo que ha faltado y que ha complicado el accionar de estas cuestiones de competencia económica, sobre todo en cuestiones de concentraciones, donde a veces a los involucrados la carga, el costo que les representa dilatar una decisión de las autoridades de competencia, es muy grande.

Entonces, con esto agradezco una vez más al Instituto Federal de Telecomunicaciones y a todos los panelistas que me acompañaron, al Comisionado Camacho, por su excelente conducción, por la oportunidad de participar en este foro.

Muchas gracias.

**Comisionado Ramiro Camacho Castillo:** Sí, muchas gracias.

Gracias, ex Comisionado Mario Germán Fromow.

Gracias, Juan Manuel y gracias a Carolina Limbatto.

No me queda más que agradecerles a todos ustedes, tuvimos un panel muy interesante, les pediría un aplauso para nuestros panelistas.





9º Foro internacional  
**RETOS de la**  
**COMPETENCIA**  
en el **ENTORNO DIGITAL**  
2023

**EL COLEGIO**  
**DE MÉXICO**

El Colegio es  
conocimiento  
ciencia y cultura



INSTITUTO FEDERAL DE  
TELECOMUNICACIONES

## Conclusiones día 1



**RETOS de la**  
**COMPETENCIA**  
en el **ENTORNO DIGITAL**  
2023

- **Adriana Gama Velázquez<sup>18</sup>**, Coordinadora Académica, El Colegio de México



Buenas tardes a todas y a todos.

Muchas gracias al IFT por la invitación y por la organización de este super relevante foro, tanto para México como para el mundo.

Me uno a las felicitaciones que ya han dado varios panelistas al IFT, en particular por la labor tan importante que han llevado a cabo, y que ha quedado clara con las dos mesas y con la conferencia. Creo que se ha hecho un gran avance en el país.

La reforma de 2013, muy importante, muchos de aquí recordamos cuando teníamos una empresa que ofrecía la telefonía fija y prácticamente una empresa ofreciendo la telefonía celular. Ahora tenemos mucha competencia y esto ha sido gracias a estas reformas.

---

<sup>18</sup> Es profesora-investigadora del Centro de Estudios Económicos de El Colegio de México desde 2014. Es licenciada en Matemáticas por la Universidad de las Américas-Puebla, maestra en Economía por el Centro de Investigación y Docencia Económicas y doctora en Economía por la Universidad de Iowa. Se especializa en temas de microeconomía, organización industrial y economía ambiental. Ha publicado su investigación en prestigiosas revistas nacionales, como El Trimestre Económico, e internacionales como el Journal of Economic Theory and Economic Theory. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores como nivel 1.

Tenemos competencia y con ella tenemos caída de precios. También tenemos inclusión, que ha sido muy importante y que salió a relucir en la pandemia, en donde todos tuvimos que transitar hacia el trabajo digital y el trabajo virtual. Esto es particularmente importante, por ejemplo, para las zonas fuera de las grandes ciudades, como la Ciudad de México, en donde la conectividad quizás no era un problema, pero sí en zonas más alejadas y hasta incluso en zonas rurales donde se tenía que dar clases y se tenía que hacer uso de estas altas tecnologías.

Entonces, ha habido muchos avances. También como se discutió, se han propiciado condiciones de competencia, como comentaron ahora que esto del *roaming* se dio de manera natural o bien que han bajado las concentraciones ahora tenemos más competencia. Pero quedan muchos retos, este mercado, esta industria es muy dinámica; tenemos que seguir investigando, estudiando y se plantearon muchos retos el día de hoy.

Uno, como desde el principio comentaron, es expandir la red, tener una equidad digital, que las redes lleguen a más personas, porque ya no son un lujo, sino son una necesidad de estos tiempos, tener mayor conectividad. El IFT se va a quedar con muchas tareas porque hay que seguir regulando y esta regulación tiene que alinear incentivos, incentivos tanto para la inversión como para continuar con la innovación.

Aquí hay grandes retos, porque las inversiones son muy grandes y como se discutía en la primera mesa, ¿quién va a hacer estas inversiones? Las inversiones también son tan grandes que se debería cuidar que estas inversiones no representen mayores dificultades para nuevos competidores o para nuevos entrantes.

Mencionaba Alexia al principio: "bueno, es preocupante que algunas empresas han salido". Entonces, conviene preguntarnos por qué hay estas salidas, y tratar de evitar que estas altas inversiones se traduzcan en barreras a la entrada. Ya sean barreras a la entrada de manera natural o barreras en que las empresas que ya están cambien su conducta y se impongan para evitar que haya nuevos competidores.

Ésta sería una alerta, seguir atentos a esto. Como también se mencionó, que se continúe con la innovación, que estas inversiones no hagan que ya no haya innovaciones.

Por último, quiero mencionar sobre esta última mesa. Día a día con este entorno digital se van generando muchos datos, cada vez tenemos más datos. Esto es una ventaja, porque tenemos más información, pero la dificultad está en primero acceder a estos datos, porque algunas veces por privacidad no los podemos tener. Si se pueden acceder y los podemos usar de manera ética, creo que sería también

muy beneficioso para instituciones como el IFT, para sacar mejores conclusiones y hacer mejores regulaciones.

¿Por qué? Porque al hacer una regulación es muy importante estudiar la estructura del mercado, cómo se conforman las firmas, cuáles son sus costos, etcétera, para saber cuál es la regulación que mejor funciona para cada tipo de mercado. Hay varios estudios que señalan que una misma regulación no funciona igual, por ejemplo, en un oligopolio que en competencia perfecta. Entonces, estos datos se vuelven importantes, se vuelven relevantes para una mejor regulación.

En este sentido, celebro la alta capacitación y preparación del personal que trabaja aquí en el Instituto Federal de Telecomunicaciones, que también lo mencionaron. Definitivamente se tiene que seguir con esta capacitación, porque el mercado se sigue moviendo, seguimos teniendo nuevos retos, tenemos más datos, pero también estos datos ya no se estudian quizás con técnicas como se estudiaban antes, porque son amplios volúmenes un poco desorganizados.

Esta información serviría al IFT para hacer estudios que, ya sea que maximicen el bienestar social, que es lo que me parece que fue como algo común, que es una preocupación el maximizar el bienestar social con estas regulaciones. Obviamente sin descuidar que sean regulaciones que se puedan monitorear, que se puedan instrumentar de manera adecuada, que busquen la eficiencia del mercado y la eficiencia del uso de la red, como también se mencionó.

Yo creo que es muy importante preservar la autonomía de estos órganos, fortalecer estas instituciones reguladoras, así como también se comentó, como los marcos institucionales.

Muchas gracias.

- Luis Fernando Borjón Figueroa<sup>19</sup>, Senior Advisor en Access



Nos tocó esta parte de cerrar, así que buscaré ser breve ante mesas que han sido muy ricas en toda la información que nos han dado.

Yo me quedo mucho con la sola presencia de la Presidenta de la Comisión Federal de Competencia Económica en este foro. Creo que es una noticia muy buena, no es la primera vez que está. Está mostrando una gran posición de cooperación interinstitucional, eso se une también a la que tienen ya los Comisionados del IFT, creo que eso es algo que conviene destacar.

Parece que me brinco luego a lo que decía el Comisionado Fromow con estas recomendaciones del Consejo Consultivo. Esta metodología para buscar fortalecer el trabajo entre estas instituciones de competencia en México también es una gran

<sup>19</sup> Cuenta con más de 30 años de experiencia profesional, incluidos 20 años trabajando con el Gobierno de México en políticas públicas y regulación de telecomunicaciones y radiodifusión. Es Consultor Senior para América Latina en Access Partnership desde 2020, enfocándose en la aplicación y desarrollo de políticas y estrategias en materia de Telecomunicaciones y en Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Cuenta con una licenciatura en Ingeniería Biomédica de la Universidad Iberoamericana en México, una maestría en Instrumentación Industrial de la Universidad de Brunel en Londres y Certificados Ejecutivos en Estrategia e Innovación y Gestión y Liderazgo de MIT Sloan School of Management en Cambridge. Ha ocupado responsabilidades de alto nivel como Director del Organismo Promotor de Inversiones en Telecomunicaciones, Comisionado del Instituto Federal de Telecomunicaciones y Coordinador de Desarrollo Tecnológico de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Ha participado en proyectos como la Red Compartida, la transición a la Televisión Digital Terrestre y la Reforma de Telecomunicaciones en México.

noticia: felicidades por lo que ha hecho el Consejo Consultivo, no tenía noticia de esto. Gracias, Comisionado Fromow, usted siempre tiene las primicias, insisto, es algo que conviene subrayar. También al doctor Castañeda, lo veo que también está claro de esto.

Esta disputa, que luego fue competencial, en esos 10 días dilucidar la competencia de las autoridades, es algo que tiene mucho en cuanto a cuál es la eficiencia con la que pueden operar los mercados y sobre qué es lo que cada quien trabaje. Más que dividir, el mensaje es unir y estos dos elementos me parecen cruciales.

Destaco lo que nos comentó Alexia, el doctor Castañeda ya comentaba ciertamente de esa presencia que tiene no sólo en la evaluación del documento de 2017 para revisar el progreso en la reforma de telecomunicaciones, sino también en otros que vimos respecto al rol de la banda ancha y la importancia de fortalecer estos elementos. También habla de estos retos, que nos hizo viajar al futuro, más allá de los Supersónicos, a ver si un día podemos volar más alto, y traernos a cómo adecuar las instancias regulatorias a estos mercados dinámicos y cambiantes.

Ese mismo dinamismo es del que habló el Comisionado Robles, me parece cuando mencionaba los retos que se tienen en cuanto a neutralidad. Neutralidad donde Sonia nos destacó que es un tema donde ha salido hasta sangre en los debates, porque son debates muy apasionados. Debates que se pueden malentender. Desgraciadamente, luego vamos a estas cuestiones que diría Sartori: cuestiones de suma cero, donde alguien está bien y por tanto el otro está mal. Aquí es más bien cómo construir estos elementos de neutralidad hacia lo que pide la GSMA en cuanto al *fair share*, a una correspondencia justa. También nos destacó muy bien Abel Hibert, que eso no tome sesgos para generar distorsiones en el mercado, por ejemplo, que el consumidor pague dos veces por el mismo producto, en lo que paga por el acceso a las redes y en lo que le paga, como diría Abel Hibert, por los servicios de Netflix u otros servicios de suscripción. El consumidor al final del día es el punto central del debate, cómo generar un mayor beneficio y mejores servicios hacia él, creo que es muy claro.

Volviendo a lo de neutralidad, nos da una primicia el Comisionado Robles. En cuanto a una consulta de integración que se proyecta respecto a la neutralidad, a los lineamientos de neutralidad que en el 2021 el IFT por fin expidió. Digo por fin, porque aquí cuando yo era Comisionado también tratamos de emitirlos y nunca llegábamos a algo, entonces, el esfuerzo que se tuvo en 2021 es mayúsculo, pero todavía subrayarse que esto no está escrito en piedra, que esto es revisable y es dinámico.

Juan Manuel, como siempre nos dio cátedra en cuanto a la importancia de las concentraciones. Aquí esta certidumbre que el Instituto ofrece de resolver rápida y



justamente respecto a las concentraciones da certidumbre al mercado, dan certidumbre a grandes inversiones. En resumen, quizá una de las mayores fue la de AT&T, que hoy continúa en el mercado como el segundo operador de infraestructura de telecomunicaciones en nuestro país, y sobre cuya red hoy corre Telefónica sus servicios.

Creo que ese es uno de los valores puntuales, la claridad, la predictibilidad del regulador en cuanto a poder resolver las concentraciones. Creo que en eso resumiría yo la cátedra que nos dio Juan Manuel.

El Comisionado Fromow, por supuesto, ya lo he mencionado y lo seguiré mencionando, porque siempre será un gran amigo y una persona de mucho conocimiento, dio un esbozo de lo que han sido estos 10 años de telecomunicaciones. Sin duda, muchos avances se han logrado, muchos retos se tienen hoy por hoy, como los de las brechas, tener competencia más justa y equitativa en los mercados.

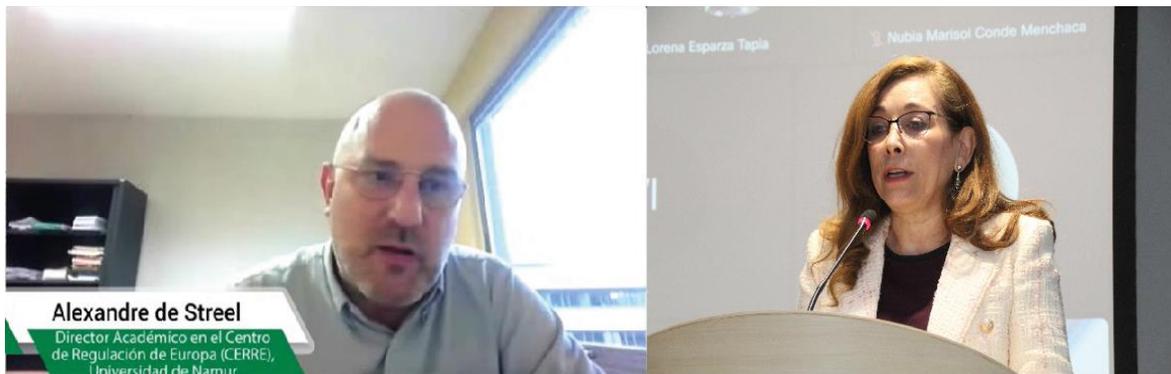
Yo cerraría con el mantra de Alexia, “competencia, competencia, competencia”.

Muchas gracias.



Día 2: 16 de noviembre de 2023

## Conferencia Magistral 2. "Investigaciones de mercado y las plataformas digitales"



- Rebeca Escobar Briones<sup>20</sup>, Titular del Centro de Estudios, IFT.



<sup>20</sup> Egresada de la carrera de Economía del Instituto Tecnológico Autónomo de México, cuenta con estudios de Maestría en Política Pública por la misma institución y de posgrado en Administración de Empresas por la Universidad Católica de Lovaina. Con una amplia trayectoria laboral que inició en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público e incluye diversos cargos en la Comisión Federal de Competencia, donde se desempeñó como

Buenos días a todos. Es un gusto estar en este foro para dar inicio a esta conferencia magistral el día de hoy, a cargo de un gran experto en la materia: el profesor de Streeel, quien nos acompaña virtualmente desde Namur, en Bélgica.

Me gustaría compartir algunos puntos de vista de la perspectiva mexicana, seré breve para que pueda él tomar el mayor tiempo posible. Lo haré en español, para que sea rápido. Son unos breves puntos, para dar el contexto de esta plática que nos dictará el profesor de Streeel. Quisiera señalar que, en México, al igual que en otros países de la región, el análisis de las plataformas es crucial, y sus posibles impactos en la estructura del mercado, la competencia y la innovación en la economía digital son super importantes para las autoridades de regulación y competencia.

Las características de la economía digital varían según los modelos de negocio y las plataformas digitales, pero identificamos al menos cuatro rasgos claves y comunes en la mayoría de ellas y desde luego observables en todos los países. La concentración debido a los efectos de red y las conexiones de mercado dentro de los ecosistemas digitales; la dependencia de la atención del cliente y los datos a menudo se monetizan mediante anunciantes, a través de cadenas de valor complejas; la rápida evolución del mercado y un nivel de innovación que surge con el progreso tecnológico; y luego, tenemos el punto de la incertidumbre y la imprevisibilidad debido a la innovación, que suele ser positiva.

Las plataformas en línea son actores claves hoy en la economía digital, debido a su capacidad de conectar al menos dos grupos de usuarios y generar efectos de red indirectos, lo que puede llevar a un fenómeno de ganadores que se adueñan del mercado. Hay retos importantes de la investigación relacionada con estas plataformas, desde luego su modelo de negocio, la acumulación constante de los datos, que ya señalaba, y la multidimensionalidad de sus funciones. Luego, tenemos el tema de la integración vertical que tienen las plataformas como intermediarios y usuarios de negocios en la misma, y la evaluación del poder sustancial que en el caso de las plataformas de múltiples lados puede ser complicado.

---

Directora General de Regulación y Privatización, Directora General de Asuntos Internacionales, Directora General Adjunta de Estudios Económicos y Directora de Estudios Económicos. En 2013 y 2016 fue propuesta al Ejecutivo Federal en las quintetas de aspirantes con mejor calificación en el examen para Comisionado del IFT y de la COFECE. Ha dado clases sobre análisis de mercados y competencia económica en diversas instituciones académicas, y ha publicado artículos en revistas nacionales e internacionales.

Todos estos temas los estaremos abordando esta mañana, y de manera especial el Dr. Alexandre de Streel nos presentará los aspectos más destacados y actuales en la materia. Profesor, el escenario es suyo.

- **Alexandre de Streel**<sup>21</sup>, Director Académico en el Centro de Regulación de Europa (CERRE), Universidad de Namur.



*\*\*Nota. Intervención en inglés, sin embargo, en estas memorias se presenta en español la traducción simultánea\*\**

Gracias por la invitación, les pido una disculpa por no estar en persona con ustedes, pero no pude hacer el viaje esta semana.

Lo que quería hacer, como mencionaron, es hablar sobre lo que se ha hecho en la Unión Europea y cuáles podrían ser los efectos de esto en todo el mundo, porque de alguna manera la Unión Europea es la primera jurisdicción regional en todo el

<sup>21</sup> Profesor de derecho europeo en la Universidad de Namur y preside el Instituto Digital de Namur, asimismo se desempeña como profesor visitante en el Colegio de Europa (Brujas) y en SciencesPo París. También ocupa el cargo de Director Académico del programa de investigación digital en el think-tank de Bruselas, el Centro de Regulación en Europa (CERRE). También, es presidente del grupo de expertos encargado de asesorar a la Comisión Europea en temas relacionados con la economía de plataformas en línea y forma parte del panel de decisiones de la Autoridad de Competencia de Bélgica. Sus principales áreas de investigación se centran en la regulación y la política de competencia en la economía digital, abordando cuestiones en sectores como las telecomunicaciones, las plataformas y los datos, así como los desafíos legales que plantean los avances en inteligencia artificial. Anteriormente, Alexandre ocupó puestos como visitante en la Facultad de Derecho de la Universidad de Nueva York, el Instituto Universitario Europeo en Florencia, la Escuela de Economía de Barcelona y la Universidad de Lovaina. También ha tenido experiencia laboral en el equipo del Viceprimer Ministro de Bélgica, la Representación Permanente de Bélgica ante la Unión Europea y la Comisión Europea.

mundo que ha adoptado un marco regulatorio comprensivo para abordar los diferentes problemas que han sido creados por estas plataformas.

Quisiera mencionar cuatro puntos. El primero para mostrar que hay un gran cambio de paradigma, que tuvo lugar en Europa el año pasado. Luego me enfocaré en estas *Big Tech*, esto que fue adoptado en la *Digital Markets Act* (DMA). Después, mostraré cómo la aplicación de esta ley es importante pero difícil porque el mercado es complejo, y luego ver cuál podría ser el efecto en Europa y más allá de Europa.

Lo primero es que claramente, el año pasado con la adopción de la *Digital Markets Act* y la *Digital Services Act* se ha presentado un gran cambio de paradigma en Europa. Antes de dichas leyes estábamos en un ambiente libertario, podemos citar a algunos de los libertarios más famosos, como John Perry Barlow. Él realizó esta declaración en Davos, la declaración sobre la independencia del ciberespacio, cuando dijo y pidió al gobierno que se retirara y dejara en paz a las empresas tecnológicas porque afirmó que crearían un mundo mejor que el que los estados habían creado, y en particular un mundo donde la entrada sería posible sin privilegios económicos.

Ahora sabemos que estas promesas, hechas hace casi 30 años, no se han cumplido completamente. Por esta razón, los estados de todo el mundo, en Estados Unidos y en Europa, pero también, según entiendo, en México y en otros países, quieren retomar el control porque se han dado cuenta que hay una gran concentración económica y de las capacidades de innovación e información en un reducido número de empresas, también se ha creado cierta injusticia en el sentido de que las grandes plataformas tecnológicas han creado mucho valor, pero han capturado la mayor parte de ese valor para sí mismas.

También hemos visto, con algunos eventos, por ejemplo, en Brasil o en los Estados Unidos, que pueden crear peligros para la democracia, también para la salud, por el efecto adictivo de algunos servicios que proveen las plataformas, y fundamentalmente que han perdido autonomía los diferentes ciudadanos, usuarios y los estados. Por eso tenemos esta voluntad por parte de los estados en todo el mundo de retomar el control.

En contraste con la declaración de 1996 de Barlow, la Unión Europea también adoptó una declaración importante el año pasado sobre los derechos digitales en la década digital. Dos derechos importantes mencionados en la declaración son el derecho de cada usuario europeo a elegir efectiva y libremente entre varios servicios digitales diferentes, también la capacidad de empresas grandes y pequeñas para competir e innovar.

Para lograr esos objetivos o esos derechos, una de las leyes que se adoptó el año pasado es la *Digital Markets Act*, que regula lo que llamamos los guardianes de acceso. Algo importante de esta ley es aumentar la competencia en el mercado, en particular, la competencia intra plataformas, por ejemplo, tenemos el conflicto entre Spotify y Apple, porque Spotify no tiene tanta libertad dentro de Apple. Entonces, la idea es que tengamos la posibilidad de tener Spotify, que administre directamente sus herramientas de financiamiento y no se requiera de un tercero, como la herramienta de Apple, pero ¿cómo hacemos esto posible?

También tenemos otros objetivos para aumentar la competencia inter plataformas, por ejemplo, de un competidor, digamos, Bing o DuckDuckGo que quiere competir más fuerte con Google Search, o disruptores, nuevos jugadores, nuevas tecnologías que entran al mercado y que podrían desplazar un servicio existente pero con otro servicio, no con el mismo. Por ejemplo, ChatGPT puede cambiar la manera en la que vemos al internet, puede desplazar a Google Search o puede hacerlo menos relevante.

Más competencia no es lo único que tenemos que mencionar, es también cómo abrimos la plataforma sin perder el valor de la organización, porque sabemos que una de las cosas principales que hace el DMA es abrir nuevas plataformas sin corromperlas, pero en ocasiones hay plataformas cerradas, como nos muestra Apple, y cómo también puede tener valor para el usuario.

El otro objetivo es añadir más solidez, queremos que al acceder a una plataforma no tengamos que pagar un precio excesivo, sabemos que a veces Apple o Google Play, por ejemplo, pide una comisión del 30%, y eso puede parecer injusto por la comunidad. Así abrimos la puerta de la innovación y creamos más oportunidades y opciones para los usuarios.

Esos son los objetivos. ¿Cómo lo intenta hacer el DMA? Enfocándonos en los guardianes de acceso, en las grandes tecnologías. ¿Y cómo definimos esos guardianes de acceso? Tienes diez servicios específicos de intermediación digital que se identifican en la ley como mercados, tiendas de aplicaciones, motores de búsqueda, redes sociales, sistemas operativos, etc. que son propensos a la concentración. Por esta razón pueden ser regulados.

Ahora, para las grandes empresas que proveen varios de estos diferentes servicios, también deben ser reguladas. La idea detrás de esta ley es que, si una empresa tiene un gran impacto debido a su tamaño, es decir, si actúa como un guardián de acceso porque los usuarios empresariales que quieren conectar con el usuario final la tienen que usar para hacer publicidad, entonces debe estar sujeta a la regulación. Por ejemplo, si eres un anunciante publicitando en búsqueda, tienes

que ir a Google. Si eres un competidor anunciando en una red social, tienes que ir a Facebook. Así es la cosa.

Lo que es interesante es que hace dos meses, la Comisión Europea designó seis empresas y 22 servicios para su regulación. Algunas empresas como Google tienen cinco o seis servicios designados, como Google Maps, Google Play, Google Shopping, Google Adds, YouTube, Google Search, Google Chrome y Android, son casi 10 servicios para Google que ya regulamos. Para otros sólo es un servicio, por ejemplo, para ByteDance sólo es TikTok.

Pero hay seis empresas, cinco que son los sospechosos habituales más ByteDance y 22 servicios entre esas cinco empresas que ya regulamos. Tenemos que hacer cumplir la ley, y tienen que cumplir con una larga lista de obligaciones y prohibiciones. De hecho, hay 22 obligaciones y prohibiciones. Estas medidas se agrupan en tres grupos principales, uno de los cuales busca crear más transparencia en la intermediación de anuncios en la publicidad en línea.

Una de las primeras cuestiones es prevenir las ventajas anticompetitivas, por ejemplo, cuando usas tu posición privilegiada para extender un servicio sobre otro, como lo hemos visto ya en Google Search, que quería expandir su posición todavía más en los sitios de comparación.

El grupo de obligaciones tiene como objetivo facilitar a los usuarios, es decir, a ti y a mí, el cambio entre diferentes plataformas. La idea es reducir las barreras de entrada en el lado de la demanda como del usuario y que nos haga más fácil entrar a una plataforma, por ejemplo, permitiéndonos y haciéndonos más fácil la posibilidad de que el usuario pueda almacenar algunos servicios y use nuevos servicios en su teléfono móvil, o que pase su información y sus datos de una plataforma a otra, de un dispositivo a otro.

Finalmente, el último grupo se centra en reducir las barreras de entrada en el lado de la oferta. Así que, en el lado de la intermediación, el lado de la plataforma, por ejemplo, creando una serie de interoperabilidades verticales u horizontales para facilitar la entrada de nuevas plataformas en el mercado. Entonces, la idea principal es tratar de facilitar la entrada de nuevos jugadores.

Ahora, una cosa que es importante porque hay un poco de malentendido detrás de la DMA es que no es solo más rápido o eficiente, porque es cierto que ha habido cierta frustración en Europa y en todo el mundo de que a veces las medidas antimonopolio son demasiado lentas para resolver un problema. Pero el DMA lo acelera, eso es seguro y van todavía más allá de eso. Busca abrir el acceso a la publicidad y los datos de manera más vigorosa de lo que se había hecho anteriormente.

Así es como disminuyen los compradores estratégicos, pero también las barreras estructurales del mercado. Es más bien una ley orientada hacia la competencia, con el objetivo de estimularla. No sólo es sobre bienes públicas, como lo tenemos en energía o en telecomunicaciones. El otro día hablamos de telecomunicaciones, pero ahí no hay tantos nuevos jugadores ni tanta nueva innovación, entonces ya sabíamos que los jugadores de telecomunicaciones se quedarían ahí y el objetivo era simplemente abrir la plataforma a los complementadores, pero no necesariamente desplazar a los jugadores existentes.

La DMA es un poco más ambiciosa, pero la pregunta es si esas ambiciones se van a cumplir, esa es la pregunta del día. Hay un gran riesgo ahí, porque hacerlo cumplir va a ser un poco más difícil. La Comisión Europea será la ejecutora de esto y hace que se parezca un poco al griego Sísifo haciendo una tarea que es interminable pero inútil. Entonces, la idea es que es muy importante que también seamos inteligentes con nuestros mecanismos de aplicación de la ley, para que vaya de la mano con la complejidad del asunto. Lo primero es tener una regulación participativa.

Lo que tenemos en Europa ahora es un regulador federal de grandes tecnologías, que es la Comisión Europea, pero la Comisión no podrá hacer el trabajo sola. Es muy importante que todos los involucrados en este ecosistema participen y apoyen la tarea de aplicación y cumplimiento. Las grandes compañías tecnológicas ya tienen oficiales de cumplimiento, que tienen que hacernos un informe anual sobre sus cumplimientos, que serán los aliados de la Comisión dentro de la empresa. Tenemos la autoridad nacional de competencia en todos los 27 estados de la Unión Europea, que tienen mucha experiencia en lidiar con las grandes compañías tecnológicas y que ayudarán a la Comisión. Asimismo, tenemos a los empresariales y a los usuarios individuales, que son los beneficiarios principales de esta ley, que también ayudará a la Comisión a hacer su trabajo, al tener el área de quejas y responder a las diferentes consultas.

La participación es esencial, también lo es que el regulador experimente y aprenda de esas experiencias. En este contexto, cabe mencionar una frase relevante de una recomendación de la OCDE sobre regulación emitida hace dos años, que sugiere que el regulador debe pasar de un enfoque regulativo antiguo a uno más nuevo, adaptativo y orientado a la experimentación para aprender de ella.

También las autoridades regulatorias tendrían que usar la tecnología de inteligencia artificial, para mejorar su papel y su inmersión, porque hablamos mucho sobre la inteligencia artificial y el potencial que tiene. La inteligencia artificial tiene muchas promesas para los reguladores, para la administración y para desempeñar mejor sus propios trabajos. Las autoridades han desarrollado ya eso

un poco más con la tecnología de supervisión y creo que ese es el futuro de la regulación.

Irónica o paradójicamente, lo que yo creo que van a hacer las autoridades de regulación y la comunicación es que tienen mucho que aprender de las grandes tecnologías, porque las grandes empresas tienen una manera muy efectiva de trabajar. Creo que los reguladores tienen mucho que aprender de esa manera tan efectiva de trabajar.

Para concluir y quizás podamos charlar más, el punto más fundamental es si es un riesgo para Europa, porque no tenemos esta tecnología aún y lo único que tenemos son regulaciones grandes, por así decirlo, lo cual podría ser un fracaso o un desastre si realmente va a llevar al renacimiento del internet, y la manera de volver a las viejas promesas del internet, hechas por John Barlow y otros fundadores del internet.

En Europa, creo que la obligación se debe hacer cumplir a partir de marzo del próximo año, es decir, seis meses después de la asignación que se llevó a cabo en diciembre pasado; pero el efecto no va a ser como un *big bang* en el que todo va a cambiar, porque todavía hay una curva de aprendizaje para la comisión y para los demás, porque no hay que olvidar que es un cambio cultural para ambos, tanto para la Comisión, porque la comisión nunca ha sido una autoridad regulatoria europea, es la primera vez que va a encargarse de esta tarea, y los *Big Techs* rara vez reciben regulación, entonces también para ellos va a ser un cambio cultural.

También, en el nuevo régimen donde necesitamos clarificación, se espera que haya desafíos legales actualmente, de hecho, sabemos que tres empresas, Apple, Meta y TikTok, quizás van a apelar esta asignación o esta decisión. No es de sorprender que al principio de un régimen legal haya desafíos por aclarar.

Lo que yo me pregunté mucho es dónde va a entrar primero la competencia. Lo que yo predigo, quizás no sea claro, pero quizás la primera fuente de competencia sea entre las grandes empresas tecnológicas. Vimos el juicio entre Google y Apple con el gobierno de los Estados Unidos, pero en principio van a crear mayores incentivos para estas *Big Techs*, y les van a dar más oportunidades para que compitan entre sí, pero también la competencia puede venir de otro participante, como DuckDuckGo, Spotify o bien de empresas no tecnológicas grandes, que tienen contacto con los clientes, que tienen la confianza con los clientes y a lo mejor usan el DMA para desarrollar nuevos productos, como pueden ser bancos u operadores de telecomunicaciones.

A largo plazo creo que no debemos subestimar esta parte, porque con el DMA y otras leyes, vamos a pasar la industria tecnológica menos regulada a ser una industria bastante regulada.

Ahora, más allá de Europa, ustedes conocen más la institución mexicana que yo, pero lo que sería interesante ver, es si primero las grandes empresas tecnológicas van a decidir si las regulaciones en Europa también se van a extender más allá de las fronteras de Europa, por ejemplo, en México o en otras regiones del mundo, porque dicen que sería más fácil para ellos tener un servicio global único y también porque quizás puede esto prevenir leyes más estrictas en sus propias jurisdicciones. Ellos te pueden decir: "mira, ya estamos haciendo algo en Europa, por favor, no nos sobre regulen"; y esto va a beneficiar el tema de los costos, porque va a crear más competencia.

Lo que es interesante aquí es que, si vemos casos anteriores, por ejemplo, Google Sandbox, que tuvo un conflicto en Reino Unido, pero ahora se extendió el conflicto más allá de Reino Unido, entonces aquí hubo un efecto extraterritorial, o el caso de Apple, donde tuvo una cuestión de *side-loading* con las autoridades de Países Bajos, donde decidieron no salir de esa jurisdicción, por supuesto menos salir de Europa.

Entonces, realmente depende de una obligación a otra si va a extender las fronteras o no.

Otra cosa es que, algunas jurisdicciones se inspiren en la DMA y puedan redactar sus propias leyes nacionales que vayan en la misma dirección. Sabemos que, en Estados Unidos, por ejemplo, hay discusiones sobre alguna ley que se asemeje al DMA, también en otras jurisdicciones del mundo. Entonces, quizás podría ser el caso de que DMA ahorita sólo aplique en Europa, pero posiblemente tenga un efecto más allá de Europa.

Esta es mi última diapositiva, pero yo creo que es la más fundamental. Que se aplique el DMA en Europa y más allá de ahí, sabemos si esto va a llevar a un tipo de renacimiento de internet, es decir, que nos remontemos a la descentralización o a tecnología *open source*, que así fue el caso.

Esa fue la promesa en la década de los 90 del internet, creo que una regulación por sí sola nunca va a lograr esto, hay que asociar con la tecnología, sobre todo *Web3* o *blockchain*, pero si esto funcionara, quizás pueda expandirse la DMA o leyes similares en el mundo, para poder llevar a cabo esta intermediación con las *Big Techs*, porque las *Big Techs* realmente son unos intermediarios globales en el mundo. Entonces, quizás la DMA y otras leyes van a provocar un efecto similar.

Muchas gracias.

**Rebeca Escobar Briones:** Gracias, profesor de Streeel, por su punto de vista tan interesante.

Quisiera resaltar su comentario sobre el valor en la creación y en la innovación, y en todos los impactos que estos tienen en diferentes sectores; por eso es tan importante seguir promoviendo la innovación y la competencia.

Creo que de los tres criterios que mencionó para definir la cuestión de regulación, nos parecieron interesantes y prácticos, así como los elementos para facilitar esto. Vemos que la regulación europea también enfatiza la importancia de un campo nivelado, por así decirlo, en cuestión de servicios digitales, que se ofrezcan de manera no discriminatoria en los mercados. En el caso de México, estamos ya comenzando a buscar maneras de mejorar la competencia; su caso por tal motivo nos parece muy interesante, estaremos prestando atención a la curva de aprendizaje que mencionó, para ver si este nacimiento que usted tanto señala, si se da y como ocurre esto.

Lamentablemente se nos acabó el tiempo, por lo cual le queremos agradecer su presentación magistral de esta mañana. Esperamos verle pronto en otros eventos de competencia en México.

**Alexandre de Streef:** Muchas gracias. Sí, quiero ir a México, espero poder ir.





9º Foro internacional  
RETOS de la  
**COMPETENCIA**  
en el ENTORNO DIGITAL  
2023



9º Foro internacional  
RETOS de la  
**COMPETENCIA**  
en el ENTORNO DIGITAL  
2023



### Mesa 3. "Desafíos y respuestas de las autoridades de competencia frente a la era digital"



**COMPETENCIA**  
en el ENTORNO DIGITAL  
2023

- **Adriana Sofía Labardini Inzunza**<sup>22</sup>, Abogada en Law, Technology & Development ICT



Muchísimas gracias, muy buenos días.

Es para mí un gran placer y honor estar en esta maravillosa casa, que es el Instituto Federal de Telecomunicaciones, y especialmente en su décimo aniversario desde su fundación.

En esta novena edición, que se dice fácil, del Foro Retos de la Competencia, que a lo largo de estos nueve años ha ido abriendo las puertas a mucho talento,

---

<sup>22</sup> Abogada mexicana. Especialista en política pública, regulación y competencia económica de la conectividad, las tecnologías de la información y comunicación, y el ecosistema digital de nueva generación, desde un enfoque de inclusión, privacidad, igualdad y los derechos de los pueblos indígenas para un bienestar sustentable. Actualmente es Presidenta y Cofundadora de Conectadas, Asociación Civil mexicana cuya misión es impulsar a las mujeres en los sectores del ecosistema digital y crear las condiciones adecuadas que permitan su inclusión y liderazgo con igualdad de oportunidades en los ámbitos público, privado, académico y social. También es Coordinadora de Política Pública en América latina y el Caribe para Rhizomatica, Consejera del IIC y asesora y miembro del CSISAC que a su vez es la voz de la sociedad civil ante el Comité de Política de la Economía Digital de la OCDE. Fue Comisionada fundadora del Instituto Federal de Telecomunicaciones del 10 de septiembre de 2013 al 28 de febrero de 2018. Es abogada por la Escuela Libre de Derecho, con grado de Maestría en Derecho por la Universidad de Columbia, en Nueva York. Ex becaria Fulbright, Humphrey Fellow y emprendedora social Ashoka. Conferencista, mentora de mujeres en SPACE(APC) Vital Voices, Mujeres por México, Mentorship of the Americas con Hillary Clinton y articulista de arenapublica.com.



conocimiento nacional e internacional, lo cual celebro y agradezco. Felicito al Centro de Estudios, liderado por la Mtra. Rebeca Escobar, quien magistralmente ha ido tejiendo con el apoyo del Pleno del IFT, de los Comisionados, a quienes saludo, Comisionado Sóstenes Díaz, Ramiro Camacho y todos los Comisionados del IFT, a abrir este foro, especialmente en un momento con el predominio de una economía y sociedad digitales. Hay varia literatura sobre el tema, realmente están creando un nuevo orden mundial y nuevos actores que toman las decisiones, más allá de estados, empresas, ciudadanía, hay todo un reacomodo y nueva jerarquización de cómo se da no sólo la actividad económica, sino la política, social y cultural.

Esto amerita analizar los retos, las herramientas, las regulaciones ex ante y ex post, y cómo ayuda mejor al interés público. Es crucial apoyar y fortalecer la disponibilidad de opciones para los consumidores, opciones asequibles, visibles, información, además de cómo los diferentes actores no sean desplazados para competir e innovar. Por ello la relevancia de que haya estos controles y regulación ex ante a estos *gatekeepers*, en un mundo complejo de plataformas de múltiples lados y de externalidades de red.

Me encantó la mención de Lawrence Lessig, les recomiendo mucho su libro "*Lo que las cosas regulan*", porque una de las principales lecciones nos lleva a que lo primero que regula esta economía digital es la arquitectura misma de la tecnología, el algoritmo, los *daemons* en internet y las diversas capas de software. Todo eso ya trae una arquitectura que va regulando el cómo accedemos, el qué vemos, el qué es compatible y no, y eso pone retos al regulador formal y a la autoridad de competencia.

Hablemos de eso entonces. En primer término, me dará mucho gusto escuchar con mucha atención a la Presidenta de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia de España, quien ha preparado para nosotros un video, que estará virtualmente presente en esta mesa.

Muchas gracias, adelante con el video.

- **Cani Fernández Vicién<sup>23</sup>**, Presidenta de la CNMC, España



Estimados compañeros y compañeras del Instituto Federal de Telecomunicaciones de México, es un placer para mí dirigiros estas palabras desde la distancia y esperando poder hacerlo en el futuro presencialmente con todos ustedes en Ciudad de México. Lo es más aun conociendo el excelente trabajo que el Instituto ha venido desarrollando desde su creación en el año 2013, mismo año también en

<sup>23</sup> Licenciada en Derecho por la Universidad de Zaragoza en 1986. Licéncia Spéciale en Droit Européen por la Universidad Libre de Bruselas, en 1987, con Grande Distinction. Entre 1987 y febrero del 2020 ha ejercido la práctica privada del Derecho de la Competencia y de la UE, y ha sido docente en las mismas materias en centros universitarios de prestigio, españoles y extranjeros (Toulouse School of Economics, McGeorge University of the Pacific, Universidad Carlos III, Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona Graduate School of Economics, entre otros). De 1993 a 1997 fue Letrada del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Ha sido Co-Chair del Antitrust Committee de la International Bar Association (IBA) (la primera mujer en ocupar este puesto), Vice-Chair del Committee Economics de la Antitrust Section en la American Bar Association (ABA), Officer del International Cartel Task Force de la Antitrust Section de la ABA, y miembro del LPD Council de la IBA. También ha sido Non-Governmental Advisor (NGA) de la Comisión Europea y de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) ante la Red Internacional de Competencia (ICN). En 1986 fue premiada en el marco del NATO Fellowship Program; entre sus múltiples distinciones otorgadas por su práctica profesional, destaca su reconocimiento año tras año como uno de los 30 mejores especialistas en Competition/Antitrust mundiales en la categoría Best of the Best de la guía Expert Guides; su reconocimiento como una de las "100 Women in Antitrust Worldwide" por GCR. En 2018 y 2019 Chambers la nombró "Star Individual" en su especialidad en España. Es la primera mujer en obtener el premio "Outstanding Contribution to the Legal Profession" otorgado por Chambers. Adicionalmente, es autora de numerosas publicaciones en el área de Derecho de la Competencia y de la UE, y conferenciante habitual en estas materias.

el que se creó la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en España, permitirme por tanto aprovechar para daros la enhorabuena por vuestro décimo aniversario.

Nuestras instituciones han hecho frente desde su nacimiento a diversos retos, frutos del rápido cambio de los mercados y su adaptación al entorno digital. Para ello, nos hemos dotado de una serie de herramientas, de regulación *ex ante* y de procedimientos *ex post*, que nos sirven para verificar que se dan las óptimas condiciones de competencia en los mercados para una competencia efectiva, de forma que el desarrollo económico y social de nuestros países puedan beneficiarse de ello.

Desde el punto de vista de las empresas, la competencia es una forma de favorecer la igualdad de oportunidades, de recompensar y de estimular el emprendimiento, el mérito, la innovación y el esfuerzo. Desde el punto de vista de los consumidores, los mercados abiertos y competitivos permiten reducir los precios, incrementan las opciones de bienes y servicios disponibles, y aumenta la calidad de esos productos y servicios.

Nos corresponde, por tanto, como autoridades de competencia y de regulación, velar porque las condiciones de competencia en el mercado sean las óptimas, y eliminar las barreras regulatorias con las que puede encontrarse el sector privado. Debemos poder mantener el llamado *level playing field* de los competidores, identificar las barreras regulatorias, económicas y también muy especialmente aquellas que puedan crear las empresas mediante actuaciones contrarias a los mercados, como colusión o compras anticompetitivas de innovadores, para asegurar que la competencia es real y que las soluciones innovadoras meritorias prevalecen. Con estas máximas trabajamos diariamente.

Los reguladores de todo el mundo y en concreto de la Unión Europea, hemos venido reclamando herramientas adicionales para hacer frente a los desafíos competitivos en el ámbito digital, de tal rápida evolución. En el caso de la Unión Europea, nos hemos dotado recientemente de varias herramientas, entre ellas la que destacaré hoy, la regulación *ex ante* en los mercados digitales, la *Digital Markets Act*, DMA, que vio definitivamente la luz en 2022.

El objetivo primordial de la DMA es establecer mecanismos para controlar el ejercicio de poder de mercado de las grandes plataformas, a las que venimos a denominar guardianes del acceso o *gatekeepers*, que actúan como intermediarios, asegurando que los mercados digitales permanezcan contestables y que las plataformas no lleven a cabo comportamientos desleales. Esos son los objetivos declarados de la DMA.

Así, la Comisión Europea trata de poner coto al desequilibrio existente, imponiendo a las grandes plataformas una serie de obligaciones basadas en la amplia experiencia de las autoridades de competencia tanto de la Unión Europea como nacionales, con el fin último de que los mercados digitales permanezcan abiertos en la competencia y sean más equitativos para todos los operadores.

Como probablemente muchos de ustedes conocen ya, la DMA no impedirá la aplicación del derecho de la competencia a los mercados digitales, sino que complementará a las normas de competencia que ya están vigentes. De hecho, tiene por objeto proteger un interés jurídico distinto a dichas normas, como la misma DMA declara.

Por tanto, ambos instrumentos coexistirán, la regulación *ex ante* y el control *ex post*, y seguirán estando a disposición de las autoridades para hacer frente a los retos de la competencia en los mercados digitales. Esas obligaciones *ex ante* deberán ser cumplidas por los guardianes de acceso o *gatekeepers*, pero además estaremos muy vigilantes para que, si se producen comportamientos anticompetitivos en los mercados, puedan ser detenidos mediante la aplicación de la normativa de competencia en su caso.

En la CNMC consideramos que la DMA es un hito clave para fortalecer el mercado único de la Unión Europea, en concreto en el caso de los servicios digitales. Desde la propia perspectiva de una autoridad nacional de competencia, valoramos muy especialmente dos características de la versión final aprobada de la DMA. Primero, el hecho de que la DMA se entiende sin perjuicio de la aplicación de la política de competencia, también a los *gatekeepers* digital. En segundo lugar, el hecho de que las autoridades nacionales de competencia vayamos a desempeñar un papel en la aplicación de la DMA, aunque la Comisión Europea sea el único ejecutor.

En principio, nuestra actividad como autoridad nacional de la competencia no va a cambiar mucho con la DMA, puesto que esta persigue un objetivo, garantizar que los mercados permanezcan contestables y justos, que es diferente a los objetivos de la política de competencia, que persigue el proteger la competencia en cualquier mercado. Por lo tanto, no hay una unidad de interés jurídico protegido, y la misma conducta puede ser una infracción tanto de la regulación *ex ante* sectorial digital, como de la ley de defensa de la competencia.

Esto puede dar lugar en ocasiones a problemas de *non bis in ídem*, aunque algunas tendencias recientes de nuestro Tribunal de Justicia de la Unión Europea han arrojado algo de luz sobre las condiciones para que los tribunales admitan dos opciones diferentes sobre la misma conducta, y una de las condiciones más importantes es la coherencia y la coordinación de estas respuestas

complementarias; la regulación sectorial digital y el derecho de la competencia deberán coordinarse en su aplicación ante el mismo comportamiento.

Por eso la DMA implica mucha coordinación, y ese es el principal cambio para las autoridades nacionales de competencia tras la entrada en vigor de este reglamento europeo. Las autoridades nacionales de competencia del espacio de la Unión Europea deberemos intercambiar información con la Comisión Europea cuando apliquemos la normativa de competencia a los *gatekeepers*. El intercambio de información será bidireccional, también la Comisión Europea intercambiará información con nosotros.

El mecanismo más importante para la aplicación de las autoridades nacionales de la competencia dentro del ámbito de la DMA es la posibilidad de iniciar nuestras propias investigaciones de incumplimiento de los artículos más normativos del reglamento, que son los artículos 5, 6 y 7 dentro de nuestra propia jurisdicción. Para ello, en nuestro caso, primero debemos estar facultados por la legislación nacional, contar con una habilitación legal. En el caso de España dicha habilitación legal ya se produjo al final de la pasada legislatura, por lo que la CNMC como autoridad nacional de la competencia, podrá iniciar investigaciones por posible incumplimiento de la *Digital Markets Act* cediendo en su caso los frutos de la investigación a la Comisión Europea como único ente decisor en el ámbito de la DMA a nivel de la Unión Europea.

La propia DMA establece que estas investigaciones dirigidas por las autoridades nacionales de competencia sobre el incumplimiento de las obligaciones de la *Digital Markets Act* son muy útiles, en particular para los casos en los que no se puede determinar desde el principio si el comportamiento de un *gatekeeper* está infringiendo la DMA, las normas de competencia o ambas.

Por lo tanto, tener las dos herramientas al alcance, la investigación de la DMA y la política de competencia nos va a permitir un escrutinio más exhaustivo de los *gatekeepers*, por nuestra parte como autoridades nacionales de competencia, sin miedo a abrir una investigación que después debamos cerrar porque encontremos una vía muerta. En este caso, podremos multiplicar las herramientas de actuación.

Por último, también hay otras formas en las que actuaremos dentro de la DMA, en particular, la Comisión Europea puede pedir a las autoridades nacionales de competencia que apoyen las investigaciones de mercado. En efecto, la Comisión Europea puede aprovechar nuestros recursos, el hecho de que estemos mucho más directamente involucrados en los mercados, para llevar a cabo solicitudes de información, entrevistas, inspecciones para recopilar la información facilitada por terceros y hacer seguimiento de las soluciones y de las obligaciones impuestas a los *gatekeepers*.

Me gustaría por último hacer hincapié en el grupo de alto nivel o *high level group* de la propia DMA, este grupo está previsto en el artículo 40 del reglamento, y su principal función es proporcionar a la Comisión Europea asesoramiento y conocimientos en los ámbitos que sean competencia de sus miembros y que son de naturaleza transversal, se solapan dentro de los que son los mercados digitales con los principios que la propia DMA está llamada a defender.

Las autoridades de competencia estaremos representadas a través de la *European Competition Network*, la red de autoridades de competencia de la Unión Europea. Las autoridades de comunicaciones electrónicas lo estarán a través de BEREC. Las de supervisión audiovisual lo estarán a través de ERGA. También estará presente el Supervisor Europeo de Protección de Datos y el Comité Europeo de Protección de Datos en esta materia y, por último, la Red de Cooperación en Materia de Protección de los Consumidores. Puesto que estos son todos los ámbitos que van a ser en definitiva afectados en la aplicación de la DMA y debemos tener una visión transversal.

En este *high level group* la CNMC tendrá un papel singular en el seguimiento y evolución de esta nueva normativa, mediante mi participación como representante de la FN dentro del grupo; esta designación nos llena de orgullo, y es de especial relevancia en este momento inicial de la DMA, porque nos va a ayudar a definir las herramientas ex post y procedimientos previstos.

Así, la DMA y las normativas nacionales de competencia europeas nos muestran el ejemplo de cómo la regulación ex ante y los procedimientos ex post son compatibles, aunque como en este caso, requieran dotarse de herramientas de coordinación y comunicación multidireccionales entre los agentes implicados en su aplicación.

Lo cierto es que será solamente en el medio y en el largo plazo cuando podamos evaluar con cierta perspectiva el éxito o las carencias de esta nueva regulación, habiendo de adaptar la regulación ex ante y ex post a los rápidos cambios además que se experimentan en los mercados digitales.

Esperamos poder contar con la colaboración en estos ámbitos con el Instituto Federal de Telecomunicaciones, e intercambiar las mejores prácticas y experiencias de cada cual.

Reciban un afectuoso saludo y muy buenos días.

**Adriana Sofía Labardini Inzunza:** Gracias.

Muy ilustrativa e informativa esta charla panorámica de lo que pretende la DMA, el reglamento. Lo que implica al final del día es que la regulación ex ante y las

medidas ex post por fin van a aprender a bailar juntas, coordinarse y comunicarse para potenciar su misión, en vez de estar tan separadas.

El IFT está en una posición ideal, siendo regulador sectorial y autoridad de competencia, sólo que, de ciertos mercados, o sea, de telecomunicaciones y radiodifusión. Por otro lado, COFECE no es un regulador sectorial, pero no entraré más en cuestiones competenciales, pero a bailar juntos.

Quisiera darle la palabra con esa idea al maestro Ernesto Piedras, fundador y director de la *Competitive Intelligence Unit*, para dialogar sobre estas ideas. Tenemos una serie de herramientas tradicionales, herramientas y procedimientos dentro del marco de la Ley Federal de Competencia, para las investigaciones, para el control de las concentraciones, estudio de mercado, etcétera, digamos, herramientas más tradicionales, pero que están plasmadas en la ley, hay otras también en la parte de herramientas ex post.

La pregunta, Ernesto, es si nos alcanzan, si serán suficientes para el análisis de estos mercados digitales tan complejos, y qué tan adaptables son sin tener que mover marcos legales.

Adelante, Ernesto.



9º Foro internacional  
RETOS de la  
**COMPETENCIA**  
en el ENTORNO DIGITAL  
2023

- Ernesto Piedras Feria<sup>24</sup>, CEO & Director General CIU



Muchas gracias, y gracias al Instituto Federal de Telecomunicaciones por esta invitación, siempre es un gusto y un privilegio venir a este recinto, con un trabajo tan complejo y con un capital humano tan valioso.

Hoy y en preparación para esta intervención pensaba cómo tiene una metamorfosis este sector. Por ejemplo, el Instituto nace para ejecutar un trabajo regulatorio de gestar competencia en un sector de telecomunicaciones fijas, sobre

<sup>24</sup> Director General de The Competitive Intelligence Unit (The CIU), especializada en el análisis del mercado y la regulación de las telecomunicaciones y de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Líder de opinión en medios de comunicación, con presencia regular en radio, televisión y prensa escrita. Entre sus participaciones en medios de comunicación destacan la colaboración en el canal de Foro TV y El Financiero-Bloomberg, la columna semanal Inteligencia Competitiva publicada en el periódico de circulación nacional El Economista así como en la revista Forbes, entre muchas otras. También ha participado como miembro del consejo editorial de Gadgets y Negocios del Grupo Reforma. Cuenta con más de 60 libros escritos, coescritos, colaborados, editados y prologados, sobre temas de telecomunicaciones, TICs, economía creativa e industrias culturales. Entre sus actividades académicas, destaca su actividad como Profesor de Asignatura desde 1997 en la Licenciatura en Economía, en la Maestría en Políticas Públicas y Coordinador del Diplomado en Análisis del Mercado de las Telecomunicaciones en el ITAM. Es también Profesor de Maestría en la Universidad de Guadalajara y fue Coordinador del Programa de Investigación en Telecomunicaciones del CIDE, del 2002 al 2005. Anterior miembro del Consejo Consultivo de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel) y del Consejo de Participación Ciudadana para el fortalecimiento institucional de Radio Educación, emisora de la Secretaría de Educación Pública.



todo, hace más de un siglo, que nace no sólo en México, en el mundo. De hecho, en México nace como duopolio, pero en el grueso del mundo nace como monopolio. El trabajo es incubar, gestar y habilitar este terreno competitivo.

Hoy lo que estamos viendo es un fenómeno más bien de incubación de una fuerza monopolística dentro del mundo digital. El mundo del internet nace bastante más competido que sus sectores y segmentos predecesores, pero lo que estamos viendo, si esto hubiera sido el *big bang* del universo, lo que el Instituto y antes la COFETEL y los diferentes órganos reguladores en el mundo han buscado, es incubar esa competencia. Hoy lo que estamos viendo es la contracción de ese universo hacia fuerzas monopolísticas basadas en tecnología, en cambios de hábitos, en prácticas empresariales, ahora entraré un poco más a este detalle.

Cuando me formulas, Adriana, esa pregunta de si las herramientas son válidas, me haces recordar una mención que hicieron en la Unión Europea en años recientes, diciendo: "lo que aplica para el mundo físico, aplica para el mundo digital". Hasta ahí parte de la respuesta.

Pero yo preguntaría: "¿Resulta suficiente?", y mi respuesta es no, porque tiene formatos, canales, hábitos, mecanismos muy diferenciados. Además, tenemos que enfocarlos de una manera dinámica, porque todo esto nace de la evolución y el cambio tecnológico, que no van a cesar, lo hemos dicho muchísimas veces en diferentes foros. La tecnología va a cambiar la configuración de mercados, necesitamos algunos mecanismos adicionales.

Para referir cuáles son los tradicionales, sostenemos y vemos en la experiencia internacional que sigue aplicando la separación contable, la separación funcional; pero yo ahí diría otra cosa, empezar a atacar la opacidad informacional, porque la mayoría de estas empresas sobre las que estamos trabajando son empresas que asemejan meta-estados, frecuentemente su argumento es: "yo no estoy radicada en el territorio nacional".

Tuvimos un ejemplo muy positivo, muy constructivo con las plataformas de alojamiento de corto plazo, cuando hace tres años se les dijo: "tienes que empezar a pagar impuestos", y decían: "pero si yo no radico aquí como corporativo". Muy rápido dijeron: "está bien, díganme, juego lealmente", y lo hicieron. Aquí, insisto, asemejan meta-estados con poderes globales, y entonces carecen, por ejemplo, de información primaria reportada a la bolsa, como sí lo hacen los operadores de telecomunicaciones, como sí lo hacen la mayoría de las empresas tecnológicas.

El primer punto que desconocemos es cuáles son sus volúmenes de tráfico, de operación, de ingreso, de gastos, de costos, etcétera. Entonces, es el primer campo en el que tenemos que involucrarlos, portabilidad, interoperabilidad, obligaciones fiduciarias, transparencia, divulgación y acceso a terceros, igual que un



habilitamiento que vino desde este Instituto hace prácticamente una década, fue la compartición de infraestructura como un recurso pro competitivo, aquí también aplica este acceso a terceros y reforzar lazos institucionales.

Lo único que estoy haciendo es recuperar del mundo físico, en inglés dirían *brick and mortar* los recursos que sí nos sirven para esta competencia. Se mantiene aquí el tema de “¿Qué más?” y quiero destacar algo que tú ya dijiste, no quiero ser repetitivo, pero felicitaciones a las instancias regulatorias del país, COFECE, Instituto Federal de Telecomunicaciones, porque están actuando muy a tiempo, ya se levantaron esas banderas rojas al respecto, ya se está trabajando.

Aquí no se trata de frenar ni de sancionar, si es lo que corresponde es lo que se debe hacer. Se trata de lo que siempre hace este organismo, que es buscar tender el territorio competitivo parejo para todos. Competencia, todo libro de texto lo dice, no es un fin en sí mismo, es un recurso para la maximización del bienestar del consumidor y de la operación del aparato social y económico, pero lo que sí sabemos es que, si bien no es un fin en sí mismo, sí sabemos que sin competencia no optimizamos.

Déjenme compartirles algunos mundos que *The Competitive Intelligence Unit* ha podido compilar. Vean cómo se viene concentrando este mercado de publicidad en lo digital, tomamos como ejemplo la publicidad. Si ven el campo azul, lo que vemos es que viene creciendo de 27.4%, hace tan solo seis años, en el 2017, al 2021. en un plazo de cuatro años, no contamos con información más reciente, ya rebasa la mitad de la publicidad y del gasto publicitario. Es razonable pensar que al 2023 vaya a cerrar cercano a tres cuartas partes de este mercado. Si jugáramos un poco visualmente, me decían en el grupo, esto parecería un *Pac-Man* comiéndose a la competencia publicitaria en esa configuración.

Entre dos grandes jugadores cubren el 82.4% del mercado, sabemos por diversas experiencias históricas e internacionales que cuando hay dos jugadores que además están en crecimiento y tienen ese peso de mercado, sus incentivos a la colusión son inmensos. Cuando hay colusión en este tipo de mercados, no le podemos llamar monopolio porque hay varios jugadores, pero sí padecemos efectos monopolísticos en el mercado, todo esto en detrimento de los medios tradicionales.

Aquí yo casi diría que hay también un muy necesario ejercicio de informar y educar a los mercados que adquieren estos recursos publicitarios, porque hay una ilusión publicitaria de que hoy todo lo hacemos en redes sociales. Luego podemos llegar a hablar hasta de *influencers*; pero lo que es cierto es que la televisión abierta, por ejemplo, es el recurso que llega prácticamente al 100% de la población, no la demos por muerta. La televisión de paga sigue siendo un componente muy

elevado, y las plataformas son muy atractivas para esa apropiación de contenidos audiovisuales, pero el mundo no es binario, no es uno u otro, lo que sigue teniendo mayor acometida en los hogares es la televisión.

Pudimos ver ahora con la tragedia de hace tres semanas en la costa de Guerrero por el huracán, que lo que sigue operando es la radio. Entonces, para un país como México, se siguen licitando estaciones de radio, se sigue apropiando contenidos audiovisuales por televisión abierta y todo lo demás. Mientras que sabemos que en países como Noruega se ha apagado la red de la radiodifusión, su configuración topográfica, geográfica, socioeconómica, es diferente a la nuestra, pero aquí sigue teniendo mucha vigencia.

Insisto, 82.4% de peso es muy preocupante y creciendo. Por eso digo, estamos a tiempo, pero a tiempo para imprimir un sentido de urgencia. Ya nos fue narrado en presentaciones previas cómo no es un caso exclusivo de México, la Unión Europea trae una vanguardia muy importante. Al respecto, Estados Unidos no está cruzado de brazos y Reino Unido siempre ha sido también un gran pilar de aprendizaje.

Aquí les dejo en esta presentación, que, si me ayudan mis amigos de la organización, pueden compartir libremente con todos los que la soliciten. Ahí están esas recomendaciones.

El primer paso sobre el que yo recomendaría trabajar es la opacidad de información que ya referí. Si no tenemos datos duros todo va a ser especulación, necesitamos saber en dónde estamos parados, en el mundo publicitario tradicional hay algunos recursos informativos oficiales, pero hay otros comerciales que se han convertido en estándares de mercado.

Necesitamos arrancar por alguno de estos, o desde el Instituto tal vez empezar a generar estas métricas tan urgentes, que serían como el diagnóstico y el *check-up* de salud de este sector, que tenemos toda la evidencia, está en plena concentración.

Gracias, Adriana.

**Adriana Sofía Labardini Inzunza:** Muchísimas gracias, Ernesto, muy revelador cómo van cambiando estos mercados y la necesidad de herramientas adicionales, sin perjuicio de que puedan usarse las tradicionales en ciertos casos. Estas asimetrías de información, yo destacaría con el ingrediente de datos, que se vuelven insumos muy importantes.

Natalia, bienvenida, un gusto tenerte aquí desde Florencia, Italia, donde estás haciendo investigación interesantísima, en el Instituto Universitario Europeo.

Ahora vamos a volver un poco a Europa, al reglamento de los mercados digitales, a estos *gatekeepers*, recientemente declarados como tal en septiembre, para que nos digas cómo va a operar este juego híbrido de herramientas. Sin perjuicio de esta regulación *ex ante*, las autoridades de competencia nacionales seguirán iniciando sus investigaciones de los mercados, pero también por el incumplimiento de estas obligaciones, de hacer y de no hacer dentro de la directiva. Así como si son suficientes estas obligaciones de la DMA para lograr los objetivos que se planteó.

Adelante, Natalia, y bienvenida a México.

- **Natalia Moreno Beloso<sup>25</sup>**, Investigadora, Instituto Universitario Europeo



<sup>25</sup> Investigadora de doctorado en la European University Institute (EUI) en Florencia, Italia. Su tesis doctoral explora cómo el derecho de la competencia aborda conflictos de valores: situaciones en las que el valor de la competencia entra en conflicto con otros valores sociales. Específicamente, se centra en los conflictos de valores desencadenados por las plataformas digitales, examinando el conflicto entre la competencia y la privacidad, así como el conflicto entre la competencia y la ciberseguridad. Natalia obtuvo su Licenciatura en Derecho (LLB) y su Maestría en Derecho (LLM) en Tilburg University en los Países Bajos. Además, cuenta con una Licenciatura en Ciencias Económicas (BSc) de la misma universidad y un segundo LLM en Derecho Comparado, Europeo e Internacional del EUI.

Muchas gracias.

Ahora te robo el mando, luego te robo una frase.

Antes que todo, gracias a los organizadores por la amable invitación y por la cálida bienvenida, es un placer estar aquí hoy con todas y todos ustedes, especialmente porque ayer no pude estar.

Bueno, empiezo.

Recientemente hemos visto que la respuesta de las autoridades de competencia a los retos de la era digital ha sido un acercamiento hacia la regulación ex ante, y varios legisladores están lanzándose a diseñar marcos regulatorios que delimitan los límites del comportamiento permisible en estos mercados.

El ejemplo emblemático, como ya hemos escuchado hoy varias veces, es la Ley de Mercados Digitales de la Unión Europea o DMA, por sus siglas en inglés, *Digital Markets Act*. La ley entró en vigor, como dijo Adriana, el año pasado, y que se está aplicando desde septiembre. La DMA es el primer régimen regulatorio completo dirigido a las grandes plataformas digitales, como ya destacó el profesor de Streef.

Pero otras jurisdicciones ya están siguiendo el ejemplo, como el Reino Unido. En abril el gobierno británico publicó un proyecto de ley titulado "*The Digital Markets Competition and Consumer Bill*", abreviado DMCC, y el proyecto que aún no leéis, se está todavía debatiendo, plantea un nuevo régimen de mercados digitales, muy similar a la DMA europea; pero también hay diferencias críticas, y entre estas diferencias destacan que dentro de este mundo ex ante, de regulación ex ante, puede haber diferentes maneras de abordar el mismo problema. Y en eso quiero centrar mis observaciones de hoy, en estas diferencias.

Antes de analizar las semejanzas y diferencias entre la DMA europea y el régimen británico, me gustaría plantear una pregunta: ¿por qué estamos presenciando este interés por la regulación ex ante?, ¿qué ha desencadenado este movimiento?

Como suele ocurrir cuando se adopta una nueva herramienta, son las deficiencias de las herramientas ya existentes que motivan el cambio, y la modalidad tradicional ex post de aplicar el derecho de la competencia ya no se considera del todo adecuada en el entorno digital, y esta percepción tiene dos caras, una de procedimiento y otra más sustantiva.

Desde el punto de vista del procedimiento, la aplicación del derecho de la competencia se considera demasiado lenta. Llevar a cabo un caso ex post puede exigir muchísimos recursos y muchísimo tiempo, y en caso de apelación los procedimientos se prolongan aún más. Esto contrasta con la rápida evolución de los mercados, que ya hemos destacado varias veces en este foro, y cuando se

llega a una decisión final las plataformas digitales ya pueden haber atrincherado ese poder de mercado tan grande que tienen al día de hoy.

Desde un punto de vista más sustantivo, se reconoce que las grandes empresas tecnológicas han consolidado sus posiciones de mercado sin que se haya producido infracciones evidentes de las normas de competencia existentes. Las posiciones estratégicas que ocupan estas plataformas pueden explicarse en gran medida por las características de los mercados digitales. Me refiero a factores como efectos de red, efectos de escala y alcance, las tendencias de estos mercados al TP, a la saturación.

Estos factores complican el análisis competitivo tradicional, ya que las posiciones tan estratégicas que ocupan estas plataformas las pueden haber alcanzado gracias a esas características del propio mercado digital y no sólo porque hayan implementado prácticas anticompetitivas. El derecho de la competencia tradicional se podría usar para abordar estos problemas, pero a veces sería necesario interpretar de forma muy creativa o estirar las doctrinas existentes que ya tenemos, cuando se estiran demasiado se puede llegar a cuestionar la legitimidad de usar estas herramientas.

Estas dos caras nos ayudan a explicar el actual interés por la regulación ex ante. Las herramientas ex ante sirven como atajos de procedimiento y eliminan muchos de los elementos que ralentizan el derecho de la competencia tradicional. Al mismo tiempo, representan una modalidad diferente de hacer las cosas, es la cara sustantiva. La filosofía ex ante no consiste tanto en penalizar de forma reactiva a las empresas después de que se haya producido el comportamiento, sino que consiste más en dar forma a la competencia en los mercados digitales de manera proactiva, como destacó Ernesto, esa es una frase que te voy a robar, no se trata de penalizar y sancionar, de frenar y sancionar, también se trata de dar forma a la competencia de manera proactiva, no sólo de manera reactiva.

Tanto la DMA de la Unión Europea y el régimen propuesto en el Reino Unido reflejan esta filosofía, ambos regímenes señalan a las mayores plataformas digitales y las someten a una lista de obligaciones, en cuanto a lo que pueden y no pueden hacer en estos mercados al competir. Pero como decía antes, también hay diferencias, y estas diferencias tienen relevancia para la medida en la que se puede garantizar que el modo de intervenir sea más rápido y más proactivo.

Destacaré tres áreas de diferencia: el ámbito de aplicación, las obligaciones de conducta y los mecanismos de cumplimiento.

Veamos primero el ámbito de aplicación. La designación de una plataforma bajo cualquiera de estos dos regímenes requiere de dos elementos clave. El primer elemento es que la empresa preste un servicio digital, y la DMA identifica servicios

básicos de plataforma, en inglés *core platform services*, mediante una lista cerrada de 10 servicios digitales.

He puesto la lista completa en la pantalla, pero hay que pensar en servicios como motores de búsqueda, como Google Search, redes sociales como Instagram, Facebook, LinkedIn, plataformas de *video share* como YouTube, servicios de intermediación como Amazon, o tiendas de aplicaciones como la Apple AppStore, la Google Play Store. La lista es cerrada, eso es lo importante a destacar, la Comisión no puede designar un *gatekeeper* si no presta uno de estos 10 servicios.

En cambio, el régimen británico exige que una empresa preste una actividad digital, y este concepto se define de forma muy amplia. Básicamente, el regulador cuenta con un margen de discreción muy amplio para determinar qué servicios entran bajo el régimen y cuáles no, y esto se diferencia de la lista predeterminada y cerrada de la DMA.

La flexibilidad del regulador británico tiene mucho sentido en mercados digitales, porque estos mercados están en constante evolución, en donde vemos continuamente servicios digitales nuevos e innovadores. La lista cerrada de la DMA quizá cubra todos los servicios relevantes hoy, pero qué pasará el día de mañana.

Tengo que decir que la DMA incluye un mecanismo para actualizar la lista e incluir nuevos servicios, pero sin entrar en muchos detalles, este mecanismo no es especialmente flexible.

El segundo elemento para que una empresa pueda ser designada, es que la empresa debe tener una posición de mercado de especial importancia. En la DMA encontramos tres criterios: primero, la plataforma debe tener un impacto significativo en el mercado interno europeo; segundo, el servicio digital prestado debe ser una puerta de acceso importante para que usuarios profesionales, los *business users* puedan alcanzar a usuarios finales, los *end users*; y tercero, la plataforma debe ocupar una posición afianzada y duradera.

Para los tres criterios la DMA introduce umbrales cuantitativos, basados en el volumen de negocios y el número de usuarios. Si una plataforma cumple los tres umbrales se presume que es un *gatekeeper*.

El régimen británico introduce tres criterios: en primer lugar, la plataforma debe tener una posición en el mercado sustancial y afianzada, poder de mercado, posición en el mercado, usa el término bastante clásico del derecho a la competencia, *market power*. El regulador debe determinar, si en esto se da el caso, mediante una evaluación prospectiva de cinco años, tienen que ver cinco años al futuro; esto podría limitar considerablemente la capacidad del regulador a la hora de designar las plataformas, ya que mirar cinco años en el futuro es increíblemente

difícil, sobre todo en estos mercados digitales. Además, es probable que las plataformas intenten discutir los detalles de cualquier evaluación.

El método de la DMA para determinar si hay una posición consolidada es mucho más viable, se basa en el volumen de negocios y el número de usuarios de una plataforma en los últimos tres años.

En segundo lugar, el régimen británico requiere que la empresa tenga una posición de importancia estratégica, este es el caso en cuatro supuestos que el proyecto de ley define ampliamente: la empresa es de tamaño o escala significativa; tiene un número significativo de usuarios profesionales, *business users*; podría trasladar su poder de mercado en la actividad digital relevante a otras de sus actividades; o podría influir sustancialmente en la conducta de otras empresas. O sea, no usa umbrales cuantitativos como la DMA. En este punto el régimen británico es mucho más flexible que la DMA, me parece relativamente fácil para un regulador demostrar que se aplica uno de estos cuatro escenarios súper amplios, mientras que cumplir los umbrales exactos de número de usuarios de la DMA podría resultar algo más complicado para el regulador.

En tercer lugar, la empresa debe alcanzar un determinado umbral de volumen de negocios. A diferencia de la DMA el régimen británico permite al regulador tener en cuenta el volumen de negocios global de una plataforma mundial, en lugar de sólo el volumen de negocios local. Local en el Reino Unido, sería en el Reino Unido, y en la Unión Europea, sería la Unión Europea. De este modo, el regulador británico puede llegar a regular plataformas que quizás aún no generen mucho dinero en el mercado británico, pero que ya tiene un impacto significativo en este mercado, y de nuevo, el régimen británico permite al regulador actuar de forma más proactiva.

También hay diferencias en las obligaciones que imponen a las plataformas designadas. La DMA establece una lista exhaustiva de 24 obligaciones que deben de cumplir todos los *gatekeepers* designados, no los voy a repasar aquí, pero lo importante a destacar es que están estrictamente definidas, al menos en comparación con el régimen británico. Por ejemplo, la DMA impone dos obligaciones de interoperabilidad, una para servicios de mensajería, como WhatsApp y iMessage, y otras para determinadas funcionalidades de sistemas operativos, y la interoperabilidad sólo se impone en estos casos bastante concretos, no incluye una obligación general de interoperabilidad.

El Reino Unido sigue una fórmula diferente, hay dos formas posibles de obligaciones, requisitos de conducta, *conduct requirements*, e intervenciones pro competitivas, *pro competition interventions*. Para los requisitos de conducta existe una lista de tipos permitidos, cualquier requisito de conducta que el regulador pone en las plataformas digitales debe corresponder a uno de los tipos preestablecidos, y los

tipos permitidos coinciden aproximadamente con las obligaciones de la DMA, la diferencia es que su definición es mucho más amplia.

Tomando de nuevo el ejemplo de la interoperabilidad, eso sería lo último que voy a destacar, hay un tipo permitido que se refiere a la interoperabilidad, pero no se limita a una actividad o servicios digitales en concreto como, por ejemplo, servicios de mensajería en la DMA. El regulador podría imponer la interoperabilidad para cualquier tipo de servicio digital.

También está la segunda forma de obligaciones, que son las *pro competition interventions*. El regulador parece tener opciones aparentemente ilimitadas para imponer las obligaciones que quiera. También había incluido en las diapositivas otra diferencia más, pero no es necesario destacarla ahora.

Quería ya concluir con esta *slide*. La comparación muestra que el diseño exacto de un régimen regulatorio digital importa, importa porque determina la capacidad del régimen de dar vida a la lógica por la que se están introduciendo esas herramientas ex ante en primer lugar. La filosofía ex ante consiste en proteger y promover la competencia de forma proactiva, el regulador interviene para dar forma a la dinámica competitiva mediante la imposición de determinadas obligaciones a determinadas plataformas digitales, y la filosofía ex ante también consiste en rapidez para evitar quedarse atrás.

Las diferentes opciones de diseño regulatorio que se adoptan cumplen en grados diferentes con esas ambiciones regulatorias.

**Adriana Sofía Labardini Inzunza:** Muchísimas gracias. Es muy interesante, siendo ambas regulaciones ex ante vemos diferencias en la amplitud de facultades y de definiciones de mercados. Veremos cuál al cabo de los años les resulta mejor.

Ahora vamos a regresar a México y a los retos para la competencia en México. Para ello tenemos la fortuna de contar con la participación de Ali Bernard Haddou, quien tiene una amplia trayectoria en sector público, privado, en comercio internacional, en competencia económica, en regulación y que es Director de Agon desde hace bastantes años.

A Ernesto le había dicho qué herramientas podríamos hoy adaptar sin necesidad de cambios de marcos legales, pero ahora a Ali le pregunto si considera adecuado modificar el marco normativo mexicano y si lo consideras necesario o no, o son herramientas que cada autoridad de competencia podría allegarse para las investigaciones y otras herramientas para tener más información, usar la inteligencia artificial, *analytics, data analytics*, en fin.

Pero, necesitamos otro marco normativo para atender las diferentes preocupaciones que aquí se han ventilado en materia de competencia, y en estos

distintos mercados que, aunque sean digitales todos, no todos son iguales y ver si hay una lección. Aprender de la Unión Europea para México, para salvaguardar esa libre competencia, pero por otro ese *fairness*, ese nivel parejo de juego y bienestar del consumidor.

Ali, bienvenido.

- **Ali Bernard Haddou Ruíz<sup>26</sup>**, Socio de Agon y miembro del VII Consejo Consultivo del IFT



<sup>26</sup> Es ingeniero industrial por la Universidad de Columbia (1991) y maestro en política científica y tecnológica por la Universidad George Washington (1993). Ha publicado diversos artículos sobre competencia, mejora regulatoria y diseño institucional, y sido docente en varias universidades nacionales y extranjeras. Socio fundador de Agon, consultora líder en México en materia económica y jurídica para temas de competencia, regulación y comercio internacional. Representa a empresas en una amplia gama de temas, incluyendo asuntos complejos relativos a notificación de fusiones, investigaciones de cárteles, conductas unilaterales y barreras de entrada a los mercados que involucran aspectos tanto económicos como legales. También asesora a sus clientes sobre la interacción entre estrategia corporativa y cumplimiento de las legislaciones de competencia y sectoriales, como la de telecomunicaciones y radiodifusión. En apoyo a diversas autoridades nacionales y extranjeras, ha participado en proyectos de compras públicas y despliegue de infraestructura (por ejemplo, para el acceso público a banda ancha) y estudios sectoriales para identificar avenidas de intervención regulatoria o de competencia efectiva en sectores clave de la economía (como en los sectores de transporte, energético y agroindustrial, entre otros), y ha sido asesor en materia de competencia, regulación y comercio internacional para APEC, el Banco Mundial, el CIDE, el ITAM, la firma Jacobs, Córdova & Associates, y los gobiernos de Corea y Uruguay. Además, fue Miembro del Consejo Asesor para Mercados Digitales de la Comisión Federal de Competencia Económica, invitado permanente del Observatorio Nacional de Mejora Regulatoria y electo al Buró de Reforma Regulatoria de la OCDE.

Muchas gracias, Adriana.

Gracias a todos, especialmente al IFT por la invitación a estar aquí hoy y platicar sobre este tema que ciertamente es un gran reto para las autoridades de competencia y también los que trabajamos en este espacio.

La respuesta rápida a la pregunta es que no sé. Lo que voy a tratar de hacer es platicar un poco de plataformas en el contexto del comercio electrónico, porque creo que sirve ir de lo particular a lo general para ver si hay algo que se pueda aprender.

Quiero empezar por una pequeña historia. Mi esposa tiene una pastelería, tres pastelerías chiquitas, que sufrieron muchísimo en la pandemia. Los primeros 2 meses no se vendía nada, me dijo: "Ali, ya esto se acabó, yo creo que vamos a pensar en otra cosa". Se metió a estudiar psicología. Pero luego llegó la idea de vender en línea, y se metió a Cornershop y a otras plataformas y le empezó a ir bien, bastante bien a pesar de no tener ventas físicas en las tiendas: "Fantástico, qué contenta estoy, ya salió el sol de nuevo".

Eventualmente, se acabó la pandemia y volvió a vender en la tienda. Entonces, ya tenía las ventas físicas y las ventas en línea. En ese momento empezó a decir: "Oye, ¿y por qué estoy pagando tanto para este servicio de entrega para mis clientes?, no es justo que se lleven una tajada tan grande o una rebanada del pastel tan grande". Ahí es donde empecé a pensar en este tema de la justicia, del *fairness*. Creo que estamos hablando no sólo de temas de competencia aquí, sino también de equidad y derechos de no sólo consumidores, también derechos de pequeños comerciantes ante estos nuevos *utilities*.

Eso le da un color un poco distinto, porque uno podría decir, y yo siempre lo he pensado en el fondo como practicante de política de competencia, yo dije: "No hace falta nada nuevo aquí, tenemos una ley de competencia muy robusta, el hecho de que cambien las dinámicas de mercado no cambia los fundamentos básicos de aplicación de la ley de competencia". ¿Por qué hace falta algo nuevo?

Creo que la razón por la cual hace falta algo nuevo es porque tenemos estos nuevos *gatekeepers*, o los de *substantial markets status* o como le queramos denominar. Se han vuelto de tal prevalencia para tanta gente que se ha vuelto un tema, por un lado, sí de competencia, porque emergen, crecen muy rápidamente, luego a lo mejor hay un problema de que se queda uno con todo el pastel. También hay un tema de equidad y de cuáles son mis derechos ante estos nuevos jugadores que ocupan un espacio tan preponderante en la vida económica, social y privada.

Esto es algo que dijo el *Country Manager* de Amazon en México, y resalta esta idea de que hace un par de años las PyMES podían ver el comercio electrónico como algo opcional, ahora es casi obligatorio. En México todavía hay opciones en el caso del comercio electrónico, pero claramente ha cambiado esa dinámica, y ha cambiado tan rápidamente que es algo que las autoridades de competencia no saben muy bien cómo enfrentar a veces.

Y voy a empezar por los datos.

Parte del problema es el crecimiento vertiginoso de estas plataformas, el caso de Amazon, no lo digo por señalar a Amazon, sino nada más porque es un jugador muy grande en muchas partes del mundo. El alcance de la plataforma, aquí lo pueden ver en términos de números de usuarios. Esto es, no Amazon específicamente, pero sí el número de usuarios de comercio electrónico, y es mucho más de la mitad de la población económica activa, y de manera muy interesante también los sectores más pobres de la sociedad lo utilizan intensamente.

Ese es realmente un cambio muy importante, lo vemos también en las cifras de las PyMES. El 58% vende en línea y el 70% de esos vende en los *marketplaces*. Esto es algo que nunca podían hacer antes, es decir, una PyME antes no tenía esa capacidad de tener tal alcance, pero ya que lo tiene dices: "Oye, qué bien", y ahora por qué los términos están como están.

El siguiente punto, obviamente, es el crecimiento rápido del comercio electrónico, y esa es la gráfica de hasta la derecha. Esto es el número de años para que la participación del comercio electrónico pase del 1% al 10% del comercio total. Esto en México se tardó un poco menos de 20 años, perdón, en Estados Unidos un poco menos de 20 años, en México básicamente la mitad. Entonces, es un crecimiento vertiginoso y cada vez se acelera más.

Esto tiene que ver con la posición que ocupan estos *marketplaces* y, nuevamente, el hecho de que alcance tantos vendedores y tantos compradores al mismo tiempo. Obviamente, esto genera economías de escala, es decir, el ser grande es importantísimo, economías de alcance, tener muchos productos, Mercado Libre, Amazon, lo vemos claramente, economías de red muy importantes, que todo el público aquí que sabe de la tarea del IFT, conoce muy bien por el contexto de las telecomunicaciones y la radiodifusión. Incluso, los comerciantes tradicionales están subiendo a las plataformas para vender.

Tienes a estos nuevos *utilities*, que el incentivo más grande es a crecer rapidísimamente para ser la opción, si no única, la predominante, o que pueda aprovechar estas economías de red. Amazon ha sido el ejemplo más claro de este *winner take all* donde las autoridades de competencia realmente no han querido intervenir en una etapa más temprana porque está creciendo, es un servicio muy



útil, está incorporando muchas empresas nuevas al mercado y le está ofreciendo servicios muy valiosos a los consumidores.

Realmente, como decía Lina Khan con el *antitrust paradox*, ¿cuál es el problema? ¿Cuál es el daño? El daño ocurre una vez que ya lograste ser el más grande. Ahora, ¿eso es diferente de la política de competencia tradicional? No es ilegal crecer rápidamente, no es ilegal ser grande, lo que es ilegal es abusar de tu poder sustancial.

Entonces, ¿qué pasa en este caso? Lo que es diferente son los incentivos para crear barreras para que los otros no puedan replicar lo que estás haciendo. La tarea de los instrumentos como el DMA o de las autoridades de competencia es tratar de distinguir estas conductas particulares, que crean un cerco alrededor de estos mercados, que no reflejan necesariamente un incremento en eficiencia de la operación de mercado, pero que establecen barreras a terceros.

Aquí es donde puede entrar la normatividad, en México creo que tenemos una gran ventaja por la existencia en la ley de competencia de la figura de las barreras a la competencia. Las barreras a la competencia realmente estaban pensadas para esto. Pre-data, el DMA y el DMCC, conceptualmente son lo mismo: quieres tratar de poder intervenir en una etapa en donde no puedes aplicar la ley de competencia, es decir, no puedes aplicar la tradicional estrategia de una autoridad de competencia, que es acreditar el poder sustancial, acreditar el desplazamiento indebido de competidores.

A lo mejor hay situaciones donde hay barreras estructurales al mercado que quieres atacar sin tener que acreditar el poder sustancial, y eso lo hace el DMA y eso lo hace la ley en Alemania, baja el estándar para que puedas intervenir.

La pregunta sigue siendo ¿cómo llenas este hueco, este vacío normativo? ¿Tenemos que intervenir o no? Yo lo que veo es que entre la regulación ex ante y la aplicación de procedimientos de barreras a la competencia, es realmente una cuestión de celeridad, porque de todas formas toma tiempo hacer la investigación. La otra es determinar qué tipo de cosas ex ante son las que se tienen que establecer, la taxonomía, por qué está mal y cómo lo aplicas a todas las plataformas de manera indistinta.

Esa es una labor nada fácil que me imagino que tiene muy ocupadas a las personas que están aplicando el DMA, de que sí tienes que tener interoperabilidad, tienes que tener transparencia, tienes que tener portabilidad de datos, pero ¿concretamente cómo funciona con cada plataforma? Eso no es inmediatamente evidente.

**Adriana Labardini Inzunza:** Perdón, Ali. Una pregunta, ¿y quién lo va a hacer?

**Ali Bernard Haddou Ruíz:** ¿Y quién lo va a hacer?

**Adriana Labardini Inzunza:** Si no son sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, a esa regulación me refiero.

**Ali Bernard Haddou Ruíz:** Exacto. De hecho, en Estados Unidos también están discutiendo tener una comisión de plataformas digitales, que me imagino que en México la probabilidad de que eso ocurra es cercana a cero, pero sí es un tema ¿quién lo va a hacer?

**Adriana Labardini Inzunza:** Que también pagan con datos, hay un *revenue share* altísimo, están abusando, pero además están pagando con sus datos, esas PyMES.

**Ali Bernard Haddou Ruíz:** Hay antecedentes en México, hubo la ley de transparencia en publicidad de hace un par de años, que ahora no se está aplicando, que se hizo un poco a las carreras, por decirlo de alguna forma, que trató de arreglar un tema ahí de intermediación, y en mi humilde opinión lo hizo bastante mal, pero es revelador el hecho de que a lo mejor hay temas específicos en el mundo de la publicidad que se tienen que atender, que no son parecidos a los demás.

A lo mejor hay temas también en comercio electrónico, y aquí nada más cito algunos, cómo tratas a las PyMES, tienes la obligación de una no discriminación absoluta, a quién pones antes en los listados y quién va después, ¿van antes tus productos?, ¿cobras por eso? Hay una serie de temas ahí que se podrían normar, pero si lo vas a normar lo tienes que pensar para el mundo de comercio electrónico.

Hay una serie de cosas también que uno puede pensar.

También en el tema de los *killer acquisitions*, o sea, ¿puedes comprar una empresa que es competidora? Ciertamente hay ventajas de darle escala y darle financiamiento a un servicio valioso, incorporarlo a una plataforma más grande.

Yo creo que, por ejemplo, en el caso del comercio electrónico sí hay motivos como para querer normar esto específicamente, más allá de barreras a la competencia, y creo que en otros sectores también lo puede haber, pero la pregunta es cómo lo hacemos.

Me parece interesante el experimento ya funcionando del DMA y de lo que están haciendo en otros países, pero creo que también adolece un poco de los mismos problemas de celeridad, porque a la hora de establecer la regulación particular, sí es tardado hacer eso.

En el caso de México, ya para concluir y que no me regañes, Adriana, diría: aprovechemos lo que tenemos, porque tenemos algo muy particular, y muy especial, que en su momento lo de barreras a la competencia hay mucha gente

que decía: “No, esa locura ya, estamos abriendo la caja de Pandora y ve tú a saber lo que vaya a pasar”; pero, en retrospectiva, creo que es una herramienta útil, que no es tan diferente a lo del DMA y cosas parecidas.

Yo lo que diría es, en el caso de plataformas muy grandes lo que se puede hacer es pensar en ciertas regulaciones, como lo pensamos para los ductos de gas o para las redes de distribución de electricidad, en la medida en que se estén convirtiendo en estas nuevas *utilities*, pero tengamos cuidado, porque a diferencia de las *utilities* tradicionales, no son monolíticas, están sujetas a presiones competitivas por ángulos que ni siquiera nos podemos imaginar a veces. Ahí está el arte y la ciencia de la aplicación de los criterios de competencia y de equidad ante las plataformas.

Muchas gracias.

**Adriana Sofía Labardini Inzunza:** Ali, muchas gracias. Lo que siento es no poder seguir, un maravilloso y bien ilustrado panorama, con propuestas. Queremos pastel y queremos que esté bien distribuido ese pastel.

- Sesión de preguntas Mesa 3



**Adriana Sofía Labardini Inzunza:** Tenemos unos pocos minutos más, pero es posible abrir a preguntas tanto a la audiencia aquí presente como a la que nos acompaña remotamente. Nos pueden ayudar con el micrófono.

Víctor Pavón, lo veo acá. Sí, adelante, y luego Víctor.

**Pregunta:** ¿Qué tal? Buenos días. Leo Peralta, de la agencia de noticias Acuris.

Por lo que veo aquí la escuela europea de la Unión Europea, se ha expuesto el tema de la escuela británica, que está emergiendo en la visión de cómo regular estas plataformas, pero la pregunta es: ¿y México?

En México, como sabemos, debido a nuestro marco legal es muy difícil hacer cosas que vayan más allá de lo que la ley permite, se hablaba de esta facultad de barreras a la competencia y sabemos que existe, pero como que a veces es una potencial herramienta muy potente de la Ley Federal de Competencia Económica, pero como que no se lanzan a aplicarla como se debiera, y tenemos la investigación de barreras a la competencia en cámaras de compensación.

Como que sí hay investigaciones, pero se quedan en sugerimos cuestiones de barreras regulatorias, pero todo el portafolio que ofrece esa provisión legal de ordenar desinversiones, como que todavía la COFECE lo intentó, pero luego ya no quiso; el IFT no sé si ya haya pensado en aplicar esa provisión y utilizarla al fondo.

Al parecer en México como que tampoco queda claro quién lo va a hacer, se habla de quién lo va a hacer, generar un tercero. De hecho, Ernesto comentaba el tema de quién regula o podría regular el tema de publicidad digital, como que apunta a que tendría que ser un tercero, pero creo que tampoco hay espacio para crear más órganos regulatorios en estas materias, al menos aquí en México.

La pregunta que quizás dejo tanto para la maestra Labardini, como para Ernesto, es un poco quién lo podría hacer en México, ponerle el cascabel al gato, por así decirlo.

Gracias.

**Ernesto Piedras Feria:** Yo casi diría que empiece Ali, por favor.

**Adriana Sofía Labardini Inzunza:** Adelante.

**Ali Bernard Haddou Ruiz:** Yo creo que se puede hacer el argumento para una nueva autoridad, pero también hay que ser prácticos y creo que les tocaría naturalmente a las autoridades de competencia: el IFT y COFECE.

Yo creo que esto es un reto y sería importante ver un poco qué implica en la práctica, lo que decía el profesor de Streeel, de esta tarea de Sísifo ¿Cómo enfrentas

todas estas diferentes plataformas que están en constante evolución para regularlas? El IFT está un poco mejor equipado, porque es un regulador, pero para COFECE implica un poco un cambio de chip.

Tenemos que pensar en las autoridades que tenemos, pero sobre todo hay que pensar en el diseño de la legislación o de la normatividad que se diseñe, para efectos de que esté muy clara en esos espacios donde hay consenso de no discriminación o de no *self-preferencing*, o de portabilidad de datos; conceptos muy homogéneos que son fáciles de aplicar en diferentes industrias, y le dejas la tarea específica a los reguladores de competencia de mover los parámetros más finos, para los casos específicos donde amerita la intervención.

**Ernesto Piedras Feria:** Suscribo lo que dices, Ali.

Una parte adicional que a mí me preocupa, por ejemplo, hablando de publicidad digital, es reglas para qué y respecto a quién, y aquí cae el campo de la radiodifusión que tiene camisas de fuerza, por ejemplo, para la publicidad y para la distribución de contenidos, versus plataformas de contenidos audiovisuales que operan libremente, la tele abierta no puede pasar una serie de narcos ni un desnudo durante ciertos horarios, ni cierto vocabulario, y las plataformas sí. La tele abierta es objeto de ocupación y de trabajo aquí.

Coincido, y se queda muy abierta la pregunta, parece que tendría que ser un esfuerzo conjunto. Coincido, si interpreté el espíritu de tu comentario, no creemos más instancias, pero creo que las que están hoy por sí solas no alcanzan.

**Adriana Sofía Labardini Inzunza:** Creo que habría que empezar por un diálogo transversal entre IFT, entre COFECE, INAI y quien consideren. Es un país de PyMES, las PyMES en este país generan como el 80% del empleo de México.

Habrá que distinguir los diferentes objetivos, de protección al consumidor, a la infancia en cuanto a audiencias, en fin, de los objetivos de competencia y hacer mapas mentales de hacia dónde, y si esto implica un poder legislativo. Pero esto va a ser el *mainstream*, toda la economía se va a volver, o no toda, una economía de datos.

Yo alguna vez en la ministerial de la OCDE de 2015 en Cancún, opiné que era la nueva moneda y que había que sentar a un nuevo pacto social, para ver cuánto vale esa moneda como se hizo cuando se cambió del patrón oro. Desde ahí va a haber que sentarse a ver cuánto valen nuestros datos para la PyME, para el consumidor, para el ciudadano, para el que los aglutina, para el bróker.

Creo que ese diálogo, como lo señalaba la Presidenta de la CNMC, debe ya de arrancarse, más allá de jurisdicciones de competencias, ver cómo vamos a dar esa transición. Sé que hay convenios de coordinación, de colaboración con COFECE,



con INAI. Creo que cuando uno no construye el futuro, el futuro nos alcanza y el destino nos alcanza, y el poder enorme de meta-estados de estos conglomerados serán los que marquen el destino.

Natalia, ¿quisieras señalar algo?

**Natalia Moreno Beloso:** En cuanto a la situación mexicana sé muy poco. Pero me ha quedado claro esta situación peculiar, porque en Europa no tenemos este problema de dos instituciones que podrían; la DMA, la Comisión Europea, no hay esta pregunta de quién lo podría hacer.

Pero sí tenemos esa dinámica con los estados miembros, porque muchos estados miembros también quieren intervenir, y ahí está esta lucha por quién va a regular las plataformas, pero es otra dinámica completamente diferente.

**Adriana Sofía Labardini Inzunza:** Muchas gracias.

Quisiera continuar este diálogo tan importante.

Víctor, muy rápido.

**Pregunta:** Muy rápidamente, pregunta para Natalia.

Me llamó mucho la atención de Cani Fernández el comentario de que la aplicación de la DMA no excluye la aplicación de la política de competencia. ¿Esto no genera un conflicto desde la perspectiva sancionatoria? Es decir, que exista una práctica tipificada en la DMA, es decir, en la aplicación de la regulación, que después se descubra que también tipifica como una práctica tipificada en la política de competencia y que un agente económico puede estar enfrentando por la misma conducta exactamente dos sanciones.

Yo no soy abogado, pero no genera ahí un tema de: "Te voy a sancionar dos veces por la misma conducta".

**Natalia Moreno Beloso:** Sí, muchas gracias por la pregunta.

Esa es una de las grandes preguntas que se está haciendo en este momento en Europa, porque la Comisión Europea y la Unión Europea repiten todo el rato que la DMA no es derecho a la competencia, es complementaria, pero no es lo mismo. Pero todavía podemos aplicar la DMA y el derecho a la competencia tradicional a la misma conducta, a la misma plataforma por los mismos hechos, y ahí está el riesgo del *non bis in ídem*, de penalizar a la plataforma por la misma conducta dos veces con una multa, dos multas por lo mismo, y ese es un gran problema por derechos fundamentales que tienen las empresas y los individuales.

Como comentó la Presidenta, hay una sentencia reciente que aclara un poco, pero no del todo, así que esto es una cuestión que todavía no se sabe del todo. Va a depender mucho de cómo se aplique la DMA y el derecho tradicional de la competencia al mismo tiempo, porque al final del día es la Comisión que hace las dos cosas, por lo menos a nivel europeo.

Me imagino que no va a sancionar a una plataforma con la DMA y al mismo tiempo también lanzar un caso que cuesta mucho dinero y mucho tiempo, muchos recursos por la vía tradicional, me imagino que va a priorizar y va a usar esta DMA que tiene, que les pone en la posición de intervenir de forma más rápida, y más fácil, yo pensaría que no sería muy inteligente usar ambas herramientas.

Bueno, eso es todo.

**Adriana Sofía Labardini Inzunza:** Muchísimas gracias, qué bueno.

No tengo preguntas del público que nos acompaña remotamente, desgraciadamente tenemos que cerrar la mesa. Como ven, los retos son en todas las jurisdicciones, en todos los mercados y para todas las instituciones regulatorias y de competencia.

Mil gracias por su interés, su participación, su presencia. Gracias a ustedes por compartir este conocimiento tan importante. Como verán, es etapa de seguir haciendo preguntas, esas son las que nos dan la esperanza de después tener respuestas, tenemos que seguir haciéndonos muchas preguntas sobre cómo actuar proactiva y reactivamente ante estos nuevos retos.

Muy buenos días, y gracias a todas y todos.





### Mesa 4. "Retos y límites de la política de competencia y la regulación en la era de la inteligencia artificial"



**COMPETENCIA**  
en el ENTORNO DIGITAL  
2023

- Paola Cicero Arenas<sup>27</sup>, Directora General Oficina de Presidencia, IFT



Muy buenos días a todos y a todas las personas que nos acompañan a esta cuarta mesa: "Retos y Límites de la Política de Competencia y la Regulación en la Era de la Inteligencia Artificial". Escuchábamos en la mesa anterior discusiones muy interesantes sobre las plataformas, el impacto que tienen algunas empresas con poder sustancial y demás aspectos.

Ahora, en esta mesa vamos a abordar algo que guarda cierta relación, porque cuando pensamos en plataformas, evidentemente, conlleva el tema de inteligencia artificial, que es justamente lo que permite en buena medida que estas plataformas de las que se hablaban en la mesa anterior funcionen.

---

<sup>27</sup> Licenciada en Derecho con mención honorífica por el ITAM, Maestra en Estudios Legales Internacionales por la New York University (NYU) y cuenta con estudios en Transformación Digital por el MIT y en Regulación por la Universidad Carnegie Mellon. Cuenta con amplia experiencia en el servicio público, ocupando diversos puestos en la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Gobernación y en la Presidencia de la República. Desde febrero 2017 es Directora General de la oficina del Comisionado Javier Juárez en el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), desde donde ha colaborado en temas como inteligencia artificial, ciberseguridad, vinculación con autoridades locales, género y tecnologías de la información, entre otros. Presidenta suplente del Comité Técnico en Materia de Despliegue de 5G en México y co-editora del libro *Mi Vecino es un Robot: los retos de convivir con la Inteligencia Artificial* (Penguin Random House 2022).

La inteligencia artificial como tecnología de propósito general tiene el potencial de ayudar a resolver los grandes problemas de la humanidad, generando bienestar a través de la innovación y del aumento de productividad, y todas estas cosas que veíamos en la mesa anterior; pero plantea importantes desafíos que, si no se atienden oportunamente, pueden profundizar nuestros grandes problemas y desigualdades en diversos ámbitos.

La economía digital no es la excepción, como ya vislumbrábamos en la mesa anterior, y el uso de sistemas inteligentes puede, por ejemplo, reforzar el poder de mercado de las plataformas digitales. También, las principales empresas de tecnologías, las llamadas *Big Tech*, entre otras, cuentan con importantes aplicaciones de inteligencia artificial en moderación de contenidos, sistemas de reconocimiento facial e identificación biométrica, funciones de búsqueda en servicios de compra y transmisión, servicios de traducción de idiomas en línea y la gestión de almacenes, envíos y logística, en fin, una multiplicidad de aplicaciones.

Estas empresas, además, se encuentran vertical y horizontalmente integradas, lo que lleva a cuestionarnos sobre los retos y límites de la política de competencia y la regulación en cuanto a concentración e integración de la cadena de valor, o en general en el ecosistema de inteligencia artificial.

Para hablar de estos temas y otras aristas, contamos con las cinco personas expertas que nuestra maestra de ceremonias presentaba hace un momento, además me da mucho gusto que sea un panel mayoritariamente femenino, lo cual es muy relevante en temas de tecnología. Muchísimas gracias a todas estas maravillosas expertas y, por supuesto, gracias al profesor Ezrachi, por estar aquí con nosotros.

Quiero empezar por Gabriela Ramos, que es la Subdirectora General de Ciencias Sociales y Humanas de la UNESCO, quien es desde luego una autoridad en la materia, es una de las principales impulsoras de uno de los instrumentos más importantes en este tema, que es la recomendación sobre la ética de la inteligencia artificial de la UNESCO, y quien nos hará en esta primera intervención una introducción al tema.

Adelante con su participación, por favor.

- **Gabriela Ramos<sup>28</sup>**, Subdirectora General de Ciencias Sociales y Humanas, UNESCO



Muy buenos días, me da mucho gusto estar con ustedes.

Saludo especialmente a Javier Juárez, Comisionado Presidente del IFT, y por supuesto, a los maravillosos panelistas que nos acompañan, a Josefina Román del INAI; a mi querida amiga Alejandra Lagunes, Senadora, campeona de estos temas; María Elena Estavillo, Directora General del Centro i y ex Comisionada del IFT, además trabajamos con ella en nuestra evaluación de competencia y Ariel Ezrachi, profesor de Oxford.

Por supuesto, a todos los que trabajan y han trabajado para el IFT en estos primeros 10 años, qué labor, qué compromiso, muchas felicidades. Me es muy grato ser

<sup>28</sup> Subdirectora General de Ciencias Sociales y Humanas de la UNESCO, donde supervisa las contribuciones de la institución para construir sociedades inclusivas y pacíficas. Su agenda incluye lograr la inclusión social y la igualdad de género, avanzar en el desarrollo de la juventud, promover valores a través del deporte, la agenda antirracismo y antidiscriminación y la ética de la inteligencia artificial. Antes de ocupar este puesto, la Sra. Ramos se desempeñó como Jefa de Gabinete y Sherpa ante el G20/G7/APEC en la OCDE, contribuyendo a la agenda global y liderando los Nuevos Enfoques de Desafíos Económicos, Iniciativa de Crecimiento Inclusivo, Estrategia de Género de la OCDE y la labor sobre el bienestar y la infancia. Su trabajo para promover la igualdad de género le valió el premio Forbes a la Excelencia en 2017 y 2018, además de ser incluida como parte de las 100 personas más influyentes según Apolitical en materia de política de género tanto en 2018 como en 2019.

parte de esta celebración y envío mi agradecimiento a todos los que han colaborado a que este Instituto, el IFT, sea un Instituto de clase mundial.

Son 10 años, diez años en los que han estado abogando por una competencia económica en este mercado, y su trabajo demuestra cómo los reguladores y las instituciones pueden incidir en el buen desarrollo de los mercados y de las economías, y este buen desarrollo tiene un impacto mayúsculo en la vida de las personas.

Yo me siento personalmente motivada por la historia de éxito que ha sido el IFT, y que estoy segura continuará siendo. Una de mis mejores experiencias profesionales fue apoyar al gobierno mexicano en el 2012 para avanzar la competencia en el sector de telecomunicaciones. En ese momento se avanzó una reforma ambiciosa, que incluyó un regulador sólido, competente y, como dije, de clase mundial.

Nos inspiramos en las mejores prácticas a nivel internacional para avanzar nuestras recomendaciones en México, además nos enfocamos no solo en el qué se tenía que hacer, sino el cómo, y de ahí el énfasis de contar con instituciones sólidas. Por supuesto, nos enfocamos en la evidencia, realizamos un estudio en la OCDE, donde estaba yo en ese momento, que demostró cuánto perdía la economía mexicana por falta de competencia en el sector telecomunicaciones, nuestros análisis nos dieron 2% del PIB anual, es enorme.

En línea con ello, después de la reforma que consideró nuestras 28 recomendaciones, los precios de servicios de telecomunicaciones en México cayeron alrededor del 70%, y se registró un aumento de suscripciones a telefonía móvil de más de 50 millones de mexicanos.

Entonces, la competencia funciona. Incluso mi hermana Laura en aquel entonces nos dio las gracias por la disminución de su factura telefónica. Pero la competencia es dinámica y las innovaciones nos presentan retos nuevos.

El contexto actual, en donde la inteligencia artificial y en particular la inteligencia artificial generativa, se desarrolla a pasos agigantados y afecta todas las esferas de nuestras vidas, y nos vuelve a plantear una reflexión estratégica de la mejor manera de gobernarla y de beneficiarnos, pero controlar sus retos negativos.

Estamos en un momento positivo y tuve la oportunidad de representar a la UNESCO en la cumbre sobre la seguridad de la AI en Londres, porque dadas las incertidumbres y los retos que genera esta tecnología, los líderes del mundo se han desmarcado de la narrativa imperante hace algunos meses, que señalaba que la regulación afecta la innovación.

Por preocupaciones de carácter existencial, aunque ahí prevalecen todas las demás, y gracias también a la orden ejecutiva del Presidente Biden y la legislación

sobre *AI* de la Unión Europea, la discusión ahora no es si debemos regular o no, sino cómo hacerlo eficientemente. Desde nuestra perspectiva esa es la pregunta, cómo establecemos una gobernanza de las tecnologías que incluya no sólo la regulación, sino también incentivos, apoyos, compras gubernamentales, cuestiones fiscales, para crear un ecosistema que produzca los mejores resultados para la gente.

Esto requiere también invertir en la competencia de los estados, pero que ellos mismos avancen en este papel que tienen de preservar lo mejor del desarrollo tecnológico y evitar sus impactos negativos. Esto es también lo que hemos hecho en la UNESCO desde el 2021, cuando 193 países adoptaron la recomendación de la ética de la inteligencia artificial. Esto está basado en nuestro mandato ético y establece cuáles son los valores a los que la tecnología tiene que ceñirse, promoviendo los derechos humanos y, la dignidad humana, la sustentabilidad, la equidad de género, avanzando la transparencia y la rendición de cuentas en el estado de derecho, y por supuesto, impactando en políticas.

Estamos avanzando en la implementación de la recomendación, realizando análisis de 50 países para determinar en dónde se encuentran y qué pueden hacer para avanzar en estas competencias para regular la inteligencia artificial. Países muy diversos, emergentes, avanzados, India, Holanda, Brasil, África, y en México estamos orgullosos de colaborar con la Agencia Nacional de Inteligencia Artificial, trabajando con la Senadora Lagunes y con María Elena Estavillo, para tener esa información que es tan importante, de en dónde se encuentran los países. Además, en responder la pregunta fundamental de qué tipo de instituciones necesitamos para gobernar la inteligencia artificial, para asegurar la confiabilidad, la rendición de cuentas, la seguridad.

En ello estamos convencidos en que la experiencia de los reguladores es fundamental, es necesario dotar a las instituciones de las atribuciones necesarias para abordar este tema. Debemos, por supuesto, invertir en las competencias, y quién mejor que los que conocen el mercado de telecomunicaciones, como el IFT, justamente para aportar en este objetivo global.

En Europa, por ejemplo, trabajamos con la autoridad de competencia en materia de cuestiones digitales y de infraestructura digital, para identificar las mejores prácticas una vez que las actas de inteligencia artificial europea sean implementadas.

Por supuesto, avanzar en la competencia nacional es el primer paso, pero la discusión es global, porque sabemos que a nivel internacional el modelo de negocios es altamente concentrado. Entre 2013 y 2022 el 80% de la inversión mundial privada en inteligencia artificial se hizo en Estados Unidos, en China, Unión

Europea y Reino Unido; por lo tanto, existe un enorme desequilibrio geográfico de concentración de mercados internacional, y por ello el diálogo a nivel internacional también es fundamental.

En la UNESCO estamos complacidos que Estados Unidos regresó, y entonces somos la organización más universal en la materia y podemos hacer una contribución importante. Pretendemos trabajar con el sector privado, con la sociedad civil y con la academia. En nuestra implementación de la recomendación establecimos el Consejo de Negocios para la Ética de la AI, presidida por Microsoft y Telefónica, y lanzaremos un observatorio con el Alan Turing Institute.

También, para aprender juntos se requieren plataformas de diálogo regionales y globales, y estamos orgullosos de que la primera plataforma de diálogo se estableció en América Latina y El Caribe, en Chile. Agradezco a la ministra Echévarri, porque trajo a 23 países de la región para intercambiar, para aprender juntos, para avanzar esta agenda.

En este mismo sentido, los espero en el Foro Global de la Ética de la Inteligencia Artificial en febrero, el próximo 5 y 6 de febrero en Eslovenia. Hay mucho que aprender juntos, hay mucho que avanzar juntos, estoy segura de que la experiencia, el cariño y el compromiso de todos ustedes y del IFT, para avanzar en una inteligencia artificial ética, nos llevará a buen puerto.

Cuenten con la UNESCO.

**Paola Cicero Arenas:** Muchísimas gracias a Gabriela, por darnos en este primer comentario introductorio las coordenadas de esta discusión, y tan buenas noticias sobre las iniciativas que está trabajando UNESCO y, por supuesto, del Foro Global del próximo año, que ya está a la vuelta de la esquina.

Quisiera empezar con el profesor Ezrachi. Cuando hablamos de la economía digital y de las *Big Tech* en particular, solemos pensar inmediatamente en innovación, ya nos hablaba Gabriela de varias de estas cosas, tendemos a pensar que la inversión en investigación y desarrollo de la que nos hablaba que realizan estas grandes empresas de tecnología, sin duda es uno de los motores de crecimiento de las economías más avanzadas y, por supuesto, fuente de bienestar.

Con eso en mente, también solemos pensar que una mala regulación o una inoportuna política de competencia, podrían coartar esa innovación en perjuicio de todos. Sin embargo, también vemos que esa misma innovación tecnológica en ocasiones nos puede jugar en contra, como este fenómeno que el profesor Ezrachi llama "innovación tóxica" de los *tech barons*, de los barones de la tecnología como describe en su libro "*How Big Tech Barons Smash Innovation*". Justamente, a

la luz de este tipo de problemas, como nos decía Gabriela, ya no nos hacemos tanto la pregunta de si regular o no, sino más bien cómo, quién y cuándo.

También el profesor Ezrachi ha investigado sobre otros riesgos, como la colusión de los algoritmos en precios, que permiten, por ejemplo, a las empresas monitorear los precios de sus rivales, de sus competidores y, en consecuencia, ajustar los propios casi de manera inmediata, automática, en tiempo real.

Dado esto quisiera yo saber, profesor Ezrachi, ¿cuál es su opinión sobre la regulación de los sistemas de inteligencia artificial? ¿Son parte del mismo problema de las plataformas digitales, los están exacerbando? ¿Serán suficientes las herramientas *antitrust* tradicionales para enfrentar estos retos? Y, si la *Digital Markets Act*, la *Digital Service Act* y *Data Act* serán suficientes para resolver el problema, si es que existe alguno en su opinión.

Adelante, por favor.

- Ariel Ezrachi<sup>29</sup>, Profesor, Universidad de Oxford



<sup>29</sup>Catedrático de Slaughter and May de Derecho de la Competencia en la Universidad de Oxford y Director del Centro de Derecho y Política de la Competencia de la Universidad de Oxford. Es coeditor jefe del *Journal of Antitrust Enforcement* (OUP) y autor y coautor de numerosos libros, entre ellos: *How Big-Tech Barons Smash*



*\*\*Nota. Intervención en inglés, sin embargo, en estas memorias se presenta en español la traducción simultánea\*\**

Hola a todas y a todos.

Es un placer acompañarles, muchas gracias por invitarme.

Cuando vemos el tema de innovación y cómo las plataformas pueden afectarla, nuestro enfoque fue entender maneras en que los ecosistemas controlados por entidades muy poderosas pueden distorsionar el proceso de competencia. Esto se puede hacer mediante la influencia de la oferta y la demanda de la innovación, así como influenciando las trayectorias de innovación.

Por supuesto, lo que nos interesó, si entendí bien la pregunta, es considerar cómo esto puede afectar la inteligencia artificial. Lo que destaca de nuestra discusión original es que no es una respuesta sencilla, porque la pregunta es compleja y la respuesta tiene muchos matices. En otras palabras, lo que vemos es que los *tech barons* y las plataformas de innovación nos ofrecen muchas innovaciones positivas. El problema es que, en paralelo, a todos los beneficios que obtenemos de las *Big Tech*, tienen ciertas distorsiones de innovación que tenemos que tomar en cuenta.

Una de ellas es el hecho de que la innovación no es impulsada por nuestra demanda, aunque en teoría debería de ser así. Sin embargo, la realidad es un poco más compleja, puesto que hay mercados de múltiples lados. La innovación de hecho es impulsada por otros jugadores en el mercado, por lo tanto, la innovación sirve o cumple a sus necesidades, en vez de las nuestras. No se puede asumir que toda la innovación nos beneficiará y que cualquier inversión necesariamente se hace en favor del consumidor o de los ciudadanos del mundo.

El otro elemento es que estas empresas cuando fomentan la innovación, solamente la fomentan al punto de promover sus intereses comerciales. En otras palabras, promoverán la innovación que complemente sus modelos de negocios y que pueda encajar en sus ecosistemas. Pero si lo que uno ofrece es disrupción, de ser posible van a tratar de sofocarlo dentro del ecosistema, y en la medida de que puedan influenciar las trayectorias de la innovación lo harán, es decir, van a tratar de limitar el financiamiento que puedas obtener y limitar las oportunidades para alcanzar escala. A esto me refiero cuando hablamos de innovación en general.

Ahora pasemos a reflexionar un poco sobre el tema de inteligencia artificial. La inteligencia artificial nos ofrece oportunidades significativas. Tenemos una ola muy valiosa de innovación que reta los límites de lo que es posible. Las preocupaciones

---

Innovation (HarperCollins 2022), Competition Overdose (Harper Collins 2020), Virtual Competition (Harvard, 2016) y EU Competition Law - An Analytical Guide to the Leading Cases (Hart, 7ª ed, 2021).



al respecto se pueden separar, posiblemente, en dos elementos que van interrelacionados. Una de estas inquietudes tiene que ver con la sociedad, porque lo que tenemos son formas de inteligencia que están desapegadas de la intervención humana, y esto puede tener un impacto muy importante en nuestra sociedad, en nuestro discurso público, en la toma de decisiones, en la manera en que operan las democracias, la manera en que operan los gobiernos. Esta es una inquietud.

La siguiente inquietud va con el tema de la competencia. Esto tiene que ver con el poder de las empresas corporativas, las dinámicas de la industria de IA y cómo ha evolucionado. Cuando vemos las trayectorias de la innovación podemos distinguir una historia muy matizada, por un lado, no cabe duda de que hay mayor inversión en innovación y mayores oportunidades, tenemos plataformas grandes que compiten entre sí, con diferentes jugadores tanto en Oriente como en Occidente. Entonces, esto es algo que podemos tomar en cuenta.

La IA generativa es el tipo de innovación que captura la mayor parte de la imaginación de la gente con la que hablamos, porque ese tipo de IA puede apoyarnos en el tema de generar contenido, sea creación de imágenes digitales y videos, incluso para la escritura o redacción. Esto es parte de lo positivo, es decir, hay datos que ahora cada vez están más disponibles, y tenemos IA que te puede permitir usar menos datos, porque puedes generar algunos de los datos a través de la misma máquina. Eso implica que, si anteriormente las empresas que eran dueños de los datos tenían una ventaja, ahora se puede argumentar: "Ok, la IA va a permitir a otros competir".

También ahora uno puede acceder a la IA mediante la nube, incluso aunque uno no pueda desarrollar la IA en sí, y muy pocas empresas lo pueden hacer. Uno puede usar herramientas de IA a través de la nube, esto ha creado muchas inversiones en *startups* de IA. De hecho, hay muchas empresas que ya han entrado en el mercado para poder hacer más cosas por menos, y nosotros como usuarios nos vamos a beneficiar de productos y servicios más baratos.

Este es el aspecto positivo en esta historia matizada, cuando uno dice: "A ver, ¿cómo es que la IA tiene impacto en el poder?". Bueno, podemos ver cómo la IA puede reducir ciertas barreras y hacer que la tecnología esté disponible a través de terceros o a través de la nube. Cuando vemos toda la industria y cómo va reaccionando, pareciera ser un tanto competitiva, pero esta es una manera muy simple de ver la industria.

Ahora, si cambiamos de ángulo y consideramos cómo es que se ve realmente esta ola de innovación, cuando la vemos a través de un ojo más crítico, podemos identificar un claro problema de concentración en el poder de mercado. Lo que

dije anteriormente sí es cierto, pero en paralelo hay que entender que los sistemas IA, incluso cuando se describen a sí mismos como sistemas abiertos, lo único que hacen es básicamente permitir a alguien más se conecte al sistema y obtenga servicios analíticos.

Aunque uno oye el término *open source* muy a menudo, este término no tiene nada que ver con IA. Es un término que se usó para tecnologías más viejas cuando realmente podías obtener el código fuente. Cuando la IA está abierta para el uso de un tercero es más bien como si tuviera una unidad de energía: eres dueño de esta unidad, puedes controlar todo lo que ocurra con dicha unidad, puedes controlar lo que entra, lo que sale, pero sólo permites a alguien más conectarse a esta planta de luz o unidad de energía y obtener parte de la salida.

Así es como funciona el *open source* o el código abierto en un ambiente IA. Lo que realmente ocurre es que estas unidades de energía, si bien permiten que otros se conecten, están controladas por los *tech barons*, que ya conocemos, y están gobernadas por diferentes dinámicas en favor del poder del mercado. Entonces, de muchas maneras, la IA podría aumentar el poder de estas empresas, porque estos sistemas IA requieren de recursos de computación que van mucho más allá de lo que imaginamos, requieren de datos para desarrollarlos, requieren de intervención humana para monitorearlos, es decir, para monitorear la manera en que el sistema va aprendiendo, para asegurarse de que pueda ofrecer salida que es necesaria.

Entonces, las barreras de entrada son muy altas, hay costos fijos muy altos, hay temas o problemas con los datos, también hay temas de capital humano, lo cual lo hace muy lucrativo, es decir, tratar de capturar a gente que pueda desarrollar estos sistemas.

Junto a todos los beneficios que ya tenemos, lo que tenemos son sistemas que en muchas maneras afianzaron su poder y lo usan para apoyar sus trayectorias de innovación y sus modelos de negocios. Siguen siendo quienes controlan la entrada, quienes pueden determinar cómo es que estas máquinas van a operar. No hay transparencia, no hay intercambio de datos de entrenamiento en muchos de los casos, no comparten el código, por lo cual no es tan *open source*.

Si tratamos de volver al tema con el que comenzamos y nos preguntamos: ¿qué significa el camino de la innovación? También vemos que el panorama es siempre complejo, por un lado, ciertamente podemos celebrar la idea de que tenemos tecnologías nuevas que pueden servir, pero no hay que comerse el cuento del *marketing* inteligente, de que estos sistemas son abiertos para todas o todos, no vayamos a creer que estos sistemas operan en un ambiente competitivo.



En estos sistemas, si bien hay competencia entre los ecosistemas, básicamente rodean ecosistemas existentes y están envolviéndolos con su poder, y lo que hacen es ofrecer un beneficio a terceros; sin embargo, la innovación dentro de estos ecosistemas, dentro de la IA, es el privilegio de quienes lo desarrollaron y, por lo tanto, en cuanto a nosotros como sociedad en control, quizás podríamos estar en menor control de lo que muchos quisieran hacernos creer.

Si regresamos a nuestras dos inquietudes iniciales, ¿cómo es que esto afecta a la sociedad? Esto significa que aún tenemos un problema con algunos participantes poderosos que pueden dictar la manera en que la IA realmente será lanzada al mercado, pueden dictar los tipos de mensajes, controlan los *input* o las entradas, y controlan el secreto de la caja negra. ¿Cómo esto tiene que ver con el poder? Yo argumentaría que, si bien hay señales de competencia entre estos ecosistemas, cada uno de ellos apalanca su poder.

Por lo tanto, aún estamos en una posición del mercado en el cual tenemos poder de mercado que está impulsando la innovación, el problema con esto es que dicha innovación no siempre va a estar al servicio de las necesidades y los deseos de la sociedad o de los consumidores.

Hay una regulación en Europa que se puede usar para abordar esta cuestión, pero hasta un punto limitado. Tenemos la ley de IA, que aún está en desarrollo, y abordará otras inquietudes que tenemos en cuanto a la sociedad, en cuanto a los *deepfakes*, en cuanto a la verdad y en cuanto al temor que tenemos. Las herramientas generativas, por ejemplo, podrían reducir la confianza de los individuos en la sociedad, la confianza en el gobierno, la posibilidad de confiar en cualquier cosa que leas en línea, porque nunca vas a saber quién lo produjo en realidad. Entonces, tenemos eso, por un lado.

Por otro lado, tenemos la *DMA* y la *DSA*, que ciertamente nos puede ayudar con algunos aspectos de los datos y de poder. Sin embargo, todas estas regulaciones deberán esperar a ver exactamente cómo se implementan y si para el momento, en que su capacidad se pueda usar, en práctica, los mercados no estarán tan afianzados. De tal manera en que simplemente vamos a afrontar una nueva realidad en la cual tengamos *tech barons* muy similares a los que tenemos actualmente, pero con mayor poder.

Y creo que con esto concluyo, muchas gracias.

**Paola Cicero Arenas:** Gracias, profesor Ezrachi, por sus comentarios tan importantes.

Como lo mencionaba hace un momento el profesor Ezrachi, hay dos elementos muy claros que nos ha identificado: primero, que la innovación parece estar sirviendo mayoritariamente a los intereses comerciales de estos *gatekeepers* en



9º Foro internacional  
RETOS de la  
**COMPETENCIA**  
en el ENTORNO DIGITAL  
2023



lugar de al público en general, de los usuarios; y por otro lado, pareciera que los modelos de negocio que proliferan o que se impulsan, son solamente aquellos que caben en este ecosistema, que permite beneficiar a los intereses comerciales, esto nos lleva a pensar que, hay preocupaciones serias en términos de competencia y del poder de mercado, y de otro tipo, que algunas de estas empresas generan.

Entonces, dado esto creo que hay un entendimiento general respecto a que hay un problema en el modelo de negocio actualmente utilizado por múltiples plataformas y empresas de la economía digital, como lo describe, por ejemplo, Shoshana Zuboff en su libro "Capitalismo de vigilancia", *Surveillance capitalism*, donde justamente describe todo este proceso de cómo se monetizan los datos, qué hacen los datos para crear información y donde los datos son gratuitos, la persona es la mercancía, básicamente.

Dados todos estos elementos tan complejos, como decía el profesor Ezrachi, quisiera preguntarle a María Elena Estavillo su visión sobre esto, como economista y experta en el tema, cómo se ve esto en términos de un problema de competencia y cómo se debiera abordar, qué le toca a la política de competencia, qué le toca a la parte de regulación en la era de inteligencia artificial y, básicamente, qué debemos hacer los reguladores y las autoridades en esta materia.



9º Foro internacional  
RETOS de la  
**COMPETENCIA**  
en el ENTORNO DIGITAL  
2023

- **María Elena Estavillo Flores<sup>30</sup>**, Directora General de Centro i



Encantada.

Buenos días, buenas tardes a todos, y muchas gracias por la invitación. A todos y todas, es un gusto estar de nuevo en el IFT como invitada, además en este evento tan relevante sobre retos de competencia.

Me gustaría abordar algunos de los temas, ir enfocándonos en lo que está generando toda esta economía de datos con las enormes capacidades que tiene

<sup>30</sup> Ex Comisionada del Instituto Federal de Telecomunicaciones de México. Economista por el Tecnológico de Monterrey, maestra en Economía Matemática y doctora en Economía por la Universidad de París, con certificado del MIT en Gestión y Liderazgo. Es experta en el ecosistema digital y tecnológico, regulación, competencia y género. Fundadora y directora general del Centro-i para la Sociedad del Futuro. Fellow de Advanced Leadership Initiative de Harvard 2023. Integrante del grupo de expertos de ONU mujeres CSW67 y del grupo Women 4Ethical AI de la UNESCO. Ex Presidenta y cofundadora de Conectadas. Consejera en la Escuela de Ciencias Sociales y Gobierno del Tecnológico de Monterrey y el Foro Internacional de Mujeres, IWF, así como del grupo de expertos independientes C26+ Economía Digital impulsado por US-Mexico Foundation. Columnista, conferencista y autora. Ha sido consejera editorial de negocios en el periódico Reforma. Recibió el reconocimiento Champion de los premios WSIS de la Unión Internacional de Telecomunicaciones en la categoría de las dimensiones éticas de la sociedad de la información en nombre de Conectadas en 2020 y la nominación del Centro-i en 2023. Nominada 5G Trailblazer por Ericsson. Gender Trendsetter 2022-2023 de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información de la UIT. Premio MujerTec 2022. Una de las "100 Women in Antitrust" de Global Competition Review y "Mujeres más Poderosas" de Forbes México, 102 Mujeres Líderes de El Universal, 20 Mujeres que están cambiando la Industria de la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión.

la inteligencia artificial para procesar y para usar estos datos, porque tiene un impacto importantísimo en cómo se están comportando los mercados y dónde se están dando algunos de los fenómenos que interesan a la competencia.

Uno, yo diría que de entrada es la concentración, la concentración es un concepto fundamental para la competencia. Siempre implica un riesgo, es algo que hay que estar vigilando; y aquí, por las características de estos mercados digitales y el funcionamiento de la inteligencia artificial, se están reforzando los incentivos para enormes concentraciones de datos, de mercados, de capacidad de cómputo, de concentración de clientes y de alcances geográficos.

Yo creo que este es un primer punto en el que estamos viendo algunos focos rojos, porque este es un mercado muy concentrado. Yo diría también un gran foco que tiene que ver en cómo se utilizan estos datos, estas enormes cantidades de datos, dándoles utilidad a través de la inteligencia artificial, que es algo con lo que no contábamos hace algunos años, para estar incidiendo de una manera muy acusada sobre el comportamiento de los consumidores.

Los datos con los que cuentan ahora las grandes plataformas, e inclusive muchos otros actores, pero fundamentalmente en uso por las grandes plataformas tecnológicas, las de comercio electrónico, se están usando para entender mejor los intereses de los consumidores, pero no sólo eso, sino su motivación, su comportamiento y sus vulnerabilidades. Este perfilamiento está resultando un fenómeno que no teníamos antes por las enormes capacidades de cómputo y la inteligencia de mercados que se extrae de estos datos.

Aquí me parece que se están dando como una convergencia, digamos, de preocupaciones del lado de la competencia y del lado de la protección del consumidor. En algunos países estas facultades se le confieren a la misma autoridad, en México las tenemos separadas, pero eso no quiere decir que la aplicación de las leyes de competencia no vea por el consumidor, al contrario, uno de sus objetivos principales es el bienestar de los consumidores.

Muchas veces nos enfocamos en la parte de la eficiencia de los mercados, pero es que una cosa va con la otra, y en la ley mexicana es clarísima la intención de poner por delante el bienestar de los consumidores.

Creo que aquí tenemos un motivador muy fuerte para enfocar las herramientas de competencia hacia esta protección del bienestar de los consumidores, porque cuando se utilizan con tanto énfasis los datos para perfilar e incidir en las decisiones de los consumidores, entonces podemos tener que la competencia no se da tanto por ofrecer los mejores bienes y productos, y ponerlos a disposición de los consumidores, sino por un uso estratégico de estos datos para influir y llevar a los

consumidores a hacer ciertas elecciones, y no siempre de manera consciente y voluntaria.

Esto me parece que es un aspecto muy importante que tenemos que tomar en cuenta, no es que se esté poniendo, digamos, abiertamente de una manera transparente esta información, para que los y las consumidoras puedan hacer estas elecciones, sino que el perfilamiento y el uso estratégicos de los datos puede llevar, de hecho lo hace en las estrategias que se dan sobre las plataformas digitales, para estar influyendo en las emociones, en el comportamiento, en las preferencias, en las decisiones de los consumidores y para llevarlos a ciertos consumos.

Cuando, por un lado, si no todas las empresas tienen el mismo acceso a esta información, la misma capacidad de usar estos datos, ahí se está dañando la competencia en cuanto a que no se está dando un piso parejo para usar estos datos. Además, hay un abuso en el uso de estos datos, porque están interfiriendo con la libre elección de los consumidores.

Yo veo ahí indicadores de cómo saber, cómo notar que se requiere la intervención de las autoridades de competencia, es muy claro cuando hay una afectación a esta libertad de elección del consumidor, lo que se conoce como el *consumer choice*, y esto no tiene que ver solamente con asegurar que existan opciones y variedad a disponibilidad de los consumidores.

En esta era de inteligencia artificial creo que el concepto más fuerte tiene que ver con la agencia de las personas, quiere decir que las elecciones de consumo sean verdaderamente libres y que respondan a las preferencias, a los intereses y a las necesidades de esa o ese consumidor. La manipulación que se puede dar a través del uso de inteligencia artificial está rompiendo con esa libre elección, y aquí hay un espacio muy importante del cuidado que deben poner las autoridades de competencia para regresar esta agencia a las personas, a los consumidores.

A lo mejor no hay mucha consciencia de la facilidad con la que nos puede llevar este uso estratégico de los datos, de la información, a manipular nuestras decisiones, porque siempre somos personas racionales, sabemos qué es lo que queremos y sabemos cómo funciona el internet y buscamos lo que nos interesa. Pero la verdad es que no es nada difícil explotar nuestras vulnerabilidades, generar emociones, llevarnos por ciertas rutas para encontrar cierta información y ciertos patrones, que aprovechan miedos, emociones, curiosidad, todo eso influye en las decisiones.

También, otro punto que me parece importante en cuanto a dónde es importante la supervisión, la intervención de la teoría de competencia, es en esta capacidad de extraer información de las personas por un desbalance en el poder de estos



ecosistemas digitales frente a los consumidores, y que tiene que ver con esta capacidad de usar la inteligencia artificial.

Tenemos pocos minutos, en esto me podría extender mucho, pero quiero terminar con dos puntos. Uno, que es importante para tener una intervención adecuada, actualizar nuestros conceptos de mercado ahora a sistemas de mercado, estos son sistemas que representan modelos de negocio complejos, y ya no se trata de este concepto tradicional, donde tenemos un grupo homogéneo de productores que ofrece un servicio más o menos homogéneo a otro grupo homogéneo de consumidores.

Estos son sistemas muy complejos donde intervienen muchos oferentes de bienes y servicios distintos, donde se intercambia dinero, pero también se intercambia datos, se intercambia atención, se intercambia tráfico, y hay que comprenderlos en su totalidad para poder hacer las intervenciones, ya sea ex post o ex ante, de la manera más adecuada.

El último punto es replantear el rol de la autoridad, porque yo sigo escuchando esta pregunta de hasta dónde llega la autoridad de competencia, hasta dónde llega el regulador, hasta dónde llega la autoridad de protección de datos. Yo creo que las preguntas que nos tenemos que hacer ahora son otras, no es hasta dónde actuar, porque quiere decir seguir teniendo límites, sino cómo construir esos mecanismos de colaboración.

En estos temas, en el tema particular de cómo está afectando el uso de la inteligencia artificial para incidir en las decisiones de los consumidores, requerimos colaboración de autoridades de competencia, de autoridades de privacidad y de autoridades de protección del consumidor. En México en estos temas, del lado del IFT, competencia va con regulación y quizá por eso lo estoy englobando, pero necesitamos esa colaboración.

Gracias.

**Paola Cicero Arenas:** Muchas gracias, María Elena.

Quisiera retomar y enfatizar tres puntos que señalabas. Primero, desde luego esto último que dices, la colaboración. Segundo, la transparencia en el uso de estos sistemas de inteligencia artificial y su impacto en la libre elección, en esto que tú llamabas, en la agencia de las personas. Y tercero, el bienestar de los consumidores, que es lo que debemos de tener mucho muy presente, que está ligado me parece naturalmente a la privacidad hablando de datos.

A pesar de que ya hay, como nos señalaba hace un momento el profesor Ezrachi, sistemas de inteligencia artificial que usan menos cantidad de datos, la realidad es

que siguen siendo una pieza clave en la economía digital y pues también son un elemento esencial del derecho a la privacidad.

Las principales empresas de tecnología pueden usar los datos personales, como nos describía María Elena, en este perfilamiento, y a través de la inteligencia artificial manipular las preferencias. Para hacerlo todavía más dramático, esto ocurre no solamente con los adultos, sino también con los niños, con los menores de edad, para engancharlos y que su información sea pública, a través de opciones predeterminadas, por ejemplo, en algunas plataformas de redes sociales, lo que ha dado, por ejemplo, lugar, a una reciente demanda de California, Nueva York y otros, un grupo de 30 estados en Estados Unidos en contra de Meta, precisamente por sus prácticas de perfilamiento en Instagram y Facebook.

Entonces, todos estos elementos me llevan naturalmente a la Comisionada Román, al INAI en México. Quisiera saber tu opinión, comisionada, sobre en qué medida la regulación y protección sobre datos personales podrían evitar este tipo de prácticas, y cómo la política de competencia y la protección de datos personales en esta colaboración que enfatizaba María Elena, tendrían que trabajar en la era de la inteligencia artificial. En su caso, qué deberíamos de modificar en la legislación de México sobre datos personales, para actualizarnos y estar, digamos, mejor preparados para enfrentar estos retos.



- Josefina Román Vergara<sup>31</sup>, Comisionada del INAI



Gracias, Pao.

Muy buenos días a todas y todos, gracias por estar con nosotros.

No puedo dejar de saludar con mucho gusto y cariño a la Senadora, por supuesto, Ale Lagunes y a cada uno de los participantes en esta mesa, a Gabriela Ramos, a María Elena Estavillo y Ariel.

Es muy poco tiempo, entonces yo quisiera hacer como una breve fotografía. Desde el INAI hemos estado trabajando en materia de protección de datos personales en

<sup>31</sup> Es Licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma del Estado de México, Maestra en Derecho Corporativo por la Universidad Anáhuac y Doctora en Derecho por el Centro de Estudios de Posgrado en Derecho. En el servicio público ha ocupado diversos cargos de dirección en distintas áreas del Gobierno del Estado de México y a nivel federal, por concurso, en el Servicio de Administración Tributaria. Fue nombrada Comisionada Presidenta del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios. Fue la Primera Coordinadora de Organismos Garantes de las Entidades Federativas del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. Ocupó el cargo de Primera Secretaria Técnica de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios. Ha sido docente por muchos años en distintas instituciones tanto públicas como privadas y actualmente continúa como catedrática en la Facultad de Derecho de la división de posgrado de la Universidad Nacional Autónoma de México. Recibió por parte del Senado de la República el nombramiento de Comisionada del INAI para el periodo 2019 - 2026, donde encabeza las Comisiones Permanentes de Datos Personales y de Gestión Documental y Archivos.



el ámbito de particulares, ustedes saben que la legislación mexicana a diferencia a las instituciones públicas que denominamos sujetos obligados, más de 8,200 entre federales, estatales y municipales, y en el ámbito de particulares tenemos una Ley Federal de Protección de Datos en Posesión de Particulares, que data desde 2010.

Evidentemente, requiere de actualización. Esta legislación que en su tiempo fue bastante buena, hoy no dice nada de las nuevas tecnologías de la información y comunicación, no dice nada de inteligencia artificial, tampoco refiere nada, por ejemplo, de neurodatos, que también me parece que es el tema que sigue a la inteligencia artificial. Hay otra serie de aspectos que están contenidos, para efectos de la ley general, como es el aviso a los mismos titulares de datos personales y al Instituto Nacional, al INAI, cuando hay una eventual vulneración a las bases de datos, las evaluaciones de impacto, por ejemplo, para identificar y trazar una ruta de qué se va a hacer en eventuales riesgos.

Tenemos muy claramente identificados cuáles son estos aspectos que se deben de actualizar en la Ley Federal de Protección de Datos Personales. Me parece que tendrá que ser un ejercicio, como lo fue en su momento la Ley General de Transparencia, la verdad es que fue un ejemplo de parlamento abierto.

En el caso de la ley federal, nosotros como INAI la hemos llevado, por ejemplo, hemos estado en la UNAM hablando de la actualización de esta ley, creo que nos han opinado especialistas en la materia, académicos, estudiantes, sociedad civil. Adicionalmente, me parece que al ejercicio que ya hemos venido haciendo, a los tópicos que tenemos perfectamente identificados, hace falta también incluir aquellas prácticas exitosas internacionales que ya tenemos también avanzadas.

Sabemos que en términos generales la Unión Europea tiene algún avance, pero creo que todavía hay mucho por analizar, por reflexionar y por determinar.

Yo me quedaría con los temas de, a ver, primero, ya no hay duda en que sí se debe legislar, porque hasta hace rato todavía se discutía que si se debía o no se debía legislar. Sin duda sí se debe de legislar.

¿Qué tenemos que legislar? Yo lo que diría desde una perspectiva de derechos humanos. Poniendo en el centro de toda legislación, normatividad, lineamientos, formatos, a la persona en su dignidad, y por eso la idea que sea con la perspectiva de derechos humanos.

Prácticamente, lo que venimos diciendo en todo el país desde el INAI es que la Constitución no otorga los derechos fundamentales, pero sí los reconoce. En México tenemos reconocido el derecho humano a la privacidad y a la protección de los datos personales, pero sólo el derecho humano a la privacidad y a la protección de los datos personales no basta para tener completamente regulado

lo que es la inteligencia artificial. Inteligencia artificial cruza o toca transversalmente a muchas instituciones públicas, pero también en muchas facetas de las personas.

Por ello, ¿cuál sería mi conclusión? Mi conclusión sería que definitivamente hay que actualizar la Ley Federal de Protección de Datos. Hoy tenemos en el Congreso del Estado una Ley de Ciberseguridad y tenemos diferentes instituciones que hay que trabajar de manera coordinada y colaborativa en este tema. Evidentemente, está el IFT, de hecho, el INAI y el IFT tenemos un convenio de colaboración, y en específico el que más hemos trabajado es precisamente el convenio en materia de protección de datos personales. También está COFECE, y la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Me parece que cuando hablemos de política pública nacional, tendrá que ser transversal e incluyente, con sociedad civil y academia, y tendrá que sumar los esfuerzos de todas estas instituciones públicas sin dejar de lado sociedad civil.

En este ámbito yo quisiera también señalar que apenas el lunes de esta semana en la Facultad de Derecho de la UNAM, presentamos lo que denominamos desde el Sistema Nacional de Transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, una carta de los derechos de la persona en el entorno digital, que es un código de buenas prácticas. Hay varios códigos, varias cartas de los derechos digitales, está la española y la iberoamericana.

¿Por qué diferencio la carta mexicana? La carta mexicana, a diferencia de las dos que les refiero, que son bastante buenas, agregamos capítulos innovadores y me parece que no son vinculantes, evidentemente es una carta no vinculante, pero creo que sí es un gran referente no sólo para efecto de legislación, sino a nivel regional.

Agregamos un capítulo de protección de datos personales en grupos de situación de vulnerabilidad, todos los que podamos sumar ahí. Agregamos un capítulo por primera vez de neuro-derechos, incluso en la presentación estuvo el doctor Rafael Yuste, que es el científico que mayormente ha trabajado este tema de neuro-datos en el mundo y ya lleva años inclusive con su fundación. De manera especial, agregamos un capítulo que denominamos "Ética en la Inteligencia Artificial". Me parece destacado que en México estemos siendo referente.

¿Y por qué digo a nivel regional? Hoy México preside la Red Iberoamericana de Protección de Datos Personales, sólo en la Red Iberoamericana de Protección de Datos Personales, en la última sesión que tuvimos hicimos varios grupos de trabajo, y les quiero platicar acerca de un ejemplo muy interesante de inteligencia artificial generativa, como es el ChatGPT.

Este chat, seguramente ustedes saben, en la Unión Europea, Italia empezó una investigación, pero lo empezó como la autoridad de privacidad de Italia, no como Unión Europea. Ya después, evidentemente, se organizaron y están en este proceso. En América Latina lo hicimos diferente, México propuso a través del INAI que revisáramos que cumpliera la legislación de datos en los países latinoamericanos.

De manera coordinada enviamos a la empresa los requerimientos de información para identificar qué datos recaba, cuánto tiempo los va a tener, cuál va a ser la finalidad, en qué momento se van a cancelar, a terminar, qué pasa con menores. A la fecha el chat no dice nada acerca de los datos personales que se recaban de menores y del acceso que tienen, a eso súmale convenciones internacionales en esta materia.

Me parece que es importante.

Con esto yo quisiera concluir que el tema de inteligencia artificial y más si lo relaciono en este caso con competencia, en México, por ejemplo, cruza también con el Tratado de Libre Comercio. Ustedes saben que, en el Tratado de Libre Comercio, en el capítulo 19, cita un artículo que dice que para el flujo de datos transfronterizos puedes utilizar el sistema transfronterizo de datos personales de APEC, es decir, Asia-Pacífico.

Entonces, estamos trabajando ese sistema de flujo de datos transfronterizo, pero en otros países del mundo se están trabajando cláusulas contractuales modelo para hacer este flujo de datos transfronterizo. También les comparto que México está trabajando con la Unión Europea para atender la homologación del convenio 108 plus, tenemos el 108 desde noviembre del 2018, pero estamos trabajando el 108 plus.

Con todo esto ya termino. Concluiría: el tema de inteligencia artificial tiene que ver mayormente con datos personales, porque toda inteligencia artificial funciona con datos personales; el problema o la parte negativa es el sesgo que pudieran tener algunos algoritmos, algoritmos que hacen las personas.

Solamente en este tema, Ana Brian en el informe que presentó, es la relatora especial de privacidad en la ONU, decía un tema muy interesante, debemos exigir dos principios, entre muchas cosas. Esto es un súper resumen: el principio de transparencia, cuando tú interactúas con inteligencia artificial tienes que saber, y tienes que saber quién lo hace y elementos básicos; además, el principio de explicabilidad, porque si no sé cómo hiciste el algoritmo, qué sesgos puede tener, todos estos datos de finalidad, cumples o no cumples con los principios, deberes, obligaciones de la legislación de cada materia, pues difícilmente estaremos ahora sí que abarcando todo el tema.



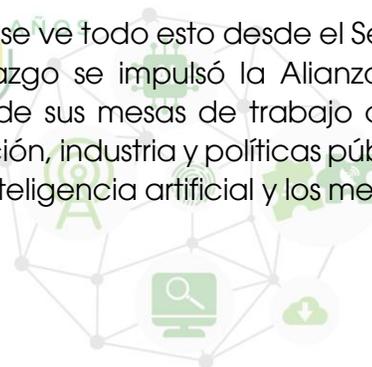
Finalmente, creo que este tema tiene que ver a nivel regional, hay redes de protección de datos regionales, está la iberoamericana, la africana, la de Asia-Pacífico, que tiene grupos específicos en materia de inteligencia artificial para emitir resoluciones. De manera global, está la asamblea global de la privacidad, reúne más de 140 autoridades de privacidad de todo el mundo y en la última que se realizó en octubre de este año se emitieron dos resoluciones en esta materia, uno de inteligencia artificial relacionada con el empleo y otra muy importante, que fue precisamente de sistemas de inteligencia artificial generativa.

Me parece que es un tema que tendrá que ser regional y al final global.

**Paola Cicero Arenas:** Muchísimas gracias, Comisionada Román.

Has puesto el énfasis en varios elementos que pocas veces se mencionan. Quisiera destacar tres antes, para darle paso a la intervención de la Senadora Lagunes: primero, una política pública nacional, además del componente global que señalabas; la necesaria actualización de la ley, en particular de la Ley Federal de Datos Personales, pero entre quizá muchas otras; y el Tratado de Libre Comercio México-Estados Unidos. Tres elementos que guardan relación estrecha con el Poder legislativo y en particular con el Senado.

¿Cómo se ve todo esto desde el Senado, Senadora Lagunes? Recientemente bajo tu liderazgo se impulsó la Alianza Nacional de Inteligencia Artificial, ANIA, que dentro de sus mesas de trabajo contempla precisamente el tema de datos, de innovación, industria y políticas públicas. ¿Qué vislumbres en términos de legislación sobre inteligencia artificial y los mercados en los que claramente está involucrada?



- Alejandra Lagunes Soto Ruiz<sup>32</sup>, Senadora



Muchas gracias, Pao.

Es un honor de verdad estar aquí, quiero agradecerle al Comisionado Presidente, a los Comisionados. A ti, Paola, por este espacio. Qué honor también poder compartir este panel con gente que de verdad admiro y respeto muchísimo.

<sup>32</sup> Es comunicóloga por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey. Fue nombrada Coordinadora Nacional de Estrategia Digital en el 2012, en donde fue responsable de la creación y difusión de la Estrategia Digital Nacional de la Presidencia de México. Tiene más de 13 años de experiencia en empresas de tecnología como Yahoo, Microsoft, Google y Televisa. Es experta en comunicación, política pública digital, política pública. Desarrolló e implementó la campaña digital para la gubernatura del Estado de México en 2011, la campaña presidencial de 2012 y la campaña presidencial de 2018. Actualmente es Senadora de la República por el Partido Verde Ecologista de México.

En el Senado de la República es Secretaria de la Mesa Directiva y de la Comisión de Ciencia y Tecnología, también es integrante de la Comisión de Medio Ambiente, de Salud, Defensa de los Consumidores, Relaciones Exteriores América del Norte y Organismos Internacionales, además forma parte del Grupo de Trabajo para el fortalecimiento del Parlamento Abierto en el Senado de la República. También, es Miembro del Consejo Asesor de la Alianza Nacional de Inteligencia Artificial ANIA, cuyo objetivo es trabajar de forma multidisciplinaria y transversal para aprovechar las oportunidades, mitigar los riesgos y garantizar que la Inteligencia Artificial se desarrolle y despliegue de forma ética y responsable. El mundo de la Ciencia y la Tecnología siempre ha formado parte de su entorno profesional, es integrante de Conectadas, una red de mujeres líderes vinculadas profesionalmente con el ecosistema digital y que busca una mayor presencia femenina en la industria, así como romper paradigmas para disminuir la brecha de género existente en México.

Me gustaría empezar por decir que la inteligencia artificial realmente ha sido uno de los tres temas del año, y lo hemos visto en las últimas semanas, la orden ejecutiva de Biden, la reunión que tuvo con las empresas, con las siete grandes empresas de tecnología, la reunión en Reino Unido donde sale el acuerdo de Bletchley, G7 con el acuerdo de Hiroshima, Chile con la Declaración de Santiago.

Estamos viendo este gran movimiento a los más altos niveles políticos, porque realmente la gran pregunta es qué vamos a hacer con la inteligencia artificial. Es de tal grado disruptivo, que retomando un poco lo que han dicho en las mesas, sí necesitamos un cambio de paradigma total, un cambio de paradigma de políticas públicas, un cambio de paradigma en regulación y un cambio de paradigma en modelo de gobernanza.

Preguntas hay muchas y respuestas hay pocas, y no solamente en México, a nivel mundial. Se crea entonces hace unos meses desde el Senado, de la mano con la Cámara de Diputados, la Alianza Nacional de Inteligencia Artificial, que es un mecanismo que en el pasado ha dado muy buenos resultados, un mecanismo multipartes, donde convergen la iniciativa privada, la academia, sociedad civil, organismos internacionales, organismos autónomos, los tres órdenes de gobierno, en mesas de trabajo discutiendo por dónde debería ir la regulación, la política pública, la estrategia del país y el modelo de gobernanza.

Quisiera empezar también diciendo que no hay piso parejo, ya lo dijeron antes, y vale la pena sentarnos a debatir dónde está México hoy, dónde está la región hoy, porque es muy diferente el sur global al norte global.

Se suman a los retos que tenemos globales, que se han discutido en estas grandes reuniones y los retos que tenemos locales. Tenemos todavía una deuda importante en el tema de acceso digital, todavía el 30% de la población no está conectada; tenemos una deuda enorme en habilidades digitales, en generar capacidades, que ahora se les suma capacidades de inteligencia artificial. Tenemos una deuda en tema de inclusión financiera, México es uno de los países en el mundo con menos inclusión financiera; y tenemos una deuda muy grande en el tema de confianza digital, hay 27 iniciativas de ley en tema de ciberseguridad y no hemos logrado en cinco años votar una iniciativa de ciberseguridad, lo que pone a México en ser uno de los países más ciber atacados, no solamente a infraestructura de gobierno, sino también a los ciudadanos, entonces la confianza digital es bajísima en países como México.

A esto se le suman retos internacionales, como son que hay una alta concentración de los mercados, y esto es importantísimo en el tema de competencia, se les llama que el mundo hoy lo gobiernan los FANG y los BAT: Facebook, Amazon, Apple,

Netflix, Google, Baidu, Alibaba, Tencent, Tesla, TikTok, IBM. Simplemente, Tesla creció en número de patentes 2,500% de un año a otro.

Vivimos en un mundo bipolar, los desarrollos de inteligencia artificial son desarrollados en Estados Unidos y China principalmente, lo cual hace que la competencia tanto tecnológica como económica se esté dando en estos dos polos, en Estados Unidos y en China. Tenemos una falta de diversidad y representatividad del sur global, ya lo decía la Comisionada, como el 85% de los desarrollos están hechos en el norte, principalmente por hombres blancos. Hay una falta de diversidad y representatividad cultural de razas, de lenguas, de género y de ideas.

La calidad de las bases de datos, si la inteligencia artificial lo que es, es una suma de tecnologías que son el supercómputo, con los algoritmos, con los millones y millones de datos que existen. Estos datos hoy están sesgados, completamente sesgados. Hoy nos enfrentamos a un reto enorme en México porque no está representado, no estamos representados como raza, y las brechas que hoy ya existen se pueden profundizar de una manera realmente alarmante.

El impacto medioambiental, que muy pocos hablan, pero los centros de datos donde se desarrolla la inteligencia artificial hoy son responsables del 1% de las emisiones de efecto invernadero, y en la crisis que estamos viviendo ambiental no es menor hablar de este tema.

El debate es muy profundo y lo que ha pasado en el Senado es que gracias a la ANIA. Estamos teniendo un mapa de ruta de por dónde deberíamos de regular, porque la regulación debe de ser una regulación muy responsable. Si hoy hacemos una regulación irresponsable, puede ser un balazo en el pie, o una camisa de fuerza a la innovación. El mapa de ruta que nos están dando las mesas de trabajo, donde cientos de expertas y de expertos están teniendo este debate no solamente del diagnóstico país, sino también de cuál debería de ser nuestra visión como país, nos da este mapa. Básicamente, las conclusiones de las primeras dos sesiones de las mesas de trabajo nos marcan tres ejes: el primero es que deberíamos de regular en tema de ética en el desarrollo y uso de la inteligencia artificial, derechos humanos e innovación.

El primero, ética, es que nos toca ser íntegros, y este es el debate a los más altos niveles, en una tecnología que es realmente emergente, estamos entendiendo la tecnología. Debemos regular el uso de la inteligencia artificial más que la tecnología, debemos establecer cuáles son los usos aceptables y no aceptables dependiendo de los riesgos y mitigar esos riesgos. Debemos priorizar la ética de la responsabilidad, considerarlos responsables, quién hace la inteligencia artificial, y cuáles son sus responsabilidades y las consecuencias de sus acciones. Debemos

garantizar la integridad de los datos y de la arquitectura tecnológica, transparencia algorítmica, neutralidad tecnológica y promover colaboración a nivel global.

En el tema de derechos humanos, todos los que me antecedieron lo han mencionado, pero debemos promover la diversidad, la igualdad, todos debemos tener acceso a la inteligencia artificial; proteger la dignidad, privacidad y los datos personales. Debemos generar un entorno de confianza digital, evitar sesgos y discriminación; una palabra resuena con fuerza en todas las mesas: educación, educación y educación. Obviamente, promover carreras STEM; capacitar a los profesores; cambiar el modelo educativo; concientizar a la población de los riesgos en el uso de la inteligencia artificial; implementar políticas específicas para la preservación de lenguas y culturas indígenas; neuro-derechos, el tema del surgimiento de las neurociencias, de las neuro-tecnologías, nos va a obligar a legislar en tema de neuro-derechos.

En el tema de innovación, México está en quinto lugar en Latinoamérica en adopción de inteligencia artificial, se debe detonar la cultura de innovación. Necesitamos cumplir con los derechos fundamentales de libertad de expresión y protección de datos; respeto al derecho de competencia; respetar los derechos de autor, propiedad intelectual y contribuir al desarrollo; responsabilidad enfocada en transparencia y obligación de la industria de informar a los usuarios cuando se está usando inteligencia artificial. Necesitamos tener zonas de innovación enfocadas en inteligencia artificial; invertir en investigación y desarrollo; una regulación flexible y fluida. Necesitamos desarrollar estándares éticos y regulatorios, pero que sean estándares internacionales; tener incentivos fiscales y apoyo a *startups*; transparencia en la autorregulación; colaboración entre sectores y tener realmente un modelo de gobernanza local e internacional.

Me parece que esto nos da un mapa, una hoja de ruta a los reguladores, de las cosas que debemos actualizar. También, me parece muy importante decir que la regulación tendría que ser una regulación completamente nueva, tiene que ser lo suficientemente flexible y fluida para poder cambiarla y para poder modificarla. El modelo de gobernanza tiene que ser multisectorial, no solamente el gobierno, sino que tienen que estar todas las partes involucradas en este gran observatorio del desarrollo de inteligencia artificial.

Los organismos autónomos cobran un rol fundamental en esta nueva era, así que se agradece muchísimo que estén hoy participando con el Senado y con la Cámara de Diputados, para poder llegar a hacer unas iniciativas de ley que realmente den respuesta a lo que necesitamos hoy como país.

Ya se presentó una iniciativa de reforma constitucional que surgió de la ANIA, de la Alianza Nacional, que dota al Congreso de regular, faculta al Congreso de poder legislar en tema de inteligencia artificial, ciberseguridad y neuro-derechos. Esa es una iniciativa que se presentó hace unas semanas, firmada por todos los grupos parlamentarios, y es un poco lo que queremos hacer con la Alianza, que de manera colaborativa podamos hacer iniciativas de ley muy responsables y donde todos los sectores ya tengan consenso.

Con esto termino. Muchas gracias, Pao.

**Paola Cicero Arenas:** Muchas gracias a ti, Senadora, por este panorama optimista en términos de México.

Muchas gracias, Comisionada Román. Gracias a María Elena Estavillo de manera híbrida. Empezamos un poquito tarde, en beneficio de las siguientes mesas creo que no tendremos espacio para preguntas y respuestas, desafortunadamente.

Muchas gracias a todas y muy buenas tardes.





9º Foro internacional  
**RETOS de la**  
**COMPETENCIA**  
en el **ENTORNO DIGITAL**  
2023

**EL COLEGIO**  
**DE MÉXICO**

El Colegio es  
conocimiento  
ciencia y cultura



INSTITUTO FEDERAL DE  
TELECOMUNICACIONES

## Mesa 5. "Colaboración institucional"



RETOS de la  
**COMPETENCIA**  
en el **ENTORNO DIGITAL**  
2023

- **Miguel Flores Bernés<sup>33</sup>**, Abogado del despacho Greenberg Traurig, LLP



Qué tal, muy buenas tardes, un gusto estar con ustedes.

Mi agradecimiento al Instituto por la invitación a moderar esta mesa tan interesante, y además un honor compartir la mesa con tan reconocidos expositores.

Vamos a hablar de colaboración en temas de economía digital y competencia, ya se ha dicho en estos foros que la economía digital es compleja, transversal, cambiante y requiere un enfoque logístico. No hay una sola autoridad que pueda atenderla sola y, por lo tanto, requiere colaboración entre autoridades para poder atender los problemas que pueden surgir en la economía digital. Colaboración no sólo entre autoridades de competencia económica, como son el IFT y la COFECE, cada una en su ámbito de facultades, sino también con otras autoridades como ya lo mencionaba la Comisionada Román, otras autoridades, por ejemplo, en el

<sup>33</sup> Enfoca su práctica en asuntos de monopolios y competencia que afectan a clientes en diversas industrias, incluyendo revisión de fusiones por el gobierno, investigaciones de supuesta conducta anticompetitiva, litigio, consultas en regulación asimétrica y asesoría. Regularmente representa a clientes ante dos autoridades de competencia mexicanas: Comisión Federal de Competencia Económica e Instituto Federal de Telecomunicaciones y ha diseñado e implementado programas de cumplimiento de la ley en temas de competencia para clientes en México.

ámbito de protección al consumidor, de privacidad y transparencia, y todo eso vamos a discutirlo en esta mesa.

Para colaborar, lo primero es reconocer como se hizo en esta reunión reciente del G7 en Hiroshima, en la declaración que se emitió, se enfatizó reconocer que las diferentes visiones de las diferentes autoridades enriquecen y son necesarias para llevar a buen puerto investigaciones, estudios de mercado y actuaciones de las autoridades regulatorias en la materia.

Las autoridades también tienen que invertir en su *staff*, es muy complicado el hacer estudios y el llegar a tomar una decisión en materia de competencia económica en economía digital. Se requiere constantemente que las autoridades de competencia inviertan en sus equipos, en su *staff*, que lo cuiden mucho y que busquen que vaya con las últimas tendencias, que cuenten con las habilidades técnicas para hacer investigaciones y estudios. Se requieren nuevos equipos y contacto con otras autoridades, con académicos, practicantes y también con empresas.

Entonces, vamos a platicar de ejemplos internacionales de las mejores prácticas, con eso vamos a comenzar, y después vamos a aterrizar en México con la COFECE y el IFT. Estamos muy contentos del anuncio que se hizo ayer en este foro, donde se señalaba que se va a profundizar la cooperación entre estas dos autoridades; es urgente que se haga, es muy importante.

Nos gustaría, por supuesto, a los que estamos del otro lado de la barandilla, pero que también estuvimos de este lado, ver lineamientos conjuntos de IFT y COFECE en esta materia. Nos gustaría, probablemente eso es ya demasiado en este momento, pero nos gustaría ver un primer paso y que toda la sociedad y la comunidad de competencia vamos a apoyar para que haya más cooperación, que haya estudios conjuntos y que haya investigaciones conjuntas, ¿por qué no? Empecemos, por lo pronto, por compartir nuestras experiencias y realizar probablemente estudios conjuntos.

Pero como señalaba antes, no sólo es IFT y COFECE, sino también la colaboración con autoridades que ven temas de privacidad, protección al consumidor; el INAI y la PROFECO tienen mucho que aportar también en este análisis.

Vamos a comenzar entonces en el ámbito internacional, para lo cual le voy a ceder la palabra a Ramesh Nagarajan, quien nos va a platicar sobre la experiencia americana.

- Ramesh Nagarajan<sup>34</sup>, Asesor Legal de la Oficina de la Presidencia, FCC



*\*\*Nota. Intervención en inglés, sin embargo, en estas memorias se presenta en español la traducción simultánea\*\**

**Miguel Flores Bernés:** Ramesh, ¿nos escuchas, Ramesh?

**Ramesh Nagarajan:** Sí los oigo.

**Miguel Flores Bernés:** Gracias, Ramesh.

Ciertamente, es interesante conocer la experiencia de los Estados Unidos y cómo el Departamento de Justicia (DoJ, por sus siglas en inglés), la Comisión Federal de Comercio (FTC, por sus siglas en inglés), FCC, incluso autoridades locales, se tienen

<sup>34</sup> Se desempeña como Asesor Legal Jefe de la Oficina de la Presidenta. Anteriormente se desempeñó como Asesor Jurídico de la Presidenta Rosenworcel en asuntos relacionados con el cableado y la aplicación de la ley. Ramesh se incorporó inicialmente a la oficina procedente de la Oficina de Competencia de Telecomunicaciones por Cable, donde hasta hace poco ocupaba el cargo de Jefe Adjunto de la División de Política de Competencia. También se desempeñó como asistente legal del Juez de Distrito de los Estados Unidos, James D. Whittemore en el Distrito Medio de Florida. Ramesh comenzó su carrera legal practicando derecho antimonopolio y de competencia en O'Melveny & Myers, LLP. Antes de asistir a la facultad de derecho, se desempeñó como asistente legislativo de la representante Lois Capps. Se graduó de la Universidad de Princeton y de la Facultad de Derecho de Harvard.

que coordinar para casos de antimonopolio que tienen que ver con la economía digital, y nos encantaría conocer esta experiencia de primera mano, por favor.

Muchas gracias, adelante.

**Ramesh Nagarajan:** Gracias.

Antes que nada, gracias por invitarme, en esta novena edición de este tema. Como mencionaron, me llamo Ramesh Nagarajan y soy Asesor Legal de la Oficina de la Presidencia en la Comisión Federal de Comunicaciones en los Estados Unidos.

En Estados Unidos tenemos muchas agencias con diferentes jurisdicciones, y ha habido un esfuerzo gubernamental para incrementar la competencia en la economía estadounidense; y como parte de este esfuerzo la FCC está trabajando con el Departamento de Justicia, la Comisión Federal de Comercio y otras agencias, para incrementar la competencia en la economía de los Estados Unidos. Nos hemos enfocado en eso, en nuestros sectores regulatorios de banda ancha, multimedios, satelitales, pero sí, en general, a grandes rasgos a eso nos hemos estado dedicando.

**Miguel Flores Bernés:** Perdón, Ramesh, ¿nos oyes?

**Ramesh Nagarajan:** Sí, así es.

**Miguel Flores Bernés:** Quisiéramos saber la experiencia en los Estados Unidos en cuanto a la cooperación entre la FTC, DoJ, la FCC y otras autoridades, y cómo ustedes manejan esta colaboración a la hora de preparar un caso o algún estudio que tenga que ver con economía digital.

Entonces, quisiera saber si pudieras ahondar un poco más en esa cuestión.

**Ramesh Nagarajan:** Por supuesto, con gusto.

¿Sí me alcanzan a escuchar?

**Miguel Flores Bernés:** Sí, sí te oímos.

**Ramesh Nagarajan:** Muy bien, genial.

Excelente pregunta, voy a contarles de nuestra colaboración con el Departamento de Justicia en particular en cuestiones de antimonopolio.

En la Comisión Federal de Comunicaciones, donde yo trabajo, tenemos una autoridad muy amplia en los sectores que regulamos. Por ejemplo, si hubiera algún interés entre las partes que regulamos para fusionarse y transferir licencias a la FCC, vemos cuestiones de competencia desleal junto con el Departamento de Justicia, pero también tenemos una visión más amplia. Mientras la Corte de Estados Unidos

ha analizado la Ley antimonopolio que actualmente ha sido un tanto exclusiva de la normativa de derecho del consumidor, la FCC puede verlo de manera más amplia desde un enfoque de interés público, así que, por ejemplo, consideramos cuestiones como diversidad, o localismo y medios que el Departamento de Justicia quizá no puede considerar como parte de su análisis de antimonopolio.

Al mismo tiempo, tenemos autoridades que se superponen dentro del mismo Departamento de Justicia, entonces vamos a colaborar en la medida de lo posible en cuestión de compartir información. El Departamento de Justicia se va a enfocar en una parte de la investigación y nosotros en otra, vamos a compartir documentos y trabajamos de manera colaborativa en la medida de lo posible para llegar a la meta final, que es básicamente incrementar la competencia.

**Miguel Flores Bernés:** Entonces, ¿Qué hay de otro tipo de autoridades, por ejemplo, autoridades relacionadas con la privacidad y cómo colaboran con ellas en estos casos?

**Ramesh Nagarajan:**

Así que la privacidad. Sí, es otro gran ejemplo. En el caso de la privacidad, la jurisdicción sobre el sector de las comunicaciones es compartida entre la FCC y la Comisión Federal de Comercio. Esto tiene varias ramificaciones. Regulamos a los operadores de telecomunicaciones tradicionales y su manejo de información privada. Llamamos a esto información de red propietaria del cliente bajo la Ley de Comunicaciones. La Comisión Federal de Comercio tiene una autoridad mucho más amplia para regular a la mayoría de los proveedores en la economía que no son operadores comunes como los que nosotros regulamos. Y debido a eso, tienen mucha experiencia en esa área. Tratamos de trabajar lo más estrechamente posible para tener un marco de trabajo consistente.

Entonces, nuestra responsabilidad llega al punto de proveedores de telecomunicaciones, que tiene que ver con quienes proveen servicios de cable, satélite, televisión y en cuestión de internet. La FTC tiene esa responsabilidad en cuanto a plataformas de redes sociales, como Google o incluso cualquier otro gran proveedor de internet.

Ahora, en cuanto a proveedores de servicio de banda ancha, es decir, de servicio de internet, esa es un área donde hay un vaivén. La FCC propuso volver a clasificar la banda ancha como servicio de telecomunicaciones, la FCC tendría la autoridad de regularla en esa área, pero en este momento no está siendo regulado como servicio de telecomunicaciones, sino más como servicio de información, esto significa que la Comisión Federal de Comercio, regula este tipo de servicios.

Tenemos un entendimiento activo con la FTC para garantizar que nuestras regulaciones estén en armonía, y también tenemos acuerdos similares con el Departamento de Justicia con las cuestiones de antimonopolio para colaborar en conjunto.

**Miguel Flores Bernés:** Ramesh, déjame preguntar, si siempre se sobreponen cuestiones en estos casos de economía digital, que sucede si una agencia dice: "mira, yo tengo jurisdicción", y la otra dice: "no, yo soy el encargado". ¿Quién decide en esos casos?

**Ramesh Nagarajan:** Buena pregunta. De hecho, en la mayoría de los casos es compartida la responsabilidad. Volviendo a lo que mencioné hace un momento, por ejemplo, en un sector de telecomunicaciones donde se unen empresas, la FCC y el DoJ, o la FTC, tendrán responsabilidades que se sobreponen, pero distintas. La FCC y solamente la FCC, tiene el poder o la facultad de permitir que ocurra la transferencia de licencias.

Independientemente de lo que las agencias antimonopolio vayan a dar como veredicto, la FCC aún debe determinar si se puede transferir la licencia o no, por el interés público. Por ejemplo, la FCC podría decir que cierta transferencia es de interés público, pero el DoJ te puede decir que hay una cuestión de antimonopolio; y al revés. En otras ciertas acciones te pueden decir: "ah, mira, hay transferencia de control de licencias que también nosotros procesamos, también tenemos la oportunidad de regular esta transferencia. Un área de jurisdicción que viene separada, pero también se sobrepone".

**Miguel Flores Bernés:** Y qué me dices de autoridades locales, ¿cómo es que se coordinan con las autoridades estatales en estos casos?

**Ramesh Nagarajan:** Ciertamente, hay un sistema muy complicado y sé que también en México hay un sistema federal, pero nosotros tenemos un sistema muy complicado con varias agencias federales y agencias estatales también.

En la FCC hacemos mucha colaboración con los fiscales estatales, sobre todo en cuestión de protección de consumidores. Tenemos un entendimiento con 48 de los 50 fiscales estatales, por lo cual hay mucha jurisdicción colaborativa. La FCC junto con los estados aplica la Ley de Protección al Consumidor de Telefonía, entonces tenemos ahí responsabilidad compartida. También compartimos información para trabajar en conjunto, para aplicar las leyes y sacar a estafadores en estos temas, y queremos también implementar otra ley. Estamos ayudando en la redacción de nuevos proyectos de ley.

Lo que vemos con mayor claridad es en el sector de la privacidad; hay muchos datos que se filtran en los Estados Unidos, donde los proveedores de

telecomunicaciones han sido responsables. También hay autoridades que se sobreponen ante la FCC porque, como mencioné, dichos proveedores tienen información que recae bajo la Ley de Comunicaciones.

La FTC dada la actual clasificación de servicios de banda ancha, toda la información o todos los datos que ellos resguarden, todo esto va a estar regulado por la FTC. También las agencias estatales, porque tienen sus propias leyes y también ellos tienen la facultad de procuración de justicia.

Estamos esforzándonos para trabajar en conjunto y alinearnos, pero las dos agencias federales en los Estados Unidos ciertamente tienen intereses que se sobreponen y ciertamente la meta es trabajar en conjunto. Por lo tanto, se hace lo que se puede para trabajar de la mejor manera posible.

**Miguel Flores Bernés:** Por último, Ramesh, en cuanto a la colaboración internacional, ¿qué está haciendo la FCC, por ejemplo, con Europa, Japón, Corea, Canadá, o incluso México, respecto los casos de economía digital y convivir justamente con este derecho de la competencia?

**Ramesh Nagarajan:** La jurisdicción antimonopolio de la FCC, está limitado al internet, claro que nos enfocamos en esta revisión y control de las diferentes tendencias que tienen implicaciones internacionales.

Cuando un programa de comunicaciones ubicado en los Estados Unidos con licencia, lo que se llama una licencia internacional 214, que es poder comunicarse fuera de los Estados Unidos con un proveedor, la FCC tiene conceptos de revisión, ya sea que es un propietario internacional y las transacciones que se conocen como una conexión *Team Telecom* que es con una agencia del gobierno de los Estados Unidos. Se lidia con diferentes problemas respecto al área internacional, se ve la seguridad internacional, también la seguridad pública, también pueden ser temas de comercio, por ejemplo.

En ese equipo de comunicaciones y del derecho de la competencia, lo ven desde una perspectiva internacional con otros problemas que están involucrados, como la seguridad internacional. Junto con nuestro proceso le permitimos a *Team Telecom* que nos haga una recomendación. Pueden recomendar las diferentes condiciones que sean más apropiadas, pueden negar las condiciones que usamos; la mayoría casi siempre son aprobadas y después de eso presentarán una carta de acuerdo o van a exhortarnos a emitir esa aprobación de condiciones. Es el proceso que llevamos a cabo en la FCC.

El otro problema de la colaboración internacional, que hay muchos claramente, pero quisiera mencionar uno en particular y es el porqué de muchas comunicaciones. Hemos estado trabajando con reguladores internacionales en

este tema, firmamos un acuerdo con BEREC, otro con el regulador de Singapur, uno con USNET, que es principalmente para países angloparlantes, pero es sobre comunicaciones no deseadas, como mensajes de texto, llamadas, correos electrónicos. Queremos trabajar en conjunto para hacer lo que podamos para resolver el problema, que es un problema en los Estados Unidos y claro que en todo el mundo se presenta.

**Miguel Flores Bernés:** Gracias, Ramesh, por compartiros tu experiencia.

Ahora voy a hablar un poco en español, porque le vamos a preguntar algo a Lucía de lo que se requiere para que exista esta mayor colaboración entre autoridades en el mundo y en México.

Adelante.

- **Lucía Ojeda Cárdenas**<sup>35</sup>, Socia de SAI Derecho y Economía



<sup>35</sup> Licenciada en Derecho por el Instituto Tecnológico Autónomo de México, donde se graduó con honores, ha sido profesora en su alma mater, así como en el Tecnológico de Monterrey, la Universidad Panamericana y la Universidad Iberoamericana, instituciones en las que ha dictado cursos sobre competencia económica y arbitraje de inversión. En el Centro de Investigación y Docencia Económicas imparte la materia de Competencia Económica desde 2010. Socia de SAI Derecho & Economía desde octubre de 2002, laboró como abogada asociada en el despacho desde 1998. Se especializa en el área de competencia económica y mercados

Primero, muchísimas gracias por la invitación, es un honor estar en este foro, que ya es un tradicional foro, en el que aprendemos, nos comunicamos y dialogamos. Felicidades al Centro de Estudios por mantener y muchísimas gracias por la invitación.

Obviamente, también agradezco a mis co-panelistas, a los que claramente tendrán mucho que decir, y además admiro mucho y les agradezco la participación.

Yo quisiera hablar de cinco mensajes particulares, vamos a hablar de la experiencia internacional, pero aquí lo relevante de la colaboración internacional es que finalmente tiene muchos cortes, cortes nacionales, cortes internacionales y también cortes que van con otras áreas sectoriales. ¿Qué es lo que quiero hablar aquí? Quiero decir cinco mensajes principales.

El primero es justamente que, dada la arquitectura del entorno, de la gobernanza del entorno digital, la colaboración institucional es muy importante, tanto nacional como internacional. Pero ¿qué tiene de diferente esto con otras gobernanzas de otros sectores o de otros aspectos transversales? Que esto evoluciona de manera muy rápida, de manera tan rápida que estamos aprendiendo todos sobre la marcha y justamente estamos construyendo edificios, digamos, todos al mismo tiempo. Por eso la coordinación es muy importante, si no, los cimientos se nos van a caer.

La segunda es que algunas jurisdicciones ya están adoptando regulación. Como ya lo dijeron, Europa es una de ellas, Alemania es otra de ellas, Japón es otra de ellas, y hay otras jurisdicciones en las que están estableciendo y discutiendo reglas y regulación justamente para los mercados digitales, y es el caso, por ejemplo, de Corea, ya dijeron del Reino Unido e, incluso, hasta de Brasil.

De alguna manera, en todos estos esfuerzos que ya se han adoptado algunas regulaciones, también se han establecido instancias de coordinación. ¿Por qué? Porque se dan cuenta que esto es multidimensional y multisectorial. En este momento voy a hablar de dos casos, que es el Reino Unido y Europa, de cómo han tratado de buscar formalizar este tema.

Después que en estas áreas de coordinación lo que se está buscando no solamente es coordinarse para regular, sino también para comprender, para

---

regulados, con vasta experiencia en diversos sectores tales como telecomunicaciones, alimentos, farmacéutico, autopartes, tiendas de autoservicio, siderúrgico y ferroviario, entre otros. Fue asesora legal del gobierno de México y secretaria técnica del equipo de negociación en cuestiones de inversión durante las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. También fue asesora en las negociaciones de otros tratados comerciales celebrados con Colombia y Venezuela (G3), Costa Rica y Bolivia. Participó en el proceso de adhesión de México a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

cambiar, para aprender y para compartir experiencias y herramientas. Creo que eso es muy útil, de lo que está sucediendo y para ver cómo va a evolucionar el mercado, porque aquí estamos hablando de un mercado de innovación y de tecnología. Entonces, tenemos que estar alineados y ver cuál va a ser la prospectiva, hacia dónde va la tecnología y para eso tenemos que aprender juntos, para poder estar hablando sobre lo mismo.

El cuarto mensaje que quiero decir, que, en el caso particular de México, este diálogo se tiene que ampliar también para incluir al Poder Judicial, porque dada también la arquitectura mexicana normalmente las leyes se hacen, la sociedad civil y las organizaciones aportan en esta regulación, y el Poder Judicial es el que las interpreta al final del día. Aquí el problema es que también el Poder Judicial está haciendo regulación a través de sus decisiones y uno de los temas relevantes son justamente los conflictos competenciales que pueda haber entre IFT y COFECE, por la estructura y por el diseño institucional que tenemos en México.

Finalmente, no olvidemos que podemos hablar de la parte regulatoria, pero también en la parte ya de la aplicación, digamos, del *enforcement* de la regulación ex post, ya que también todavía hay mucha cancha para cooperación internacional en la aplicación de la normatividad. Aquí hay un reto grande, porque justamente en Europa están buscando colaborar entre ellos para poder aplicar la ley, y ahora nosotros también subimos en ese tren para poder colaborar con estas autoridades también de competencia internacional.

Esta es una arquitectura de la gobernanza digital y vemos que tiene muchas capas. Necesitamos una política de infraestructura, que claramente le toca al IFT. Tenemos las leyes y regulaciones que tienen que ver con muchas cosas, como son salvaguardar la seguridad, protección de las redes, ver todos estos facilitadores para la compartición y protección, por ejemplo, de datos. También necesitamos política de competencia y políticas económicas, que no solamente es competencia, sino también es comercio y también es tributación. También existe en todo este ecosistema problemas que impactan en la competencia, pero al final del día son desequilibrios regulatorios y tributarios, que también se tienen que ver a nivel nacional y a nivel internacional.

Finalmente, ¿cuál es el embalaje institucional para poder aplicar todas estas leyes? y eso mismo pasa a nivel internacional. Entonces, como ustedes ven hay muchas capas en las cuales nos tenemos que coordinar, sobre todo ahorita que estamos construyendo un nuevo entorno, un nuevo orden, como lo decía Adriana el día de hoy.

Finalmente, aquí cuando estamos hablando del tema de competencia económica, justamente estamos hablando que el mandato constitucional es el

funcionamiento eficiente de los mercados, pero, aun así, la propia política de competencia en el mundo, yo diría que está bajo fuego, porque a este funcionamiento eficiente de los mercados se le ha buscado ver si no debería de incluir o tomar en cuenta otros aspectos, como es la sostenibilidad, la equidad, incluso la equidad de género. Entonces, hay muchos temas que han estado entrando en el tema.

Aquí obviamente estamos hablando de retos multidimensionales, estamos hablando justamente de la conectividad, pero también de los datos, de la inteligencia artificial, de la ciberseguridad y también de la sostenibilidad. Entonces, para todos estos retos multidimensionales, tiene que haber un engranaje institucional que permita que todo eso tenga coherencia, aun cuando cada una de las instituciones tengan su foco y su propio mandato, pero todo esto debe tener un engranaje que pueda tener un sentido claro para su aplicación.

De alguna manera, ya sabemos toda la dispersión regulatoria o competencial que existe. Aquí tenemos un problema adicional, quizá no es un problema, sino una particularidad, cuando nosotros estamos viendo lo que están haciendo en otras partes del mundo, a veces se nos olvida que la mayoría de las autoridades de competencia también son autoridades en protección al consumidor y, en el caso de México, no. Esa es otra particularidad adicional que tenemos cuando estamos hablando de las políticas de competencia en los mercados digitales que también tienen protección al consumidor y aquí en México no lo tenemos, y es otra autoridad la que los aplica.

Además, estamos hablando de que en esta arquitectura institucional también tenemos otras autoridades sectoriales, por ejemplo, en el caso de Banco de México y la Secretaría de Hacienda para efectos del desarrollo de las instituciones financieras, que claramente se han desarrollado muchísimo con esta explosión y esta transformación, incluso hasta la Guardia Nacional, que es la que está encargada de los temas de ciberseguridad.

Digamos que el entramado constitucional es realmente complicado. ¿Qué ha sucedido, por ejemplo, en otras partes del mundo? En el Reino Unido, en donde todavía no se adopta todavía la regulación, pero está en discusión, lo que han hecho es: formaron en julio del 2020 un *Digital Regulation Cooperation Forum*, en el que está la autoridad de competencia, la oficina del Comisionado de la información y la oficina de comunicaciones se está hablando justamente de los tres aquí en México, el INAI, la COFECÉ y el IFT, y después, en el 2021 se añade la autoridad financiera.

¿Qué es lo que busca esta cooperación? Coherencia en la política regulatoria, utilizan la experiencia conjunta para abordar los desafíos; colaboración e

implementación, de tal manera que la regulación en el entorno digital y la aplicación sea de manera coherente; muy importante, mejorar la capacidad regulatoria y potenciar las habilidades y recursos para que se puedan desempeñar eficazmente; anticipar los desarrollos futuros, y es ahí donde me parece muy interesante, por ejemplo, este grupo ya hizo un estudio sobre la *Web3*, un poco para entender cómo se va a desarrollar y cuáles son los desafíos regulatorios que existen para cada una de las autoridades; el fortalecimiento de la promoción de la innovación, y el fortalecimiento de la participación internacional.

En el caso de Europa, justamente el artículo 40 de la *Digital Markets Act*, crea un grupo de alto nivel que está compuesto por 30 representantes designados de los organismos reguladores europeos de las comunicaciones electrónicas, el supervisor u operador de protección de datos, la junta europea de protección de datos, la red europea de competencia, la red de cooperación de protección al consumidor y el grupo regulador europeo de organismos reguladores de medios audiovisuales. Crear este grupo de alto nivel justamente lo que busca es proporcionar asesoramiento para garantizar una implementación coherente de la *Digital Markets Act*.

Todo esto para decirles que todo esto es multidimensional y por eso la cooperación y el diálogo conjunto, y entender hacia dónde vamos es muy importante. Finalmente, lo que se busca es ofrecer las experiencias en investigaciones de mercado, para que justamente haya una coherencia.

Estas son las experiencias y, bueno, ya se me va a acabar el tiempo, pero lo que quiero también platicarles es que desde el Tercer Consejo Consultivo se ha estado hablando de estos temas de cómo evoluciona el entorno digital. Desde el Cuarto Consejo Consultivo ya hay algunas recomendaciones para crear un grupo en el que justamente se hable de todos los temas que van a propiciar el entorno digital. ¿Por qué el IFT? Porque es el regulador, quizás es un lugar donde se pensó que era el lugar para poder hacer una regulación, para poder ir hacia una visión regulatoria prospectiva.

Después, también en el Sexto Consejo Consultivo se emiten algunas recomendaciones, que tienen que ver justamente con los conflictos competenciales que había habido entre IFT y COFECE, y aquí lo que se pensó es generar foros de discusión con el Poder Judicial, justamente para analizar los modelos de negocios, casos y resoluciones.

¿Por qué? Porque el Poder Judicial siempre está analizando los casos, respecto al caso concreto con los hechos concretos, y estamos aquí hablando de un entorno que es prospectivo, que es dinámico, que cambia. Entonces, los criterios que se



usaron para resolver una controversia pueden no ser el mismo que se resuelva para otra. ¿Por qué? Porque justamente va evolucionando.

Esta es otra de las opiniones. El último Consejo Consultivo también ha emitido tres recomendaciones, y ahí se las voy a dejar para el que lo quiera revisar. Uno muy interesante, que es justamente en la evolución, elaboración y utilización de herramientas de inteligencia artificial, para poder tener una mejor capacidad de investigación y de identificación de potenciales prácticas. Aquí lo relevante es que, dado que los recursos son escasos, tenemos dos autoridades que potencialmente requieren de estos instrumentos, ya que la cooperación para poder desarrollar conjuntamente y compartir experiencias me parece que es muy importante.

Finalmente, aquí también está el Consejo Consultivo, ya que al final también pensaba y me pareció relevante que se pudiera suscribir un convenio de colaboración de por lo menos IFT y COFECE para sistemas de consulta recíproca, intercambio de información pública cuando sea necesario cumpliendo con la Ley de Información Reservada, grupos de trabajo conjuntos, investigaciones conjuntas, guías públicas conjuntas y foros de capacitación periódica para los tribunales, y educación.

La cooperación internacional, también tiene un grado importante donde hay casos en los que, por ejemplo, el caso Google se ha abierto en muchísimas jurisdicciones, y en todas las autoridades de competencia muchas veces acaban estableciendo remedios para poder cerrar estas investigaciones.

Por lo tanto, ¿cómo logramos esta congruencia, para que al mismo tiempo estos remedios puedan tener un eco de congruencia y de una mejor práctica, y para que sea mucho más eficiente? Ya en casos de concentraciones ya hay mucha experiencia de colaboración, pero en investigaciones puede también haber nuevas oportunidades.

Gracias.

**Miguel Flores Bernés:** Muchas gracias, Lucía.

Muy interesante la recomendación del Consejo Consultivo y ojalá llegue a buen puerto.

Ahora le preguntaríamos a nuestra querida Viviana Blanco de la experiencia que han tenido ustedes en Costa Rica con estos temas y le cedería la palabra.

Muchas gracias.

- Viviana Blanco Barboza<sup>36</sup>, Comisionada de COPROCOM, Costa Rica



Sí, muchas gracias, Miguel.

Muchísimas gracias al Instituto Federal de Telecomunicaciones, al Centro de Estudios por considerarnos y permitirnos participar. Un saludo también muy afectuoso a mis compañeros panelistas.

En Costa Rica, nosotros tenemos un esquema muy similar al de México en el sentido de que existe una autoridad nacional de competencia, la COPROCOM, a quien yo represento y tenemos la Superintendencia de Telecomunicaciones, que tiene facultades en materia de competencia para el sector de telecomunicaciones, no así en radiodifusión, como funciona en México.

<sup>36</sup> Licenciada en Economía por la Universidad de Costa Rica (UCR), Maestra en Economía por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y Máster en Competencia y Regulación de Mercados por The Barcelona School of Economics. Desde 2020 se desempeña como Comisionada de la Comisión para Promover la Competencia (COPROCOM) de Costa Rica y en 2022 fungió como Presidenta de la misma autoridad. Previamente, laboró por siete años como Directora General de Condiciones de Mercado en la Autoridad Investigadora del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) de México. Además, trabajó por ocho años en la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) de México ocupando diversos puestos, entre ellos: Directora General Adjunta de Pleno, Directora de Estudios y Concentraciones y Directora de Análisis de Competencia.

Aquí los mecanismos de coordinación, de cooperación y de colaboración, yo veo que vienen desde la normativa. Tanto la normativa de telecomunicaciones, como la Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia de Costa Rica, mencionan que debe de haber cierta cooperación entre ambas instituciones.

Primero, en el caso de procedimientos sustantivos, por ejemplo, en el caso de las investigaciones, ya sea por oficio o por denuncia, la Superintendencia de Telecomunicaciones antes de emitir una resolución final debe de solicitar un criterio técnico que es no vinculante a la autoridad de competencia. Esta autoridad de competencia cuenta con un plazo relativamente muy corto, son 15 días hábiles para emitir ese criterio técnico y eso implica que debe existir mucha coordinación entre ambas autoridades, porque como el plazo es muy corto a nosotros nos pasan el expediente completo, pero previamente hay reuniones, hay intercambio de información, en las cuales se comenta un poco el caso. La Comisión emite su criterio.

Si pasados esos 15 días la Comisión no lo emitiera por alguna razón, entonces la Superintendencia de Telecomunicaciones continúa con el trámite; el criterio tiene que ser únicamente sobre aspectos sustantivos, nosotros no podemos involucrarnos en la parte procedimental, ni tampoco en la regulación de telecomunicaciones.

En el caso de concentraciones funciona de manera similar, las concentraciones que evalúa el órgano regulador de telecomunicaciones requieren un criterio técnico no vinculante de COPROCOM, y en este caso, pueden solicitarlo en cualquiera de las etapas de la concentración. Nosotros tenemos concentraciones que son tipo *fast track*, que se resuelven en la primera etapa, algunas van a la segunda etapa y otras requieren compromisos.

Entonces, dependiendo de la etapa en la que SUTEL considere que el caso debe resolverse, en esa etapa se lo turna a la COPROCOM; y esta puede pronunciarse respecto a los compromisos, si es el caso, respecto a si debe autorizarse o no la concentración, y sobre aspectos meramente de competencia y de la misma manera tiene 15 días. Todos los pronunciamientos que hace la Comisión de Competencia respecto a los casos de SUTEL son confidenciales, hasta que SUTEL decide ya emitir su resolución final; nosotros no podemos divulgar nada respecto al caso, hasta que ellos ya resuelvan completamente.

Además de esto, tenemos un convenio de cooperación interinstitucional que se firmó a finales de 2019 y este convenio incluye diferentes elementos, algunos de los cuales, que comentaba Lucía, se contemplan en esta propuesta que ha hecho el Consejo Consultivo. De entrada, en materia de coordinación nosotros tenemos intercambio de información para los casos que deben ser resueltos por las dos autoridades, que es este tipo de investigaciones y concentraciones que les

comentaba. Realizamos actividades de abogacía de manera conjunta, ya sea para capacitación de jueces, de agentes económicos o de los mismos funcionarios y podemos emitir opiniones de manera conjunta, opiniones no vinculantes, o cada autoridad las puede emitir por separado.

Pero en ese proceso, también podemos reunirnos, intercambiar información y, muchas veces si las opiniones van en el mismo sentido, puede que la misma autoridad de telecomunicaciones, si le sirve, utilice el criterio de la Autoridad de Competencia. Recientemente, ambas autoridades emiten una opinión en materia de 5G, el gobierno emitió un reglamento para establecer una serie de medidas, que ambas autoridades consideramos que restringían la oferta de ciertos proveedores de hardware y de software en redes de 5G, y que eso podía considerarse una barrera a la competencia.

La SUTEL emitió primero su opinión, nosotros la emitimos días después, pero posteriormente ellos tuvieron que ir a defender su posición ante el Congreso y se apoyaron también en los argumentos de COPROCOM para la defensa. Entonces, hubo una especie de coordinación o de colaboración entre ambas instituciones.

También podemos suscribir acuerdos de cooperación con autoridades nacionales o internacionales. La ley nos permite elaborar ya sea conjunta o de manera separada todo lo que son guías, reglamentos, manuales. De manera conjunta, hemos elaborado la guía y el manual del programa de clemencia, y actualmente estamos elaborando conjuntamente también una guía para identificar conductas colusorias en licitaciones públicas.

En materia de cooperación, el convenio también establece como uno de sus puntos que ambas autoridades reconocen que pueden presentarse prácticas anticompetitivas que concurrentemente afectan los mercados regulados por ambas y hace alusión explícita a los mercados digitales y el interés de ambas autoridades de dar solución a estas situaciones. Por ello, el convenio contempla que ambas autoridades puedan auxiliarse en la localización y obtención de pruebas, en proporcionar información que la otra parte requiera, en informarle sobre actividades de aplicación de la ley. Podemos intercambiar funcionarios, por ejemplo, tanto para talleres, capacitaciones y demás, como para pasantías o para prácticas *in situ*, que sería similar a lo que mencionaba Lucía de hacer visitas sorpresa de manera conjunta.

Actualmente, ambas instituciones están conformando su laboratorio forense. Hemos tenido muchas reuniones de coordinación para sacar las licitaciones de los equipos, a pesar de que cada una los saca por separado, nos coordinamos para ver qué está comprando la otra.

Algo muy importante y que yo creo que todas las autoridades del mundo lo viven es que los recursos son limitados, a pesar de que seas una autoridad grande, te enfrentas a gigantes tecnológicos que evidentemente tienen muchísimos recursos y tú como autoridad no puedes competir con ello. En ese caso la colaboración y la coordinación para hacer el uso más eficiente de los recursos limitados que ya tienes, ya que es importante.

Como uno de los casos relevantes que se atendió, entre ambas instituciones, les puedo comentar una denuncia que hubo en el mercado de provisión de contenidos deportivos de los partidos de futbol masculino de primera división del país. En este caso un grupo de cableras se acercó a ambas instituciones a denunciar, porque no había claridad en cuál institución debía llevar la denuncia.

Entonces, estas cableras llegaron y denunciaron a una empresa que estaba verticalmente integrada, que estaba compuesta por una cadena de televisión abierta que es muy importante en el país. Esta empresa de televisión abierta tenía en su cadena un proveedor de contenidos deportivos que tenía los partidos de primera división de mayor audiencia en el país.

Básicamente, si no pactabas con ese proveedor de contenidos, tendrías problemas. Por lo tanto, las cableras decían que este agente económico verticalmente integrado podía darle trato preferencial a otra cablera en la cual tenía participación. Tenía una participación de 20% en otra cablera.

Se plantearon algunas prácticas inicialmente de discriminación de precios y de trato preferencial. Ambas autoridades, SUTEL y COPROCOM abrieron la investigación. Aquí lo que se determinó es que dependiendo de quién es el agente que presuntamente realiza la conducta y los mercados involucrados, así va a ser la autoridad que esté mejor preparada para sancionar la práctica en su caso, y dependiendo de quién pueda sancionar es quien termina llevando la investigación. En este caso, las dos autoridades abrieron, intercambiaron información y recabaron elementos.

Como les comentaba, en Costa Rica, la SUTEL no tiene la parte de radiodifusión por el tipo de agente económico que era el que estaba presuntamente la práctica. Se determinó que COPROCOM podía en su caso llevar a cabo la investigación de mejor manera y ejecutar la sanción si fuera el caso. Cuando son casos donde se ve que es un tema más regulatorio, se ha considerado que la SUTEL podría llegar a un resultado más efectivo.

Finalmente, también contamos con un protocolo de coordinación interinstitucional de tres autoridades, para conformar una posición conjunta en el Comité Centroamericano de Competencia. Costa Rica tiene que participar en este comité en materia de competencia económica y aquí va en bloque la Comisión Nacional,

es decir, la Agencia Nacional de Competencia, la Superintendencia de Telecomunicaciones y el Ministerio de Comercio Exterior.

De igual forma se celebró un protocolo para ver quién llevaba la vocería del país, cómo iba a ser la coordinación de las decisiones que se iban a tomar en grupo y ha funcionado bastante bien el Comité Centroamericano para nosotros con este protocolo.

Eso sería. Gracias, Miguel.

**Miguel Flores Bernés:** Muchas gracias, Viviana.

Qué interesante, y este caso que nos comentas super interesante. Sí se puede trabajar juntos; seguramente no fue fácil, debió de haber existido problemas en el proceso, pero se logró.

Muy bien, muchas gracias.

Vamos ahora con José Manuel. COFECE evidentemente tiene gran experiencia ya en temas digitales acumulada, tiene el equipo de investigación y las herramientas de investigación más sofisticadas en el país y las ejerce todos los días.

Aquí nos gustaría saber qué han hecho ustedes, cómo podemos coordinar mejor con IFT, con INAI, con PROFECO, y qué lecciones hemos aprendido hasta el momento.



- José Manuel Haro Zepeda<sup>37</sup>, Titular de la Autoridad Investigadora, COFECE



Muchas gracias, Miguel.

Muchas gracias al Instituto por esta invitación.

Yo creo que tengo que destacar que este foro ya se está convirtiendo en un clásico, como bien decía Lucía, es la segunda vez que me invitan. En ese sentido, algo que he podido ver es la evolución de los mercados digitales y su aplicación en actividades en el día a día.

Cuando pensamos en un mercado digital siempre pensamos en los grandes, que prefiero no nombrar porque no sé si después voy a estar impedido para algo, pero algo que quiero destacar es que también tenemos que pensar en cómo las nuevas tecnologías de repente se van adaptando en mercados que no necesariamente son convencionalmente digitales, es decir, como la inteligencia artificial, como

<sup>37</sup> Es economista por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y tiene una maestría en economía por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Tiene experiencia en las áreas de competencia económica, econometría, organización industrial y en el sector energético. Ingresó a la extinta Comisión Federal de Competencia desde el año 2010, y desde entonces ha ocupado diversos cargos. Adicionalmente, se desempeñó como Director General de Mercados de la Unidad de Gas Licuado de la Comisión Reguladora de Energía. Como académico, imparte las materias de Econometría y Matemáticas en la Facultad de Economía de la UNAM.

elementos tecnológicos cada vez más sofisticados o el uso de datos. De alguna manera modifican el comportamiento estratégico de industrias que pudieran ser consideradas como tradicionales.

Por ejemplo, no se me ocurre más tradicional una industria, llamémosle el tema que tiene que ver con el dinero, digamos que el dinero es de las primeras cosas que inventó el hombre y lo que estamos viendo es que cada vez más entran nuevas tecnologías que de alguna manera modifican la forma en la cual se lleva a cabo la competencia dentro de los mercados hoy en día.

En ese sentido, algo que quisiera destacar el día de hoy es cuáles son los esfuerzos que ha hecho la Comisión en todo este entorno de colaboración, y básicamente yo veo una gran cantidad de espacios. En primer lugar, por el lado de la aplicación de la ley de competencia, de lo que le llamamos el *enforcement*, tenemos múltiples procedimientos, tenemos investigaciones por prácticas monopólicas absolutas y relativas. Tenemos uno en particular, que a mí me gusta mucho, que es el artículo 94, que son barreras a la competencia e insumos esenciales, es un procedimiento que incluso por ley tenemos que colaborar con el regulador en el sentido que cuando nosotros terminamos nuestro procedimiento tenemos que preguntarle al regulador para que nos dé su opinión. Esa opinión de alguna manera no es vinculante para nosotros, pero es una buena referencia para entender si lo estamos haciendo bien o mal.

Algo que es importante es que, en esa medida, muchas veces esta opinión respecto de nuestro procedimiento se ve como una cartita de "ahí te va mi documento y dame tu *feedback*", yo creo que eso de alguna manera es un poco arcaico porque podemos tener un esquema de colaboración más directo, más fluido, más informal, en donde podamos entender cómo funcionan los mercados. Podemos entender cómo es que de alguna manera nos podemos interrelacionar mejor y conocer qué tipo de información tiene el regulador, porque eso es importante.

Algo que hemos visto sobre todo en nuestro caso en el sector energético, el regulador tiene una gran cantidad de información y me atrevo a decir que hemos realizado investigaciones que de otra manera no hubiéramos podido realizar, si no hubiéramos tenido acceso a este tipo de información.

Pero regresando a este caso del artículo 94, la colaboración es bien importante. Es fundamental entender cómo están funcionando los mercados y ahí recientemente tuvimos una resolución en el mercado de cámaras de compensación, en donde básicamente el diagnóstico es relativamente muy sencillo: las personas o los establecimientos que aceptan tarjetas de crédito estaban teniendo comisiones más elevadas que, comparados con otros países, podrían generar un efecto de

impedimento de la entrada para aceptar otros medios de pago tradicionales, como las tarjetas de crédito.

Entonces, ahí tuvimos una gran interacción con la CNBV, con BANXICO, justamente para que las recomendaciones que en su caso emitió la comisión fueran efectivas en beneficio de los consumidores.

También tenemos otro aspecto, que es el esquema de la colaboración internacional, a veces es complejo porque de alguna manera otras autoridades y nosotros tenemos naturalezas distintas, por ejemplo, en Estados Unidos muchas veces algunos de los casos de monopolización a veces van por el lado criminal y no necesariamente como lo es en México, que nosotros somos una autoridad administrativa. Sin embargo, sí hemos encontrado espacios de colaboración, por ejemplo, recientemente, todos saben, el mundial va a ser en México y lo que hicimos fue anunciar una colaboración conjunta con el Buró de Competencia de Canadá y el Departamento de Justicia de los Estados Unidos en donde vamos a estar muy atentos a todos los actos que tienen que ver con la organización de la Copa del Mundo. ¿Qué implica esto? Compra pública, muy probablemente se van a comprar muchas cosas para que se puedan realizar estos juegos de fútbol y sin duda van a nacer muchos mercados que la Comisión va a estar muy atenta en su revisión.

Finalmente, también tenemos el tema de la colaboración con el Instituto que, desde mi punto de vista en materia de los mercados de telecomunicaciones y radiodifusión, incluso algunos mercados digitales, es muy importante para nosotros.

Tenemos un convenio de colaboración firmado, como bien decía Lucía hace un momento, y en materia de concentraciones hemos colaborado muchísimo, incluso hemos tenido transacciones que se notifican en las dos autoridades y en muchos casos una resuelve de alguna manera y la otra resuelve de otra forma. Me viene a la mente el caso de Disney-Fox, en donde el Instituto impuso condiciones y nosotros no necesariamente lo hicimos así, dado que la naturaleza de los mercados que nosotros analizamos en ese caso era relativamente distinta.

Entonces, yo lo que sí veo es que sí hay un gran espacio de colaboración, aunque a diferencia de Costa Rica nosotros tenemos una camisa de fuerza, que es nuestro artículo 124 y 125 de la Ley Federal de Competencia en donde explícitamente dice que no podemos intercambiar o exponer nada de lo que está dentro de los expedientes.

¿Cuál es el punto fundamental aquí? De alguna manera tenemos que encontrar el mecanismo para armonizar todo esto, y si de alguna manera queremos tener investigaciones conjuntas, las autoridades tienen que tener la confianza de que es legal. Recordemos que al final del día todo agente económico tiene un derecho

a la defensa, y aquí está Miguel y Lucía, que eventualmente les toca participar en este ecosistema del otro lado, evaluando que las acciones de los reguladores y de las autoridades de competencia sean debidamente fundadas y motivadas con todo el apego al derecho.

Entonces, es algo que tenemos que evaluar eventualmente si queremos realizar este tipo de procedimientos conjuntos, aunque eso no nos limita que podemos hablar y podemos tratar de entender cómo es que funcionan los mercados para cada una de las jurisdicciones.

Un elemento que es importante, con el cual quiero concluir esta breve intervención es el tema del Poder Judicial. Ya Lucía hablaba bastante del Poder Judicial, es bien curioso porque ahorita que estábamos preparando esta plática identificamos que hay una interconexión entre el IFT y la COFECE, que es justamente las decisiones judiciales.

Estábamos viendo un caso muy viejito, en el cual muy probablemente ustedes escucharon de él, que tiene que ver con refrescos. Probablemente incluso a Ali, que está aquí en el público, le tocó llevar ese asunto. La Comisión en ese momento tuvo que definir y establecer criterios del grupo económico. La Corte determinó cuáles eran los criterios de grupo económico.

Algo que es bien interesante es que de las primeras resoluciones que emitió el IFT, que tenía que ver con la determinación de los Agentes Económicos Preponderantes, ahí básicamente lo que utilizó es estos lineamientos de grupo que ya estaban definidos por la Comisión y validados eventualmente por la Corte, y básicamente lo que se obtuvo en el criterio judicial es que un Grupo de Interés Económico podría ser considerado como un Agente Económico Preponderante, como un ente en sí mismo. Es interesante, porque esta jurisprudencia ya la utilizamos en la Comisión, es decir, ya es algo que siempre que estoy revisando un DPR siempre viene ahí la cita de este criterio judicial que tiene que ver con el IFT en las resoluciones de preponderancia.

Yo lo que veo eventualmente, algo que es importante es que cada vez traigamos más casos que lleguen al Poder Judicial porque eso es de alguna manera lo que nos va a delinear qué tipo de decisiones o qué tipo de criterios tienen que tomar las autoridades, dado que tenemos un elemento de interconexión común que al final del día es el Poder Judicial y la Corte.

**Miguel Flores Bernés:** Muchas gracias.

Ahora pasaríamos con Claudia para ver la experiencia del IFT, también sabemos que tiene mucha experiencia ya estudiando e investigando casos de economía digital en un equipo fortalecido.

¿Qué ha hecho el IFT para fortalecerse aún más? ¿Cómo podemos coordinar mejor con COFECE, con INAI, con PROFECO? ¿Qué hemos aprendido, Claudia?

- **Claudia Lelo de Larrea Mancera<sup>38</sup>**, Directora General de Procedimientos de Competencia, IFT



Gracias, Miguel.

Igualmente, gracias a todos los ponentes por estar aquí con nosotros en el Instituto, es muy importante para el Instituto tener este tipo de foros, creo que nos fortalecemos todos y es un primer acercamiento a la colaboración, este intercambio de ideas de cómo deberíamos de colaborar.

Lo primero que quiero decir es por parte del Instituto, quiero tocar cinco puntos para estructurar mi participación. Primero quiero hablar de con quién colabora el Instituto. En segundo lugar, cómo es que colaboramos con estas autoridades con

<sup>38</sup> Experta en Derecho de la Competencia Económica con más de 13 años de experiencia en esta materia. Se ha desempeñado como funcionario en diversas unidades de las autoridades de competencia como la Dirección General de Asuntos Jurídicos de COFECE y COFECO, y la Autoridad Investigadora del IFT. También ha sido encargada de la práctica de competencia en diversos despachos de abogados y, desde 2017, es profesora de la asignatura "Derecho de la Competencia Económica" de la Facultad de Derecho de la UNAM. Licenciada en Derecho por la Facultad de Derecho de la UNAM y cuenta con estudios de maestría en Derecho y Política Económica Internacional por la Universidad de Barcelona (IELPO LLM).

las que tenemos colaboración. Hasta dónde colaboramos o hasta dónde podemos colaborar. Posteriormente, hablar de esta camisa de fuerza de la que acaba de hablar la COFECE que es cierto, existe esta camisa de fuerza. Posteriormente, quisiera concluir con qué es o a dónde deberíamos de aspirar a llegar, no nada más quedarnos en el dónde estamos, sino a dónde queremos ir y cómo podemos lograrlo.

En principio, respecto a con quién colaboramos, el Instituto tiene convenios de colaboración, como ya dijo Juan Manuel, con COFECE, con PROFECO, con CONDUSEF, tenemos convenios de colaboración también con el INAI. Tenemos convenios de colaboración en materia regulatoria, pero también en materia de competencia económica, como el Instituto es tanto regulador como autoridad de competencia tiene convenios de colaboración en ambas materias.

También hay convenios de colaboración con otras autoridades de competencia internacionales, como Costa Rica, República Dominicana, Honduras, Argentina, Perú, Chile, Estados Unidos, entre otras. También hay otros convenios de colaboración importantes en esta materia de mercados digitales o del entorno digital respecto de lo que estamos hablando en este Foro, como el Consejo Coordinador Empresarial, el Instituto para el Desarrollo Industrial y la Transformación Digital, entre otros. También hay otros que no son precisamente enfocados a la competencia económica, pero son globales y pueden tener también implicaciones, o pueden ayudarnos a la parte de competencia del Instituto, como los convenios de colaboración con Relaciones Exteriores, con Secretaría de Economía, con SEDENA, SEMAR, y ya decía Lucía, Guardia Nacional. Es importante esta parte también tomarla en cuenta, el INEGI para nuestras investigaciones, además de la academia, entre otros. Con todos ellos colaboramos, ahorita mencioné sólo algunos. El Instituto tiene muchos convenios de colaboración y se utilizan en el momento y caso por caso, pues cuando sea que se vaya necesitando.

¿Cómo colaboramos? Claramente tenemos que colaborar en el marco jurídico y regulatorio que nos permiten estos convenios de colaboración y la propia legislación que estamos aplicando, en este caso, la legislación en materia de competencia económica.

Nos acercamos a una u otra autoridad para que nos den su apoyo o nos den su experiencia, su conocimiento, lo que sea que necesitemos para lograr una mejor aplicación o un mejor resultado de las actividades que estamos llevando a cabo.

¿Hasta dónde lo podemos hacer? Lo podemos hacer hasta donde nos permite la ley. Como ya dije, tenemos un marco jurídico, regulatorio, que nos limita a hacer ciertas cosas, una de ellas es esta camisa de fuerza. Tenemos una responsabilidad de la información con la que contamos en nuestros expedientes; en principio, la

Autoridad Investigadora recaba información confidencial y no puede divulgar ni siquiera internamente dentro del Instituto lo que sea que esté investigando o la información que tiene respecto a los expedientes que está tramitando.

El divulgar información o el no cuidar esta información o esta confidencialidad tiene implicaciones no solamente para los expedientes, que posteriormente van a llegar a Miguel y Lucía y lo van a impugnar en Poder Judicial, sino también en responsabilidades administrativas. Todos los funcionarios somos responsables de la información que tenemos en nuestros expedientes y de pronto ya sea por colaborar o porque queremos un mercado más competitivo, nos salimos de este marco jurídico o de esta limitación que tenemos en ley vamos a tener consecuencias no solamente en el expediente y en los procedimientos que tramitamos, sino también consecuencias como funcionarios. Eso es algo importante, a veces no es el no querer, sino el no poder, y eso se tiene que tomar en cuenta para entonces lograr pensar, estructurar y analizar qué es lo que necesitamos.

¿Qué es lo que necesitamos? Escuchando todo lo que se ha dicho desde el martes y hoy también en las diferentes intervenciones, no sólo de esta mesa, sino de todas las que han surgido, creo que lo que necesitamos, y es algo que está haciendo ya el INAI como nos comentó hace unos momentos la Comisionada Román, es una reforma a la Ley de Competencia Económica. No se espanten, no es que quiera yo una nueva Ley de Competencia Económica ni nada por el estilo, simplemente viendo esta necesidad de colaboración entre autoridades, y no solamente entre COFECE y el Instituto, sino también con el INAI y con otras autoridades, ver cómo quizás es un trabajo conjunto. Porque no es nada más una idea que puede tener una autoridad o la otra, sino que ya sabemos en este foro y yo creo que ya lo sabíamos desde antes. Hay una necesidad de que colabore el INAI, la PROFECO, la COFECE y el Instituto. El Instituto como autoridad de competencia, pero también como regulador sectorial.

Creo que hay una necesidad de ver que estas autoridades tienen un mandato constitucional y todas estamos al final persiguiendo que el consumidor tenga mayores ganancias y que haya un bienestar que se vea potencializado, y sobre todo eliminar la incertidumbre que hay en el mercado, me refiero en el mercado jurídico o mercado regulatorio.

¿A quién le toca? Yo creo que no es ver a quién le toca o quién se gana el asunto, más bien es un "nos toca a todos", ¿cómo vamos a hacer para aterrizar? Sentarnos todos los tomadores de decisiones y ver cómo es que esto se tiene que solucionar.

¿Qué es lo que necesitamos modificar? Quizás los artículos 124 y 125 de la ley es algo importante que se debería de modificar en el sentido de que esta confidencialidad o esta obligación de resguardar la información confidencial no



aplique para autoridades que persiguen un mismo fin, es decir, no aplique para autoridades que persiguen preservar el proceso de competencia y libre concurrencia. Una autoridad si le pide información a la otra, no va a ser para otra cosa más que para preservar y conservar ese proceso de competencia y libre concurrencia.

Ese podría ser un inicio y otras ideas, por ejemplo, decía Miguel al principio: “invertir en el *staff*”. Ambas autoridades, y aquí ya hablando específicamente de la COFECE y el IFT, invertir en el *staff*. Luego decía Lucía y Viviana: “sí, claro, los recursos son escasos, son recursos públicos y son recursos escasos”, solo que, si no hay esta colaboración entre las dos autoridades para invertir en un mismo *staff*, y construir capacidades y construir en herramientas técnicas, que no son baratas como ya sabemos, si se pudiera hacer de manera conjunta obviamente lograríamos mejores resultados en las investigaciones de una y otra autoridad. Sin embargo, esto obviamente tampoco se puede hacer a la libre, ¿no? Necesitaríamos una reforma a la ley para que nos permitiera lograr este tipo de colaboraciones, creo yo que sería ver caso por caso, quizás construir.

**Lucía Ojeda Cárdenas:** Depende de qué es.

**Claudia Lelo de Larrea Mancera:** Exactamente, quizás ver capacidades de los funcionarios, no necesitas invertir. Sin embargo, quiero ver que me diga COFECE que me va a prestar a sus investigadores para hacer una visita de verificación, a sus maletines y todo el equipo que llevan. Eso no, necesitamos una reforma, porque de otra manera estaríamos usando recursos que no son propios.

Hay varias cosas que podrían hacerse, algunas requerirían una reforma a la ley, algunas otras no. Por ejemplo, los lineamientos conjuntos como autoridades autónomas tienen posibilidad ambos Plenos de emitir lineamientos ya sea por separado o conjuntos, para eso no hay una necesidad de una reforma de ninguna índole, lo pueden hacer.

Compartir información, ya lo decíamos, sí necesitaríamos para resguardar el debido proceso de los procedimientos y para resguardar a los funcionarios, porque por más que haya disposiciones de ambos Plenos que digan “comparte información”, ¿quién la está compartiendo? La está compartiendo el Pleno, no, ¿quién es el funcionario que te dijo “dámelo?” ¿sí me explico?

La diferencia también que yo veo con el caso de Costa Rica es que esta colaboración de la que habla Viviana ya está en la ley. Entonces, quizás eso sería importante, ver hasta dónde y qué sería necesario que se reforme para lograr esta ley, e insisto, esta posibilidad de llevar una mejor colaboración sin llevarlo al extremo.

Finalmente, también se me ocurre de las diferentes ideas que han estado aquí intercambiando a lo largo de estos dos días, planteaban en otra de las mesas: otra autoridad. Necesitamos otra autoridad, una autoridad que regule específicamente la materia digital. Yo pensaría que, con una buena colaboración y reglas claras respecto a esta colaboración, no necesitaríamos una autoridad adicional. Hacer una autoridad adicional implica recursos, implica también incertidumbre, implican muchas cosas que creo que podríamos salvar si existe esta colaboración clara en donde haya diferentes autoridades.

Empezando por COFECE y el Instituto como autoridades de competencia siempre presentes, porque finalmente se discute y se emplean diversos conceptos y criterios, que deben de ser uniformes entre lo que se decide en ambas autoridades como Grupo de Interés Económico que ya se dijo, pero no sé si estamos hablando de un tema de Fintech, ya que si vamos a tener que meter a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, vamos a tener que meter tal vez a la CONDUSEF, tal vez ahí la PROFECO no tiene mucho que ver.

En otro asunto que tenga que ver meramente con telecomunicaciones, el Instituto como autoridad de competencia y como regulador, además de PROFECO, además del INAI, tendría que estar ahí sentado siempre. Hacer algún tipo de Consejo de autoridades que caso por caso se reunieran, un poco como los que tengan antecedente de comercio exterior, un poco como una COCEX, pero que sí sirva. Una COCEX en donde caso por caso se conjunten estas autoridades para lograr una mejor regulación y eliminar la incertidumbre que posiblemente existe hoy en día en estos mercados.

Ahí concluyo. Un gusto haber participado en este foro.

- Sesión de preguntas Mesa 5



**Miguel Flores Bernés:** Cinco minutos para preguntas, si alguien tiene.

Por allá tenemos una del público. Leo, tú tienes una pregunta. Ahí va el micrófono. Ya está.

**Pregunta:** Qué tal, buenas tardes, una pregunta para José Manuel. Hablaba su contraparte del IFT sobre estos dos artículos, el 124 y 125 de la Ley Federal de Competencia Económica, ¿hay algún otro artículo que sea parte? A lo mejor que también sea un, no sé si decir impedimento, pero que dificulte esta colaboración entre la COFECE y el IFT, que pudiera a lo mejor optimizarse en el ánimo de la funcionaria del IFT que nos comenta que hay varias ideas que podrían plantearse en la mesa, desde el lado de COFECE. Además de esos dos artículos, ¿hay algún otro que les parezca como que podría desbloquear vías de colaboración entre ambas instituciones? Esa sería mi pregunta.

**José Manuel Haro Zepeda:** Te diría que no hay otro, creo. No soy abogado, eso no exime a que tengo que conocer a la perfección la ley, pero nosotros hemos construido un conjunto de procedimientos internos para salvaguardar la confidencialidad de la información.



Eventualmente, si surgiera algún tipo de reforma que nos habilite a intercambiar información, a establecer mecanismos que nos permitan más allá de lo que establecen estos dos artículos, yo creo que internamente tenemos que hacer una revisión de nuestros procesos internos y establecer los mecanismos que sean seguros y confiables, para que el agente económico también tenga certeza que en el camino de donde sale la información del IFT o de la COFECCE y viceversa, está llegando perfectamente bien y segura al otro lado.

Ya estamos claramente en un mundo super tecnológico y digital, y ya existen mecanismos de flujo de información, como son las APIs. Eventualmente, si eso sucede, tendremos que pensar todo el rediseño estructural que tenemos al interior y entre las dos autoridades para ver que eso fluya. No sé qué te venga a la mente también.

**Claudia Lelo de Larrea Mancera:** Creo yo también que lo que más nos limita es esta obligación de salvaguardar la información confidencial, pensaría yo que abriendo esta posibilidad y modificando esto ya no habría, digamos, pretexto.

**Lucía Ojeda Cárdenas:** Efectivamente, es una camisa de fuerza para hacer investigaciones conjuntas, si lo queremos llamar así; pero, este mismo artículo está vigente hoy para la cooperación internacional y a pesar de ese artículo ha habido instancias de cooperación internacional, por ejemplo, a través de pedirles a los agentes económicos *waivers*, para los casos en que se pueda hacer.

Yo creo que lo que pasa es que no es todo o nada, no sé si me estoy explicando, tienes que ver en qué momentos y en qué casos sí se puede tener esa cooperación y justamente ir construyendo. Yo creo que en la medida en que sean hilos separados va a ser mucho más difícil converger. Si se empiezan a juntar los hilos a través de los procedimientos donde sí pudiera haber espacio para la cooperación, pues creo que sería un avance.

**Miguel Flores Bernés:** ¿Alguna otra pregunta?

Víctor, por favor.

¿Sí nos da tiempo?, perdón, ya no pregunté.

Sí, un minuto, Víctor.

**Pregunta:** Brevemente. Nada más, retomando un poco lo que dice Leo, ¿hay un impedimento legal para que exista un COCEX que sí funcione?, es decir, que COFECCE e IFT colaboren en materia de conflictos competenciales para establecer lineamientos de qué le compete a cada uno y determinar las zonas grises, porque seguramente va a haber zonas grises donde puedan existir opiniones distintas de

las dos autoridades y entonces se tendrá que recurrir al mecanismo tradicional de que un tribunal judicial sea quien lo defina.

Creo que podría representar un gran avance que ambas instituciones se sentaran, definieran criterios hasta donde se pueda llegar, criterios más comunes, para tratar de evitar y disminuir un poco ese riesgo. Este tema en ICC, Miguel lo sabe, es un tema recurrente de los agentes económicos quejándose de que hay rezagos en resoluciones, hay incertidumbre y que literalmente el tiempo es esencial.

Entonces, sí creo que hay un espacio, es mi opinión, dónde esta colaboración directa, en un tema muy específico, puede ayudar mucho, pero la verdad es que ignoro si hay algún impedimento legal para hacerlo.

**José Manuel Haro Zepeda:** Yo creo que no está construido ni por diseño, no existe la figura. En principio, creo que la figura del conflicto competencial estaba pensada para ser bastante ágil, que durara poco tiempo; sin embargo, los temas son complejos. Entonces, tenemos que hacer este *trade off* y, eventualmente, que es algo que decía y que toma tiempo, ya estamos utilizando criterios judiciales que nos interrelacionan.

Entonces, creo que voy a reiterar lo que decía, en la medida en que traigamos más casos que eventualmente terminen en el Poder Judicial, que se vayan generando criterios, eso nos va a ayudar a definir cuáles son los alcances de muchas cosas.

**Lucía Ojeda Cárdenas:** ¿Puedo dar mi opinión? Te voy a dar mi opinión.

Efectivamente, yo creo que el diseño no permite que se pongan de acuerdo y decir “esto me toca a mí y ya”, porque finalmente los agentes económicos tenemos también la posibilidad de ir a impugnarlo a los tribunales; no es suficiente que uno no decida reclamar la competencia, sino también existe la posibilidad de que el agente económico vaya y diga: “pues no le tocaba al IFT, o no le tocaba a COFECE”.

Pero lo que sí creo que hace más chico este arbitraje regulatorio que pueden hacer los agentes económicos para retrasar aplicación de sanciones, etcétera. Creo que sí pudiera achicarse a través de una colaboración más cercana, no veo por qué formalmente un comité ad hoc, hecho con la colaboración no se pueda hacer para platicar los temas y siempre es mejor los dos defendiendo la competencia de uno y del otro, es decir, después de la plática de defender contra el agente económico la competencia que han decidido que toca, siempre es mejor a tener el conflicto competencial.

Pero esa es mi opinión.

**Miguel Flores Bernés:** Muchas gracias.

Además, yo creo que también, ahora sí que los abogados que estamos en el medio y los economistas tenemos un rol en esto, el ICC, ANADE, Barra, probablemente podríamos generar algunas ideas que compartir con las dos instituciones buscando una solución.

**Lucía Ojeda Cárdenas:** Y el Poder Judicial, el reto del Poder Judicial. Ahorita tenemos los Tribunales Especializados, cambiaron todos los magistrados y entonces hay conflictos competenciales con resoluciones pasadas, pero a veces los criterios no necesariamente los sujetan.

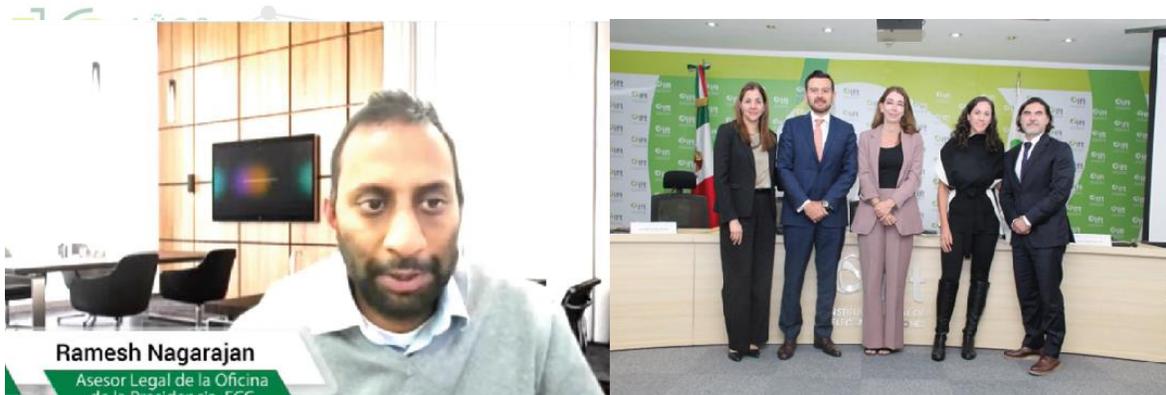
Entonces, vamos otra vez.

**Miguel Flores Bernés:** Vamos a seguir buscando una solución a este tema.

Pregunto si tenemos más tiempo para otra pregunta.

Ya no, ya ahora sí ya se nos acabó.

Pues muchísimas gracias a nuestros ponentes. Muchas gracias a ustedes por su asistencia.



## Conclusiones día 2

- **Javier Juárez Mojica<sup>39</sup>**, Comisionado Presidente en Suplencia por Ausencia, IFT



Buenas tardes a todas y a todos, por estar aquí en este evento, en la novena edición, que se dice fácil, pero sin duda ha implicado un gran esfuerzo desde los que lo iniciaron, algunas excolegas Comisionadas que también estuvieron presentes, Rebeca, el Comisionado Camacho, el Comisionado Díaz, quienes siempre han estado muy involucrados en el diseño de este foro.

Agradezco también a todos los panelistas que se dieron el espacio para acompañarnos, para compartir sus experiencias, y que con sus exposiciones le dan

<sup>39</sup> Inició su carrera profesional en la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel) en octubre de 1999 como tecnólogo titular. En la Cofetel participó en proyectos como la implementación de la portabilidad numérica, la elaboración del Plan Técnico Fundamental de Interconexión e Interoperabilidad y la medición de la calidad de redes móviles. Ha participado y organizado conferencias y foros sobre interconexión, redes y medios sociales comunitarios e indígenas, desagregación del bucle local, operadores móviles virtuales, Internet de las Cosas e Inteligencia Artificial. Se graduó como Ingeniero en Electrónica y Comunicaciones en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM). Posteriormente, obtuvo el grado de Maestro en Tecnologías de la Información y Administración, en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), así como el de Maestro con Especialidad en Redes y Sistemas de Información para las Empresas, otorgado por la Escuela Nacional Superior de Telecomunicaciones de Bretaña, en Francia.

relevancia a este Noveno Foro Internacional Retos de la Competencia en el Entorno Digital 2023.

Agradezco a nuestra audiencia, espero que como en años anteriores, estas dos jornadas de trabajo hayan contribuido a continuar la discusión sobre los grandes retos que enfrentamos como autoridad de competencia en el sector de las telecomunicaciones y en el entorno digital. Sobre todo, reflexionar sobre las adecuaciones que tenemos que hacer a la política de competencia de cara a la digitalización y a nuevas tecnologías, como la inteligencia artificial, para seguir cumpliendo con nuestro mandato constitucional, la competencia y la libre concurrencia.

Para mí es un gusto ver que este foro año con año se consolida como un espacio sumamente relevante para la generación de ideas. Como lo decía el año pasado en la inauguración, se está convirtiendo en el clásico de otoño de la competencia digital. Es un evento que permite la construcción y la búsqueda de los cómo, que nos permitan trabajar con éxito los desafíos del entorno digital; y en esta novena edición es además especial, porque se da en el marco de los 10 años de creación del IFT.

Como también ya se ha mencionado en ocasiones anteriores, el valor de la competencia está en el ADN del IFT, no sólo como parte de nuestro mandato constitucional, porque somos autoridad en materia de competencia, sino también bajo la convicción del valor social que le aporta esto al sector.

Hemos sido testigos de cómo la competencia beneficia a México, beneficia a los usuarios, a las audiencias. A 10 años de distancia y gracias a este nuevo entorno regulatorio que privilegia la competencia, hoy podemos constatar que tenemos más de 93 millones de personas que ya son usuarias de internet, esto representa más del 78% de la población de mexicanos mayores de 6 años. Hay 94 millones de personas usuarias de telefonía celular, el 79% de la población es esto; más de 34 millones de hogares que cuentan con al menos un televisor, lo que significa que más del 90% gozamos de una mayor cobertura y mejor oferta de servicios de telecomunicaciones y radiodifusión, con un mayor número de oferentes en el mercado, tanto de la radiodifusión como de los servicios fijos, servicios móviles.

Estos datos son un reflejo de que un ambiente de mayor competencia se traduce en beneficios de toda la sociedad. Sin duda, no podemos dejar de reconocer que hay retos muy relevantes, y eso nos lleva precisamente a celebrar este tipo de foros. Identificar aquí de manera colaborativa, reflexionar sobre cómo vamos a enfrentar todos esos retos que todavía tenemos que superar.

En esta novena edición, nuestras conversaciones estuvieron enfocadas en discutir los retos que tiene el regulador como autoridad convergente ante el nuevo

panorama digital, y cómo este reconfigura nuestra economía. Como aquí se dijo, la revolución digital ha venido acompañada de nuevos modelos de negocio y de un mayor dinamismo en múltiples mercados tradicionales, lo cual desafía de alguna manera nuestras herramientas analíticas y nos obliga tanto a adaptar nuestros procesos y metodologías, como a innovar desde el lado de las autoridades.

En este sentido, gracias a la experiencia, al *expertise* de nuestros panelistas, pudimos profundizar acerca de las disyuntivas que nos plantea el avance tecnológico, por ejemplo, en cómo la gestión de datos, un insumo fundamental para la generación y el entrenamiento de algoritmos de inteligencia artificial, cómo este insumo puede conferir ventajas competitivas que podrían dar lugar a posiciones dominantes y a prácticas anticompetitivas.

Y aquí quiero detenerme para agradecer la participación que tuvo Andrea Marván Salties, Comisionada Presidente de la COFECE, por sus valiosas aportaciones en estas jornadas de trabajo. Coincido en que es momento de renovar visiones y prioridades, para identificar el rumbo de la política de competencia. Sin duda, la coordinación institucional es clave para cerrar filas y enfocar baterías en beneficio de la población mexicana. Tanto la COFECE como el IFT estamos llamados a adaptarnos y seguir la evolución de los mercados digitales para analizar a fondo las conductas que pueden surgir en este entorno tan dinámico. Y bajo esta ruta estoy cierto de que juntos podremos realizar intervenciones equilibradas, estimulando la innovación, protegiendo a los consumidores y velando principalmente, porque es nuestro mandato constitucional, el proceso de competencia.

Sin embargo, este camino no estará exento de dilemas para las agencias de competencia, como bien lo apuntaron Canek Ramírez y Silvia Giorguli del Colegio de México, nos encontramos en una encrucijada entre el uso de herramientas digitales para promover información de calidad, inclusiva y veraz, y al mismo tiempo la necesidad de abordar con responsabilidad retos como la privacidad, la seguridad y la brecha de conectividad. Por ello, reconociendo la importancia de la oferta de bienes y servicios esenciales en este contexto, desde el Instituto hemos liderado esfuerzos para asegurar que estos servicios sean más accesibles para toda la población.

Otro de los grandes retos del entramado digital es lo que aquí se comentó por Rodrigo Luchinsky y María del Socorro Pimienta Corbacho, en el sentido de que la revolución digital ha abierto un universo de nuevos mercados, retándonos con su complejidad técnica y con su dinamismo. Ante esto, y una realidad cada vez más convergente, coincido en que la colaboración debe ser parte de nuestras guías, debe ser nuestra brújula de actuación para las autoridades mexicanas. Un ejemplo que me pareció ilustrador es el caso de Argentina, con su grupo de investigación

multidisciplinario sobre los mercados digitales. Creo que también no se trata de inventar el hilo negro, sino de ver qué han hecho en otros lugares y ver qué resulta aplicable en nuestro entorno.

En esa ruta de colaboración, quiero señalar que esta no se limita al plano nacional; de hecho y como bien lo mencionó Alexia González para el caso de nuestro país, la OCDE ha sido una guía invaluable desde su diagnóstico y recomendaciones, que fueron un pilar para la construcción de la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones del 2013, y cuyo balance actual demuestra logros que han impactado positivamente al sector. La colaboración se extiende hacia una agenda de futuro, que se está perfilando entre los reguladores de la OCDE, relacionada con los OTT, las comunicaciones en la nube, la inteligencia artificial, el internet de las cosas y los dispositivos terminales, así como la sostenibilidad ambiental. Temas en los que el IFT tiene toda la disposición para continuar aportando y, sobre todo, aprendiendo en el marco de estos foros.

También se trajeron a la mesa algunas de las más grandes preocupaciones que tenemos en el sector y en el Instituto, como lo es el sobre costo del espectro radioeléctrico, un asunto que nos ocupa y que seguiremos buscando alternativas ante las instancias pertinentes, para que los precios puedan ser llevados a costos de mercado y reformular este esquema en el que se pierde inversión y competitividad, al imponer una carga que resulta desproporcionada, especialmente a los operadores de menor tamaño. Estamos ante un escenario de perder-perder, en el que pierde el sector, pierden los usuarios e, incluso, paradójicamente pierde la hacienda pública, por lo que debemos seguir sumando esfuerzos para revertir esa situación y que los precios, que los costos del espectro radioeléctrico en México sean competitivos a nivel mundial, conforme a las referencias internacionales.

Otro debate en el que nuestros panelistas pusieron énfasis, gira en torno a las fuentes de financiamiento para la expansión de las redes y la importancia de las inversiones en esta era digital, destacando que el 5G representa una oportunidad para el crecimiento económico a largo plazo. Como lo comentaron los panelistas, se estima que hacia 2030 esta tecnología añadirá más de 900 mil millones de dólares a la economía mundial, lo que representa casi el 1% del PIB en ese momento, sin mencionar la enorme cantidad de mejoras a través de casos de uso, que pueden transformar problemáticas globales y locales.

En definitiva, debemos enfocarnos en que las inversiones en el sector sigan creciendo, y en particular ante coyunturas económicas que bien podríamos calificar de históricas y que pueden favorecer al país, como es el caso de la relocalización de las cadenas productivas o el *nearshoring*. En ese sentido, la

ecuación es clara: inversión más eficiente y cooperación de todos los que integran el ecosistema digital, será clave para tener ese éxito a nivel nacional.

La UNESCO y nuestra gran aliada además paisana, Gabriela Ramos, han hecho un trabajo extraordinario con la recomendación para la ética de la inteligencia artificial, poniendo los intereses humanos en el centro y con ello minimizando los riesgos de utilizar la inteligencia artificial para aprovechar sus beneficios. Este es un tema transversal y, sin duda con múltiples intersecciones que tenemos que seguir revisando; las autoridades de competencia, las autoridades de privacidad y protección de datos, las de protección al consumidor, entre otras, además, por supuesto, el IFT como el regulador de las telecomunicaciones en México.

También le ocupa fomentar el uso responsable de tecnologías innovadoras que forman parte del ecosistema digital, y que los prerequisites tecnológicos para que la inteligencia artificial crezca, como es la infraestructura digital en general, el 5G, el internet de las cosas, fibra óptica, el cómputo en la nube, se sigan expandiendo para que la inteligencia artificial en el país pueda alcanzar su máximo potencial.

En ese mismo sentido, reconozco el liderazgo de la Senadora Alejandra Lagunes, con el lanzamiento de la Alianza Nacional de la Inteligencia Artificial, la ANIA, en la que el Instituto está de hecho liderando la mesa de infraestructura y datos, y que tiene entre sus objetivos crear una estrategia de inteligencia artificial en México, que contemple todos los retos que se han discutido.

Como podemos apreciar aquí se habló de retos de diversa índole, que no son tarea exclusiva del regulador sectorial ni de una sola agencia, se trata de desafíos que atienden a la misma lógica transversal que caracteriza a los mercados digitales, y ello exige un tratamiento integral. Esto sólo se puede lograr mediante una cercana y fluida colaboración institucional, como de hecho ya se abordaba justamente en la mesa anterior. Quiero decirles, con la cachucha de reguladores, que en el 2022 la Unión Internacional de Telecomunicaciones, la UIT, reconoció al IFT como un regulador de quinta generación, G5. Precisamente una de las características que distingue a un regulador G5 es la regulación colaborativa, trabajar no solamente con todos los miembros de la industria y del sector, sino con otras autoridades, la de protección de datos, protección al consumidor, la bancaria y de valores, en fin, con todas las autoridades; e incluso, esto no se limita al plano nacional, sino también trabajar con los reguladores de otros países.

Todas y todos nos llevamos reflexiones interesantes de cada una de las valiosas participaciones, y por ello agradezco a todos por participar activamente en este foro. Su colaboración viene a contribuir a la inteligencia colectiva que nos permitirá tanto enfrentar los desafíos del ecosistema digital, como apropiarnos todos los beneficios que trae consigo, para así apalancar el desarrollo de México.



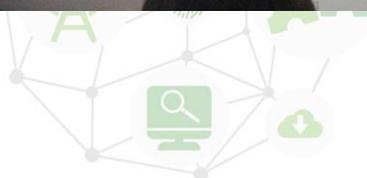
9º Foro internacional  
RETOS de la  
**COMPETENCIA**  
en el ENTORNO DIGITAL  
2023

EL COLEGIO  
DE MÉXICO

El Colegio es  
conocimiento  
ciencia y cultura

**ift**  
INSTITUTO FEDERAL DE  
TELECOMUNICACIONES

Los invito a continuar construyendo juntos este entorno donde la competencia sea un motor de innovación y beneficio social para todos, los esperamos en el clásico de otoño de la competencia digital 2024. Muchas gracias a todos.



**COMPETENCIA**  
en el ENTORNO DIGITAL  
2023