

REGULACIÓN DE LA COMPETENCIA. UNA VISIÓN RETROSPECTIVA

ALEJANDRO CASTAÑEDA*

*CENTRO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS DE
EL COLEGIO DE MÉXICO.

RESUMEN

Este artículo realiza una evaluación de las políticas de competencia seguidas en México a partir de la Reforma Constitucional de 2013. Se analizan las reformas constitucionales que repercutieron en la capacidad regulatoria de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) y del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT). Asimismo, se revisan los cambios en las leyes. Al final se discuten resoluciones icónicas de la Comisión Federal de Competencia y del Instituto Federal de Telecomunicaciones, y se sopesan sus implicaciones. También se agrega un intercambio sobre competencia en el sector financiero con resultados del estudio sobre condiciones de competencia en el sector financiero emitido por la Cofece en 2014.

1. Introducción

Entre las llamadas reformas estructurales aprobadas por el Estado mexicano en los comienzos de la administración de Enrique Peña Nieto, están las reformas de competencia económica, las reformas de telecomunicaciones y radiodifusión, así como las reformas sobre educación, energéticas y de transparencia. El objetivo de este trabajo es poner de relieve los cambios más importantes, reseñar los casos más representativos y medir (en algunos ejemplos) el impacto de las reformas en competencia y telecomunicaciones.

Al implementar estas reformas, se buscaba impulsar el crecimiento económico a incrementando la productividad de la economía mexicana

Agradezco los comentarios de Jaime Ros y un lector anónimo a versiones anteriores de este artículo así como a David Cantala e Iñigo Herguera por permitirme usar los resultados de trabajo conjunto en el tema de telecomunicaciones.

y la eficiencia en el funcionamiento de los mercados. En un trabajo previo a las reformas, Gordon Hanson (2010) discute ¿por qué México no es rico? Hanson argumenta, después de revisar la literatura al respecto, que la provisión de crédito fallida, la persistencia de la informalidad, la provisión de insumos fundamentales en condiciones ineficientes (básicamente por el poder monopólico en el suministro de ciertos servicios, las telecomunicaciones y la electricidad), un sistema educativo deficiente y choques externos adversos (la competencia de China), podrían ser potenciales explicaciones del problema de crecimiento.¹ Por su parte, Jaime Ros (2015) discute sobre las posibilidades de salir de la trampa del lento crecimiento y la desigualdad, y argumenta que las razones están también en el bajo abastecimiento de crédito (al igual que Hanson), en la política monetaria del Banco de México que implica una moneda muy revaluada, y la escasa inversión en infraestructura, entre otros problemas.²

El presente trabajo se enmarca en este contexto, aunque no pretende resolver si las reformas de competencia económica favorecen el crecimiento económico. Sin embargo, sí busca identificar cómo las reformas pueden perturbar el funcionamiento eficiente de los mercados. La diferencia entre una reforma de competencia que busca el funcionamiento eficiente de los mercados y una mera liberalización comercial, por ejemplo, radica en que la reforma de competencia alcanza sus objetivos de manera muy pausada y lenta; en cambio, una liberalización comercial genera un efecto de disciplina sobre la formación de precios inmediata.

La siguiente fórmula, muy utilizada por las autoridades de competencia, nos permite argumentar el punto:

$$\bar{L} = \frac{\bar{H}(1 - \alpha_f)}{\varepsilon^m + \alpha_f \varepsilon_f^s}$$

1 Véase Hanson (2010).

2 Véase Ros (2015).

\bar{L} es el índice de Lerner promedio ponderado de la industria,³ H es el índice de Herfindahl, ε^m es la elasticidad de demanda del mercado, α_f es la participación de las empresas extranjeras en el mercado doméstico, ε_f^S es la elasticidad de oferta de las importaciones. En el denominador está la participación de las importaciones multiplicada por la elasticidad de oferta de las importaciones. Cuando hay una liberalización comercial, el impacto de este término es muy relevante. La liberalización comercial aumenta la elasticidad de la demanda residual de las empresas domésticas y hace disminuir el índice de Lerner. En un procedimiento de competencia económica, en el que se da una orden de desinversión, se afecta la formación de precios a través del cambio en H . Una orden de desinversión de una empresa, como medida de defensa a la competencia, implica el aumento de la presión competitiva de esa empresa. En contraste, una liberalización implica el aumento en la presión competitiva de muchísimas empresas.

Sin embargo, la reforma de competencia puede generar cambios significativos en la eficiencia y funcionamiento de los mercados. Esto puede ocurrir si se utilizan las nuevas facultades otorgadas por el Artículo 94 de la nueva Ley Federal de Competencia Económica, que ordena eliminar las barreras a la competencia y abrir el acceso a insumos esenciales. Este nuevo esquema de aplicación de los principios de competencia implica un nivel mayor de discrecionalidad para las autoridades de competencia, lo que permite fortalecer su ámbito de influencia. Otra ganancia en eficiencia que es muy importante es el combate a las prácticas monopólicas absolutas. Más adelante, damos ejemplos de estos dos factores.

Respecto a las telecomunicaciones, se le otorgó a una sola entidad, el Instituto Federal de Telecomunicaciones, la discreción de regularlas, y, al mismo tiempo, la capacidad de convertirse en el regulador de compe-

3 El índice de Lerner es una medida de poder de mercado. Es una relación que pone en el numerador la diferencia entre precio y costo marginal y en el denominador el precio. Si el índice se acerca a 1, hay mucho poder de mercado, y será 0 cuando hay competencia perfecta.

tencia de la misma industria. Desde el punto de vista analítico, este doble objetivo puede generar conflictos. En muchos casos, el regulador de empresas con rendimientos crecientes y economías de alcance se preocupa de la viabilidad de la empresa regulada, cosa que lo conmina a permitir el ejercicio del poder monopólico.

Esto, sin embargo, entra en contradicción con el objetivo de promover la competencia. Dado que la Ley Federal de Competencia Económica se aplica tanto a la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) como al Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), este último también tiene facultades para poner en práctica el Artículo 94. Sin embargo, los mayores cambios, en el sector de las telecomunicaciones, vienen de la regulación de preponderancia mandatada por la Constitución, según la Reforma de principios de 2013.

En las dos primeras secciones del trabajo, examinamos los mayores cambios constitucionales y legislativos en materia de competencia económica. Después, en la sección 4, analizamos algunos casos icónicos de resoluciones emitidas por la Cofece y el IFT, y en qué sentido responden a un nuevo enfoque de competencia. Además, consideramos, en la sección 5, una aplicación del Artículo 94 de la Ley de Competencia al caso de horarios de aterrizaje y despegue (*slots*, los tiempos o turnos de manobra) del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, con lo que se ilustran posibles ganancias de eficiencia. Una sección final, con un resumen de los principales argumentos y hallazgos, vuelve a señalar que, en muchos casos, las reformas de competencia y telecomunicaciones tienen consecuencias en las condiciones de provisión de infraestructura y, por lo tanto, en las posibilidades de desplegarlas. Tanto Hanson como Ros plantean que desarrollar infraestructura es fundamental para el crecimiento económico.

2. Reformas constitucionales

En la Reforma Constitucional de 2013, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de ese año, se establece, en el Artículo 28, que el Estado contará con la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), que será un órgano autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio que buscará prevenir investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y las demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados. También establece que podrá ordenar la eliminación de las barreras a la competencia y regular el acceso a insumos esenciales.

En primera instancia, el Artículo habla de un órgano autónomo perteneciente al Estado, por lo que no depende del Ejecutivo, y por ello –vale la pena insistir– dispondrá de personalidad jurídica y patrimonio propio. De manera importante, el Artículo establece –insistamos aún– que se podrá ordenar la eliminación de barreras a la competencia y también regular el acceso a insumos esenciales. Estos dos temas forman parte de la llamada discreción incremental, capacidad que se refiere a un conjunto de facultades adicionales que le permiten a la Comisión iniciar una investigación incluso si no existe una violación a la ley. Considero este planteamiento como complementario del objetivo de la COFECE, en el sentido de garantizar la eficiencia en el funcionamiento de los mercados, su mandato constitucional.

Como se mencionó antes, dado que el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) es el encargado de aplicar las regulaciones de competencia al sector de telecomunicaciones y radiodifusión, el IFT también cuenta con la discreción prevista en la Constitución (resumida antes) y regulada por el Artículo 94 de la Ley Federal de Competencia Económica. El mismo Artículo 28 de la Constitución establece que el IFT es un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio (al igual que la COFECE), cuyo objetivo es el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones y la radiodifusión.

2.1. Cambios en los mecanismos de amparo

El Artículo 28 también establece principios importantes en cuanto al proceso legal que se seguiría, en caso de haber apelación por parte de los involucrados en las resoluciones de la COFECE y el IFT. Queda asentado que la mayoría de las resoluciones no se podrán suspender mientras se resuelve el juicio de amparo, es decir, sólo funciona el mecanismo de amparo indirecto. En éste, los agentes involucrados en las resoluciones podrán impugnar la resolución ante tribunales (especializados en competencia y telecomunicaciones), pero la resolución se mantiene, en tanto se resuelva sobre el fondo del asunto. Este tema es importante. Históricamente, en el sector de telecomunicaciones, las regulaciones de interconexión, así como otro tipo de resoluciones, fueron apeladas en tribunales, y nunca se pudieron implementar los deseos de los reguladores. Más aún, los agentes involucrados tenían un interés en retrasar los juicios de amparo, con el objetivo de retrasar más las resoluciones impuestas por los reguladores sectoriales. Ahora, con el juicio de amparo indirecto, dado que la resolución del regulador se mantiene, los agentes involucrados tienen los incentivos cambiados: ahora desean que el juicio se resuelva lo más pronto posible con la intención potencial de revertir la resolución.

Lo anterior se puede ilustrar con la historia regulatoria en el sector de las telecomunicaciones por parte de la COFECO (Comisión Federal de Competencia) y la COFETEL (Comisión Federal de Telecomunicaciones).

A finales de los años 90 y durante la primera década del siglo XXI, ambos organismos trataron de restringir el poder sustancial de Telmex (Teléfonos de México) sin éxito. A continuación, se resume brevemente la historia de las resoluciones, a fin de ilustrar la dificultad que encontraron estos organismos para aplicar su regulación.

En febrero de 1998, la COFECO declara que Telmex tiene poder sustancial en cinco mercados: telefonía básica, servicios de interconexión, larga distancia nacional, larga distancia internacional y transporte interurbano. Telmex impugna la resolución y el juicio dura hasta mayo

de 2001. En septiembre del año 2000, la COFETEL emitió una regulación especial que mandataba la Ley de Telecomunicaciones de ese entonces.⁴

La resolución de la COFETEL se justificaba por la resolución de 1998 de la COFECO sobre poder sustancial. En diciembre de 2000, Telmex se ampara contra la resolución de la COFETEL, y se suspende entonces el procedimiento y la regulación especial. En mayo de 2001 la COFECO vuelve a expedir una resolución sobre poder sustancial de Telmex en los cinco mercados mencionados. En julio de 2002 se produce una resolución judicial que, en los hechos, anula la resolución de la COFETEL del año 2000. En abril de 2004, un tribunal ordena a la COFECO emitir una nueva resolución sobre poder sustancial en el mercado (para este periodo ya habían pasado seis años de la primera resolución sin ningún efecto sobre Telmex). En 2007, el tribunal anula la resolución de la COFECO (han pasado casi 10 años desde la primera resolución de la COFECO, y Telmex está en las mismas condiciones que antes de 1998). Hasta el año 2011 no se había implementado ninguna regulación especial a Telmex, producto de la declaración de poder sustancial.⁵

La Reforma Constitucional de 2013 responde a estos problemas. Con la Constitución reformada, el IFT puede emitir una resolución y Telmex apelarla. Sin embargo, los efectos de la resolución no pueden ser impedidos. Si los amparos indirectos hubieran ocurrido en las décadas anteriores, Telmex podría haber impugnado las resoluciones de la COFECO y la COFETEL, pero no frenar sus efectos. Con el esquema legal anterior, durante 14 años no se pudo hacer nada en términos regulatorios contra Telmex. Esto a pesar de que la COFECO estableció, en varias resoluciones, que la empresa tenía poder sustancial en varios mercados del sector de telecomunicaciones.

4 La ley autorizaba a la COFETEL a imponer regulación asimétrica al operador con poder sustancial en el mercado; por ejemplo, podía imponer tarifas de interconexión con base en costos (en particular costo incremental promedio de largo plazo).

5 Véase OCDE (2012), ahí se resume todo lo planteado en este párrafo.

Una sección del Artículo 28 se refiere al proceso de nombramiento de los Comisionados de la COFECE y del IFT, los cuales habrán de acceder a sus cargos mediante un examen. La prueba deberá ser redactada por el Banco de México, el Instituto Nacional de Evaluación Educativa y el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. Los cinco primeros lugares del examen integrarán una lista de otros tantos candidatos posibles. El Presidente de la República postula a uno de ellos, y el Senado lo deberá aprobar por dos terceras partes de los votos.

Un cambio muy importante, relacionado con la Reforma Constitucional, fue la creación de juzgados de distrito y tribunales colegiados de distrito especializados en materia de competencia. Estos juzgados se encargan de revisar el proceso de apelación que efectúen los particulares frente a resoluciones de la COFECE o el IFT, o ambos. Por último, es preciso mencionar que los cambios constitucionales permiten imputar cargos penales a las personas físicas que coadyuven en prácticas que violen la Ley de Competencia Económica.⁶

2.2. Cambios Constitucionales que implican regulaciones especiales: Must carry y must offer en televisión

En el Artículo 8° Transitorio de esta Reforma se establecen varios lineamientos que eran muy importantes para nivelar el terreno en el proceso competitivo de televisión restringida. Se obliga al *must carry* y al *must offer*. El *must offer*, “debe ofrecer”, obliga a los operadores de televisión radiodifundida precisamente a ofrecer su señal a los operadores de televisión restringida. El *must carry*, “debe llevar”, obliga a los operadores de televisión restringida a retransmitir los contenidos de televisión radiodifundida.

6 Esta modificación es importante porque permite establecer programas de inmunidad, lo que facilita detectar violaciones a la ley.

La razón de imponer estos lineamientos proviene de la quiebra de Direct TV en el año 2004. Direct TV era una empresa satelital que ofrecía los servicios de televisión restringida, y había entrado al mercado mexicano a finales del año de 1995. Se considera que un factor que repercutió en sus malos resultados, y por lo tanto en su salida, fue que no tenía acceso a los contenidos de los canales de televisión radiodifundida de Televisa. Esta empresa, por su parte, estaba integrada verticalmente con el competidor inmediato de Direct TV, es decir la empresa SKY, operador satelital que siempre tuvo acceso a los contenidos de los canales de televisión radiodifundida de Televisa. En un estudio realizado por la Comisión Federal de Competencia para autorizar la compra de Cablemás por Televisa, se concluyó que los canales de Televisión Abierta son un recurso esencial necesario para poder ofrecer servicios de televisión restringida.⁷ De esta forma, si cualquiera de las dos cadenas de televisión niega sus contenidos a los operadores de televisión restringida (cable y satélite), estos se enfrentarán en desventaja competitiva con los operadores que sí tengan ese acceso.

El argumento se basó en la siguiente evidencia: La proporción de consumo de los canales de televisión abierta en la audiencia de televisión restringida era de 43%. El mismo estudio indica que, de los cuarenta canales de televisión de paga con mayor público, los cinco primeros eran de televisión abierta. Esto nos hace ver cómo la televisión abierta era (en la fecha de la resolución) un insumo necesario para que la televisión de paga fuera exitosa. La respuesta a este problema de competencia fue reforzar el *must offer*, el “debe ofrecer”. Es sorprendente que reglamentos con este detalle se incorporen en un texto constitucional. Los legisladores pensaron que, si no lo incluían en la Constitución, podría ocurrir lo que reseñamos acerca de la regulación de Telmex a finales de 1990 y la primera década del siglo XXI.

7 Comisión Federal de Competencia, Paxia, S.A. de C.V. Expediente núm. CNT-18-2007.

El comportamiento del consumo en contenidos ha venido cambiando en los últimos años. Sin embargo, en la encuesta del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) sobre el consumo de contenidos audiovisuales de 2016, se observan todavía datos que ponen de relieve la importancia de la televisión radiodifundida. De acuerdo con esa medición, 96% de los hogares cuenta con televisión; 74% de las personas con televisión reporta consumir televisión abierta; los noticiarios son el contenido más visto, seguido por las películas y las telenovelas; 65% de las personas que tienen contratado un servicio de televisión restringida observan canales de televisión radiodifundida; los canales de televisión radiodifundida son los más vistos entre los consumidores que tienen contratado un servicio de televisión restringida.⁸

De acuerdo con la evidencia a que hemos hecho alusión, la televisión radiodifundida sigue teniendo mucha importancia, y constituye una ventaja competitiva para el operador de televisión restringida que provea los contenidos de la televisión radiodifundida. A ello se debe que el *must offer*, el “debe ofrecer”, sea lo que nivela el campo de juego. Más adelante veremos cómo, a partir de que empieza a obligarse a Televisa a poner sus canales de televisión radiodifundida a disposición de los operadores de televisión restringida, las líneas de ese tipo de difusión, ofrecidas por las empresas que compiten con las filiales de televisión restringida de Televisa, aumentan sustancialmente en número, lo que muestra cómo la provisión de televisión radiodifundida a través de los servicios de televisión restringida otorga una ventaja de competencia.

Agente preponderante

En la Fracción III del Artículo 8° Transitorio se establece el concepto de agente preponderante, y también el tipo de regulación a que estará sujeto un agente que haya sido declarado preponderante. La Constitución establece el siguiente planteamiento:

.....
8 IFT (2016).

Para efectos de lo dispuesto en este Decreto, se considerará como agente económico preponderante, en razón de su participación nacional en la prestación de los servicios de radiodifusión o telecomunicaciones, a cualquiera que cuente, directa o indirectamente, con una participación nacional mayor al cincuenta por ciento, medido este porcentaje ya sea por el número de usuarios, suscriptores, audiencia, por el tráfico en sus redes o por la capacidad utilizada de las mismas, de acuerdo con los datos con que disponga el Instituto Federal de Telecomunicaciones.

La Constitución faculta al Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) para imponer las medidas necesarias a los agentes preponderantes que (con su preponderancia) repercutan en el proceso de libre competencia y concurrencia. Entre las medidas citadas por la Constitución, se encuentran la regulación asimétrica en tarifas e infraestructuras de red, lo que incluye la desagregación de elementos de red, la separación contable, funcional o estructural de los operadores preponderantes.⁹ Más aún, si un agente es preponderante en telecomunicaciones, la Constitución otorga un plazo perentorio para que el IFT establezca los principios bajo los cuales se va a dar la desagregación de la red local.

La Constitución plantea específicamente que se considerarán insumos esenciales todos los elementos necesarios para la desagregación de la red local. Esto significa (de acuerdo con la Constitución) que los con-

9 Dado que se asume que un operador preponderante tiene poder de mercado excesivo, es posible que utilice su poder de mercado en ciertas industrias para perjudicar la competencia en otras industrias; generalmente esto ocurre a través del control de un insumo esencial. Dada esta posibilidad, se exige la separación contable para detectar subsidios cruzados. La separación funcional permite que ciertas subsidiarias del operador, que ofrecen insumos (esenciales) al operador y a sus competidores, operen de manera independiente; si no ocurriera tal separación, el operador preponderante puede favorecer sus subsidiarias. Dado que, en la separación funcional, el consejo de administración es manejado por el operador preponderante, muchas veces la sola separación funcional no resuelve el problema; en ese caso se ordena la separación estructural, que obliga a la desinversión de activos de la subsidiaria que provee los insumos. En este escenario se crea una empresa independiente con incentivos diferentes.

cesionarios de red podrán acceder a los medios físicos, técnicos y lógicos de conexión entre cualquier punto terminal de la red y el punto de acceso a la red de telecomunicaciones, y que podrán seleccionar los elementos de red que requieran, así como el punto de acceso a la red del agente preponderante (véase Inciso IV del Artículo 8° Transitorio, p. 235). También se establece que se podrán regular los precios y tarifas.

Otros cambios

Respecto a la competencia en televisión radiodifundida, la Constitución habla de licitar nuevas cadenas. Si quisieran participar en las licitaciones concesionarios que ya cuentan con concesiones de televisión radiodifundida a nivel nacional, no se permitirá participar a los concesionarios que cuenten con 12 Mhz de espectro o más para prestar el servicio en cualquier zona geográfica del país (véase Fracción II del Artículo 8° Transitorio).

Las reformas constitucionales también ordenan a la Comisión Federal de Electricidad (CFE) transferir sus concesiones sobre red pública de telecomunicaciones a una empresa paraestatal llamada Telecomunicaciones de México. La red de la CFE es muy importante porque constituye una de las redes más grandes para transporte de señales (se le llama red troncal).

El último cambio importante se refiere a la instalación de la llamada red compartida. Se otorgan al operador de esta red 90 Mhz de la banda de 700 Mhz. La Constitución mandata al Ejecutivo Federal, en coordinación con el IFT, garantizar la instalación de esta red, la cual solo operaría de forma mayorista (dando servicios a operadores de telecomunicaciones). Se considera exagerada la cantidad de espectro asignada a un solo operador. Un ancho de banda de 30 Mhz es muy grande para que un operador funcione con alta capacidad. En la mayoría de los países, son varios los operadores que utilizan esta banda. En Estados Unidos, por ejemplo, la banda de 700 Mhz se dividió en bloques, y algunos pares de ellos sumaban en total 12 Mhz, aunque también hubo pares de 10 Mhz, en

tanto que el mayor bloque (el bloque C) fue de 22 Mhz.¹⁰ Todo esto se repartió entre distintos postores. La decisión sobre el espectro en México no tiene precedente y parece bastante arriesgada. Primero, porque se crea un monopolio aguas arriba (el operador mayorista), y segundo, porque el servicio al usuario final implica la operación de empresas verticalmente separadas, lo que conlleva a una doble marginalización.

Otro cambio fue la liberalización de la inversión extranjera para telecomunicaciones y servicios satelitales; en radiodifusión se restringió la inversión extranjera a un 49%. Se estableció una fecha límite para la transición digital (el cambio de televisión analógica a televisión digital).¹¹ El Artículo 28 también ordena la separación de la etapa de investigación respecto de la etapa de resolución: plantea que las leyes (secundarias) deben normar eso.

3. Reformas a las leyes de competencia y telecomunicaciones

3.1. Reformas a la Ley de Competencia

Se observan dos cambios mayores a la Ley de Competencia. Un primer cambio se refiere a la discreción que tenía la Comisión para ordenar a las entidades públicas (dependientes del Ejecutivo Federal) que realizaran cambios en regulaciones o procedimientos que violaban la Ley de Competencia. Ahora, la mayoría de las opiniones no tienen carácter vinculatorio. Un segundo cambio fue el tema de la discreción incremental; como se menciona en la introducción, la Constitución y las nuevas leyes secundarias facultaron a la Cofece (y al IFT) para iniciar investigaciones de mercado y analizar si en los mercados se da la presencia de insumos esenciales cuyo acceso no está bien regulado, o bien si existen barreras a la competencia.

La Ley Secundaria instrumentó los mandatos de la Constitución. Por ejemplo, el Artículo 26 habla de la autoridad investigadora, que contará

10 Véase <https://wireless.fcc.gov/auctions/data/bandplans/700MHzBandPlan.pdf>:

11 Véase el Artículo 5° Transitorio.

con autonomía técnica y de gestión y podrá decidir de manera autónoma sobre sus resoluciones. Por su parte, el Artículo 33 enfatiza la independencia de la autoridad investigadora. Se normó el nombramiento de la autoridad investigadora de la Cofece y del IFT. Para el nombramiento y remoción de la autoridad investigadora se requiere que cinco comisionados estén de acuerdo (se necesita supermayoría). El nombramiento de la autoridad investigadora es por cuatro años. Esto permitió separar las tareas de investigación y resolución, según el mandato constitucional. Las reformas de competencia incrementaron las sanciones por violar la ley (en prácticas monopólicas absolutas y monopólicas relativas). Se instrumentó un programa eficiente de inmunidad.

Como se mencionó, un tema sustancial en la Reforma de Competencia consistió en otorgar la discreción incremental, lo que permitió iniciar investigaciones sobre la operación de mercados y ordenar la eliminación de barreras a la competencia, o instrumentar la regulación de acceso a insumos esenciales. En relación con la regulación de problemas de colusión (prácticas monopólicas absolutas), y el abuso en el ejercicio del poder de mercado (prácticas monopólicas relativas), la ley mantuvo el espíritu de las legislaciones anteriores.

3.2. Reformas a la Ley de Telecomunicaciones

Se dijo ya que la Constitución definió el término de preponderancia y lo hizo en forma algo inusual, pues el concepto se aplicó a un sector completo (por ejemplo, las telecomunicaciones o la radiodifusión) y no a una industria en particular. Generalmente los índices de concentración o de participación de mercado se utilizan en el análisis de competencia, dentro de un mercado relevante definido de forma apropiada (una industria).¹² Se utiliza este tipo de medidas porque la teoría del oligopolio, por

12 Para definir mercado relevante se recurre al SSNIP test (small but significant non-transitory increase in Price) y al análisis de sustitución de oferta, usualmente.

lo general algún modelo estático de competencia, predice que el poder de mercado es proporcional a la participación de mercado. Sin embargo, el concepto de participación de mercado no tiene mucho sentido cuando aglomeramos industrias en un sector. El sector de telecomunicaciones agrupa industrias tan disímboles como las llamadas a celular y la televisión restringida. Aglomerar todas las industrias en un sector y calcular participaciones de mercado no tiene mucho sentido: no existe un modelo económico detrás que justifique ese enfoque.

Sin embargo, la Constitución está redactada así, y la Ley de Telecomunicaciones impuso una regulación asimétrica a los operadores preponderantes. Los cambios regulatorios implementaron la regulación asimétrica a los operadores preponderantes en dos sectores. En el caso de la televisión radiodifundida, las medidas más importantes son la obligación del *must offer*, “debe ofrecer”, la de que se comparta infraestructura pasiva, y la prohibición de adquirir en exclusiva eventos deportivos muy relevantes.¹³ En el caso de las telecomunicaciones, se les ordena compartir infraestructura pasiva, la obligación de una oferta pública de interconexión, el arrendamiento de enlaces y la desagregación de la red local.¹⁴

Además, se impusieron dos regulaciones adicionales que son muy relevantes. La primera es una imposición de cobro cero en la tarifa de interconexión por parte del operador preponderante.¹⁵ Esta legislación fue recientemente revertida por la Suprema Corte, bajo el argumento de que la imposición de una tarifa cero es un exceso de regulación por parte del legislador, pues la determinación de la tarifa de interconexión es un tema eminentemente técnico, que debe ser decidido por un experto (en este caso el IFT) y no por el legislador. Estoy de acuerdo con la decisión de la Corte.¹⁶ El exceso en la regulación de la Corte es similar a lo criticado

13 Véase el Artículo 266.

14 Véase el Artículo 267.

15 Véase el Artículo 131.

16 La Suprema Corte tomó la decisión el 16 de agosto de 2017.

sobre el operador preponderante: se ponen en ley criterios técnicos y se aplican, cuando debe ser el regulador el que razone y aplique principios técnicos. La razón por la que la preponderancia no es impugnabile es porque el legislador puso estos principios en la Constitución.

Asimismo, el llamado Artículo 9° Transitorio estableció una excepción a la autoridad del regulador (en este caso el IFT), para poder revisar las fusiones dentro de un sector, de acuerdo con las siguientes condiciones: 1) Debe existir un agente preponderante en el sector; 2) La fusión debe generar una reducción del índice de dominancia (en el sector), y el índice de Herfindahl (en el sector) no debe aumentar en más de 200 puntos; 3) El agente fusionante no debe tener más de 20% de participación en el sector, y el agente preponderante no debe ser parte en la fusión. En los hechos este artículo ha permitido a Grupo Televisa incrementar sin límite su participación en el sector de televisión restringida. Esto ha ocurrido porque resulta muy difícil que una empresa que no sea preponderante en un sector sobrepase los límites establecidos por el Artículo. Es una medida que claramente favorece a otros operadores en el mercado, en particular a Televisa. Por ejemplo, Telmex es preponderante en el sector de telecomunicaciones, sin embargo tiene participación cero en televisión restringida (industria incluida en el sector de telecomunicaciones); por otro lado, Televisa tiene participaciones superiores a 60% en esta industria, y, gracias al Artículo, es capaz de adquirir todas las empresas de esta rama y alcanzar el 100% sin que el IFT pueda revisar las adquisiciones.

4. Resoluciones de la COFECE y el IFT

4.1. Resoluciones de la COFECE

La Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) ha emitido resoluciones que buscan resolver problemas de competencia de acuerdo con las facultades que la ley otorga. También ha emitido opiniones que han tenido gran impacto en la política pública. Las opiniones son generalmente

políticas de abogacía, y se proponen posicionar ciertos temas relevantes para la política pública, lo mismo que evaluarlos desde la perspectiva de competencia, así como proponer soluciones.

La opinión de redes de transporte a través de plataformas¹⁷

Esta opinión es importante, primero porque ganó el premio del Banco Mundial sobre abogacía de la competencia. La idea de la opinión de la COFECE está basada en cómo la innovación tecnológica puede ser disruptiva y se le debe acomodar. En el caso de Uber, el primer elemento que sirvió para la argumentación es la provisión de un servicio que resuelve muchas de las fallas que encontramos en los servicios de transporte individual de personas.

Cuando una persona contrata un servicio de transporte, existe mucha incertidumbre sobre la calidad del servicio. Existe asimetría de información entre el comprador y el proveedor del servicio. No se sabe si el conductor es confiable, si la unidad está en buen estado, si está limpia, el conocimiento de la ruta de transporte, la predictibilidad del precio. Un segundo problema que enfrenta el servicio tradicional de transporte individual es la coordinación. Los pasajeros potenciales no conocen en dónde abordar un vehículo, y los proveedores del servicio no conocen de manera precisa dónde está la demanda de su servicio. Para resolver este tipo de problemas, los gobiernos de todo el mundo han introducido regulaciones que buscan asegurar la calidad en el servicio (se certifican los taxímetros, se revisan los automóviles, se verifican los antecedentes penales de los choferes, se establecen bases de taxis, etcétera).

Las plataformas de redes de transporte, a través de aplicaciones móviles, utilizan la tecnología de teléfonos inteligentes y los sistemas de posicionamiento global para ofrecer el servicio. Mediante estas plataformas, los usuarios contratan los servicios de transporte punto a punto, y

¹⁷ Véase COFECE (2015).

han logrado resolver los problemas de información asimétrica y de coordinación mencionados antes.

El punto medular de la opinión de la COFECE es la última oración. El enfoque que se le dio a la opinión de plataformas de redes de transporte, a través de aplicaciones móviles, es que estas se constituirían como una innovación tecnológica que resolvían problemas de información asimétrica, de calidad en el servicio y de coordinación.

Mucho se ha discutido sobre si estas plataformas compiten de manera desleal con los servicios tradicionales. Dado que la plataforma es una innovación que permite que muchas regulaciones que antes imponían los gobiernos municipales a los taxistas se vuelvan innecesarias para la operación eficiente de las plataformas, no se observa el problema de competencia desleal. Se trata de una nueva tecnología que permite la operación del transporte de personas sin necesidad de la intervención pública. Sólo en el caso en que los permisos para los medios de transporte tradicional sean un mecanismo para obtener recursos fiscales, se debería pensar en imponer impuestos a las plataformas.

La opinión ha influido en muchas autoridades municipales, que han autorizado la provisión de servicios de transporte a través de estas plataformas, o bien las han tolerado. En la Ciudad de México, la demanda por este tipo de servicios se ha elevado considerablemente. Problemas de seguridad, de certidumbre en el cobro y la ruta, ayudaron a incrementar la demanda de estos servicios. Casualmente, en zonas turísticas, donde los servicios de taxis son muy caros (Cancún y los Cabos), estos servicios están prohibidos.

Fusiones

La fusión Soriana-Comercial Mexicana

Una de las fusiones más complicadas que ha analizado la Cofece es la de Soriana y Comercial Mexicana. La adquisición involucró la compra de 159

tiendas Comercial Mexicana distribuidas en todo el territorio nacional. La operación se autorizó sujeta a la desinversión, por parte del comprador, de 27 tiendas.

El análisis involucró áreas circulares en torno a las 159 tiendas, se calcularon los cambios en los índices de concentración y los niveles de concentración. La idea de poner círculos alrededor de las tiendas está basada en la experiencia internacional, y en la evidencia que muestra que los supermercados responden a la competencia en precios de tiendas que están cerca de donde están localizados. Asimismo, desde el punto de vista de la demanda, es difícil que los consumidores viajen más de un cierto tiempo para ir al supermercado (internacionalmente se calcula en alrededor de 15 minutos).¹⁸ Por todas estas razones, se consideró que los círculos alrededor de las 159 tiendas era la definición apropiada de mercado relevante.¹⁹ Los círculos variaron dependiendo de la zona metropolitana que se estaba analizando. Para la zona metropolitana del Valle de México, cuyo promedio de velocidad puede llegar a 10 km/h en las avenidas con más tráfico,²⁰ se consideró un radio de 2.5 km. En ciudades que tienen una densidad de población o un parque vehicular mayor que el promedio nacional, o ambos fenómenos, se previó un área de influencia con un radio de 4.8 km. Asimismo, en ciudades que tienen una densidad de población y un parque vehicular por debajo del promedio nacional, se programó un radio de 7.41 km. Por último, en zonas donde las tiendas están más aisladas y atienden a varias poblaciones vecinas, se estableció un radio de 18.61 kilómetros.²¹

Con estas definiciones de mercado relevante, se analizaron los posibles efectos sobre la competencia en 159 mercados. Los competidores en estos mercados fueron los mismos supermercados. Se descartaron las tiendas de conveniencia porque tienen una variedad de artículos mucho

18 Véase OFT (2006).

19 En el análisis de competencia, el mercado relevante es donde se considera que ocurre la competencia de la industria que se está analizando.

20 Véase COFECE (2015a).

21 *Ibid.*

menor y, de acuerdo con ciertos estudios (en otros países), la población no realiza el súper en esos lugares. Asimismo, tampoco se incluyeron los clubes de precios por razones similares.

El cálculo de los índices de concentración se hizo de dos formas. En uno se asumió simetría y se calculó por número de unidades.²² En el otro se utilizaron los tamaños de los pisos de venta. El cálculo, en ambos casos, no es muy preciso y lo ideal sería usar las ventas por establecimiento. Al final, los criterios que usó la COFECE fueron los cálculos de los índices de concentración y las participaciones finales de los fusionantes. Con ambos criterios, se decidió cuáles eran los mercados que podrían tener una seria afectación al proceso de libre competencia y competencia.²³ Tomando en cuenta los criterios usualmente aceptados por la Comisión, y considerando que los Supermercados tienen elevadas barreras a la entrada,²⁴ se resolvió que existían problemas de competencia en 27 tiendas, las cuales, bajos los criterios de la Comisión, presentaban problemas de competencia. Se obligó al adquirente a no comprar esas tiendas, o, en su defecto, a revenderlas en un plazo preteritorio.

La resolución fue muy importante porque fue la primera, en supermercados, en que la decisión se condicionó a la desinversión parcial para garantizar el proceso de libre competencia y competencia. Este tipo de resoluciones se habían tomado ya en Estados Unidos,²⁵ en la fusión entre

22 Cuando se asume simetría, se asume que las ventas de cada uno de los establecimientos son iguales.

23 En los lineamientos de la Comisión, se considera que una fusión tiene pocas probabilidades de socavar el proceso de libre competencia y competencia cuando, producto de la fusión, el índice (de Herfindahl) aumente en menos de 75 puntos, o bien cuando la suma del índice sea menor de 2,000 puntos.

24 De hecho, los supermercados son un ejemplo icónico de la llamada Teoría de los Costos Hundidos Endógenos, que son industrias con altas barreras a la entrada donde, por mucho que aumente el tamaño de mercado, la concentración del mercado alcanza una cota inferior, por encima de cero. Esto es indicativo de barreras a la entrada. Véase Sutton (1991), Ellickson (2012).

25 El requerimiento lo hizo la Federal Trade Commission. Véase <https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2015/01/ftc-requires-albertsons-safeway-seal-168-stores-condition-merger>

Albertsons y Safeway, donde se requirió, para su autorización, la desinversión de 168 tiendas, en un análisis similar al realizado por la COFECE.

Aeroméxico-Delta

En mayo de 2015, Aeroméxico y Delta Airlines presentaron a la COFECE su intención de celebrar un acuerdo de cooperación conjunta.²⁶ El acuerdo significa la cooperación plena de las aerolíneas en planeación de vuelos, la fijación de precios y también el compartir aeronaves en las rutas transfronterizas entre México y Estados Unidos. Posteriormente, las dos empresas notificaron la intención de comprar, por parte de Delta, hasta el 49% de las acciones de Aeroméxico. La primera operación fue la que tuvo mayor impacto en el análisis. La segunda, solo fue una consecuencia de la primera. La operación fue única en varios sentidos metodológicos:

Primero, fue de las primeras resoluciones en México en que se utilizó el análisis econométrico. Segundo, junto con la fusión en Chile entre LAN Chile y Tam, es la primera resolución a nivel mundial (hasta donde se tiene conocimiento) que toma en cuenta efectos de red. Sin embargo, la resolución en Chile solo menciona, en la propia resolución, los efectos de red, sin plantear cómo se utilizó este criterio. En contraposición, la resolución mexicana analiza la fusión definiendo el mercado relevante como la red de vuelos transfronterizos entre México y Estados Unidos.

Tradicionalmente, las fusiones de aerolíneas se analizan sobre el estudio ruta por ruta. Esto se hace así por la complejidad del análisis de la fusión. Así por ejemplo, para el caso de la fusión Aeroméxico-Delta, el análisis tradicional habría calculado los índices de Herfindahl a nivel de ruta para todas las rutas transfronterizas posibles, y habría examinado si, en algún caso, los índices rebasan umbrales, si había barreras a la entrada, y si se requería algún remedio. Un análisis de índices mostraba que solo las rutas México-Nueva York y Guadalajara-Los Ángeles rebasaban

26 Véase el expediente en versión pública COFECE (2015b).

los umbrales. Dado que el Aeropuerto de la Ciudad de México se encuentra congestionado, y por lo tanto existen barreras a la entrada, la solución habría sido pedir que se otorgara uno o dos *slots* –tiempo o turno de maniobra– de ese aeropuerto.

El enfoque de la resolución plantea una metodología distinta. No es posible que el examen de la competencia ruta por ruta nos permita identificar los peligros para la competencia, si las empresas compiten a nivel de red. Los precios de la ruta México-Nueva York no dependen sólo del nivel de competencia en ruta, también dependen de los efectos de red.²⁷ Por lo tanto, aquilatar el nivel competitivo ruta por ruta no permitirá evaluar apropiadamente los efectos de la fusión.

Bajo esta hipótesis se planteó examinar la fusión. La segunda pregunta era: si la competencia es a nivel de red, ¿cómo medimos los efectos de red? Para eso se hizo un análisis econométrico de los boletos de vuelos transfronterizos entre México y Estados Unidos, operación que incluyó variables que medían los efectos de red.

Se usaron aproximadamente 531,500 boletos transfronterizos para hacer el análisis econométrico. Las variables que se incluyeron fueron el número de aerolíneas que tocaban el origen de los vuelos (se mide un efecto de red); estas aerolíneas no necesariamente ofrecían la ruta que se estaba analizando; sin embargo, al tocar el origen es más fácil responder a una subida de precios en la ruta considerada; también se introdujeron variables que indicaban si la ruta tocaba el nodo principal de una red radial de una aerolínea competidora mexicana o estadounidense (*hub and spoke*, “centro y radio”, concentrar el tráfico en grandes puertos o *hubs*, que enlazan los menores o *spokes*). Adicionalmente, se incluyeron medidas de competencia en la ruta, como son el número de aerolíneas que otorgan el mismo servicio. Asimismo, dada la congestión del aeropuerto

27 Por ejemplo, el precio del vuelo México-Nueva York también depende de que Aeroméxico tiene un hub (nodo principal de una red radial) en la Ciudad de México, y de que ese hub se alimenta de varias ciudades a las que atiende.

de la Ciudad de México, se analizó el sobreprecio de los vuelos que salen o tienen escala allí.

El estudio econométrico permitió medir de manera precisa (tomando en cuenta efectos de red) cuánto subirían, en promedio, los precios de las rutas con que competían Aeroméxico y Delta. Se calculó que Delta *disciplinaba* (sobrepasaba, mejoraba) en promedio un vuelo de Aeroméxico en 4.1%. Usualmente se niega una concentración, si el incremento esperado en precios es mayor al cinco por ciento.

No había, por lo tanto, evidencia para negar la concentración. Sin embargo, el aumento de precios y el daño a la competencia se consideró importante, tomando en cuenta que el Aeropuerto de la Ciudad de México está congestionado. El modelo mostró indicios de que, para vuelos que salían de la Ciudad de México, el sobreprecio por este simple hecho era de 18.4%. Es decir, los vuelos que salían de allí eran, en promedio, 18.4% más caros que vuelos que salían de cualquier otro aeropuerto, por ejemplo de Cancún. Para darnos una idea del impacto de la congestión, el modelo indicaba que, cuando Aeroméxico es un monopolio en la ruta transfronteriza, los precios aumentan aproximadamente 10%. Salir del aeropuerto costaba más de lo que implicaba el hecho de que Aeroméxico fuera un monopolio.

Dada esta información, la teoría de daño se construyó a partir de la congestión del aeropuerto. La expansión de rutas que conllevaba la fusión (por las nuevas oportunidades que la red ofrecía) conllevaba un desplazamiento a la derecha de la demanda residual promedio de un vuelo de Aeroméxico que salía de la Ciudad de México, lo que entrañaba un aumento en el precio sombra de la congestión y, por lo tanto, un aumento de precios debido a la fusión. Los competidores no iban a poder contrarrestar este sobreprecio a causa de la congestión del aeropuerto. Dado que los competidores estaban restringidos en *slots* (tiempo o turno de maniobra), no podían hacer frente a la subida de precios. Para contrarrestar el daño a la competencia, la Comisión resolvió condicionar la fusión a la cesión de

todos los *slots* o turnos con los que contaba Delta en el Aeropuerto de la Ciudad de México.

Para concluir de revisar esta fusión, es importante apuntar que la mayoría de tales uniones o amalgamas de empresas no se analizan de esta forma. En el caso de la fusión de American Airlines con US Airways, también se condicionó a la cesión de los *slots* o turnos. Sin embargo, entonces el aeropuerto no estaba congestionado, simplemente se consideró que entre las dos aerolíneas acumulaban muchos *slots* y que, por lo tanto, se incrementaban las barreras a la entrada. Sin embargo, el costo de oportunidad de un turno de maniobra (relacionado con las barreras a la entrada) es lo que determina los incentivos a venderlos o a comercializarlos. Si existe capacidad ociosa en el aeropuerto, y los *slots* son comercializables, no queda clara la barrera a la entrada. No se hizo ningún análisis en este sentido. Creemos que el análisis de esta fusión no fue del todo correcto.²⁸

4.2. Resoluciones del IFT

Regulación asimétrica en telecomunicaciones

En marzo de 2014, el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) declaró al grupo América Móvil como agente económico preponderante, e impuso regulación asimétrica.²⁹ La decisión, de aproximadamente 2,000 páginas, estableció los principios de regulación asimétrica en tres apéndices. El primer Apéndice estableció la regulación asimétrica a los servicios móviles de la empresa preponderante. El Apéndice 2 se orienta a la regulación de la red fija del operador preponderante, y el Apéndice 3, a la orden de desagregación de la red local.

28 Véase "UNITED STATES OF AMERICA, *et al.* Plaintiffs, v. US AIRWAYS GROUP, INC., *et al.*" Department of Justice, Memorandum Opinion (25-IV-2014).

29 Véase IFT (2014).

Tanto para la red local fija como para los servicios móviles, se planteó regulación asimétrica entre el operador preponderante y los demás operadores en las tarifas de tránsito, origen y destino. La propuesta estuvo basada en la metodología de costo incremental promedio de largo plazo; la principal fuente de asimetría era el tamaño sobre el cual se calculaban las tarifas, dado que la diferencia en tamaño generaba suficiente asimetría en estas tarifas de interconexión. Respecto a las demás tarifas de interconexión, el Instituto no estableció los niveles, y así se autorizó la negociación entre operadores. En caso de desacuerdo, el Instituto fijaría las tarifas con base en una metodología de costo incremental promedio de largo plazo. Esta primera resolución fue poco precisa, en cuanto al concepto de costo incremental que se debía de usar (*forward looking*, *scorched earth*, *bottom up*: “mirando al futuro”, “tierra chamuscada”, “de abajo hacia arriba” –estrategias de información). Asimismo, es preciso apuntar que la resolución se toma antes de la publicación de la nueva Ley Federal de Telecomunicaciones, que se publicó en julio del año 2014.

La resolución ordena también compartir infraestructura pasiva tanto para la red móvil como para la red fija. Igualmente se ordena al operador preponderante establecer una propuesta de convenio marco de interconexión que establecía las condiciones, especificaciones y procesos para varios servicios de interconexión. Adicionalmente, la resolución ordena que se comparta la infraestructura pasiva para la red móvil y la red fija. Las tarifas que se fijan para este acceso se negociarán entre el operador preponderante y el concesionario solicitante.

Para la red fija, se ordena al operador preponderante compartir enlaces, así como la infraestructura necesaria para acceder a los enlaces dedicados. Las tarifas serán materia de negociación entre el concesionario solicitante y el operador preponderante. En caso de desacuerdo, se usará el principio de *retail minus* (“precio minorista”, se miden los servicios minoristas y se les restan todos los costos que no son necesarios para comercializar los servicios). La resolución establece que el operador mayorista deberá presentar una oferta de referencia sobre las condiciones del servicio mayorista de arrendamiento de enlaces dedicados.³⁰

30 Un enlace dedicado es una línea de conexión que transporta información y que está permanentemente conectada entre dos puntos. Es muy útil para transportar información para operadores de telecomunicaciones.

También se ordenó al operador preponderante desarrollar un sistema electrónico de gestión, que permita a los concesionarios solicitantes y participantes tener información actualizada sobre las redes de telecomunicaciones móviles y fijas, así como de la infraestructura pasiva. A través de este sistema, los concesionarios solicitantes deben ser capaces de contratar los servicios de red o de infraestructura pasiva que deseen.

La resolución también ordena a los servicios móviles prestar los servicios de itinerancia mayorista a otros operadores (lo que se conoce como *roaming*, “vagabundear”, “seguir una ruta”). Asimismo, se le ordenó presentar una oferta de referencia para la reventa a operadores móviles virtuales. Se ordena también desagregar el bucle local (*wire local loop*, el cableado entre la central y el usuario) y del subbucle local: para algunos de los elementos del bucle local, se determinó que las tarifas se deberían establecer a costo incremental promedio de largo plazo.³¹

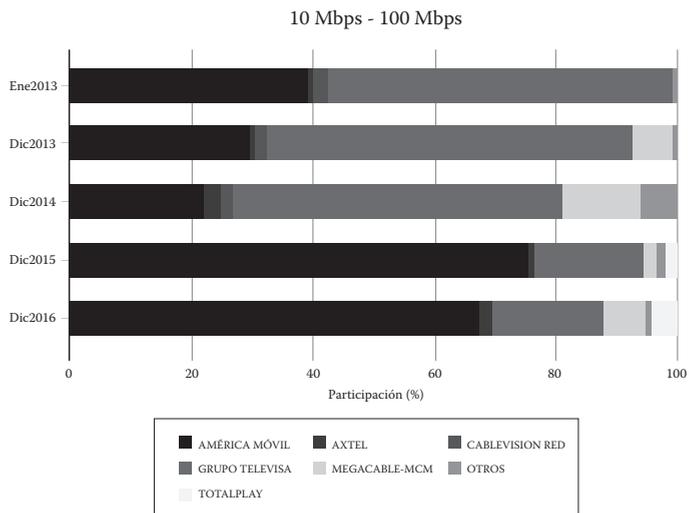
A pesar de que la resolución se emitió en marzo de 2014, para el año 2017 se observaban pocos resultados. No había evidencia de desagregación de bucle local, el sistema electrónico de gestión había avanzado muy poco, tampoco había evidencia de acceso a la infraestructura pasiva ni activa. La única excepción era el acuerdo de itinerancia celebrado entre Movistar y Telcel. Por otro lado, la participación del operador preponderante en diversos servicios seguía siendo muy alta. De los datos publicados por el IFT se tienen las siguientes dos gráficas:³²

31 El costo incremental promedio de largo plazo es el costo mínimo promedio de proveer un servicio adicional con respecto a los que ya ofrece la empresa. Por ejemplo, si se solicita interconexión a un operador de telecomunicaciones, se calcula cuánto aumenta el costo mínimo de ofrecer el servicio de interconexión (que antes no se ofrecía) y se divide entre el número de minutos de interconexión para obtener el costo incremental promedio de largo plazo. Se asume que la empresa está en la posibilidad de rediseñar todas sus plantas y maquinaria como si estuviera en el largo plazo, para ofrecer ese servicio adicional.

32 En la gráfica, se separa las empresas Cablecom de Televisa mientras era independiente. Televisa adquirió Cablecom el 14 de agosto de 2014. Asimismo, se separa de Televisa la empresa Cablevisión Red mientras ésta se mantuvo independiente; fue adquirida por Televisa el 8 de enero de 2015.

Gráfica 1

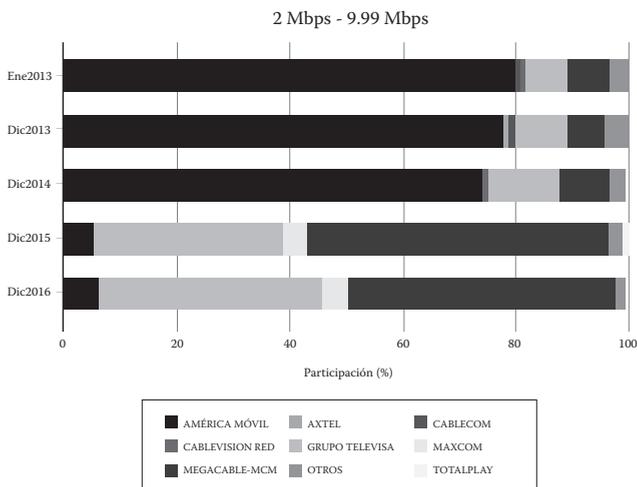
Participación de grupos económicos en accesos



Fuente: elaboración propia. IFT (2017)

Gráfica 2

Participación de grupos económicos en accesos

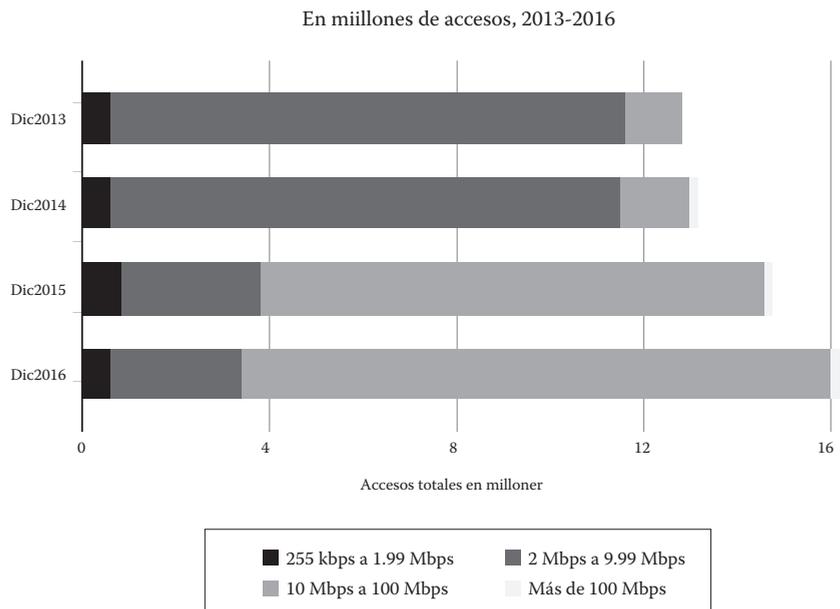


Fuente: elaboración propia. IFT (2017)

La desagregación por velocidades no es lo suficientemente fina, sería mejor tener desagregaciones de 10 a 30 Mbps (megabytes por segundo), de 30 a 50 Mbps y mayores de 50 Mbps. Sin embargo, con la información disponible se puede constatar que América Móvil domina en accesos de alta velocidad, y que su participación disminuye en los de velocidad menor. La regulación asimétrica no ha mostrado impactos importantes en la dominancia de América Móvil en accesos de alta velocidad, que son los importantes para el futuro de las OTT (*over the top*, “sobre la cima”, las preeminentes), lo que corresponde a los servicios que se proveen a través de una red IP (*internet protocol*). Datos del mismo IFT indican que los accesos de banda ancha, entre 10 y 100 Mbps, también aumentaron sustancialmente durante este periodo. Véase la Gráfica 3.

Gráfica 3

Accesos de banda ancha fija por velocidad



Fuente: elaboración propia. las barras muestran el total de accesos IFT (2017)

Respecto a participaciones en líneas de banda ancha móvil, Cantalá, Castañeda y Herguera (2017) indican que la participación de mercado de América Móvil pasó de 72.5% en 2015 a 69.8% en 2017.

Regulación asimétrica de interconexión

Como se mencionó, la ley, publicada en julio de 2014, estableció que el operador preponderante no podía cobrar a los demás operadores por terminar el tráfico en su propia red. Esta redacción modificó, de facto, la resolución asimétrica emitida por el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) respecto a interconexión. En vez de tener tarifas asimétricas positivas, el operador dominante ya no podía cobrar a sus rivales. La regulación asimétrica establecida por la ley (carga de tarifa cero por el operador preponderante) generó un impacto considerable en las tarifas hacia los usuarios finales. El primer resultado de esta regulación consistió en que dejaran de discriminarse los precios entre las tarifas *off net* (fuera de red) y las tarifas *on net* (dentro de red). En el esquema que existía antes de la reforma, los elevados cargos de interconexión permitían al operador dominante discriminar entre las tarifas dentro de red y fuera de red. Este mecanismo generaba una externalidad negativa hacia las redes pequeñas. Esto debido a causa de que, a los usuarios, les convenía más suscribirse a la red grande, que era donde tenían más probabilidad de pagar un precio bajo por llamada. La red grande contaba con más usuarios dentro de su red.³³

La disminución de las tarifas de interconexión permitió reducir el índice de precios de las telecomunicaciones, medido por INEGI. En un estudio realizado por Cantalá, Castañeda y Herguera (2018) para el IFT, se encontró que el índice de las comunicaciones decrece mientras el índice general de precios al consumidor aumenta.

.....
33 Véase: Laffont, Rey, and Tirole (1998).

Asimismo, en pruebas de cambio estructural utilizando la metodología de Bai y Perron (2006), resultó que la imposición de la tarifa de interconexión cero para el operador preponderante, a partir de la nueva Ley de Telecomunicaciones, tuvo un impacto de decrecimiento de las tarifas de comunicaciones a partir de julio de 2014.

Si utilizamos los datos públicos del IFT sobre el número de líneas de internet móvil, encontraremos que estas aumentaron de 36.2 millones en el primer trimestre de 2014 a 74.5 millones en el último trimestre de 2016. Por su parte, las líneas de banda ancha fija pasaron de 13 millones a 16.1 millones en el mismo periodo.

En suma, la reducción en las tarifas de interconexión produjo una disminución en el índice real de los precios de comunicaciones (publicado por INEGI), cuando se le deflacta por el Índice Nacional de Precios al Consumidor. Esta reducción en los precios de las comunicaciones se tradujo en un aumento impresionante en el número de líneas de banda ancha móvil, y sustancial en el número de líneas de banda ancha fija.

Sin embargo, como ya se indicó anteriormente, en ambos mercados, América Móvil sigue teniendo participaciones muy elevadas. Un análisis de poder sustancial de mercado, con base en participaciones, determinaría que en los dos ámbitos tendría poder sustancial. En este contexto se emite, por el pleno, la orden de separación funcional de América Móvil en su red fija.

Resolución sobre regulación asimétrica a América Móvil 2017

Debido a los problemas de competencia que todavía se observaban, y a la falta de progreso sobre la resolución de regulación asimétrica dada a luz en marzo de 2014, el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) emitió una nueva orden de regulación asimétrica que incluyó el mandato de separación funcional de la operación de la red fija respecto a los

demás servicios operados por América Móvil:³⁴ se determinó separar los servicios mayoristas e instaurar en esa red un gobierno corporativo autónomo. Adicionalmente, la orden planteó incluir, en el consejo de administración de la subsidiaria de servicios mayoristas, a representantes de operadores competidores. Este planteamiento es un error, pues atenta contra las buenas prácticas de regulación en materia de competencia. Incluir a los competidores en el consejo de administración puede facilitar prácticas de colusión, y resolver el problema de compromiso planteado por Rey y Tirole.³⁵

Adicionalmente, la nueva regulación cambió el esquema de regulación de tarifas. Mientras que en la primera resolución se obligaba a que operador preponderante negociara con sus contrapartes en varios servicios con alternativas de regulación de *retail minus* (o de costo incremental) en casos de desacuerdo, en la nueva resolución varios de estos temas fueron modificados. Por ejemplo, en la resolución de julio de 2014, las tarifas de los enlaces se negociaban entre el operador preponderante y el operador solicitante; en caso de desacuerdo se regulaban por el IFT. En la nueva resolución, emitida en 2017, se regulaba de entrada el acceso a enlaces a partir de una tarifa de costo incremental promedio de largo plazo. En términos generales, la resolución de 2017 pretendió imponer un esquema con mayor asimetría respecto del emitido en 2014.

Televisión radiodifundida y restringida

El 31 de marzo de 2014, el IFT declaró como operador preponderante a Televisa en televisión radiodifundida. Debido a esta declaración, se obligó a Televisa al *must offer* (“debe ofrecer”) gratuito de sus canales (nacionales) así como a compartir su infraestructura pasiva. Es muy posible que el cambio en el *must offer* haya perjudicado mucho las condiciones de competencia en televisión restringida.

.....
34 Véase IFT (2014b).

35 Véase Rey y Tirole (2006).

Consultando la información pública del IFT, se puede medir la evolución en televisión restringida. De esta forma observamos que la televisión restringida de cable pasó de 6.5 millones de accesos en enero de 2013 a 8.6 millones de accesos en marzo de 2017, un crecimiento del 32.1%. Si observamos la evolución de los accesos de televisión satelital, notaremos que estos aumentaron de 7.6 millones en enero de 2013 a 12 millones en marzo de 2017, un crecimiento de 57.2%. De nuevo, un vistazo a la información pública del IFT nos indica el cambio en suscripciones de Dish y Megacable durante y después de la resolución de preponderancia.³⁶

La resolución del IFT se alcanzó en 2014. Para el año 2015, el incremento en accesos de televisión restringida para Dish y Megacable fue impresionante (ambos son competidores de Televisa en televisión restringida). El aumento en suscripciones de enero a diciembre de 2013 había sido para Dish de 13,160 suscripciones. En comparación, entre diciembre 2013 y diciembre 2014, el aumento en suscripciones fue de 392,929 (recordemos que el *must offer* se ordena en marzo de 2014). El aumento en suscripciones entre diciembre de 2014 y diciembre de 2015 fue de 537,906 suscriptores. De diciembre de 2015 a 2016 el aumento se estabiliza en 290,000 suscripciones. Para Megacable se puede observar un comportamiento similar. La base de datos del IFT nos indica que, de un aumento de suscripciones de 32,612 de enero de 2013 a diciembre de 2013, Megacable incrementó sus suscripciones en 246,381 de diciembre de 2013 a diciembre de 2014. Asimismo, de diciembre de 2014 a diciembre de 2015, Megacable aumentó sus suscripciones en un monto de 430,000. De diciembre de 2015 a diciembre de 2016 la ganancia de suscripciones se estabilizó en 96,000 suscripciones. Creo que estos datos muestran efectivamente el impacto de la orden de *must offer*.³⁷

36 https://bit.ift.mx/SASVisualAnalyticsViewer/VisualAnalyticsViewer_guest.jsp?appSwitcherDisabled=false&reportName=%C3%8Dndice+-Descarga+de+Datos&reportPath=/Shared+Data/SAS+Visual+Analytics/Tablas+de+consulta/&appSwitcherDisabled=true

37 https://bit.ift.org.mx/SASVisualAnalyticsViewer/VisualAnalyticsViewer_guest.jsp?appSwitcherDisabled=false&reportName=%C3%8Dndice+-

Las condiciones de competencia resintieron también los cambios reseñados en la Ley de Telecomunicaciones, en particular el Artículo 9° Transitorio. Como se mencionó, ese artículo estableció una excepción a la autoridad del regulador (en este caso el IFT) para poder revisar las fusiones dentro de un sector. Las condiciones son las siguientes: Existe un agente preponderante en el sector; la fusión genera una reducción del índice de dominancia (en el sector), y el índice de Herfindahl (en el sector) no aumenta en más de 200 puntos; el agente fusionante no debe tener más de 20% de participación en el sector; el agente preponderante no debe ser actor en la fusión. Al respecto se tienen varios comentarios críticos al artículo. El primero se refiere a la confusión entre mercado relevante y sector. El índice de Herfindahl se utiliza para calcular el poder de mercado promedio de un mercado relevante. Por eso, en fusiones, se define primero mercado relevante y después se analiza el nivel y cambio del índice, como una medida indirecta para medir el cambio en las condiciones de competencia y, por lo tanto, la posibilidad de subir precios. El artículo mandata medir el cambio en el índice en un sector, lo que implica sumar entre industrias que son altamente diferenciadas (el sector de telecomunicaciones incluye llamadas telefónicas y televisión restringida).

Es necesario demostrar que un sector se puede definir como un mercado relevante, para poder usar la metodología sugerida por el artículo (índices de Herfindahl y dominancia). Esto no lo hace el artículo, y se antoja difícil adaptar la definición de mercado relevante a un sector. Asimismo, el índice de dominancia no tiene una relación formal con modelos de interacción oligopólica, como efectivamente sí la tiene el índice de Herfindahl: es simplemente una intuición. Autoridades de competencia a nivel internacional, que utilizan las mejores prácticas, no usan el índice de dominancia.

Por otro lado, si existe un operador preponderante en un sector (en este caso telecomunicaciones), sería muy difícil que el índice no disminuyera si se fusionan dos empresas de menor tamaño en el sector. Por último, el índice de dominancia disminuye siempre que se vuelva más simétrica la participación de las empresas en una industria (o sector). La simetría conduce a la aparición de efectos coordinados (colusión).

Un comentario adicional tiene que ver con el hecho de que Televisa ha utilizado este artículo para adquirir dos empresas, Cablecom y Telecable, con lo que Televisa goza de un porcentaje mayor a 60%. En análisis de competencia se considera, usualmente, que las participaciones mayores a 60%, aunadas a barreras a la entrada, indican poder de mercado. Es realmente extraño que el Artículo 9° Transitorio permita a Televisa adquirir empresas de televisión restringida, a pesar de que el agente preponderante (América Móvil) en el sector (en este caso telecomunicaciones) tenga participación cero en el mercado de televisión restringida, y Televisa tenga una participación sustancial en la industria. De hecho, como se menciona arriba, Televisa podría, al amparo de este artículo, adquirir participación de 100% en la industria sin que el IFT pueda impedirlo. América Móvil tiene prohibido, en su título de concesión, ofrecer televisión.³⁸

Por último, solo nos resta concluir que el Artículo 9° Transitorio de la Ley de Telecomunicaciones ha permitido que los índices de Hefindahl aumenten en el sector de la televisión restringida, y este es el único de los sectores de telecomunicaciones en el que los precios, en términos reales, no han bajado (véase Cantala, Castañeda y Herguera 2018).

.....
38 El agente preponderante en el sector de telecomunicaciones es América Móvil. Sin embargo, América Móvil tiene prohibido en su título de concesión ofrecer televisión restringida. Como América Móvil no ha sido actor de las fusiones y todos los requisitos del Artículo 9° se cumplen, Televisa ha adquirido dominancia en la industria de televisión restringida.

5. Una aplicación del Artículo 94

La investigación de horarios de aterrizaje y despegue en el aeropuerto está basada en las llamadas facultades incrementales asignadas a la COFECE. Estas capacidades le permiten investigar sobre la presencia de insumos esenciales o la existencia de barreras a la competencia, y con ellas puede ordenar la eliminación de tales inconvenientes. En el caso de los insumos esenciales, la Constitución autoriza a la COFECE para regular el acceso a ellos; sin embargo, la ley le da ya atribuciones menores; el Artículo 94 de la Ley de Competencia Económica, emitida en julio de 2014 plantea que, en el caso de autoridades, y cuando los ordenamientos legales distorsionen el proceso de competencia, se notificará a las autoridades para que hagan lo conducente.

Problema de slots, los tiempos o turnos de maniobra

El Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM) está congestionado. Desde el año 2005 las autoridades aeroportuarias han declarado al aeropuerto como saturado. En varias horas, el aeropuerto rebasa el máximo de operación deseable. Esto ha ocurrido año con año. Es preciso recordar que el reglamento de aeropuertos establece que, cuando existe congestión reiterada en varios años, un porcentaje de los *slots* o turnos se pondrán a subasta (10% de los turnos por hora por operador). Sin embargo, esto nunca ha ocurrido.³⁹

La COFECE inició la investigación en 2015 sobre insumo esencial.⁴⁰ En esta investigación se determinó que los servicios aeroportuarios se necesitan para el transporte aéreo, por lo que tales servicios son calificados

39 Véase Reglamento de Ley de Aeropuertos, publicado el 17 de febrero de 2000.

40 Véase COFECE (2015c).

por la COFECE como insumo esencial. Se considera un insumo de esa importancia la infraestructura de la pista, las calles de rodaje, las ayudas visuales, etc.

El uso de esta infraestructura y su disponibilidad en un cierto horario es lo que configura los horarios de aterrizaje y despegue. Tradicionalmente, los horarios de aterrizaje y despegue se asignan sobre la base de que el primero que lo solicita es el primero que lo obtiene, siempre y cuando se satisfagan una serie de requisitos que premian la antigüedad de las aerolíneas. Como lo establece la investigación, para asignar los *slots* o turnos se siguen los siguientes principios: Para un *slot* en un horario asignado, tiene prioridad el operador que haya utilizado el turno en la temporada anterior (*grandfather rights*, “derechos del abuelo”, derechos de mayor antigüedad); si dos operadores buscan operar en un *slot* que no está asignado, se le asignará al operador que tenga mayor antigüedad en el aeropuerto.

Existen tres tipos de *slots* o turnos en el aeropuerto: los horarios de largo plazo, de mediano plazo y de corto plazo. Los criterios de prioridad se aplican sólo a los horarios de largo plazo. Los horarios de largo plazo se asignan por temporada, y se asignan antes del inicio de la temporada. Hay dos temporadas, invierno y verano. De acuerdo con lo explicado, los usuarios actuales son los que tienen mayor derecho a disponer del mismo *slot* la temporada siguiente. Los horarios de mediano y corto plazo se asignan de manera más arbitraria. Según indica la investigación de la COFECE, 67.4% de los turnos utilizados son de largo plazo, lo que significa que 32.6% se asigna con mayor discreción. Conviene apuntar que el criterio de asignación, con base en el principio de *grandfather rights*, no privilegia la eficiencia en el uso de *slots*. Si el aeropuerto está congestionado, y una aerolínea con aviones pequeños lo utiliza, es un uso ineficiente de recursos. Asimismo, no existe ningún derecho de propiedad de las aerolíneas sobre los *slots* o turnos.

Los sistemas de *grandfather rights* son esquemas a los que se recurre en todo el mundo. Son modalidades de protección para las llamadas *legacy airlines* o “aerolíneas de patrimonio”, que han existido históricamente y, en muchos casos, están protegidas por los gobiernos nacionales (Air France, British Airways, American Airlines). Ningún regulador del mundo se ha atrevido a modificar los sistemas de *grandfather rights*.

A partir de lo que arroja la investigación de la COFECE, Aeromar –una aerolínea que cuenta, aproximadamente con 7.99% de los *slots* o turnos para el año 2014– tiene una relación de 50 turnos por cada 1,000 pasajeros transportados. Volaris necesita, aproximadamente, de nueve *slots* también por cada 1,000: una relación de eficiencia de cinco veces. Asimismo, Aeromar transportó aproximadamente 299,000 pasajeros en la temporada de verano y 180,000 en la temporada invernal de 2014; si los turnos se transmitieran a Volaris, dada la eficiencia con la que Volaris opera, esa compañía potencialmente podría aumentar los pasajeros transportados en las dos temporadas a 2,661,111, a diferencia de los 479,000 que transportó Aeromar en el 2014: aproximadamente 2,182,111 pasajeros más. Si el promedio de boleto facturado es de 2,000 pesos, las ganancias en eficiencia serían de 4,364,222,000, es decir aproximadamente 236 millones de dólares (al tipo de cambio de 18.5 pesos por dólar).

Por supuesto que este tipo de transferencias, en las que todos los *slots* o turnos de las aerolíneas se transmiten a la más eficiente, no son por fuerza factibles. Lo que sí puede llevarse a cabo es eliminar el sistema de *grandfather rights*, realizar una subasta simultánea ascendente de *slots*, especificar derechos de propiedad para ellos (similar a la del espectro radioeléctrico), y usar una cámara de compensación entre aerolíneas cuando una aerolínea utilice el turno de otra. La subasta simultánea ascendente garantiza, en muchos casos, asignaciones eficientes, lo que significa que solo las aerolíneas que le den mayor valor al *slot* van a ganar con sus pujas. El resultado de ganancias en eficiencia no sería muy diferente al ilustrado arriba.

Si la COFECE pudiera tener cinco casos al año de aplicación del Artículo 94 de la Ley de Competencia Económica, con ganancias en eficiencia promedio de 300 millones de dólares, cada año se le agregarían al PIB 1,500 millones de dólares. La oportunidad de que las reformas en competencia generen ganancias en eficiencia están, fundamentalmente, en el Artículo 94.

También en el combate a las prácticas monopólicas absolutas existen sustanciales ganancias en eficiencia. Aradillas estima que el daño por colusión en la cámara de autotransporte en México fue de, por lo menos, 4,400 millones de pesos.⁴¹ Combatir esta práctica evitaría un daño de una magnitud comparable. Con varios casos anuales de prácticas monopólicas absolutas, la COFECE también aportaría al funcionamiento eficiente de los mercados.

Competencia en el sector financiero

La competencia en el sector financiero entraña retos muy complejos. En primer lugar, existe una gran variabilidad en el tamaño de los bancos que ofrecen sus servicios al público. Sin embargo, en México se da una gran concentración de los bancos. De acuerdo con información de la COFECE, para 2011 los cinco bancos más grandes controlaban 74% de los activos bancarios; para el mismo año, aproximadamente 42% de los activos en Estados Unidos estaba bajo el control de los cinco bancos más grandes.⁴²

Esto indica que son posibles varios equilibrios en los que operan los Bancos en los diversos países. La razón de esto está en las economías de red que tienen los bancos al operar y en cómo, a medida que los bancos crecen en tamaño, la competencia entre ellos impide la entrada de otros bancos del mismo tamaño. Los pequeños se convierten en una franja competitiva que aumenta o decrece conforme los mercados varían en tamaño, pero no se observa entrada en el nivel de grandes bancos (a menos

41 Véase Aradillas (2015).

42 COFECE (2014).

que sea a través de fusiones o adquisiciones).⁴³ Las redes que representan un papel importante en los grandes bancos son las de sucursales y las redes de cajeros automáticos. Conforme la demanda crece, los bancos expanden sus redes de sucursales y cajeros y, de acuerdo con la teoría de los costos hundidos endógenos, las barreras a la entrada se mantienen mientras se expanden los grandes bancos con el crecimiento de la demanda. Según el estudio citado de la COFECE, para diciembre de 2013 los cinco bancos más grandes de México controlaban el 85% de las sucursales, el 80% de los cajeros automáticos y el 72% de los módulos de corresponsales bancarios. Asimismo, la presencia de economías de escala y barreras a la entrada permite que los bancos obtengan rentabilidades elevadas en comparaciones con otros países (lo que podría ser evidencia de poder de mercado).⁴⁴ Tal como lo indica el estudio citado de la COFECE, en 2012 México tenía un rendimiento sobre activos (ROA) de 1.83% y un rendimiento sobre capital (ROE) de 17.51% en el sistema bancario. La India, por ejemplo, tenía un ROA de 0.95% y un ROE de 13.81%.

Por su parte, Brasil muestra un ROA de 1.37% y un ROE de 13.40 por ciento.

Ateniéndonos a los modelos de redes de competencia, si una red genera externalidades y un operador tiene un tamaño sustancial, lo deseable para el operador es hacer su red incompatible con las demás, a fin de que los consumidores, ansiosos por obtener externalidades de red, utilicen a ese operador para obtener sus servicios.⁴⁵ La incompatibilidad permite al operador mayor aumentar su participación de mercado. ¿Cómo logran los operadores hacer incompatible su red? En el caso de los bancos, pueden hacer que sus cajeros cobren excesivamente a los usuarios de otros bancos por operaciones en su red de cajeros. Al mismo tiempo, estos grandes bancos pueden no cobrar a sus usuarios, con lo que agrandan la

43 Véase Dick (2004).

44 Importa señalar que no necesariamente es evidencia de poder de mercado, porque son metodologías de medición distintas y miden distintos conceptos.

45 Véase Katz, M. and C. Shapiro (1985).

diferencia. En telecomunicaciones, este cargo se conoce como sobrecargo por transacciones fuera de red; en ese escenario, lo conveniente para un consumidor que desea abrir una cuenta bancaria es afiliarse al banco con la red mayor de cajeros, pues así sus operaciones en ellos no tendrán cargo extra; si se afilia a un banco pequeño, todo el tiempo tendrá que pagar por sus operaciones en los cajeros del banco grande. Asimismo, si los costos de cambio de banco son bajos, los usuarios de bancos pequeños tendrían un incentivo a para cambiarse a los grandes. Este efecto de incompatibilidad entre bancos permite, de acuerdo con algunos estudios, que los bancos ejerzan poder de mercado en las tarifas que cobran a los depositantes.⁴⁶

En México, regulaciones recientes han prohibido que los bancos cobren por las transacciones dentro de red (*on net*) y permiten el cobro de las transacciones fuera de red (*off net*) en cajeros automáticos. Esto ha generado la desinterconexión del sistema de cajeros automáticos. Según los resultados de la COFECE, las transacciones interbancarias de cajeros automáticos cayeron de 34 millones en el cuarto trimestre de 2009 a 17 millones en el tercer trimestre de 2013. Esta reducción en las transacciones se debe al cambio en regulaciones emitidas por Banxico en mayo de 2010, cuando prohibió el cobro de comisión por transacción a usuarios del mismo banco, y permitió el cobro de comisión al operador del cajero por retiro fuera de red (*off net*); el cambio en la regulación ha permitido que la incompatibilidad entre cajeros se incremente; la evidencia está en la reducción de las transacciones interbancarias en retiros de cajeros: la incompatibilidad entre cajeros favorece a los grandes bancos con redes de mayor tamaño. Como se mencionó antes, a medida que se vuelven más incompatibles los bancos, puede que los grandes bancos ejerzan poder de mercado en el cobro de comisiones.

¿Cómo resolver estos problemas? En el estudio de la COFECE se propuso un esquema de interconexión entre cajeros de diferentes bancos,

46 Véase Knittel, C. and Stango, V. (2008).

sin cobro recíproco hasta un cierto nivel de desbalance: si se sobrepasa el desbalance, se cobra el acceso a costo incremental promedio de largo plazo.

Un esquema de este estilo nivela el terreno de la competencia y contrarresta las barreras a la entrada y expansión que ocurren por el tamaño de la red. Una vez que no exista un sobreprecio en el retiro de dinero en cajeros ajenos, los bancos pequeños podrían atraer usuarios sin tener que sobrepasar la barrera que significa tener una red ubicua.

De ser este el caso, se anticipa que el rompimiento de incompatibilidad permitiría un menor poder de mercado de los grandes bancos en las comisiones. El cambio del esquema de compensación entre bancos por retiros en cajero ajeno podría generar un aumento en la competencia, pues aumentaría la compatibilidad entre redes.

Un esquema que podría ser complementario consistiría en regular las comisiones con una canasta tope. Se incluirían los precios de varios servicios en ella, y el banco no debería pasar precisamente el precio tope de la canasta. No se debería incluir, en la canasta tope, precios que reflejaran señales de asignación, por ejemplo, tasas de interés.

La innovación tecnológica permitirá, en un futuro, utilizar los dispositivos móviles para el pago a comercios y entre personas. Esto puede disminuir la demanda de dinero en efectivo y la necesidad de cajeros. De todas formas, es importante cuidar que, en la transición a un sistema de pago generalizado entre dispositivos móviles, no se mantenga la participación de los grandes bancos.

Conclusiones

Las reformas de competencia tienen un impacto más pausado en la eficiencia de la economía, cuando se comparan con los de una liberalización comercial. Sin embargo, existen atribuciones nuevas para los órganos de competencia (COFECE e IFT) que pueden ayudar mucho al funcionamiento eficiente de los mercados. Nos referimos, en este caso, a las reformas

constitucionales sobre facultades incrementales, y al Artículo 94 de la Ley de Competencia Económica.

La actuación de la COFECE ha sido relevante en varias dimensiones. En la opinión sobre plataformas de transporte individual de personas, abogó por que se autorizara su operación por parte de los gobiernos municipales, estatales y federales. La mayoría de las opiniones no informadas hablaban de competencia desleal a los taxistas; sin embargo, el planteamiento de la Cofece mostró que esto no era el caso. En lo que se refiere a la fusión Aeroméxico-Delta, hasta donde se tiene conocimiento, fue la primera –en el mundo– donde se utilizó un enfoque de competencia en redes; analizando la competencia desde la perspectiva de redes, se pudo concluir que la fusión dañaría seriamente el mercado transfronterizo de transporte de pasajeros aéreos, y se condicionó la fusión a la cesión de todos los *slots* o turnos de Delta en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México; el análisis econométrico, que controlaba por efectos de red, permitió a la COFECE estimar el aumento esperado en precios debido a la fusión, neto de los efectos de red. Este análisis no se puede hacer cuando las fusiones se analizan ruta por ruta. En todo el mundo, las agencias de competencia analizan las fusiones en un esquema de ruta por ruta.

Respecto a las telecomunicaciones, observamos que, debido a la reducción de la tarifa de interconexión, los precios han bajado, y también que la penetración en banda ancha móvil y banda ancha fija ha aumentado de manera muy importante. Sin embargo, salta a la vista todavía una dominancia en la participación de América Móvil. En este sentido se considera que, si la regulación asimétrica de tarifas de interconexión fuera a desaparecer, es posible que varias de las ganancias de la Reforma Constitucional de 2013 se pudieran revertir, pues la estructura del mercado no es sustancialmente distinta. Asimismo, en un esquema de convergencia digital, en el que las empresas compitieran desde un sistema de “quíntuple *play*”, América Móvil sería la única que podría proveer

los cinco servicios de manera empaquetada (televisión restringida, banda ancha fija, llamadas fijas, llamadas móviles y banda ancha móvil).

En televisión restringida, vemos un aumento de los índices de Herfindahl, y observamos que los precios no han bajado como en otros servicios. Por lo tanto, los resultados del Artículo 9° Transitorio –de la Ley Federal de Telecomunicaciones– son bastante perjudiciales. Asimismo, ese 9° Transitorio tiene bases analíticas muy débiles. Se debería buscar su abrogación.

Se ilustra en un ejemplo concreto, el caso de *slots* o turnos del Aeropuerto de la Ciudad de México, con información pública: cómo pueden ser significativas las ganancias en eficiencia si la COFECE aplica apropiadamente el Artículo 94 de la Ley de Competencia Económica, y se implementan técnicas de diseño de mercados (subastas) para asignar los *slots* o turnos. Una implementación apropiada del Artículo 94, combinada con técnicas modernas del análisis económico, podría generar aumentos del PIB sustanciales.

Por último, se discute el tema de competencia en el sector bancario. Se enfatiza el problema que representa el tamaño de la red de los bancos grandes como barrera a la entrada y a la competencia. Se argumenta que, para resolver el problema, debería promoverse un esquema de interconexión de cajeros entre bancos, el cual permitiera que las redes se volvieran más compatibles. Con un esquema así, se nivelaría el campo de juego para la competencia entre bancos grandes y pequeños. Asimismo, se plantea que, si se desea regular las comisiones, ello bien puede realizarse a través de un esquema de canasta tope. Nunca incluyendo las tasas de interés en la canasta.

Solo queda reafirmar que el funcionamiento eficiente de la infraestructura podría también ayudar a un mayor crecimiento económico. En este sentido, los dos ejemplos usados acá, sobre infraestructura de telecomunicaciones e infraestructura aeroportuaria, ilustran cómo las políticas de

competencia pueden ayudar a un uso más eficiente de la infraestructura y, por lo tanto, a mejorar el crecimiento económico.

Documentos

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Reglamento de Ley de Aeropuertos

Referencias

- Aradillas, A. (2015). *Evaluación del impacto de una práctica colusiva en el mercado de autotransporte de carga en México*, México: Comisión Federal de Competencia Económica.
- Bai y Perron (2006). "Multiple Structural Change Model: A Simulation Analysis", en Corbae D. et al. (eds.), *Econometric Theory and Practice: Frontier of Analysis and Applied Research (Essays in honor of Peter Phillips)*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Cantala D., A. Castañeda e I. Merguera (2018), *Prospectiva Regulatoria 2017*, Mimeo COFECE (2014). *Trabajo de Investigación y Recomendaciones sobre las Condiciones de Competencia en el Sector Financiero y sus Mercados*, México.
- COFECE (2015). OPN-008-2015.
- COFECE (2015a). CNT-021-2015.
- COFECE (2015b). CNT-050-2015.
- COFECE (2015c). IEBC-O01-2015.
- Dick, A. (2004). "Competition in Banking: Exogenous or Endogenous Sunk Costs", mimeo.
- Ellickson, P.B. (2012). "Supermarkets as a Natural Oligopoly", *Economic Inquiry*, vol. 51, pp.1,142-1,154.
- Hanson, G. (2010). "Why isn't Mexico rich?", *Journal of Economic Literature*, vol. 48, núm. 4, pp. 987-1,004.
- IFT (2014). "Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones determina al grupo de interés económico del que forman parte América Móvil, S.A.B. de C.V., Teléfonos de México, S.A.B. de C.V., Teléfonos del Noroeste, Radiomóvil Dipsa, S.A. B. de C.V., Grupo Carso, S.A. B. de C.V. y Grupo Financiero Inbursa, S.A.B. de C.V. como agente económico

- preponderante en el sector de telecomunicaciones y le impone las medidas necesarias para evitar que se afecte la competencia y la libre concurrencia”, México: Instituto Federal de Telecomunicaciones.
- IFT (2014a), “Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones suprime, modifica y adiciona las medidas impuestas al Agente Económico Preponderante en el Sector de Telecomunicaciones mediante Resolución de Fecha 6 de marzo de 2014”, P/IFT/EXT/060314/76, México: Instituto Federal de Telecomunicaciones.
- IFT (2016). *Encuesta Nacional de Consumo de Contenidos Audiovisuales*, México: Instituto Federal de Telecomunicaciones.
- Katz, M. and C. Shapiro (1985). “Network externalities, competition and compatibility”, *American Economic Review*, núm. 75, 328-335.
- Knittel, C. and Stango, V. (2008). “How does incompatibility affect prices? Evidence from ATM’S?”, *The Journal of Industrial Economics*, vol. 42, pp. 557-582.
- Laffont, J., Rey, P., y Tirole, J. (1998). “Network Competition: II. Price Discrimination”, *RAND Journal of Economics*, 29(1), pp. 38-56.
- Rey, P., y Tirole, J. (2006). “A Primer on Foreclosure”, cap. 33, en *Handbook of Industrial Organization*, vol. III, M. Armstrong y R. Porter (eds.), Amsterdam: Elsevier.
- OFT (2006). *The Grocery Market*, Londres: Office of Fair Trading.
- OCDE (2012). *Estudio de OCDE sobre políticas y regulación de las telecomunicaciones en México*, Washington.
- Ros, J. (2015). *Cómo salir de la trampa de lento crecimiento y alta desigualdad*, México: El Colegio de México.
- Sutton, J. (1991). *Sunk Costs and Market Structure*, Boston: MIT Press.