



Competition Policy International
Presents

Mexico Competition Day
April 4, 2011



Los avances en la transparencia y la
previsibilidad
(Advances in Transparency and Predictability)

Eduardo Pérez Motta
Comisión Federal de Competencia (México)

Los avances en la transparencia y la previsibilidad

Eduardo Pérez Motta¹

Muy buenos días a todos ustedes y muchas gracias por acompañarnos el día de hoy en la celebración del Día de la competencia.

Quiero agradecer especialmente al Subsecretario Torre y a la Comisionada Pérez Jaén por encontrarse con nosotros en este evento.

Empezaré diciendo que el Día de la competencia no celebra la existencia de más competencia en el país, sino que es un evento que busca generar conciencia sobre el problema de falta de eficiencia en los mercados y la necesidad de que exista más competencia. Para ello, es importante contar con ustedes el día de hoy porque es una buena oportunidad para obtener una serie de reflexiones sobre los problemas de competencia, avances y lo que se requiere hacer en un futuro próximo.

Quisiera, si ustedes me permiten, compartir el día de hoy dos bloques de comentarios y reflexiones. El primero es precisamente el fortalecimiento que se ha dado a la política de competencia en México en años recientes, el cual hace necesario que tengamos mayor transparencia en nuestras acciones y actuaciones. Por ello, creo que es el tema central de nuestra reunión el día de hoy.

Como ustedes probablemente lo recuerdan, cuando empezó hace un año la discusión de la reforma a la Ley de Competencia en Cámara de Diputados, que hoy se encuentra de nuevamente en esta Cámara, el Diputado Ildelfonso Guajardo organizó un seminario interesante, que representó una oportunidad para anunciar un ejercicio de consulta precisamente sobre transparencia.

Lo que platicaremos hoy en esta parte son una serie de acciones que hemos realizado con el objeto de incrementar precisamente la transparencia en las acciones de la propia Comisión Federal de Competencia, a las que me referiré precisamente en la segunda parte de los mensajes que quiero compartir con ustedes.

En los últimos años, la Comisión Federal de Competencia ha incrementado la eficacia de sus investigaciones. ¿El número de investigaciones se ha reducido? Sí, como sucede en la mayor parte del mundo, sobre todo en comisiones y agencias de competencia que hacen bien las cosas. Sin embargo, así como se reduce el número de investigaciones, aumenta la efectividad, como se ve en esta gráfica, el número de investigaciones es la línea roja. Sí, se ha reducido el número de investigaciones pero la cantidad de multas y sanciones que llegan a sus últimas consecuencias ha aumentado de manera significativa. Eso es exactamente lo que queremos, que sea más eficaz la Comisión, no que aviente disparos de escopeta por todos lados y no se llegue a las últimas

¹Eduardo Pérez Motta, Presidente, Comisión Federal de Competencia (México).

consecuencias en las investigaciones. Esto nos permite concentrarnos de manera adecuada en los casos más importantes.

Estamos hablando de prácticas monopólicas que han sido sancionadas por multas impuestas por la Comisión Federal de Competencia. Este es un mensaje también sobre la utilización de los recursos al interior de la propia Comisión, es decir, utilizar de manera más eficiente los recursos que son claramente limitados. No olvidemos que la Comisión Federal de Competencia es el órgano regulador que tiene menos recursos de todos los reguladores que existen, quizá al que más nos acercamos es a la Comisión Reguladora de Energía.

Es importante mencionar que las investigaciones no son el único instrumento que tiene la Comisión para aplicar la política de competencia. Existen otras herramientas en las que también tenemos que aplicar nuestros recursos y aquí pongo algunos ejemplos.

Uno de ellos es el control de concentraciones. Debo decirles que más del 97% de los casos de la Comisión tienen que ver con este tema. Algunos de los casos emblemáticos son la desconcentración de Aeromexico y Mexicana y la autorización de nuevos competidores. ¿Y esto a qué nos llevó? A tener un impacto muy fuerte en el mercado del transporte aéreo de pasajeros. ¿Cuál es el impacto? Siete millones quinientos mil pasajeros adicionales en dos años. Un incremento prácticamente de cuarenta por ciento. Es cierto que en los últimos meses hemos vivido el problema de la salida de Mexicana de Aviación, que era una empresa con una participación importante en el mercado, lo cual siempre genera, en el corto plazo, un impacto de caída en la oferta y de incremento en los precios. Sin embargo, lo que vemos es que el tamaño del mercado prácticamente no se modificó porque el número de pasajeros se mantuvo estable aún con la salida de Mexicana de Aviación. Ahora, tenemos la posibilidad de tomar decisiones muy importantes sobre todo en el mecanismo de asignación de slots para incrementar de manera muy rápida la competencia y asegurarnos que ese mercado funcione eficientemente y siga creciendo el número de pasajeros. Porque hoy con la entrada de aerolíneas de bajo costo se suben a los aviones muchos mexicanos que jamás en su vida habían soñado siquiera en la posibilidad de hacerlo.

Ese es un tema, que no tiene que ver con investigaciones, pero que es importante porque a las concentraciones se dedican buena parte de los recursos de la Comisión.

Segundo, intervención en mercados regulados. Este también es un tema fundamental. Hay cuatro mercados regulados que afectan toda la economía de manera horizontal: telecomunicaciones, transporte, servicios financieros y energía. En telecomunicaciones, están aquí con nosotros dos de los comisionados de la Cofetel, el Comisionado Martínez Pous y el Comisionado Gil Elorduy, a quienes les doy la bienvenida también. Las telecomunicaciones es un sector fundamental del que todos y cada uno de nosotros, las empresas y prácticamente todos los ciudadanos dependemos de manera creciente. También del sector transporte, del sector de servicios financieros y del sector de energía. La intervención de la Comisión Federal de Competencia, por ejemplo, en las licitaciones de los mercados regulados también ha sido fundamental. En particular, el caso de los límites de acumulación de espectro en telefonía móvil, lo que se conoce como la licitación 20 y 21, que ha sido una licitación muy discutida y un tema que ha estado en los distintos medios, donde muchos grupos de interés, sobre todo uno, ha estado muy preocupado por los resultados. ¿Por qué? Porque sí significa más competencia, que es exactamente lo que queríamos lograr, a través de esa licitación y otras licitaciones de espectro que se puedan llevar a cabo. Y la preocupación de que el gobierno gana menos, no está en la mesa de la Comisión Federal de Competencia, porque lo que necesitamos es que los

consumidores ganen más, y eso es precisamente lo que estábamos buscando aquí. El impacto que esperamos de esa licitación, en particular de la licitación 21, es que haya por lo menos doce mil millones de pesos anuales de beneficios potenciales para los consumidores. Eso es lo que sucedería con una caída de solamente cinco puntos porcentuales en los costos y precios de la telefonía celular. De esta forma, los poco más de cuatro mil millones de pesos que dejó de ganar el Gobierno, y que tanto preocupan a algunas personas, se transfieren precisamente a quienes necesitamos beneficiar, a los consumidores. Eso es exactamente lo que esperamos de las licitaciones públicas y es otra de las acciones que están precisamente en la mira de la Comisión Federal de Competencia, en las que por Ley tiene que participar, la cual es adicional a las investigaciones. No nos debe asustar para nada que haya menos investigaciones, al contrario, lo que nos debe preocupar es que haya más acción de la Comisión Federal de Competencia en estos temas y mayor efectividad en las investigaciones.

Otra herramienta es lo que en la mayoría de las agencias de competencia llaman como abogacía, aquí le decimos promoción de la regulación procompetitiva. Ahí está el tema del Seguro Social, en donde la participación de la Comisión ha sido sentarse con las autoridades del Seguro Social, ver cómo diseñan sus licitaciones y buscar que el diseño de esas licitaciones inhiban las acciones de colusión que comúnmente se dan en estos procesos. También queremos replicarlo en otras agencias que compren cantidades tan importantes de medicamentos. Dicho por el Seguro Social, no por la Comisión Federal de Competencia, en poco más de tres años, ha habido ahorros para el Seguro Social, a través de estos mecanismos y de cambios en la Ley que permitieron las subastas en reversa, de alrededor de treinta y cinco mil millones de pesos. De eso estamos hablando, necesitamos que haya más acciones como ésta, simplemente acciones de abogacía y promoción de mayor competencia en decisiones que le corresponden a otras instituciones como el Seguro Social. Treinta y cinco mil millones de pesos son más de doscientos años de presupuesto, de hoy, de la Comisión Federal de Competencia. Estamos hablando de sólo tres años y medio en el Seguro Social. Todas estas actividades también son distintas a las investigaciones.

Quiero enfatizar que las actividades de la Comisión Federal de Competencia son más amplias y van mucho más allá de las investigaciones. Las investigaciones son fundamentales y para eso necesitamos una ley que nos dé mejores instrumentos, pero no son las únicas actividades que realiza la Comisión.

Otra acción que es fundamental es el desempeño de la Comisión Federal de Competencia en el Poder Judicial. Hemos abierto más y mejor comunicación con el Poder Judicial para poder defender mejor nuestros casos. Y si comparamos con 2004, donde se ganaban alrededor de cuarenta por ciento de casos, nuestras resoluciones tienen ahora mayor solidez. Contamos con un área especializada dedicada al litigio, que no teníamos en esa época, así como muchos de ustedes que son muy buenos abogados y que litigan por sus empresas prácticamente todo el día en los tribunales, la Comisión hoy también está en los tribunales y platica constantemente con jueces, magistrados de tribunales colegiados y con los ministros de la Suprema Corte. Ahí están algunos de estos resultados. Existe una mayor capacitación mutua, es decir, recibimos información del Poder Judicial para entender cómo hacer mejor nuestro trabajo y fundamentar mejor nuestras resoluciones, para que ellos las juzguen más rápido y de manera más efectiva. ¿A través de qué? A través de foros, ponencias, mesas redondas y también invitando a jueces de otros países a que vengan a platicar con nuestros jueces, para que haya mejor coordinación e intercambio de información entre ellos. El resultado de esto, es que hoy

estamos ganando alrededor de setenta y cinco por ciento de los casos en los tribunales. Esto no quiere decir, y quiero dejarlo muy claro, que ganemos todos los casos y que no perdamos algunos casos que son muy importantes y que nos duelen, como deben dolerles también a los consumidores.

Estoy recordando, por ejemplo, aquel caso de Agroinsa con Gruma, el cual no nos debe dejar olvidar los resultados que puede generar una concentración anticompetitiva. Ese caso tan importante lo perdimos en el Poder Judicial y se encuentra dentro del veinticinco por ciento de casos que seguimos perdiendo.

Todo esto, simple y sencillamente nos muestra que hay mucho más por hacer, porque mientras más analizamos los mercados en México, más nos damos cuenta de lo que falta por hacer y de los problemas de eficiencia que tenemos en muchísimos mercados a los que nos enfrentamos todos los días. Todo eso representa ciertos avances, pero también mucho más compromisos que debemos llevar a cabo.

Lo que sí está claro es que cuando aumenta el impacto de las acciones de la Comisión, también crece de manera natural y lógica la exigencia de mayor transparencia respecto a sus decisiones y acciones de autoridad. Existe un documento que se presentó al IFAI hace algunos meses en donde dice que sería conveniente que la Comisión Federal de Competencia sea más transparente. Hoy, la reforma de la Ley de Competencia, que está en la mesa de la Cámara de Diputados, tiene precisamente instrumentos que le darían más transparencia a la Comisión Federal de Competencia. También el Centro de Estudios Espinosa Yglesias llamó la atención sobre la necesidad de que haya más transparencia en las decisiones de la Comisión, así como la Comisión de Economía de la Cámara de Diputados, LXI Legislatura. Ciertamente tener mayor fuerza y hacer las cosas con más orden y apegadas estrictamente a la Ley significa que debemos ser más transparentes, por ello es que hemos emprendido toda una estrategia que busca darle mucho más transparencia a la Comisión Federal de Competencia, que creo ya arroja algunos resultados importantes.

Primero, como les platicaba al principio, la Comisión realizó una consulta pública sobre necesidades de transparencia, dijimos, vamos a preguntarles a nuestros usuarios qué ven como problemas de transparencia. No inventemos nosotros lo que creemos que se requiere, preguntémosles a los usuarios. Y así lo hicimos en un proceso de consulta de febrero a abril del año pasado. Lo que identificamos es lo que ven ustedes en esta lámina. La prioridad número uno fueron las guías, criterios e instructivos. Necesitamos más guías sobre concentraciones, cálculo de las multas y aplicación del programa de inmunidad. Esto es importante, porque a pesar de que nuestras decisiones deben estar en el marco estricto de la Ley y nuestros reglamentos, el emitir guías como lo hacen la gran mayoría de las autoridades de competencia que hacen bien las cosas, les da mayor certeza a los agentes económicos. Restringe un poco más las acciones del Pleno de la Comisión, pero no cierra las puertas a que se decida estrictamente tal como la guía lo establece en el cien por ciento de los casos, porque lo único que hace es obligarte a justificar de mejor manera por qué una decisión se encuentra en un caso de excepción de la guía. Entonces, no cierra las puertas a la Comisión para cumplir con la Ley, sino que les da mayor certeza y tranquilidad a los agentes económicos.

Otro tema relevante, que también identificamos en esa consulta, como segundo tema de prioridad, es el acceso a las decisiones de la Comisión de una manera más fácil y sencilla. El tercero es la información sobre el estado de los procedimientos en curso. El cuarto es la información sobre el proceso de decisión del Pleno. El quinto, es muy importante, pues se trata

de que existan audiencias orales, como sucede en otros lugares del mundo, donde estén las partes, haya una discusión con todos los Comisionados y se pongan en la mesa sus argumentos. Obviamente, recibimos toda la información de ambas partes, pero siempre una audiencia puede ser buena oportunidad para tener un intercambio que sea productivo y un mayor acceso a los expedientes, claro, cumpliendo estrictamente con nuestras obligaciones en materia de acceso a la información pública. De la consulta se derivó este programa de trabajo que ya arroja resultados concretos y que precisamente son uno de los motivos de la reunión del día de hoy.

En cuanto al tema prioritario para las personas que participaron en esta consulta, es decir, guías, criterios e instructivos, ¿Qué es lo que se ha hecho?, ¿Qué es lo que estamos presentando hoy? ¿Qué es lo que estamos poniendo en la mesa el día de hoy? En cuanto a las guías, ya están publicadas algunas de éstas. Tenemos, primero, la guía sobre el programa de inmunidad. Este programa es muy importante, porque como ustedes saben, la gran mayoría de las investigaciones de colusión y carteles económicos utilizan el mecanismo de inmunidad. Es importante también, que las personas que se acogen a este mecanismo tengan certeza de que habrá información que no se dará a conocer y que tengan la seguridad de que si dan efectivamente la información que se requiere no van a ser sancionados. Esta guía de operación del Programa de Inmunidad de hecho ya está publicada.

También existe la guía sobre asociaciones y cámaras, que presentamos hace algunas semanas con la Secretaría de Economía a los miembros del Consejo Coordinador Empresarial. ¿Por qué? Porque hemos encontrado en muchas investigaciones que a veces las cámaras y asociaciones por falta de conocimiento de la Ley de Competencia ayudan a sus asociados y agremiados a coludirse, lo que limita la competencia y viola la Ley. Lo que nosotros queremos, más que sancionar, es prevenir. Por eso es importante una guía, para que las asociaciones y cámaras sepan qué cosas no pueden ni deben hacer, por esto creo que la guía es útil y precisamente hace poco más de tres semanas fue repartida.

Tercero, también ya se publicó una guía de referencia para elaborar encuestas. Las encuestas son instrumentos que sin duda pueden ser muy útiles para hacernos de información sobre la operación de los mercados. Esto lo hacen muchas agencias de competencia en el mundo y para nosotros claramente también este es un tema importante.

¿Qué es lo que vamos a presentar hoy? El motivo de esta reunión en particular, es la presentación de un análisis de referencia, un estudio sobre mercado relevante hecho por uno de los especialistas que más conocen sobre este tema y que será parte de lo presentaremos el día de hoy. Así como un estudio sobre análisis de poder sustancial. En tercer lugar, vamos a entregar una guía sobre notificación de concentraciones, es decir, la parte procedimental de concentraciones. Y también un análisis que realiza uno de nuestros Comisionados, Luis Alberto Ibarra, sobre la definición de sanciones, que esperamos le de más seguridad a los operadores económicos. Esto está en proceso de análisis, pero que hoy se va a poner a su disposición y se discutirá con ustedes. También estamos elaborando una guía de colaboración entre competidores, así como un documento sobre restricciones verticales. Todo esto busca dar lineamientos y aclarar cómo está operando la Comisión, para dar mayor certeza a los agentes económicos.

En cuanto al acceso a los productos de la Comisión Federal de Competencia quiero destacar un sistema de información que acabamos de poner a su disposición, que está en la página de la Comisión y que facilita de manera significativa el acceso a todas y cada una de las decisiones que ha tomado la Comisión desde 1993, es decir, desde que la Comisión Federal de

Competencia existe. Todas las resoluciones en nuestra historia están ahí y pueden ustedes tener acceso de manera muy sencilla, porque no es nada más la cuestión de que esté toda la información ahí, sino cómo puede usarse de manera fácil y sencilla, con la tecnología actual. A mi me costaba muchísimo trabajo encontrar decisiones históricas de la Comisión, sobre todo cuando estoy revisando y analizando los casos que veremos en reunión de Pleno.

Sin embargo, este sistema ya está a disposición de todos ustedes. Pueden hacer búsquedas por palabras clave, por número de expediente, por agente económico, por sector económico, por procedimiento y por resultados. Por ejemplo, si yo quiero ver todas las investigaciones de la fracción III del artículo 10 que se han realizado, lo puedo ver en unos cuantos segundos. Esto representa sin duda un avance importantísimo, porque para poder entender el hoy de la Comisión, necesitamos entender su historia, el por qué se decidió así en el pasado y eso nos pone a nosotros como Comisionados, restricciones sobre cómo respetar decisiones, incluso de Plenos de los que ni siquiera formamos parte. Esto es importante porque da certeza a los agentes económicos. Pero también, este sistema tiene una gran información sobre el estado de los procedimientos en curso, es decir, sobre lo que se está discutiendo y analizando hoy en la Comisión, no necesariamente lo que se está investigando, pues hasta que la información puede ser pública, se comparte en este sitio. También está a su disposición, la posibilidad de consultar información sobre casos en curso, en cuanto a fases del procedimiento, periodo, prorroga, etcétera. También, información sobre procesos de decisión en el Pleno, que era una preocupación muy sentida por parte de muchos de los agentes económicos.

Debo decirles que recientemente, el 3 de febrero, en el Pleno se decidió hacer público el sentido de los votos de los comisionados en todas las resoluciones. Antes solamente se hacía público el sentido del voto del Comisionado que decidiera hacerlo público. Hoy todas las decisiones ya traen el nombre de quién votó a favor y quién votó en contra. Eso es importante, es un avance, yo sé que para muchos operadores sería importante ir más allá. En el Pleno estamos trabajando y seguiremos discutiendo este tema. Obviamente es un tema en el que sin duda, como Pleno tenemos diferencias, y aquí quiero ser muy claro, es natural que en un órgano colegiado haya diferencias. Es más, eso es lo que queremos de un órgano colegiado. Aquí está la comisionada del IFAI, que es precisamente otro órgano colegiado. Si todos pensáramos igual, pues que nombren a uno y se ahorran muchos sueldos en el Gobierno. En el Congreso igual, si todos pensarán de la misma forma podríamos ahorrarnos cuatrocientos noventa y nueve sueldos de diputados. El Congreso es precisamente un órgano colegiado y el hecho de que haya diferencias entre los miembros es sano, conveniente y es lo que esperamos, no lo contrario. Igual en la Suprema Corte de Justicia de la Nación o en los Tribunales Colegiados. Sin embargo, veo notas que salen en los periódicos como: “es que traen una gran diferencia”, “vean nada más la discusión que traen en la Cofetel o en la Comisión de Competencia”. Eso es natural y es lo que uno espera de un órgano colegiado, no nos asustemos. Que tengamos diferencias incluso sobre temas de competencia en el propio Pleno es absolutamente lógico. No debe asustarnos a nadie. Aún así, creo que estos avances nos demuestran que lo que estamos haciendo, tenemos que hacer y debe ser la regla de todos los Comisionados, por encima de nuestras diferencias, es proteger el interés público y el interés de la Institución. Porque las diferencias en todo lo demás son sanas. Las diferencias respecto a la prioridad de tu agenda personal sobre la agenda de la Institución sí son dañinas y agravan las instituciones que tanta falta nos hacen en este país.

En el tema de las audiencias orales, ya tenemos un grupo de trabajo interno para preparar procedimientos que sean aplicables en el marco de la Ley vigente. Sin embargo,

esperamos que pase la reforma de la ley que hoy está en la Cámara de Diputados y en la cual además está trabajando intensamente José Antonio Torre, Subsecretario de la Secretaría de Economía, de manera muy coordinada con otras áreas del Ejecutivo. Si esto pasa, las audiencias serán obligatorias, pero mientras no pase, no vamos a quedarnos esperando. Lo mismo pasa con las guías, pero éstas que hoy ponemos a su disposición y que ya fueron aprobadas, son guías a las que estaríamos obligados con la nueva Ley.

Debo ser muy franco, donde no prevemos modificaciones a la práctica actual es respecto a lo que nos han solicitado en las mesas de discusión de transparencia, que es el acceso a los expedientes. Y creo que aquí sí no podemos ir más lejos, porque ponemos también en riesgo el interés de muchas empresas que tienen información confidencial en esos expedientes y que debemos cuidar. Con esto también evitamos que haya un incremento excesivo en los litigios. Queremos instrumentos para que las decisiones de la Comisión no se detengan, porque la Ley así lo establece claramente en el artículo 31 bis, la información que la Comisión haya obtenido directamente en la realización de sus investigaciones y diligencias será reservada, confidencial o pública. En términos de este artículo y del Reglamento de la Ley, durante la investigación no se permitirá el acceso al expediente. Debe haber equilibrio entre el derecho a la información y el interés público. Los intereses legítimos deben ser lo suficientemente importantes como para limitar el acceso a cierta información. Por esto, es relevante que cuidemos esta parte, porque también les da certeza jurídica a los operadores.

También presentamos el Informe Anual 2010, que a partir de hoy está a su disposición. Lo estamos haciendo con la mejor oportunidad en relación a la historia de la Comisión. Hoy lo estamos entregando como si la Ley que hoy está en el Congreso ya hubiera pasado. Es más, el último día que otorgaría la nueva ley para entregarlo, si estuviera en vigor, hubiera sido el viernes pasado. Es un informe para el jefe del Ejecutivo y para la sociedad. El informe es para que ustedes vean qué es lo que ha estado haciendo la Comisión y qué tipo de decisiones ha tomado. Esto, creo, le da una transparencia muy importante a sus decisiones.

Por último quiero aprovechar esta oportunidad para agradecer a las instituciones que han apoyado la operación de la Comisión Federal de Competencia en muchas de estas acciones. En particular, en el paquete que hoy estamos compartiendo con ustedes. Quiero también agradecer el apoyo que la Embajada Británica de México nos ha dado para realizar muchas de estas acciones, así como al USAID del Pueblo de los Estados Unidos de América, que también ha sido muy generoso ofreciendo recursos, pues tenemos restricciones fuertes en nuestro presupuesto y esto nos ha ayudado a complementar estas restricciones para poder llevar a cabo todas estas acciones que claramente buscan promover el interés público. Por ello, agradezco a ambas instituciones su participación el día de hoy. También quisiera agradecer cualquier comentario que tengan a los documentos que se presentan el día de hoy a esta dirección de internet, para continuar con este esfuerzo. ¡Muchas gracias!