

Unclassified

DAF/COMP/LACF(2015)6

Organisation de Coopération et de Développement Économiques
Organisation for Economic Co-operation and Development

18-Aug-2015

Spanish - Or. English

DIRECTORATE FOR FINANCIAL AND ENTERPRISE AFFAIRS
COMPETITION COMMITTEE

DAF/COMP/LACF(2015)6
Unclassified

LATIN AMERICAN COMPETITION FORUM (Spanish Version)
FORO LATINOAMERICANO DE COMPETENCIA

Sesión II - Midiendo el impacto de la Abogacía de la competencia en América Latina y el Caribe

-- Contribución de Mexico --

23-24 de septiembre 2015, Montego Bay, Jamaica

Se hace circular el documento adjunto elaborado por Mexico PARA SU DEBATE en la Sesión II del Foro Latinoamericano de Competencia que se llevará a cabo los días 23 y 24 de septiembre de 2015 en Jamaica.

Contacto: Mario UMAÑA, Especialista en comercio y competencia, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) Tel: +1 (202) 623-3256, Correo electrónico: mariou@iadb.org.

JT03380865

Complete document available on OLIS in its original format

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

Spanish - Or. English

FORO LATINOAMERICANO DE COMPETENCIA



23-24 de septiembre de 2015 • Montego Bay • Jamaica

Sesión II - Midiendo el impacto de la Abogacía de la competencia en América Latina y el Caribe

-- CONTRIBUCIÓN DE MÉXICO--

1. **Introducción: La medición de instrumentos de abogacía como pieza faltante de la política de competencia**

1. La política de competencia es un factor clave para el incremento sostenido de la competitividad de las empresas, el crecimiento de la economía y el bienestar de la población.

2. La Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE o Comisión) impulsa el proceso de competencia y libre concurrencia mediante:

- El ejercicio de la facultad de **hacer cumplir la legislación en materia de competencia**¹. Esta rama de actividades cuenta con una aceptación general mediante la cual se reconocen y cuantifican los beneficios obtenidos gracias a las acciones de la autoridad de competencia. De esta manera, existen estudios y metodologías establecidas que permiten realizar evaluaciones de las intervenciones de la COFECE en los mercados. Éstas pueden ser tanto *ex ante* como *ex post* y permiten cuantificar el beneficio que conlleva la eliminación de una práctica anticompetitiva. Por ejemplo, un estudio reciente con respecto a una sanción impuesta por la Comisión en el sector de autotransporte de carga puso fin a una práctica colusoria que provocó un daño acumulado al mercado de aproximadamente USD \$723 millones.²

¹ En el caso de la Ley Federal de Competencia Económica, las actividades de aplicación de la ley consisten en los procedimientos de control de concentraciones, las investigaciones por prácticas monopólicas, así como las investigaciones para determinar barreras a la competencia e insumos esenciales.

² Con base en un tipo de cambio de \$13 MXN / \$1 USD.

- **La Promoción de la Competencia** en todos los ámbitos de la economía. Diversos obstáculos a la competencia en los mercados surgen de regulaciones, legislaciones o políticas impulsadas por gobiernos y otras autoridades públicas. Asimismo, el incremento del conocimiento de la política de competencia y sus beneficios puede contribuir a alcanzar múltiples beneficios para las personas, empresas y mercados.

La medición del impacto de estas iniciativas es complejo. En efecto, se trata de un tema poco estudiado y de reciente atención entre las diferentes agencias de competencia.

3. Reconociendo este reto y en línea con su Plan Estratégico 2014-2017,³ la COFECE, estableció como meta para 2015 desarrollar elementos analíticos que permitan obtener una medición objetiva del impacto de las intervenciones de la Comisión en los mercados.⁴ Ello debido a que, si bien la aplicación de la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE) y la promoción de la competencia en los mercados coadyuvan al incremento de la eficiencia de los mercados, es vital que los impactos de la política de competencia se reflejen en el bienestar de la sociedad. Así, se busca llevar a cabo la evaluación de resultados e impactos de las intervenciones de la COFECE en los mercados para reconocer el desempeño y efectividad real de su gestión.⁵

4. La evaluación de las herramientas de abogacía que instrumenta la COFECE debe adaptarse a cada caso y público objetivo. En este sentido, pueden evaluarse tanto acciones dirigidas a públicos específicos (opiniones y estudios de mercado) como acciones que contribuyen a un mayor reconocimiento de la política de competencia en el público en general⁶ (comunicación de las acciones de la Comisión, campañas de difusión masiva).

5. A continuación se detallan las iniciativas de evaluación que está emprendiendo la COFECE para medir los impactos de sus acciones. En primera instancia, entre las autoridades públicas; a continuación, considerando su impacto en términos de beneficios económicos para la sociedad, y, finalmente, el impacto en términos del conocimiento de la sociedad en general con respecto a la política de competencia y sus beneficios.

2. Medición del impacto de acciones de Abogacía dirigidas a Autoridades Públicas

6. Entre las herramientas de abogacía con las que cuenta la COFECE con el fin de promover marcos regulatorios y políticas públicas favorables a la competencia económica en los mercados nacionales se encuentran:

³ Plan Estratégico 2014-2017, disponible en https://www.cofece.mx/cofece/attachments/article/37/PE_2014-2017_act_2015.pdf.

⁴ Programa Anual de Trabajo 2015, disponible en [https://www.cofece.mx/cofece/phocadownload/Normateca/Informe/Programa Anual de Trabajo 2015.pdf](https://www.cofece.mx/cofece/phocadownload/Normateca/Informe/Programa%20Anual%20de%20Trabajo%202015.pdf).

⁵ Algunas de las acciones específicas que se establecieron para tal efecto son: i) elaborar un estudio que identifique el daño efectivo a los consumidores, como resultado de la falta de competencia; ii) realizar evaluaciones ex post de casos representativos y en los que se cuente con información suficiente para identificar con claridad los efectos en los mercados que tiene como origen causal la intervención de la Comisión y iii) elaborar un instrumento metodológico para la evaluación del impacto de las opiniones y recomendaciones emitidas por la Comisión.

⁶ Cabe señalar que, en 2009, únicamente 1% de la población en México tenía conocimiento de qué autoridad es la que promueve la competencia económica en el país. Actualmente, la COFECE ha establecido como meta que esta cifra se eleve a 25% en 2025.

- **Opiniones:** La COFECE realiza opiniones a anteproyectos de marcos regulatorios:
 - En el marco del convenio con la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), con el fin de analizar e identificar si los anteproyectos de regulación planteados por diferentes entes de gobierno podrían tener un impacto positivo o negativo en materia de competencia económica.
 - No vinculatorias sobre leyes, reglamentos, decretos, disposiciones, reglas, acuerdos, circulares y demás actos administrativos de carácter general, así como sus proyectos, que pudieran tener un impacto en la competencia económica y libre competencia.

Estas opiniones conforman una parte importante del quehacer institucional, destacándose que en 2014 la COFECE emitió 54 opiniones en el sector energético, comercio exterior, transporte, entre otros.

- **Estudios de mercado:** son análisis que se llevan a cabo con el fin de identificar problemas de competencia en un mercado determinado y avanzar posibles soluciones, alternativas y acciones. Así, un estudio de mercado puede derivar en recomendaciones específicas a autoridades públicas. Éstos se llevan a cabo con base en una estrategia de priorización de los mercados a analizar que asegura que los esfuerzos de la COFECE se enfoquen en sectores prioritarios para la economía nacional. Dichos criterios son: a) crecimiento económico, b) consumo generalizado, c) impacto transversal, d) hogares de menores ingresos, e) sectores regulados, y f) riesgos de conductas monopólicas.

En 2014, la COFECE publicó el Trabajo de investigación y recomendaciones sobre el sector financiero y sus mercados en el que la Comisión emitió 36 recomendaciones a autoridades públicas. De éstas, diversas entidades tales como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, al igual que legisladores, han afirmado apoyar sugerencias de la Comisión.

7. Ambas herramientas, particularmente en el caso de opiniones, están sujetas a una evaluación de impacto que toma en consideración si las recomendaciones emitidas fueron tomadas en cuenta por las autoridades. Esta medición se da a dos niveles:

- **Valoración absoluta de la opinión:** La opinión se considera como unidad, sin detallar las recomendaciones incluidas. En este sentido, si una autoridad pública adopta una o más recomendaciones incluidas en la opinión, se considera la opinión como adoptada por las autoridades.
- **Valoración con base en recomendaciones:** La unidad de medida son las recomendaciones individuales incluidas en las opiniones o estudios de mercado. Se considera si cada recomendación fue adoptada o no.

En ambas mediciones, se considera el total de opiniones/recomendaciones emitidas y el porcentaje de propuestas adoptadas por autoridades públicas.

En el caso de la primer medición, para 2014 se estimó una efectividad en la aplicación de las opiniones emitidas a legisladores y reguladores de 83.3%.⁷

⁷ Primer Informe de Seguimiento al Plan Estratégico 2014-2017, disponible en, https://www.cofece.mx/cofece/attachments/article/37/1er_PE_COFECE_2014-2017.pdf.

8. **Ventajas:** Este tipo de medición es sencilla y depende de recibir la información por parte de actores específicos, tales como reguladores, secretarías de estado, entre otros.

9. **Desventajas:** Se trata de una medición dicotómica ya que una opinión/recomendación puede considerarse únicamente como adoptada o no adoptada. En este sentido, esta medición no permite matizar la adopción de las recomendaciones, ni ponderar qué prescripciones cuentan con mayor importancia con respecto a otras ni la posibilidad de que, para ser efectivas, ciertas recomendaciones deban adoptarse en conjunto con otras.

3. **Estimación del beneficio asociado a la aplicación de recomendaciones y sugerencias emitidas por la COFECE implementadas**

10. Actualmente, la COFECE se encuentra elaborando lineamientos para la aplicación de una metodología que permitirá tener un mejor entendimiento del efecto de las acciones de abogacía en la sociedad.

11. El objetivo es que cuando se emita una recomendación y sea adoptada por una autoridad pública, se determine su impacto para los mercados y la sociedad en general. Así, la COFECE ha elaborado dicha metodología para la evaluación del impacto de recomendaciones adoptadas en las que el efecto al mercado se haya reflejado en: a) el número de firmas oferentes; b) el número de firmas oferentes; c) la capacidad de los agentes para competir entre sí.

12. Para realizar la estimación del impacto de la emisión de opiniones y recomendaciones por parte de la Comisión sobre el bienestar de los consumidores y productores se toman en consideración diversos factores tales como:

- La identificación del mercado o sector afectado (espacio geográfico, bienes o servicios afectados, entre otros);
- Los efectos de la legislación en los mercados;
- El excedente del consumidor en el mercado/sector investigado, y
- La pérdida irrecuperable de eficiencia.

Cabe mencionar que, de manera general, se incluye en los supuestos del estudio una función de la demanda lineal en el mercado analizado.

13. No obstante, dichas estimaciones cuentan con limitantes considerables. Por ejemplo:

- No se toma en consideración qué tan efectiva ha sido la autoridad competente en la aplicación de las recomendaciones de la COFECE, y
- No contempla el impacto económico generado por marcos regulatorios cuyos efectos son de índole ajena a la política de competencia.

14. Sin embargo, este tipo de evaluación representa una buena estimación inicial del impacto de las acciones de abogacía en el bolsillo de las personas.

4. Impacto de las acciones de Abogacía en el reconocimiento público de la COFECE

15. Tanto las iniciativas individuales de abogacía como las actividades de aplicación de la Ley y la comunicación de cómo dichas acciones se traducen en ganancias concretas para la población contribuyen a que incremente el conocimiento de la política de competencia económica y sus beneficios en el público general. De esta manera, puede medirse la creación de una Cultura de la Competencia.

16. Por ello, deben llevarse a cabo iniciativas para medir la eficiencia de la abogacía de la competencia en términos generales en la sociedad.

17. Con esto en mente, la COFECE lleva a cabo el “Estudio para identificar el nivel de conocimiento y percepción de la competencia económica en México”.⁸ La Comisión, con el apoyo de la consultora Ipsos Public Affairs y de la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos, publicó la primera edición de dicho estudio en febrero de 2015:

- **Objetivo:** identificar la percepción y conocimiento de la población y las pequeñas y medianas empresas en México respecto a temas relacionados con competencia económica, el funcionamiento de los mercados, la regulación de precios, así como de las actividades que lleva a cabo la Comisión.
- **Metodología:** la encuesta se llevó a cabo con base en 1136 entrevistas cara a cara a nivel nacional, a hombres y mujeres de 19 a 64 años de todos los niveles socioeconómicos. El margen de error de la encuesta es de +/- 3.10% considerando un nivel de confianza de 95%.
- **Hallazgos:** El nivel de conocimiento de la política de competencia y de la agencia encargada de instrumentarla aún es bajo:
 - La COFECE presentó un nivel de conocimiento de 3% entre los encuestados y una opinión efectiva positiva de 47%.
 - Entre las instituciones de gobierno, 2% de los encuestados relacionó la COFECE como la institución responsable de promover la competencia.
 - De una selección de casos resueltos por la COFECE, entre 5% y 12% de los encuestados había escuchado o visto información con respecto a ellos.

18. Así, puede inferirse que aún deben realizarse esfuerzos por comunicar a la población general las acciones de la Comisión tanto en materia tanto de abogacía como de aplicación de la Ley. Con esto en mente, la COFECE ha lanzado campañas de comunicación masiva y buscado incrementar su presencia en medios, redes sociales y eventos con múltiples grupos y público objetivo.

19. Igualmente, se han llevado a cabo iniciativas para presentar la información de manera más clara y sencilla para la población mediante infografías, guías y manuales didácticos.

⁸ Disponible en, <http://www.alianzaxcompetencia.mx/infografia-percepcion-de-la-competencia-en-mexico/>.

5. Conclusiones

20. Tanto las acciones de abogacía como las de aplicación de la Ley de la COFECE contribuyen a generar una Cultura de la Competencia. Es necesario presentar datos concretos que atestigüen de los beneficios que puede generar la competencia económica para individuos, empresas y países.

21. Hay poca experiencia en la medición del impacto de las acciones de abogacía de las agencias de competencia en el mundo. No obstante, existen métodos para aproximar su valor. Estos acercamientos deben adaptarse tanto a la herramienta instrumentada como al público objetivo al que está dirigido por lo que una misma acción puede evaluarse en distintos niveles.

22. Así, la COFECE ha desarrollado iniciativas para determinar: tasas de efectividad, estimaciones de impacto, y niveles de conocimiento de la COFECE y su labor.