



# Respuestas a la consulta pública sobre el Plan Estratégico 2014-2017

Comisión Federal de Competencia  
Económica

Julio 2014

## Respuestas a la consulta pública sobre el Plan Estratégico 2014-2017

La Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE o Comisión) puso a consulta pública la propuesta de Plan Estratégico 2014-2017 de la institución. Esto, con el propósito de difundir los elementos considerados para conformar la estrategia institucional de mediano plazo, así como recoger diferentes opiniones y visiones que la sociedad civil pudiera tener sobre los objetivos y líneas estratégicas ahí contenidos. La consulta fue publicada el 31 de enero y concluyó el 20 de febrero de 2014.

La consulta estableció dos preguntas específicas para los participantes:

“1. De acuerdo con los criterios de priorización señalados en la sección XI del Plan Estratégico, en su opinión, ¿cuáles sectores y subsectores económicos deberían ser prioritarios para la COFECE durante los próximos cuatro años?”

“2. ¿Qué elementos aportaría usted para enriquecer los distintos apartados que componen el *Plan Estratégico de la COFECE 2014-2017*?”

Se recibieron 11 opiniones a la consulta, las cuales provienen de agentes económicos, universidades, organizaciones civiles, despachos de practicantes y ciudadanos en general. Entre los participantes están: Axtel, S.A.B. de C.V.; Grupo Modelo, S.A.B. de C.V.; miembros de universidades como la Escuela de Derecho de la Universidad La Salle Campus Cuernavaca, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana y la Facultad Libre de Derecho de Monterrey; y organizaciones civiles como el Centro de Investigación para el Desarrollo A.C., así como Central Ciudadano y Consumidor.

Todas las contribuciones fueron de gran valor y serán tomadas en cuenta en los distintos instrumentos de planeación de la política de competencia, ya sea para el *Plan Estratégico 2014-2017* o los Programas Anuales de Trabajo de la COFECE.

**1. Con relación a la primera pregunta: “De acuerdo con los criterios de priorización señalados en la sección XI del Plan Estratégico, en su opinión, ¿cuáles sectores y subsectores económicos deberían ser prioritarios para la COFECE durante los próximos cuatro años?”**

Al respecto, uno de los participantes opinó que el capítulo XI tiene un título que podría confundir a los lectores, puesto que se denomina “SECTORES Y SUBSECTORES PRIORITARIOS”. Sin embargo el texto no aborda la mención o explicación directa de éstos, sino únicamente de los criterios de priorización, situación que en la forma, es un desacierto que podría generar apreciaciones distintas a las que se pretenden.

Por su parte, otro participante comentó que los criterios de selección de los sectores prioritarios deben incluir el riesgo de ocurrencia de prácticas monopólicas, ya sea de desplazamiento o de colusión entre competidores. Además, otro participante mencionó estar de acuerdo con lo señalado en el Plan respecto a que con la priorización de sectores no se desatenderán los demás sectores que conforman la economía y que no son identificados como prioritarios.

Los participantes en la consulta propusieron que se incluyan los siguientes sectores como los prioritarios:

- Alimentos
- Comercio electrónico
- Compras públicas:
  - Federales incluyendo entidades y empresas paraestatales
  - Estatales y municipales incluyendo obra pública
- Distribución y venta de productos de consumo en grandes superficies
- Energía y servicios públicos, entre los cuales se sugieren:
  - Electricidad
  - Distribución de Gas LP
  - Petróleo

- Mercados adyacentes al sector de telecomunicaciones
- Mercados multicontacto
- Servicios educativos
- Servicios financieros, dentro de este sector también se propone:
  - Casas de Empeño
- Sector farmacéutico
  - Venta de medicamentos a instituciones de salud pública
  - Derechos de propiedad intelectual
- Transporte, especialmente:
  - Transporte de carga
  - Transporte aéreo
  - Transporte urbano de pasajeros

Derivado de este grupo de comentarios se ha decidido incorporar a los criterios de priorización de la COFECE el “*Riesgo de conductas monopólicas*”. Como consecuencia, los criterios de priorización de sectores quedan de la siguiente manera:

- **Crecimiento económico**, identifica aquellos sectores que, por su tamaño de mercado y tasa de crecimiento, contribuyen en mayor medida al PIB nacional.
- **Consumo generalizado**, enfatiza los sectores productores de bienes y servicios de mayor demanda entre la población en general.
- **Impacto transversal**, señala los sectores y mercados donde se producen bienes y servicios intermedios que son insumos para la producción de bienes y servicios de consumo final.
- **Hogares de menores ingresos**, destaca los sectores que producen bienes y servicios que tienen mayor impacto en el gasto de las familias con mayores carencias económicas.

- **Sectores regulados**, acentúa los sectores económicos en los que existen regulaciones y/o prácticas gubernamentales que podrían crear barreras a la competencia.
- **Riesgo de conductas monopólicas**, identifica las características de los mercados y las regulaciones que puedan facilitar los acuerdos colusivos o el abuso de poder sustancial.

Con base en estos criterios, la COFECE ha decidido analizar en el corto plazo las condiciones de competencia del sector financiero y la cadena agroalimentaria de algunos productos de la canasta básica, a través de estudios de mercado.

Asimismo, derivado de la reforma en materia energética aprobada recientemente por el H. Congreso de la Unión, la COFECE incorporará en el corto plazo al energético como parte de los sectores a los que dedicará recursos de forma prioritaria. El incremento en la competencia en los mercados del sector energético permitirá que se mejore la calidad en la provisión y se reduzca el precio de los energéticos tanto para las empresas como para los hogares mexicanos. Esto a su vez permitirá que se incremente la competitividad de las empresas que producen en nuestro país.

Aunado a los sectores antes mencionados, para la COFECE es prioritario fortalecer el trabajo que ya realiza de forma permanente en torno a las contrataciones gubernamentales. Esta es una actividad transversal de gran relevancia para diversos sectores y subsectores económicos. Por ello, se ha creado un grupo de trabajo permanente para el análisis de las compras gubernamentales de manera continua durante los cuatro años contemplados en este *Plan Estratégico*.

Con el propósito de garantizar la pertinencia y relevancia en los Programas Anuales de Trabajo de la COFECE, el Pleno revisará cada año los criterios de definición de sectores prioritarios y la lista a estudiarse en ese periodo, a la luz de posibles cambios en los mercados, de mandatos legales de estudios del estado de la competencia en distintos sectores, o del surgimiento de nuevos problemas potenciales de competencia.

El objetivo de cualquier estudio de mercado siempre será la identificación de problemas o potenciales problemas de estructura de mercado, regulaciones restrictivas y posibles conductas anticompetitivas que puedan ameritar una acción en el ámbito de la Comisión.

Al mismo tiempo que se atienden estos sectores prioritarios, la COFECE continuará cumpliendo con su deber legal para dar trámite a las promociones de los particulares conforme a la LFCE. Por ello, si bien todos los casos deberán ser contrastados con los principios de priorización, su análisis y atención deberán ser determinados caso por caso atendiendo al contexto jurídico y económico vigente en ese momento.

**2. Con relación a la segunda pregunta: “¿Qué elementos aportaría usted para enriquecer los distintos apartados que componen el “Plan Estratégico de la COFECE 2014-2017”?”**

Se ha decidido agrupar las opiniones de los participantes en la consulta pública en cuatro rubros: opiniones generales al *Plan Estratégico*; opiniones a la Misión, Visión y Valores Institucionales; opiniones a los Objetivos y Líneas Estratégicas; opiniones sobre los mecanismos de control y seguimiento; y opiniones al proceso de consulta pública.

***Opiniones generales al Plan Estratégico***

En términos generales algunos de los participantes manifiestan su preocupación, debido a que el *Plan Estratégico* les parece un documento muy general en su diagnóstico, objetivos, líneas estratégicas e indicadores. En particular comentan que se requiere un diagnóstico más sólido, amplio y detallado, de manera que no defina únicamente a la COFECE, sino que además incorpore una evaluación de la competencia en los mercados nacionales y de los resultados de los primeros 20 años de la política de competencia en el país. Esta observación la hacen extensiva al análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas en otro comentario.

Asimismo, otro participante comentó que es necesario reformular las líneas estratégicas a fin de dotarlas de mayor contenido y hacerlas susceptibles de una medición más específica. En la misma lógica, otro participante señala que es necesario establecer compromisos efectivos y concretos en cuanto a calendarios y resultados asociados al Plan.

Por otra parte, un participante solicitó que se omitan en el Plan las aseveraciones relacionadas con el mercado de la cerveza, debido a que, desde su punto de vista, carecen de sustento y motivación. Otra contribución recomienda que el Plan se enfoque más en las prácticas monopólicas que en los agentes económicos.

### ***Opiniones a la Misión, Visión y Valores Institucionales***

Ninguno de los participantes en la consulta emitió opinión alguna sobre la Misión, la Visión y Valores Institucionales. Esto sugiere que fueron aceptados de forma general y específica, y que cumplen su función como guía de las actuaciones de la COFECE para los próximos cuatro años.

### ***Opiniones a los Objetivos y Líneas Estratégicas***

Con relación al Objetivo I “Cumplir con el mandato constitucional y legal en materia de competencia económica”, se recibieron comentarios que sugieren adoptar objetivos específicos de avance y estrategias concretas y focalizadas en materia de concentraciones, prácticas monopólicas absolutas y prácticas monopólicas relativas, así como indicadores apropiados de desempeño vinculados de manera directa a los objetivos en cada una de estas áreas.

En particular se propone incluir las líneas estratégicas de:

- Garantizar una comunicación oportuna a los promoventes de un diagnóstico de riesgos derivados de una concentración y posibles alternativas para su corrección, y;
- Desarrollar y aplicar un enfoque criminalístico para identificar conspiraciones encubiertas y aplicar de forma consistente los criterios para evaluar acuerdos verticales.

Otros comentarios con relación al Objetivo I son:

- que se lleven a cabo más visitas de verificación sorpresa;
- que las multas tengan congruencia con la realidad económica de los sectores; y que no se impongan multas con montos espectaculares que después sean sustituidas por compromisos;

- que se garantice la solidez económica y jurídica de las investigaciones y de todos los procedimientos que lleva a cabo la Comisión, no sólo de las investigaciones;
- que se desarrollen los recursos humanos a través de la capacitación y la especialización en mercados específicos;
- que se realice un monitoreo permanente y preventivo de los mercados en cuanto a su evolución comercial, tecnológica y de hábitos de usuario, y que no sólo se estudien hechos pasados, sino también actuales, y;
- que se mantenga una vigilancia cercana y permanente en la legislación, reglamentación y políticas públicas de las ventas a gobierno a nivel federal, estatal y municipal.

Con relación al Objetivo II “Promover los beneficios y la cultura de la competencia entre los actores económicos y en la sociedad en general” y sus líneas estratégicas se opinó que es necesario elaborar un Programa de Promoción de la Competencia Económica de la competencia en el que se involucre, en la medida de lo posible, a las instituciones académicas, centros de investigación, asociaciones de consumidores y otras organizaciones de la sociedad civil. Además, se sugirió que se debe fomentar la aplicación privada del derecho de la competencia (reclamación de daños) para lograr un sistema de *public enforcement* que produzca el efecto disuasivo deseado y que se resarza el daño a los perjudicados por las prácticas monopólicas.

También se indicó que se debe elaborar y difundir una agenda en materia de información a los consumidores para garantizar mayor equidad en las relaciones de mercado y combatir de una manera más eficaz las prácticas que dañan a los competidores, los pequeños productores y a los consumidores. Adicionalmente, se sugirió adoptar los principios que ha suscrito el Estado Mexicano en la alianza por el gobierno abierto para fomentar la participación ciudadana. Finalmente se señaló que es importante incluir al Instituto Federal de las Telecomunicaciones en los espacios de discusión con los reguladores sectoriales.

Con relación al Objetivo III “Contribuir al crecimiento económico y al bienestar de la sociedad a través del impulso a la libre competencia en los mercados”, un participante opinó que es importante que la COFECE elabore más trabajos de investigación en sectores donde el daño a los consumidores pueda tener un impacto muy grande y otro opinó que se debe buscar la colaboración de autoridades y actores sociales en la realización de estudios sectoriales.

Respecto al Objetivo IV “Ser una institución de excelencia, reconocida por su apego a la legalidad, imparcialidad, objetividad, transparencia y profesionalismo”, las opiniones fueron en el sentido de hacer énfasis en la importancia que tienen la coadyuvancia y la colaboración de los denunciantes con la COFECE, así como cuidar de no caer en extremos absurdos en el tema de reglas de contacto entre la autoridad y los agentes económicos.

### **Opiniones sobre los mecanismos de control y seguimiento**

Con relación a los mecanismos de control y seguimiento del Plan, los comentarios recibidos señalan que la mayoría de los indicadores de desempeño propuestos resultan excesivamente generales y difusos. En particular, un participante mencionó que el indicador de subíndice de políticas antimonopólicas del Índice Global de Competitividad (IGC) del Foro Económico Mundial es un indicador subjetivo, complejo y rezagado. Asimismo, señaló que el indicador de desempeño asociado al *Global Competition Review* (GCR) es también subjetivo. Respecto a este mismo indicador, otro participante recomendó sustituirlo por sus componentes.

Sobre los indicadores de desempeño, se comentó que los indicadores relacionados con el beneficio económico y los procesos judiciales deberían desagregarse para prácticas monopólicas absolutas, prácticas monopólicas relativas y concentraciones.

Finalmente, un participante recomendó que un auditor externo independiente mida los resultados de los compromisos y decisiones de la institución, así como establecer sanciones a funcionarios que incumplan compromisos y publicar tales sanciones.

### **Opiniones al proceso de consulta pública**

A este respecto los comentarios vertidos por los participantes señalan que se deben publicar los comentarios recibidos sobre el *Plan Estratégico* y, cuando se tome la decisión final, se establezca cuáles comentarios fueron aceptados y cuáles rechazados, así como las razones para esa decisión. También se dijo que el documento podría ser más didáctico y con mayor promoción, pues sólo los que se encuentran en este sector son los capacitados para participar y por otro lado, se desconoce la consulta pública sobre este tema en la mayoría de la sociedad. Finalmente, un participante comentó que la Consulta al Plan se trata de una justificación con trasfondo político para que se justifique la privatización del sector petrolero, lo que a su consideración, resulta evidente a lo largo del planteamiento del *Plan Estratégico*.

\* \* \*

### **Respuesta de la COFECE a las opiniones vertidas sobre el Plan**

En atención a los comentarios de que el Plan es un documento muy general y que requiere mayor especificidad en sus objetivos y líneas estratégicas, es necesario señalar que el Plan Estratégico es un documento construido desde una perspectiva global que proyecta las estrategias generales de la política de competencia a cuatro años, así como el desempeño institucional en su conjunto.

Por lo tanto, este documento no está diseñado para establecer acciones e indicadores de forma específica para cada objetivo y línea estratégica. Los comentarios en este sentido son muy valiosos y son incluidos para la construcción de los Programas Anuales de Trabajo establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los demás programas específicos que se desarrollarán al interior la COFECE de forma permanente o por proyecto.

Asimismo, el conjunto de indicadores de desempeño incluidos en el *Plan Estratégico* está diseñado para monitorear la evolución de la política de competencia en su conjunto y no para darle seguimiento a temas específicos del Plan. Para este último caso, en la elaboración del Programa Anual de Trabajo 2014 se incluyeron los comentarios relacionados con las

acciones específicas para cada línea estratégica, los indicadores, las metas y la periodicidad de medición que le corresponda a cada uno.

Con respecto a los indicadores de desempeño relacionados con el Subíndice de Políticas Antimonopólicas del IGC del Foro Económico Mundial y del GCR, la COFECE ya había tomado en consideración las características mencionadas en la consulta de estos indicadores. Sin embargo, también consideró que estos indicadores sí reflejan de manera indirecta y parcial el desempeño de la COFECE. Además, estos indicadores son las mejores alternativas disponibles y son elaborados por instituciones imparciales reconocidas internacionalmente.

Finalmente, la COFECE reconoce que este ejercicio de consulta pública ha sido muy enriquecedor en la construcción del documento que guiará la política de competencia durante el periodo 2014-2017. Asimismo, las lecciones aprendidas en este ejercicio serán tomadas en cuenta para los ejercicios subsecuentes en la elaboración de los demás instrumentos de planeación a cargo de esta Comisión.

### ***Modificaciones al Plan Estratégico derivadas de la consulta pública***

A partir de los comentarios recibidos en la consulta pública al Plan, la COFECE ha decidido realizar los siguientes cambios al documento:

- En la línea estratégica I.3 se elimina "las investigaciones", "el" y "de los casos", y se adiciona "los procedimientos" y "su" para quedar como sigue: "Implementar mecanismos que garanticen la solidez de **los procedimientos** para **su** debido sustento jurídico y económico".
- En la línea estratégica I.4 se agregará "mediante la capacitación y la especialización", para quedar como sigue: "Desarrollar los recursos humanos de la Comisión **mediante la capacitación y la especialización** para asegurar que cuenten con conocimiento integral del marco jurídico y de los fundamentos económicos de la competencia económica".

- En la línea estratégica II.5 se agregarán a “las organizaciones de consumidores, los centros de investigación”, para quedar como sigue: “Fortalecer la vinculación de la Comisión con la comunidad involucrada en la materia de competencia económica, incluyendo las barras de abogados, las organizaciones de economistas, **las organizaciones de consumidores, los centros de investigación**, los académicos y los practicantes, para establecer mecanismos de consulta, difundir buenas prácticas y facilitar el cumplimiento de la Ley”.
- En la línea estratégica III.3 se adicionará “para lo cual se tomará en cuenta la información que aporten las autoridades y organizaciones civiles”, para quedar como sigue: “Realizar estudios sectoriales que detecten fallas de mercado, problemas de competencia, barreras a la competencia, o de acceso a insumos esenciales e identificar las acciones más eficientes para solucionarlos o mitigarlos, **para lo cual se tomará en cuenta la información que aporten las autoridades y organizaciones civiles**”.