



Estudio y análisis de la percepción sobre temas de competencia económica y la labor de la COFECE

Informe de Resultados | 2017



Estudio realizado para la COFECE por
McKinsey&Company



Tabla de contenido

1 Resumen Ejecutivo	4
2 Introducción y Objetivos	13
2.1 <i>Introducción</i>	13
2.2 <i>Objetivos</i>	15
2.2.1 <i>Objetivos generales</i>	15
2.2.2 <i>Objetivos Específicos</i>	17
3 Metodología	20
3.1 <i>Principios de diseño</i>	20
3.2 <i>Metodología específica</i>	21
4 Análisis de resultados	27
4.1 <i>Conocimientos generales sobre temas de competencia Y LA COFECE</i>	27
4.1.1 <i>Conocimiento sobre las atribuciones de la COFECE</i>	29
4.1.2 <i>Conocimiento sobre la Ley Federal de Competencia Económica y procesos de investigación</i>	33
4.1.3 <i>Utilización de los documentos de consulta de la COFECE</i>	36
4.1.4 <i>Efectividad del marco legal en temas de competencia</i>	39
4.2 <i>Percepción sobre el trabajo de la COFECE</i>	42
4.2.1 <i>Percepción de la actuación de la COFECE</i>	44
4.2.2 <i>Impacto de la COFECE</i>	48
4.3 <i>Disuasión de comportamientos anticompetitivos y prácticas monopólicas</i>	50
4.3.1 <i>Conocimiento sobre prácticas monopólicas</i>	53
4.3.2 <i>Percepción de prácticas anticompetitivas en la industria y en su ámbito</i>	56
4.3.3 <i>Percepción sobre el programa de inmunidad de la COFECE</i>	58
4.3.4 <i>Priorización de las acciones más efectivas para disuadir conductas anticompetitivas</i>	60
4.3.5 <i>Acciones y fuentes de información para fomentar el cumplimiento regulatorio en materia de competencia</i>	62

4.4	<i>Concentraciones, adquisiciones y licitaciones</i>	66
4.4.1	Conocimiento sobre el alcance de la COFECE en concentraciones, adquisiciones y licitaciones.....	68
4.4.2	Conocimiento sobre los procedimientos de notificación de concentraciones	71
4.5	<i>Promoción de la competencia</i>	76
4.5.1	Conocimiento y percepción sobre las opiniones emitidas por la COFECE.....	78
4.5.2	Percepción sobre las actividades de promoción de temas de competencia.....	80
5	Conclusiones y recomendaciones	85
5.1	<i>Percepción del desempeño de la COFECE y conocimiento de sus funciones</i>	86
5.2	<i>Efectividad e impacto de la actuación de la COFECE</i>	90

Ciudad de México a 11 de septiembre de 2017

Comisión Federal de Competencia Económica

Avenida Santa Fe 505, piso 24

Colonia Cruz Manca

Delegación Cuajimalpa

Código Postal 05349

Ciudad de México

Alejandra Palacios Prieto

Comisionada Presidenta

Comisión Federal de Competencia Económica

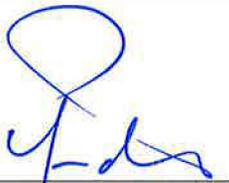
Contrato: 41100100-AD054-054

Maestra Alejandra Palacios

Por medio de la presente, hacemos entrega final de los resultados obtenidos del Estudio de percepción sobre temas de competencia económica y la labor de la COFECE 2017. El estudio fue realizado entre los meses de mayo y agosto de 2017.

Agradecemos la oportunidad de realizar este estudio.

Atentamente,



McKinsey & Company Inc. México, S.C.

Pablo Ordorica Leñero

Representante Legal

Resumen Ejecutivo



1 Resumen Ejecutivo

Introducción y metodología

La Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) contrató a McKinsey & Company para elaborar el primer estudio de percepción de los actores relevantes en torno a la labor de la Comisión y al marco regulatorio en materia de competencia económica en México. El presente informe expone los resultados del estudio, además de conclusiones y recomendaciones generadas a partir del mismo.

Los resultados de este ejercicio pretenden ayudar a la Comisión a identificar algunas de sus oportunidades para enfocar sus esfuerzos a corto y mediano plazo de manera más eficiente dentro del marco de su planeación estratégica. De esta manera, se procura ayudar en la definición de líneas de acción y objetivos estratégicos a seguir que incentiven la conducta de los agentes económicos hacia el cumplimiento de la regulación en competencia y que promuevan la cultura de la competencia en México.

Con el fin de capturar la percepción de los actores relevantes, se decidió invitar a la participación al estudio a cuatro grupos de poblaciones de particular interés para analizar los temas de competencia económica en México. Las cuatro poblaciones objetivo fueron (i) empresarios y ejecutivos del sector privado, (ii) abogados especialistas en temas de competencia, (iii) formadores de opinión y (iv) servidores públicos. Se procuró lograr una representatividad¹ amplia de todas las industrias y regiones geográficas del país. Adicionalmente, el contacto y participación de los agentes se llevó a cabo bajo los principios de confidencialidad y anonimidad para asegurar que no pudieran ser identificados individualmente a través de sus respuestas.

Durante la recolección de información se utilizaron dos medios para conocer la opinión de los actores relevantes. Primero, una encuesta en línea distribuida a una población

¹ Esta representatividad no se refiere, necesariamente, a una definición estadística, sino a que se recogieran observaciones de una amplia gama de sectores económicos y geografías, en la medida de lo posible.

considerable en tamaño, por medio de la cual se recopiló información cuantitativa. Segundo, entrevistas a profundidad a un grupo de individuos seleccionados, con una escala menor a la de la encuesta. Estas entrevistas permitieron contextualizar las respuestas para agregar valor a los hallazgos provenientes de las encuestas.

Tanto las encuestas como las entrevistas estuvieron divididas en cinco secciones que abarcaron una gran variedad de temas en materia de competencia económica. Estas cinco secciones fueron las siguientes: (i) conocimientos generales en temas de competencia y percepción del marco legal, (ii) percepción sobre el trabajo de la COFECE, (iii) disuasión de comportamientos anticompetitivos y prácticas monopólicas, (iv) concentraciones, adquisiciones y licitaciones, y (v) promoción de la competencia.

Hallazgos principales

A partir de los resultados de las encuestas y entrevistas se obtuvieron valiosos hallazgos que pueden ayudar a la Comisión a determinar líneas de acción e iniciativas específicas para su planeación en el corto y mediano plazos.

La **primera sección** pretendía evaluar el conocimiento general en temas de competencia. Se descubrió que todas las poblaciones, excepto los abogados especialistas, no tienen un buen conocimiento de algunas de las funciones y facultades de la Comisión. Esto indica que existe una oportunidad de reforzar la difusión de varias de las atribuciones de la COFECE. Entre las más conocidas están las atribuciones de investigar y sancionar prácticas anticompetitivas y emitir opiniones sobre temas de competencia; sobre la emisión de opiniones sobre leyes y normas se tiene un menor conocimiento.

Los mensajes por reforzar son que la COFECE puede formular denuncias ante el Ministerio Público y emitir opiniones para leyes, reglamentos, decretos y otras iniciativas en materia de competencia. En cuanto a la utilización de documentos de consulta, únicamente los abogados afirmaron consultarlos, aunque todas las audiencias coincidieron en que en los últimos años ha crecido el conocimiento general del marco

legal en materia de competencia, y cada vez cobra mayor relevancia en la toma de decisiones en las empresas e instituciones.

La **segunda sección** analizó la percepción sobre la labor de la COFECE. Se encontró que su actuación se percibe como cada vez más efectiva para disuadir prácticas anticompetitivas entre empresas. Este hallazgo se refuerza por un aumento en el conocimiento del impacto que ha tenido la labor de la COFECE en distintos sectores de la industria. En este sentido, cabe mencionar que los ejecutivos y formadores de opinión realmente no hacen una distinción entre la labor de la COFECE y la de otros reguladores (sobre todo los sectoriales).

Por otro lado, hay bajo conocimiento sobre el impacto del trabajo de la Comisión en licitaciones, concesiones y permisos análogos. También es baja la percepción sobre la efectividad de los procesos de la Comisión. Muchas veces se hace referencia a la baja efectividad tanto en el rubro de licitaciones y compras de gobierno como en el de notificación de concentraciones. En este último caso se planteó que la COFECE debe contar con un mayor conocimiento del funcionamiento específico de los mercados relacionados con cada industria, para mejorar el sustento de las decisiones y opiniones emitidas por la Comisión.

La **tercera sección** gira en torno a la disuasión de comportamientos anticompetitivos. Destaca que los actores sostuvieron frecuentemente que existen acuerdos anticompetitivos en las industrias en las que participan o conocen, y aquellos que afirmaron haberlas observado, en su mayoría perciben una afectación negativa al desempeño de la organización. No obstante, cabe mencionar que a pesar de esto el único grupo que ha considerado con frecuencia alta denunciar dichos comportamientos ante la Comisión son los abogados especialistas.

Otro hallazgo clave es que el conocimiento del programa de inmunidad de la Comisión es muy limitado, sobre todo entre los ejecutivos (9% lo tiene presente). De quienes lo conocen, un tercio dudan de su efectividad, aunque la gran mayoría de los abogados y formadores de opinión coinciden que es efectivo y que lo recomendarían. Entre quienes dudan de su efectividad, se lo atribuyen en su mayoría al hecho de que la inmunidad no

se determina por anticipado, sino únicamente a través de los resultados de las investigaciones pertinentes.

Por otro lado, las herramientas disuasivas más frecuentemente mencionadas como efectivas fueron las multas y la desincorporación obligada de activos. En las entrevistas se cuestionó la aplicación de multas pues se plantea que frecuentemente las empresas se impugnan y terminan litigando. Esto baja la efectividad de la herramienta por sí sola y disminuye la seguridad jurídica de los procedimientos de la COFECE. Por ello, en las entrevistas se plantea repetidamente que la efectividad de la disuasión de prácticas anticompetitivas se alcanza a través del conjunto de herramientas con las que cuenta la COFECE siempre y cuando se empleen de manera proporcional. De la misma forma, muchos servidores públicos y formadores de opinión mencionan que se debe trabajar más a través de acciones disuasivas y menos a través de acciones punitivas.

De la cuarta sección acerca de concentraciones, adquisiciones y licitaciones destacó que una proporción muy baja de los ejecutivos y servidores públicos conocen los procedimientos que realiza la COFECE. Esto se puede explicar por el soporte que los departamentos legales de las empresas otorgan a los ejecutivos y también las áreas de compras y contrataciones en el caso del sector público. Otro hallazgo fue que las empresas consultadas han considerado, en los últimos años, fusiones y adquisiciones sólo de forma muy esporádica. De quienes lo han hecho, sólo dos terceras partes de los ejecutivos han consultado abogados para validar si es necesario notificar a la COFECE. Esto indica una necesidad de aumentar la difusión sobre el procedimiento de notificación.

La mayoría de los ejecutivos que han realizado el procedimiento de notificación responde que es bueno o muy bueno en cuanto a claridad, rapidez y resultado. En cambio, los abogados especialistas, que afirman haber realizado el procedimiento repetidamente, consideran que se puede mejorar en varias dimensiones como en la estandarización de los procesos de notificación y aprobación de concentraciones, de forma diferenciada entre los casos más simples y los de mayor complejidad.

En términos del marco legal de competencia económica sobre fusiones, adquisiciones y licitaciones, las empresas de reciente creación (start-up) plantean que éste promueve la

inversión y actividad económica, pero esperan un avance más rápido que el que han observado.

En la quinta sección que trató acerca de la promoción de la competencia los resultados son consistentes con el resto de las secciones. Los abogados especialistas son el grupo que mejor conoce las opiniones emitidas por la COFECE. No obstante, el resto de las poblaciones objetivo tiene también la percepción de que dichas opiniones han favorecido al ambiente competitivo en distintos sectores como el de transporte o energético. En este sentido, todos los segmentos de encuestados, en general, sostienen que más gente conoce la labor de la COFECE hoy que hace 3 años.

Adicionalmente, varias personas entrevistadas plantean que es necesario “democratizar” el conocimiento de temas de competencia económica, aumentando la producción e literatura en la materia y promoviendo programas para llegar a una escala mayor de personas y así aumentar la base de talento del sector, para de esta manera no reducir la discusión a un único grupo de especialistas. También se mencionó la calidad de los materiales de promoción, donde se sugiere desarrollar una mayor variedad en los temas que abordan y se identificó la necesidad de aumentar el grado de penetración de los materiales entre los grupos de población no especializados.

Recomendaciones y conclusiones

Entre las principales oportunidades identificadas para mejorar la percepción e incrementar el conocimiento de las distintas audiencias no especializadas que se han definido como de mayor relevancia están (i) robustecer la generación y difusión de materiales de información básica y general en temas de competencia económica, (ii) agregar líneas de acción a su papel de soporte a la materia de competencia, así como promoverla en su interacción, sobre todo, con el sector empresarial y otros organismos gubernamentales en el país.

Para robustecer la generación y difusión de materiales se deben agregar materiales para poblaciones no especialistas y contenido específico para sectores de la economía donde la actuación de la COFECE se da en conjunto con otros reguladores. Adicionalmente, se

plantea como recomendación mayor interlocución preventiva con las empresas del sector privado.

- Para las audiencias no especializadas se recomienda generar materiales que se puedan distribuir a través de medios electrónicos oficiales, así como medios de comunicación masiva. Los principales temas a abordar son i) las atribuciones de la COFECE y sus funciones, ii) la explicación de las prácticas anticompetitivas, iii) los casos de actuación de la COFECE y iv) la existencia del programa de inmunidad.
- Si bien, la COFECE ya ha iniciado varias campañas de difusión, se sugiere simplificar los mensajes y volverlos tangibles con ejemplos de la vida diaria. Este esfuerzo no sólo ayudará a aumentar la difusión en las audiencias seleccionadas, sino también en el público en general. La creación de estos contenidos es sólo el primero de dos pasos para mejorar la percepción y difusión. El segundo es constantemente publicar y difundir los contenidos.

Para aumentar a su papel de abogacía y promoción de la competencia, se propone generar materiales de difusión no especializada, pero con audiencias específicas en mente, así como aumentar las formas de interacción e interlocución, sobre todo con empresas del sector privado.

- Los materiales de difusión no especializada se refieren a dar a conocer el andamiaje regulatorio de sectores específicos. Actualmente existe confusión sobre el rol que juegan todas las partes involucradas con competencia general (COFECE, COFEMER, Poder Legislativo, Tribunales) y las que regulan sectores específicos (CNBV, CONSAR, IFT, CONDUSEF, CRE, CNH, etc.). Esta comunicación es indispensable para generar mayor conocimiento de cada papel que cada uno tiene para prevenir prácticas anticompetitivas.
- Además, se recomienda aumentar las formas de interlocución con las audiencias específicas, en particular con las empresas. Algunos ejemplos son generar temarios para talleres internos en la materia, certificar talleres y cursos desarrollados por otros, coordinar talleres a través de las cámaras industriales y empresariales, en

conjunto con grupos de abogados especialistas y académicos o directamente impartir talleres o diplomados a los actores relevantes.

- Las líneas de acción que la COFECE puede agregar en su interacción e interlocución con el sector público incluyen reforzar y tener mayor colaboración con otras entidades. El trabajo conjunto de la COFECE con otros reguladores se puede aprovechar para dar mayor difusión y mayor claridad respecto de los ámbitos de competencia específicos de cada regulador. Además, una mayor colaboración tiene un efecto doble. Por un lado, aumenta el conocimiento específico de los mercados y sectores particulares (p.ej. sistema de pagos) sobre los que actúa la Comisión; pero mantiene las herramientas y facultades que tiene hoy la COFECE en términos de visitas sorpresa, investigación y sanción, que algunos otros reguladores no tienen. Se puede complementar esta línea de acción con la colaboración con la COFEMER. Una de las iniciativas potenciales es buscar que como parte de los procesos de estudio de impacto regulatorio se den, simultáneamente, estudios de impacto competitivo. Esto le permitirá a la COFECE tener un enfoque más preventivo.

Para aumentar la efectividad e impacto de la actuación de la COFECE, hemos detectado **cinco** líneas de acción específicas. Estas líneas de acción, en complemento con las que se han definido para mejorar la percepción del trabajo de la Comisión y el conocimiento de sus funciones, ayudarán a permear la percepción de que existe una mejora notable en el desempeño de la COFECE.

Para **enfocar el plan estratégico y de trabajo** hacia adelante la principal recomendación es definir uno o dos sectores específicos donde concentrar los esfuerzos de investigación con una visión de 2 a 3 años. Esto permitirá dar claridad a la Comisión sobre los requerimientos para desarrollar investigaciones y profundizar su conocimiento sobre el funcionamiento específico de los mercados que se determinen.

En cuanto a la **estandarización de algunos procedimientos** de acuerdo con su escala e importancia destacan dos procedimientos en específico. Primero, el proceso de notificación y aprobación de concentraciones. El proceso debe partir de un gabinete de

análisis que permita definir la ruta subsecuente. Para concentraciones que notoriamente serán procedentes se les debería aplicar un proceso más sencillo y rápido, con requerimientos de información estandarizados. Para las concentraciones más complejas, debe llevarse a cabo un análisis más detallado.

Segundo, en los procedimientos de compras de gobierno, se recomienda reforzar la colaboración con algunas entidades del sector público para priorizar de forma proactiva el apoyo en la elaboración de bases de licitación para casos donde la escala o tipo de licitación amerite una revisión o soporte en temas de competencia.

La tercera línea de acción es **continuar construyendo capacidades en el personal que labora en la COFECE**. Actualmente se percibe una variabilidad en la profundidad del conocimiento y preparación dentro del personal de la COFECE por lo que se propone construir programas de formación en tres dimensiones: análisis económico, regulación y legislación, y conocimiento profundo de las industrias y mercados asociados a los sectores.

La cuarta línea de acción está relacionada a la anterior, y es **aumentar la escala de personas dentro del ámbito de práctica profesional e investigación académica en temas de competencia**. En particular, se recomienda expandir la labor conjunta con instituciones académicas para el diseño de grados/diplomados en competencia económica, incluyendo programas de becas en conjunto con cámaras industriales y sectoriales. En paralelo, se recomienda mantener los premios actuales de investigación y ensayo, y, posiblemente, enfocar alguno de estos concursos para tesis de licenciatura, específicamente.

La quinta línea de acción es, potencialmente, **reforzar la actuación de la COFECE a través de cambios en el marco legal que complementen las atribuciones** y herramientas actuales para poder intervenir más proactivamente en asuntos donde hoy sólo emite opiniones. Los especialistas en la materia plantean que se podría buscar que la COFECE tenga facultad de presentar controversias constitucionales para combatir legislación y regulación que tenga elementos anticompetitivos, aunque esta recomendación no depende exclusivamente de la COFECE.

Introducción y Objetivos



2 Introducción y Objetivos

2.1 INTRODUCCIÓN

El 11 de junio de 2013 se reformó el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se creó la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) bajo su forma actual, es decir, como órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. La COFECE tiene como objetivo garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen la Constitución y las leyes.

El presente estudio y análisis permitirá a la COFECE conocer la percepción sobre las acciones que ha realizado que tienen distintos grupos de agentes económicos relevantes. De esta manera, el resultado de este ejercicio pretende ayudar a la Comisión en el cumplimiento de uno de sus objetivos institucionales: “Contribuir al crecimiento económico y al bienestar de la sociedad a través del impulso de la libre competencia en los mercados”. Lo anterior dado que el estudio resulta en el entendimiento del panorama general de la percepción que tienen los agentes económicos sobre la efectividad de la autoridad en competencia económica en México.

Además, el estudio provee elementos para entender si existen efectos disuasivos de la actuación de la COFECE, comprender el grado de conocimiento de la política general de competencia económica y el grado de cumplimiento del marco legal en la materia por parte de distintos grupos de agentes económicos. Además, ayuda a la Comisión a definir algunas iniciativas a futuro sobre su interlocución y esfuerzos de difusión y promoción de los temas de mayor relevancia en el ámbito de competencia económica.

Al iniciar este estudio, la COFECE planteó que la mejor manera de analizar la percepción pública y efecto de su actuación es a través de la consulta directa a cuatro grandes

segmentos de sus audiencias relevantes. Los cuatro segmentos de población objeto de este estudio son los siguientes:

- Empresarios y ejecutivos de empresas
- Abogados y practicantes especialistas en temas competencia
- Servidores públicos
- Formadores de opinión

El ejercicio no sólo plantea la consulta y la exposición de los resultados obtenidos de la recaudación de información de las cuatro poblaciones mencionadas, sino que también pretende realizar un análisis de los resultados en su conjunto y proporcionar conclusiones y recomendaciones para la COFECE. Los análisis le permitirán a la Comisión identificar algunas áreas de oportunidad para enfocar sus esfuerzos a corto y mediano plazo de manera más eficiente dentro del marco de su planeación estratégica hacia futuro.

Con el propósito de que la información tenga el menor sesgo posible, y tomando en cuenta que la información recabada proviene directamente de agentes económicos que en muchas ocasiones pueden modificar su comportamiento y patrón de respuesta, el presente estudio y análisis se realizó por agentes externos a la COFECE. Uno de los motivos para llevar a cabo este ejercicio de forma externa fue garantizar la confidencialidad y anonimato de las respuestas a las distintas entrevistas y encuestas que se realizaron.

Cabe mencionar que se han realizado ejercicios similares en otros países por las distintas autoridades de competencia económica, con distintos grados de profundidad. El resultado de dichos estudios suele utilizarse como insumo para definir estrategias y líneas de acción a futuro de los organismos de competencia, como es el caso del presente estudio.

2.2 OBJETIVOS

El presente estudio tiene como objetivo ayudar en la toma de decisiones a la COFECE sobre su actuación y comportamiento a futuro en dos dimensiones principales. Primero, en los esfuerzos que realiza para mejorar la percepción e incrementar el conocimiento del público en temas de competencia económica. Segundo, recolectar elementos que ayuden a evaluar el grado de cumplimiento regulatorio y la competencia efectiva en los distintos sectores de la economía y mercados asociados.

Los resultados de este ejercicio permitirán conocer el impacto que tienen las decisiones de la COFECE en la percepción y en las conductas de las empresas, así como en el sector público en temas de licitaciones, concesiones y permisos y regulaciones que tienen incidencia en las condiciones de competencia de los mercados. El análisis de la percepción de estos actores relevantes será un valioso insumo para definir líneas de acción y objetivos estratégicos a seguir en los próximos años que orienten e incentiven la conducta de los agentes económicos hacia el cumplimiento de la regulación en competencia y que promuevan la cultura de la competencia en México.

2.2.1 Objetivos generales

De acuerdo con la evaluación de la percepción que tienen los diversos actores relevantes sobre la labor de la COFECE en la promoción de la cultura de la competencia y el apego a la legislación y demás regulación en la materia, se enlistan a continuación los objetivos generales planteados al inicio del estudio y análisis.

- Conocer la opinión de la eficacia en la aplicación de la política de competencia económica en el país
- Conocer el impacto de disuasión y cumplimiento de las acciones de la COFECE en las empresas
- Conocer el impacto de disuasión y cumplimiento de las acciones de la COFECE en el sector público

- Capturar la percepción de empresas y el sector público, por medio de una muestra, en tres grandes rubros:
 - i. Conocimiento de la política de competencia económica
 - ii. Aplicación del marco legal en materia de competencia económica y
 - iii. Promoción de la competencia económica

Para esto, la metodología utilizada cubre los temas críticos de competencia económica listados a continuación. Los temas críticos, mismos que se han tratado de cubrir a cabalidad en el diseño metodológico, se agrupan en tres grandes rubros.

- **Conocimiento de la política de competencia económica**

1. Conocimiento de la existencia de Ley Federal de Competencia Económica
2. Guías y lineamientos sustantivos de la COFECE
3. Programa de inmunidad
4. Conocimiento general de los procesos que lleva la COFECE. En su caso, si éstos son claros

- **Aplicación del marco legal en materia de competencia económica**

1. Percepción de la eficacia de la COFECE en la detección de prácticas monopólicas o concentraciones ilícitas
2. Percepción de la objetividad e imparcialidad en las resoluciones de la COFECE
3. Conocimiento de las sanciones que la COFECE puede aplicar a las empresas en caso de incurrir en prácticas monopólicas, tanto absolutas como relativas.
4. Conocimiento de la obligación de las empresas de notificar a la COFECE su decisión de concentrarse
5. Conocimiento de los efectos legales en caso de no notificar una intención de concentración

6. Conocimiento de los beneficios de dispensas y reducciones de multas en una investigación de la COFECE
7. Conocimiento de la posibilidad u obligación de someter a consideración de la COFECE proyectos de bases de licitaciones
8. Conocimiento de la posibilidad u obligación de someter a consideración de la COFECE sobre participantes en una licitación
9. Conocimiento de la posibilidad u obligación de someter a consideración de la COFECE proyectos de concesiones y permisos
10. Conocimiento de problemáticas para la aplicación de la Ley Federal de Competencia Económica, por la existencia de disposiciones locales o estatales vigentes que la contravengan

– **Promoción a la competencia económica**

1. Conocimiento de los ejercicios de opiniones a marcos regulatorios por parte de la Comisión
2. Conocimiento de la realización de evaluaciones del impacto monetario de las decisiones de la COFECE en la sociedad
3. Conocimiento de informes publicados por la COFECE
4. Conocimiento de estudios publicados por la COFECE

2.2.2 Objetivos Específicos

Partiendo de esta evaluación, la COFECE podrá complementar su planeación estratégica para incrementar la efectividad de sus esfuerzos en torno a diversos objetivos específicos, principalmente:

- **Enfocar la difusión de la información:** la Comisión podrá identificar los medios más eficientes para dar a conocer su labor y otros temas de competencia económica, además de identificar a las audiencias donde deben concentrarse los esfuerzos y los mensajes que se requieren para llegar a ellas.

- **Generar materiales especializados para difusión:** el organismo podrá determinar cuáles son los temas de mayor importancia para generar programas específicos de difusión, o alternativamente, publicaciones específicas para cada tipo de audiencia.
- **Incrementar el impacto de su actuación:** la COFECE podrá discriminar entre sus diversas actividades para aumentar los niveles de cumplimiento regulatorio, disuadir prácticas anticompetitivas y considerar potenciales modificaciones al marco legal para facilitar sus labores críticas. Además, la Comisión podrá contar con información adicional para detallar en cuáles sectores debería de priorizar sus labores.

Metodología



3 Metodología

3.1 PRINCIPIOS DE DISEÑO

Para cumplir con los objetivos generales y específicos de este estudio y análisis de percepción se determinó utilizar dos medios para conocer la opinión de los actores relevantes.

El primer medio de generación y recopilación de información es una encuesta en línea automatizada. Se determinó que esta encuesta debería tener un alcance amplio, ser lo más breve y estandarizada posible. La brevedad como elemento para fomentar la tasa de respuesta; la estandarización para poder comparar resultados de forma agregada entre las distintas poblaciones objetivo.

El segundo medio para conocer la opinión fue una serie de entrevistas a profundidad, donde se definió un número de observaciones más reducido que, no obstante, permitiera generalizar los resultados. Las entrevistas a profundidad se realizaron de forma personalizada a una selección de actores clave y tuvieron por objeto entender y contextualizar los resultados del ejercicio de encuestas.

Se decidió enfocar el esfuerzo en la recolección de opiniones de grupos de población específicas y no del público en general para lograr una mayor relevancia del análisis, pues se planteó que las cuatro audiencias definidas son más representativas del público al que la COFECE, en primera instancia, quiere llegar y con quienes debe interactuar frecuentemente.

Los principios esenciales bajo los que se llevaron a cabo las encuestas y entrevistas fueron los siguientes:

- *Anonimidad y confidencialidad*: en ningún momento se compartió la identidad de los participantes. Adicionalmente, se redactaron las respuestas de las entrevistas para

asegurar que los participantes no pudieran ser identificados a través de sus respuestas

- *Representatividad*²: se procuró invitar a participar y darle seguimiento personalizado a contactos de todas las industrias e instituciones, así como diversidad geográfica a lo largo del país, en la medida de lo posible

3.2 METODOLOGÍA ESPECÍFICA

Encuestas

Como se menciona arriba, los objetivos fundamentales de la encuesta en línea fueron recolectar información relevante bajo un formato estandarizado para poder obtener resultados con cierta relevancia estadística y asegurar una cobertura amplia de distintas poblaciones.

El diseño de la encuesta contó con la participación activa de la Comisión a través de un grupo de trabajo dentro de la misma. Para determinar el diseño final de la encuesta, se llevó a cabo un taller con el grupo de trabajo para definir los siguientes elementos:

- *Selección de muestra*: la COFECE fue partícipe de la selección muestral para asegurar que se abordaran los grupos adecuados de población en lo general. Los contactos específicos, no obstante, permanecieron confidenciales y anónimos, de acuerdo con los principios de diseño.
- *Definición de número y fraseo de preguntas para incentivar una tasa de respuesta adecuada*: se determinó que el llenado de las encuestas debía tener una duración de no más de 15 minutos para promover la terminación de las mismas. Adicionalmente, se definió que las preguntas específicas de la encuesta y la composición de la misma se ajustaría al tipo de población objetivo. De esta manera,

² Este concepto no se debe entender en términos estadísticos, necesariamente, sino refiriéndose a la definición que se da en el texto

se obtuvo un número específico de preguntas para cada segmento de población objetivo, como se observa en la Figura 3.2.a.

El diseño de la encuesta y cuestionario se basa en aprovechar el área de conocimiento de cada grupo clave

Distribución de preguntas en cuestionarios

Número de preguntas máximo (ya que hay preguntas que sólo se despliegan en caso de una respuesta específica en otra)

Temas	Empresas	Abogados	Servidores Públicos	Formadores de opinión	Descripción
Preguntas demográficas	6	5	4	3	Ubicación, giro, antigüedad y otros datos para uso estadístico de los grupos encuestados
Conocimientos generales	5	7	5	5	Atribuciones, guías, programas, herramientas, procedimientos, y efectividad de la COFECE así como el conocimiento del marco legal dentro del cual opera
Percepción general	3	3	3	3	Percepción sobre la efectividad de trabajo de la COFECE y el nivel de impacto que ha tenido
Comportamientos anticompetitivos	11	12	11	11	Conductas en riesgo de ser anticompetitivas, importancia de ciertos factores para disuadir esas mismas conductas
Concentraciones y adquisiciones, licitaciones	6	6	5	2	Concentraciones y adquisiciones, así como licitaciones en los últimos años, las medidas de notificación, y el impacto que tiene la COFECE en éstas
Promoción de la competencia	3	3	3	3	Efectividad de COFECE para promover la competencia en México
Máximo	34	36	31	27	

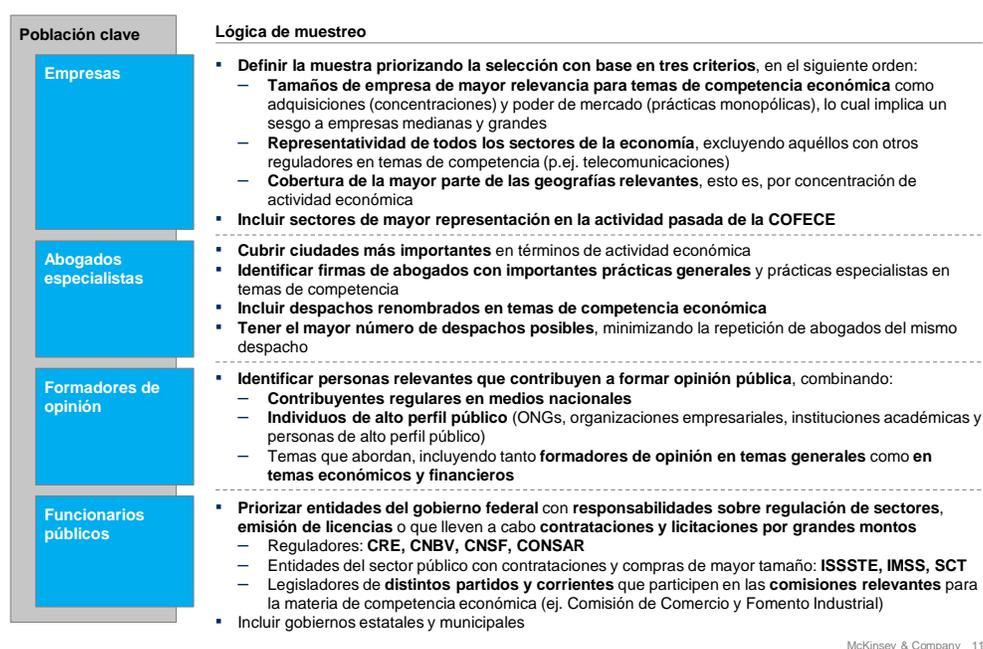
FUENTE : Trabajo interno de McKinsey

McKinsey & Company 19

Figura 3.2.a

La lógica de muestreo se definió específicamente para cada grupo de población objetivo como se describe en la Figura 3.2.b. En resumen, para las empresas se buscó contar con representatividad de todos los sectores de la economía, con una combinación de tamaños de empresa, aunque con cierta inclinación a las empresas medianas y grandes. Para los abogados especialistas se identificaron los despachos de mayor experiencia en temas de competencia económica. Cabe aclarar que se incluyeron despachos cuya única área de práctica es la competencia económica, así como despachos que tienen estas prácticas especializadas, pero que trabajan en múltiples áreas del derecho. Para la selección de los formadores de opinión, se incluyeron a personas que, por distintos motivos, ayudan a formar la opinión pública, incluyendo periodistas, líderes de cámaras

y asociaciones empresariales, así como los académicos y las ONG con interés en la materia. En el caso de los servidores públicos, se incluyeron reguladores, entidades que tienen importantes programas de compras gubernamentales, así como legisladores y otros servidores públicos de los niveles federal, estatal y municipal.



McKinsey & Company 11

Figura 3.2.b

Las encuestas fueron enviadas inicialmente a una población total de más de 3,500 personas entre las cuatro poblaciones, divididas de la siguiente manera:

- Alrededor de 3,200 ejecutivos y empresarios
- Alrededor de 140 abogados especialistas en competencia económica
- Alrededor de 75 formadores de opinión
- Alrededor de 160 servidores públicos

Se incrementaron estas cifras iniciales a través de esfuerzos posteriores para asegurar el cumplimiento de los objetivos de encuestas respondidas a cabalidad. Con el apoyo de la COFECE se contactó a algunas cámaras industriales y sectoriales que ayudaron a difundir internamente las encuestas entre sus agremiados. Adicionalmente, se complementó el esfuerzo buscando directamente a otras cámaras industriales y sectoriales para ampliar la base de potenciales participantes.

La invitación a participar en la encuesta y el proceso de recordatorio por distintos medios estuvo a cargo de McKinsey & Company (con De la Riva Group como administrador de la plataforma electrónica de registro de las respuestas). Este proceso se llevó a cabo enfatizando la completa confidencialidad de las respuestas y los resultados individuales. El proceso de convocatoria y llenado resultó en las siguientes cifras de encuestas para cada grupo de población:

- Empresarios y ejecutivos: 324 encuestas
- Abogados especialistas: 53 encuestas
- Formadores de opinión: 55 encuestas
- Servidores públicos: 108 encuestas

Esto da un total de 540 encuestas válidas para el análisis de resultados.

Entrevistas

Como se menciona al inicio de esta sección, los objetivos fundamentales de las entrevistas a profundidad fueron dos: primero, contextualizar las respuestas de la encuesta y, segundo, entender con mayor profundidad y dar mayor valor agregado a los hallazgos derivados de la encuesta en línea a través de información cualitativa.

A partir de estos objetivos, se decidió realizar entrevistas a profundidad a un subgrupo de cada una de las poblaciones relevantes identificadas, estructurando la entrevista en torno a los mismos bloques de preguntas de la encuesta. Se acordó que el formato de la

entrevista sería de discusión abierta con base en la guía de entrevista mencionada, pero con la libertad del entrevistador y entrevistado de abordar distintos temas (incluidos o no en la guía) y distintos niveles de detalle según el tema, conocimiento e interés del entrevistado.

Para contactar a los individuos candidatos a ser entrevistados se llevó a cabo un proceso diferenciado entre la población de ejecutivos y el resto de los grupos de actores relevantes. Dicho trato diferenciado tuvo como objetivo promover la participación y, simultáneamente, preservar la anonimidad de los participantes. Se previó que la participación en el grupo específico de empresarios y ejecutivos sería más difícil cuando el contacto inicial fuera impulsado por la COFECE.

Para el caso de los empresarios y ejecutivos, McKinsey & Company llevó a cabo el contacto inicial y todo contacto subsecuente con los individuos seleccionados, incluyendo la realización de las entrevistas. En cambio, para el resto de los grupos de población (abogados especialistas, servidores públicos y formadores de opinión) la COFECE hizo el contacto inicial, invitando a la participación y presentando a McKinsey & Company para una posible entrevista. Todo contacto posterior lo realizó McKinsey & Company, seleccionando los individuos a entrevistar de entre los contactados inicialmente. Posteriormente, McKinsey & Company procesó las respuestas para asegurar la anonimidad y confidencialidad de las mismas. Este esfuerzo para realizar las entrevistas resultó en un total de 60 entrevistas realizadas, con el siguiente desglose:

- 30 empresarios y directores o ejecutivos de empresa, representando una amplia variedad de industrias con presencia a nivel nacional
- 10 abogados especialistas en competencia económica pertenecientes a 8 despachos distintos
- 5 formadores de opinión, incluidos líderes empresariales, académicos y miembros de diversas ONG con interés en la materia, mismos que tienen presencia en medios.

- 15 servidores públicos, entre los cuales se tienen funcionarios de gobiernos estatales, legisladores, reguladores, y servidores del poder ejecutivo y del poder judicial

Análisis de Resultados

4 Análisis de resultados

El análisis de resultados está dividido en 5 secciones, mismas en las que está estructurada la encuesta y se mencionan como grandes temas en la Figura 3.2.a de la sección anterior. Estas temáticas objetivo son: (i) conocimientos generales en temas de competencia y sobre la COFECE, (ii) percepción sobre la labor de la COFECE, (iii) disuasión de comportamientos anticompetitivos, (iv) concentraciones, adquisiciones y licitaciones, y finalmente (v) promoción de la competencia.

4.1 CONOCIMIENTOS GENERALES SOBRE TEMAS DE COMPETENCIA Y LA COFECE

En esta primera sección, el objetivo de las encuestas y entrevistas fue entender, para cada población objeto del estudio, el grado de conocimiento sobre las atribuciones de la COFECE, la Ley Federal de Competencia Económica, los procedimientos asociados a temas de competencia económica y los documentos de difusión que genera la Comisión, que incluyen tanto estudios sectoriales como lineamientos y criterios técnicos.

Adicionalmente, en esta sección se buscó entender el grado de efectividad percibida que tienen las distintas audiencias sobre si el marco legal efectivamente disuade comportamientos anticompetitivos y promueve el ambiente de negocios, la actividad económica y la inversión.

Los principales mensajes de esta sección son:

- El conocimiento general de las atribuciones de la COFECE es heterogéneo y existe todavía incertidumbre en algunas poblaciones sobre algunas funciones de la Comisión en el ámbito de competencia. La población de abogados se distinguió del resto, como sería de esperar, por su nivel de conocimiento de los atributos y labor de la COFECE. No obstante, la dispersión que existe en el resto de los grupos de población es notable.

- Existen oportunidades de reforzar la difusión a todas las poblaciones sobre las atribuciones de la COFECE. Una de las más importantes es la de emitir opiniones para leyes, reglamentos, decretos o sus iniciativas y anteproyectos en materia de competencia y realizar estudios y trabajos de investigación sobre temas de competencia económica.
- Un alto porcentaje (a veces hasta 60%) de las poblaciones encuestadas atribuyen falsamente a la COFECE la facultad de obligar a otras autoridades a adoptar medidas regulatorias como control de precios y mejora de especificaciones técnicas. En este sentido es conveniente mejorar la difusión de esta facultad de la Comisión. En repetidas ocasiones en las entrevistas se propuso que algunos aspectos del marco legal podrían, e incluso deberían, modificarse para darle a la COFECE esta posibilidad. Un ejemplo que apunta en este sentido y se mencionó frecuentemente es la facultad de presentar controversias constitucionales.
- El grado de conocimiento de la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE) varía de gran manera entre las poblaciones encuestadas, y dichas diferencias se explican por el distinto grado de especialización en materia de competencia. Destaca que los grupos de formadores de opinión y los empresarios describen su conocimiento de la ley (y el marco regulatorio en general) como limitado o nulo en una proporción muy alta (alrededor de 90%)
- La frecuencia de utilización de los documentos de consulta de la COFECE es prácticamente nula fuera del segmento de abogados especialistas y servidores públicos relacionados a temas de competencia. En las pocas ocasiones en las que otros grupos mencionan haber consultado documentos publicados por la Comisión se menciona siempre que es por interés general, o bien porque alguien se los señaló por referirse el estudio al sector donde desempeñan sus actividades.
- La percepción generalizada en todas las poblaciones es que el marco jurídico actual en la materia apoya y promueve la competencia económica, la actividad económica y la inversión. No obstante, en la toma de decisiones de inversión o de entrada en un nuevo negocio o en el país, por ejemplo, se analizan temas de competencia

económica no como un elemento regulatorio aislado, sino de forma integrada (y a veces no explícita) con la regulación específica del sector.

Esto es, la materia de competencia económica no necesariamente es primordial o un elemento distintivo en la toma de decisiones de las empresas. Suelen considerarse, antes que esto, temas como el crecimiento económico general o el imperio de la ley y respeto a los contratos antes que la aplicación de la ley en temas de competencia económica.

- Por último, todas las poblaciones, incluyendo la de formadores de opinión, refieren que ha crecido significativamente en los últimos 3 años el conocimiento y percepción de la importancia del marco legal en temas de competencia. Adicionalmente, plantean que cada vez cobra mayor relevancia dentro de las discusiones internas de las empresas y para la toma de decisiones.

4.1.1 Conocimiento sobre las atribuciones de la COFECE

El conocimiento general de las atribuciones de la COFECE es heterogéneo entre las distintas poblaciones que respondieron a la encuesta y existe todavía falta de claridad en algunas poblaciones, principalmente las que no son abogados especialistas en la materia, sobre algunas funciones de la Comisión en el ámbito de competencia. Esto se puede atribuir, principalmente a desconocimiento y falta de información en términos asequibles para la población no especializada al respecto.

En general, los cuatro grupos encuestados pudieron identificar correctamente las atribuciones más importantes de la COFECE, aunque aún existen oportunidades para difundir el alcance completo de las funciones de la Comisión, como se muestra en la Figura 4.1.1.a.

Entendimiento sobre las atribuciones de la COFECE

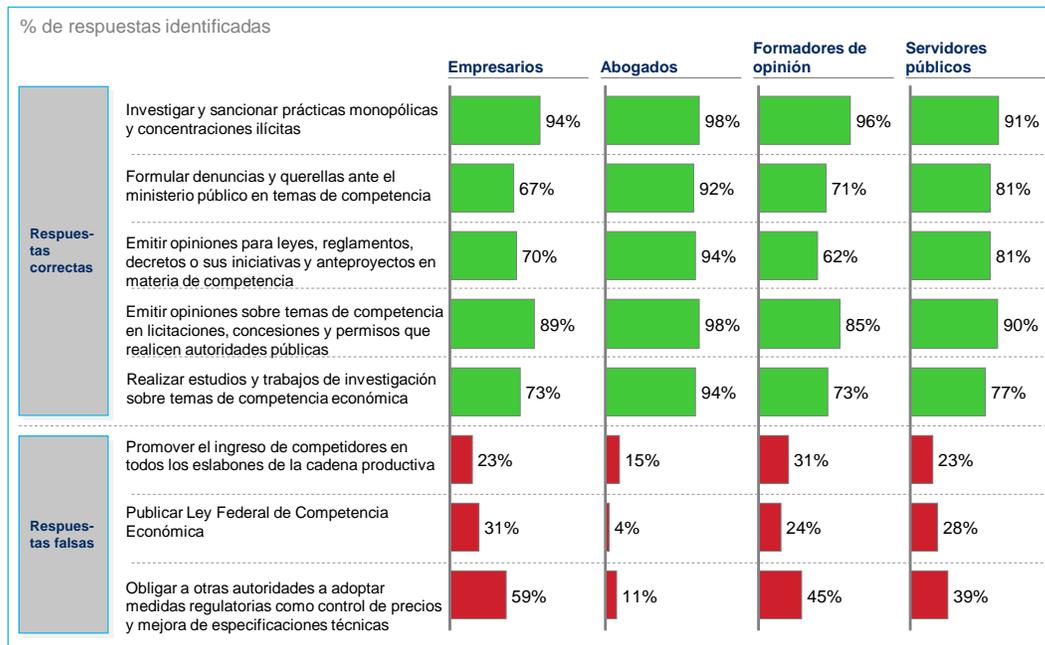


Figura 4.1.1.a

Investigar y sancionar prácticas monopólicas y concentraciones ilícitas fue la atribución que el mayor número de encuestados logró identificar como función de la COFECE. Estos temas son los que mayor alcance han tenido en medios de difusión, generando un conocimiento acentuado sobre la actuación de la Comisión. Las distintas poblaciones lograron identificar estas funciones sin diferencias marcadas. Los abogados lo hicieron el 98% de las veces, mientras la cifra para los formadores de opinión y los ejecutivos fue 96% y 94%, respectivamente, mientras que los servidores públicos lo identificaron en 91% de los casos.

La segunda atribución más identificada fue la de emitir opiniones sobre temas de competencia en licitaciones, concesiones y permisos que realicen autoridades públicas.

Entre el 85-90% de las cuatro poblaciones de la muestra marcaron esta atribución en las encuestas.

Otras de las atribuciones identificadas correctamente por la mayoría de los grupos fue la de formular denuncias y querellas ante el ministerio público en temas de competencia. Sin embargo, en este caso se distingue que los grupos del sector público (81%) y los abogados (79%) tienen un conocimiento más claro sobre estas atribuciones que los ejecutivos de empresas (70%) y los formadores de opinión (71%).

Aún es necesario reforzar la difusión a todas las poblaciones de otras atribuciones de la COFECE como la de emitir opiniones para leyes, reglamentos, decretos o sus iniciativas y anteproyectos en materia de competencia y realizar estudios y trabajos de investigación sobre temas de competencia económica. Si bien estas atribuciones fueron identificadas por más del 70% de los encuestados en prácticamente todas las poblaciones, la COFECE puede robustecer el conocimiento de estas funciones en esfuerzos de comunicación posteriores.

Cabe resaltar que, dadas las opciones en la encuesta, la mayoría de los encuestados logró identificarlas correctamente. Aun así, durante las entrevistas hechas a los cuatro grupos de población, muchos de los entrevistados no pudieron identificar espontáneamente muchas de las atribuciones más importantes de la COFECE, con excepción de los abogados especialistas.

Prácticamente ninguno de los entrevistados en el sector público, ejecutivos y formadores de opinión están especializados o tienen conocimiento profundo de las atribuciones de la COFECE. Sin embargo, han obtenido información principalmente a través de:

- Medios de difusión (servidores públicos, ejecutivos y formadores de opinión)
- Foros gremiales, talleres o capacitaciones dentro de su empresa o institución (ejecutivos)
- Materiales de difusión, a veces externos y en ocasiones materiales internos que generan o difunden las propias empresas o discusiones con sus compañeros de trabajo y conocidos (ejecutivos y formadores de opinión). En este sentido, como se

puede ver más adelante, la utilización de materiales de difusión que publica la propia COFECE es baja en general.

En el caso de los abogados entrevistados, la mayoría dedica aproximadamente 80-100% de su tiempo a temas de competencia económica. Algunos se dedican también a litigios administrativos en temas de competencia económica. Esto se reflejó en mayor profundidad en las respuestas de la entrevista sobre atribuciones de la COFECE.

Adicionalmente, es necesario resaltar que en la encuesta se incluyeron tres atribuciones que la Comisión no tiene. Los ejecutivos, formadores de opinión y servidores públicos con frecuencia (23-59%) las señalaron como si la COFECE en realidad sí las tuviera.

En particular, la atribución falsa sobre obligar a otras autoridades a adoptar medidas regulatorias como control de precios y mejora de especificaciones técnicas fue identificada incorrectamente por 59% de los ejecutivos, 45% de los formadores de opinión, 39% de los servidores públicos y 11% de los abogados. Destacan las sugerencias de algunos servidores públicos y abogados especialistas que plantean la posibilidad de fortalecer a la COFECE en este rubro permitiéndole presentar controversias constitucionales, aunque la opinión está muy polarizada: con esta facultad se incrementaría la efectividad del combate a la regulación que tiene efectos anticompetitivos, aunque también se insiste en primero afianzar el uso generalizado de las facultades y herramientas que ya tiene la Comisión desde la reforma constitucional del 2013.

Adicionalmente, dada la emisión de opiniones de reglamentos locales que definen distancias mínimas entre negocios, como por ejemplo entre dispendios de gasolina o tortillerías, las poblaciones entrevistadas tienen la percepción de que la COFECE tiene la facultad de obligar a ciertas autoridades a tomar medidas regulatorias.

Otra atribución incorrecta mostrada en la encuesta fue la de publicar la Ley Federal de Competencia Económica. Es de notar que 31% de los empresarios, 24% de los formadores de opinión y 28% de los servidores públicos tuvieron ese resultado. De la misma forma, la COFECE tampoco es responsable de promover el ingreso de

competidores en los eslabones de la cadena productiva. Sin embargo, 31% de los formadores de opinión, 23% de los servidores públicos, 23% de los ejecutivos y 9% de los abogados asumieron que ésta era una atribución de la Comisión.

En conclusión, los esfuerzos de comunicación con los diferentes grupos que atiende la COFECE han funcionado para destacar las atribuciones principales de la Comisión, pero aún existen ideas erróneas sobre el poder que tiene la COFECE alrededor de su capacidad para influir, diseñar e implementar nuevas regulaciones o leyes no sólo en el ámbito de competencia económica sino regulación en el sentido más amplio. La COFECE debe continuar comunicando su papel dentro de los temas de competencia en México con los principales actores involucrados para garantizar el entendimiento claro de sus funciones.

También se observa que los ejecutivos y formadores de opinión no distinguen, para generar juicios sobre la competencia económica en México, entre las atribuciones de la COFECE y las de los otros reguladores. Esto indica que los formadores de opinión basan sus juicios más en resultados de todo el entorno regulatorio que a atribuciones específicas de cada autoridad.

Con esto se subraya no sólo la importancia de la coordinación con reguladores sectoriales, sino la complejidad en comunicar que son otros los reguladores que tienen atribuciones que impactan el entorno de competencia. En el caso del sector telecomunicaciones esta complejidad aumenta, dadas las atribuciones del IFT. Transmitir mensajes claros para que los distintos grupos de población entiendan la separación de funciones entre reguladores requerirá un esfuerzo adicional de la COFECE y otros reguladores.

4.1.2 Conocimiento sobre la Ley Federal de Competencia Económica y procesos de investigación

Existen amplias diferencias entre el nivel de conocimiento sobre la Ley Federal de Competencia Económica y los procesos asociados. Los empresarios y formadores de

opinión reportan que tienen un conocimiento muy bajo de la ley (más del 80% lo describen como limitado o nulo), los reglamentos y procedimientos, mientras que los abogados y los servidores públicos afirmaron tener un conocimiento mayor acerca de los temas de competencia como se puede observar en la Figura 4.1.2.a. En entrevistas con servidores públicos, la mayoría de quienes describieron como “bueno” su conocimiento son entes reguladores o supervisores de algún sector específico (p. ej. CRE, Banco de México, COFEMER y CONSAR) o bien en entidades con procedimientos de compra por montos importantes (p. ej. PEMEX e IMSS).

En cuanto al conocimiento de la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE), el 15% de los formadores de opinión dijeron tener un conocimiento bueno o muy bueno sobre la LFCE. Sólo el 10% de los ejecutivos afirmó tener un buen conocimiento. El resultado amerita mención por la cifra en sí y porque se procuró incluir en el grupo de ejecutivos y empresarios personas con puestos directamente relacionados con temas de competencia, por ejemplo, abogados de empresas, directores de fusiones y adquisiciones, etc. En contraste, el 54% de los servidores públicos dijo tener conocimiento bueno o muy bueno sobre la ley. Los abogados del sector respondieron que tienen un conocimiento bueno o muy bueno de la LFCE, 96% de los casos. Estas diferencias están explicadas por el grado de especialización en la materia de competencia de los abogados.

Al preguntar sobre su conocimiento sobre el procedimiento de investigación por presuntas violaciones a la LFCE, la situación se mantiene. Sólo el 4% de los empresarios y el 2% de los formadores de opinión conocen bien o muy bien los procedimientos. En el caso de los servidores públicos, el 39% afirmó tener un conocimiento bueno o muy bueno, aunque en entrevistas este porcentaje baja considerablemente (1 de cada 5). Los abogados, de nueva cuenta, mencionaron tener el mayor conocimiento entre las cuatro poblaciones marcando en el 93% de las encuestas un conocimiento bueno o muy bueno.

Conocimiento sobre la Ley Federal de Competencia y procesos de investigación

■ Nulo ■ Bueno
■ Limitado ■ Muy bueno

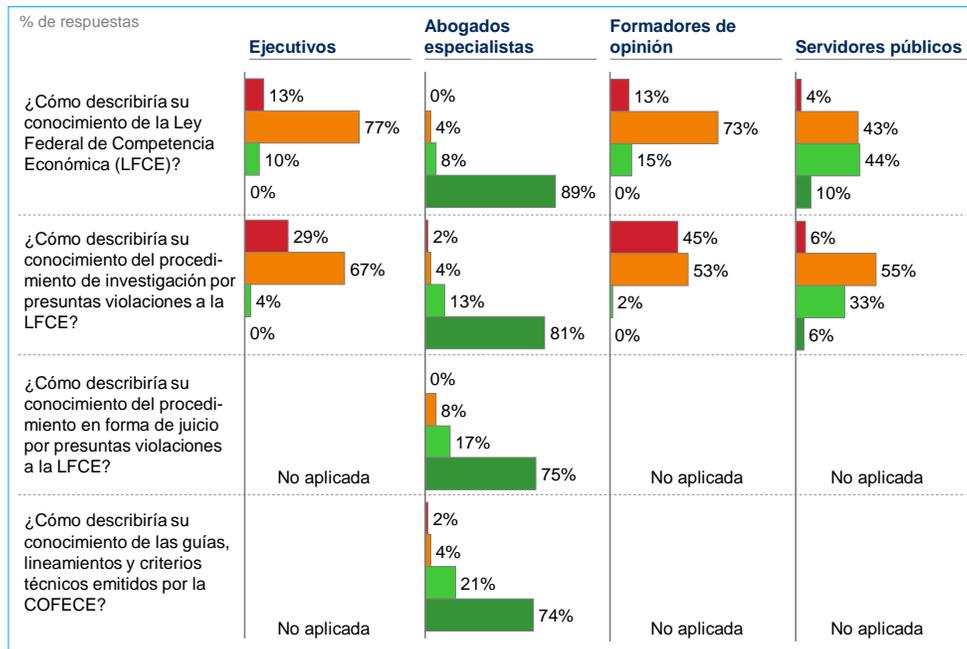


Figura 4.1.2.a

Durante las entrevistas a las cuatro poblaciones, se confirma que la materia de competencia económica se ha vuelto un tema de especialización. La mayoría de los abogados entrevistados mencionó estar especializado en temas de regulación y competencia mientras que el resto de las poblaciones admitió tener un conocimiento limitado.

Finalmente, se incluyeron preguntas adicionales en la encuesta para la población de abogados para profundizar en el conocimiento de la Ley Federal de Competencia Económica y los procedimientos de la COFECE. Los resultados de autoevaluación del grado de conocimiento se mantienen. Al preguntárseles sobre el procedimiento seguido en forma de juicio por presuntas violaciones a la LFCE, el 93% de los abogados respondió tener un conocimiento bueno (17%) o muy bueno (76%) en este procedimiento.

También se les preguntó sobre su conocimiento de las guías, lineamientos y criterios técnicos emitidos por la COFECE. En este caso, el 96% de los abogados respondió que tiene un conocimiento bueno (22%) o muy bueno (74%). Algunos plantearon que los materiales requieren de mayor especificidad, mientras que otros afirman que la COFECE debe mantener márgenes de maniobra para interpretar la ley. Como se verá en la siguiente sección las opiniones sobre la utilidad de estos materiales están dispersas, aunque la mayoría dentro de la gama de quienes plantean que deben profundizarse.

Como resultado de este bloque de preguntas, queda manifiesto que los temas de competencia económica aún forman parte de un grupo reducido que está ligado principalmente a personas dedicadas de tiempo completo a estos procedimientos. Sin embargo, durante las entrevistas se mostró un entusiasmo por parte de empresarios y formadores de opinión por profundizar en el conocimiento de estos temas hacia el futuro.

4.1.3 Utilización de los documentos de consulta de la COFECE

A las cuatro poblaciones de la encuesta se les preguntó sobre la frecuencia con la que utilizan los documentos relacionados con la COFECE y con el marco jurídico de competencia económica en México. Específicamente, se preguntó la frecuencia de consulta de cuatro tipos de documento:

- Ley Federal de Competencia Económica (LFCE)
- Las Disposiciones Regulatorias de la LFCE
- Las guías, lineamientos y criterios técnicos emitidos por la COFECE
- Otros documentos de difusión de la COFECE (p.ej. opiniones y estudios)

Con base en los resultados de las encuestas aplicadas, la Ley Federal de Competencia Económica es el documento de consulta más utilizado por todos los actores, pero en general, la utilización de los materiales es baja (menor al 15% en la mayoría de los materiales) fuera del círculo de abogados especialistas.

Durante las entrevistas se comprobó que prácticamente ninguno de los entrevistados, fuera del grupo de abogados, consulta otros materiales de difusión más allá de la Ley Federal de Competencia Económica. Los entrevistados hablan de que han escuchado de la existencia de los estudios de sectores específicos (medicamentos, transporte terrestre de carga y ferroviario); pero no conocen ni han consultado los estudios en específico a menos que tengan una relación directa con sus propias industrias. Algunos fuera del grupo de abogados tienen conocimiento superficial sobre noticias/deliberaciones de su industria o sector económico o están influenciados por sus experiencias laborales anteriores en temas de competencia.

Frecuencia de utilización de los documentos de consulta de la COFECE

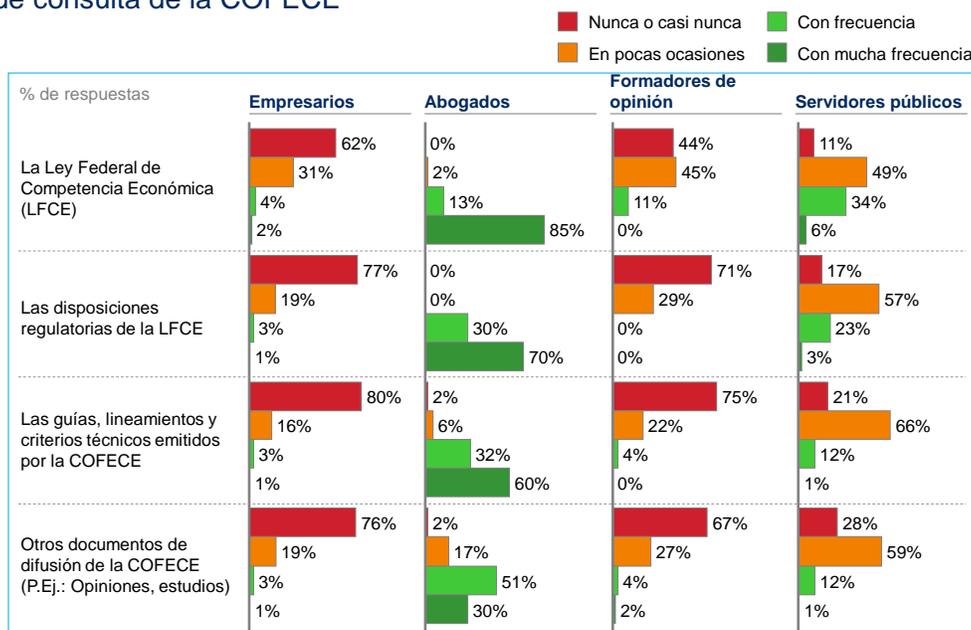


Figura 4.1.3.a

En la Figura 4.1.3.a se puede observar la utilización de cada población de estos documentos. Como se puede observar, la **Ley Federal de Competencia Económica** es

la más frecuentemente utilizada entre los documentos mencionados en las cuatro poblaciones encuestadas. Dentro de estas poblaciones, los abogados son los principales usuarios de esta ley.

Con respecto a la LFCE; los abogados la consultan con frecuencia o mucha frecuencia en 97% de los casos. Sólo el 2% de los abogados consideró que sólo en pocas ocasiones la consulta. Los servidores públicos consultan la LFCE en el 40% de los casos. Sin embargo, el 49% sólo la consulta en ocasiones y el 11% nunca o casi nunca. Los formadores de opinión sólo en el 11% de los casos consultan la LFCE con frecuencia, mientras que la mayoría la consulta en pocas ocasiones (45%) o nunca/casi nunca (44%). Por último, los empresarios son el grupo menos familiarizado con la LFCE: sólo 6% de ellos la consultan con mucha frecuencia o con frecuencia, en el 31% de los casos la consultan en ocasiones y la mayoría (62%) nunca o casi nunca la consulta.

En cuanto a **las Disposiciones Regulatorias de la LFCE**, su uso cae significativamente respecto a la LFCE en tres de las cuatro poblaciones. Sólo 26% de los servidores públicos, 4% de los empresarios y 0% de los formadores de opinión las consultan con frecuencia o mucha frecuencia. Sin embargo, el 100% de los abogados utilizan estas disposiciones con frecuencia o mucha frecuencia, derivado de la naturaleza de su profesión.

En las guías, lineamientos y criterios técnicos emitidos por la COFECE ocurre una situación similar. El 13% de los servidores públicos, 4% de los empresarios y 4% de los formadores de opinión las consultan con mucha frecuencia o frecuencia. El 92% del grupo de abogados las utiliza con mucha frecuencia o con frecuencia.

Finalmente, **otros documentos de difusión de la COFECE como estudios u opiniones** sólo son utilizados esporádicamente por las poblaciones diferentes al grupo de abogados. Únicamente 13% de los servidores públicos, el 4% de los empresarios y el 6% de los formadores de opinión las consultan con mucha frecuencia o con frecuencia, mientras que el 81% de los abogados lo hacen.

Existe un desconocimiento de otras fuentes de información o falta de tiempo para revisar dichos materiales. Pocos entrevistados han consultado otros materiales de la COFECE. Entre los documentos que se mencionan son los reportes de prácticas y concursos, así como los estudios sectoriales específicos.

4.1.4 Efectividad del marco legal en temas de competencia

Para medir la opinión sobre la efectividad del marco legal en temas de competencia se presentaron cuatro afirmaciones (en pares) y se preguntó por el grado en el que estaban de acuerdo o desacuerdo con dicha afirmación. Los resultados se pueden observar en la Figura 4.1.4.a.

En general, todos los actores relevantes coinciden en que el marco legal es efectivo para promover temas de competencia y se destaca que el marco legal está diseñado efectivamente para no inhibir la inversión, atrayendo nuevos inversionistas que están acostumbrados a competir.

Si bien, se reconocen muchos beneficios del marco legal, todavía existen discusiones sobre si éste genera sobrerregulación o si dificulta la actuación de las empresas en casos, fundamentalmente concentraciones, donde claramente no hay potencial de efectos anticompetitivos.

La primera afirmación que se pidió evaluar fue si **el marco legal es efectivo en promover el ambiente de negocios, la actividad económica y la inversión**. En general, la mayoría de los encuestados en todas las poblaciones validan esta afirmación. El 97% de los servidores públicos, el 87% de los formadores de opinión, el 86% de los empresarios y el 75% de los abogados están de acuerdo o muy de acuerdo con el marco legal para estos fines.

Opinión sobre el marco legal en temas de competencia

■ Muy en desacuerdo ■ Muy de acuerdo
■ En desacuerdo ■ Sin opinión
■ De acuerdo

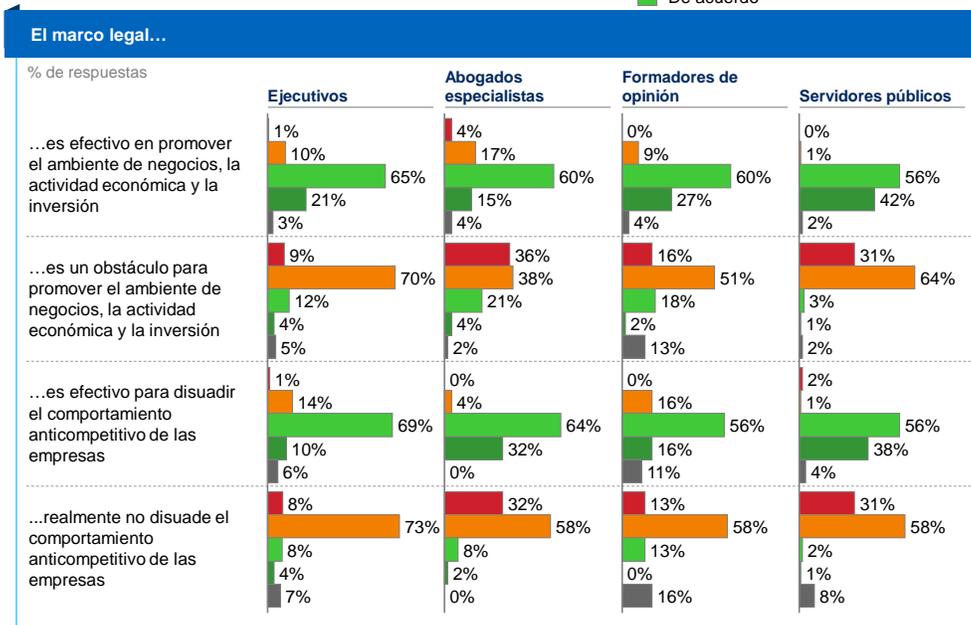


Figura 4.1.4.a

A manera de pregunta espejo, es decir, la afirmación opuesta, se preguntó **si el marco es un obstáculo para promover el ambiente de negocios, la actividad económica y la inversión**. En este caso sólo, 25% de los abogados, 20% de los formadores de opinión, 16% de los empresarios y 4% de los servidores públicos estuvieron de acuerdo o muy de acuerdo con esta afirmación.

Si bien, las respuestas obtenidas a estas dos afirmaciones espejo no son perfectamente consistentes entre ellas debido a las respuestas “sin opinión”, sí se observa una tendencia clara a respaldar el marco legal en los aspectos mencionados. Esto implica que los resultados de la encuesta son relevantes.

La percepción general es que el marco jurídico sí promueve la competencia económica pero que no necesariamente es primordial para las empresas en la toma de decisiones. Las conversaciones que se tuvieron con algunas empresas de reciente creación (*start*

up) indican que éstas sí lo consideran un elemento crucial y manifiestan que los avances en la competencia no se han observado con la celeridad que esperaban.

En particular, se observa una diferencia entre las empresas extranjeras y mexicanas grandes y con operaciones internacionales, que tienen una visión más clara y prioritaria de la importancia de los temas de competencia económica respecto a empresas medianas o pequeñas con un enfoque exclusivo en el mercado local/nacional.

Todos los entrevistados coinciden en que las empresas medianas, chicas o incluso grandes, que no tienen estructuras de gobierno corporativo sólidas, no tienen el tema de competencia dentro de su agenda prioritaria. Sin embargo, se menciona siempre que la tendencia que los entrevistados perciben a lo largo de los últimos años es que ha crecido mucho el conocimiento del marco legal y cada vez cobra más relevancia dentro de las discusiones internas de las empresas.

La siguiente afirmación planteada fue **si el marco legal es efectivo para disuadir el comportamiento anticompetitivo de las empresas**. Ante esto, 96% de los abogados, 94% de los servidores públicos, 79% de los empresarios y 73% de los formadores de opinión estuvieron de acuerdo o muy de acuerdo. Entre los empresarios entrevistados, existen opiniones de que el marco legal es adecuado y que se ha logrado una profesionalización de la materia, pero aún es desconocido por gran parte de esta población. En general, muchas empresas están más preocupadas por la regulación en su sector específico (p.ej. CRE, CNBV o CONDUSEF) que por la regulación de competencia económica.

Los resultados a la pregunta espejo de **si el marco realmente no disuade el comportamiento anticompetitivo de las empresas** son, a grandes rasgos, consistentes. Solamente 13% de los formadores de opinión, 12% de los empresarios, 10% de los abogados y 3% de los servidores públicos están de acuerdo o muy de acuerdo con esta afirmación.

También los grupos de abogados y empresarios mencionan, durante las entrevistas, que las facultades que fueron otorgadas a la COFECE con el marco legal permiten promover la competencia y el ambiente de negocios.

Finalmente, la gran mayoría de las personas encuestadas y entrevistadas percibe que el marco legal es altamente efectivo para disuadir el comportamiento anticompetitivo de las empresas y en segundo orden, también para promover el ambiente de negocios, la actividad económica y la inversión.

4.2 PERCEPCIÓN SOBRE EL TRABAJO DE LA COFECE

En esta segunda sección, el objetivo de las encuestas y de las entrevistas fue entender la percepción sobre el trabajo de la COFECE en, por ejemplo, la disuasión de comportamientos anticompetitivos y concentraciones ilícitas, entre otros temas. A la vez, también se buscó que los entrevistados calificaran el desempeño de la COFECE en los procedimientos efectuados en el pasado (investigaciones o juicios) y su impacto en los sectores donde ha actuado.

Los mensajes principales de esta sección son:

- La actuación de la COFECE se percibe como cada vez más efectiva para disuadir comportamientos anticompetitivos y concentraciones ilícitas entre las empresas y, en general, no se ve como un obstáculo para que las empresas realicen actividades o concentraciones que no tendrían efectos anticompetitivos.
- Entre los participantes que respondieron a la encuesta y las entrevistas se ha reportado, en este primer estudio, que la percepción de que la actuación de la COFECE ha ido mejorado respecto los años anteriores. Se resaltan los avances en la profesionalización y especialización del personal; aunque se plantea el reto de seguir en la misma dirección y de retener los recursos humanos calificados que ha logrado formar la Comisión.
- La efectividad en términos de análisis, sustento, certidumbre y previsibilidad de los procesos para reducir las prácticas anticompetitivas que realiza la COFECE se

percibe aún como baja (20% de los ejecutivos y 59% de los abogados la desaprueban). En particular, en las notificaciones sobre concentraciones existe la percepción que las solicitudes de información son excesivas y hay poca previsibilidad y certidumbre en los procedimientos. En las opiniones respecto a licitaciones, concesiones y permisos, en general, se plantea que esta situación ha mejorado, pero que aun así no se ha logrado la rapidez que se espera en estos procesos.

- Es por esto que para el proceso de concentraciones se solicita que haya un proceso de documentación más rápido diferenciando entre aquellas que son o podrían ser complejas y aquellas que claramente no tienen efectos anticompetitivos, por ejemplo, una fusión en la que las empresas, en conjunto, no rebasarían una cuota de mercado mayor a un dígito.
- En algunos círculos de ejecutivos y abogados especialistas, se percibe que la actuación de la COFECE podría ser más amplia en términos de los sectores que investiga y en general, existe la percepción que se debe realizar mayor análisis y contar con mayor conocimiento del funcionamiento específico de los mercados relacionados a las distintas industrias o sectores que se investigan o estudian, para mejorar el sustento de los procedimientos y decisiones.
- Destaca que una parte importante de los ejecutivos entrevistados, y en menor medida formadores de opinión, aún no logran hacer una distinción clara entre la labor de otros reguladores y la COFECE (por ejemplo, en materia de telecomunicaciones) por lo que es necesario reforzar la comunicación de sus alcances.
- Existe un alto conocimiento sobre el impacto que la COFECE ha tenido en distintos sectores de la economía (mayor a 60% en todos los actores relevantes), principalmente alrededor de los sectores de salud, farmacéutico, Afores, bienes de consumo, banca, seguros, transporte y energía. Sin embargo, el conocimiento de la actuación de la Comisión está limitado a su industria específica.

- El conocimiento sobre decisiones de licitaciones, concesiones y/o permisos análogos es mucho menor que el de comportamientos anticompetitivos, principalmente en el caso de los empresarios y ejecutivos por no estar relacionado con su actividad productiva; en el resto de las poblaciones esta observación se mantiene.

4.2.1 Percepción de la actuación de la COFECE

Para medir la percepción de la actuación de la COFECE en temas de competencia se presentaron cuatro afirmaciones y se preguntó por el grado en el que se estaba de acuerdo o desacuerdo con dicha afirmación. Los resultados se pueden observar en la Figura 4.2.1.a.

Posteriormente se pidió a los encuestados calificar el desempeño de la COFECE en términos de análisis y sustento en sus procedimientos, así como el nivel de previsibilidad y certidumbre de estos procedimientos.

Derivado de las encuestas y entrevistas se puede concluir que el actuar de la COFECE es cada vez más efectivo en disuadir comportamientos anticompetitivos y concentraciones ilícitas entre las empresas y en general, no es un obstáculo para que las empresas realicen actividades o concentraciones que no tendrían efectos anticompetitivos.

Percepción sobre el trabajo de la COFECE

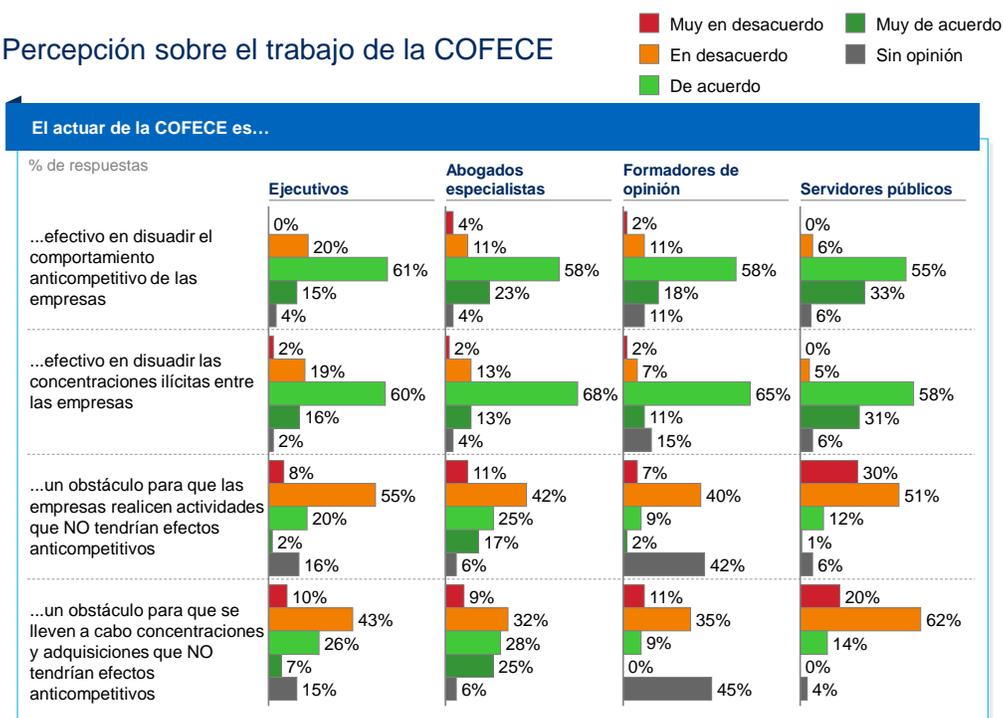


Figura 4.2.1.a

La primera afirmación que se evaluó en esta sección fue si **el actuar de la COFECE es efectivo en disuadir el comportamiento anticompetitivo de las empresas**. En general, la mayoría de las cuatro poblaciones encuestadas validan esta afirmación. Todos los sectores aprobaron la actuación de la COFECE en este aspecto siendo los servidores públicos los más entusiastas al respecto.

Los resultados son similares cuando se pregunta si **el actuar de la COFECE es efectivo en disuadir las concentraciones ilícitas entre las empresas**. El 89% de los servidores públicos y el 81% de los abogados estuvieron de acuerdo o muy de acuerdo cuando se les preguntó, mientras que el 76% de los formadores de opinión y de los ejecutivos lo estuvieron.

Durante las entrevistas, una gran parte de los entrevistados reconocieron el impacto en prevenir las prácticas anticompetitivas de la COFECE en los últimos años. La COFECE ha generado respeto en el círculo de empresarios y formadores de opinión y se reconoce

ampliamente el esfuerzo para difundir el alcance de la COFECE y fomentar la participación de todos los actores involucrados.

La tercera afirmación sirvió para conocer la opinión sobre si **el actuar de la COFECE es un obstáculo para que las empresas realicen actividades que NO tendrían efectos anticompetitivos**. La población más sensible a este tema resultó ser la de los ejecutivos, de los cuales un 22% estuvo “muy de acuerdo” con la afirmación. En cambio, el 13% de los abogados y servidores públicos y el 11% de los formadores de opinión estuvieron “muy de acuerdo”. Cabe resaltar la diferencia en la opinión de las empresas en esta categoría respecto a las otras poblaciones. Durante las entrevistas, se mencionó que la burocracia, en términos de todos los requisitos que se solicitan por parte de la COFECE; podría ser un obstáculo importante para el desarrollo de algunas actividades productivas en las empresas.

La última afirmación buscó entender si **el actuar de la COFECE es un obstáculo para que se lleven a cabo concentraciones y adquisiciones que NO tendrían efectos anticompetitivos**. Si bien la variación entre poblaciones es alta, se repite la percepción que, en ocasiones, la COFECE inhibe concentraciones que no serían objetables desde la perspectiva de competencia.

Más de dos terceras partes de los abogados entrevistados consideran que la actuación de la COFECE es efectiva. Esto es consistente con los resultados de la encuesta y entre las razones que impactan la percepción de la COFECE se mencionan la actuación sólo en pocos sectores y procesos complejos para los procedimientos.

Más allá de su efectividad, en las entrevistas se resaltaron los esfuerzos para profesionalizar al personal. En particular, se reconoce el reto que tiene la COFECE tanto para formar académica y profesionalmente a su personal como para retenerlo en el largo plazo y no perder el conocimiento generado a través de los años. También se mencionó que se realizan solicitudes de información adicional que, en muchos casos, no se utiliza para la discusión en el Pleno.

En la segunda parte de esta sección se pidió a los encuestados calificar el desempeño de la COFECE en términos de análisis y sustento en sus procedimientos, así como el nivel de previsibilidad y certidumbre de estos procedimientos. Los resultados se pueden observar en la Figura 4.2.1.b.

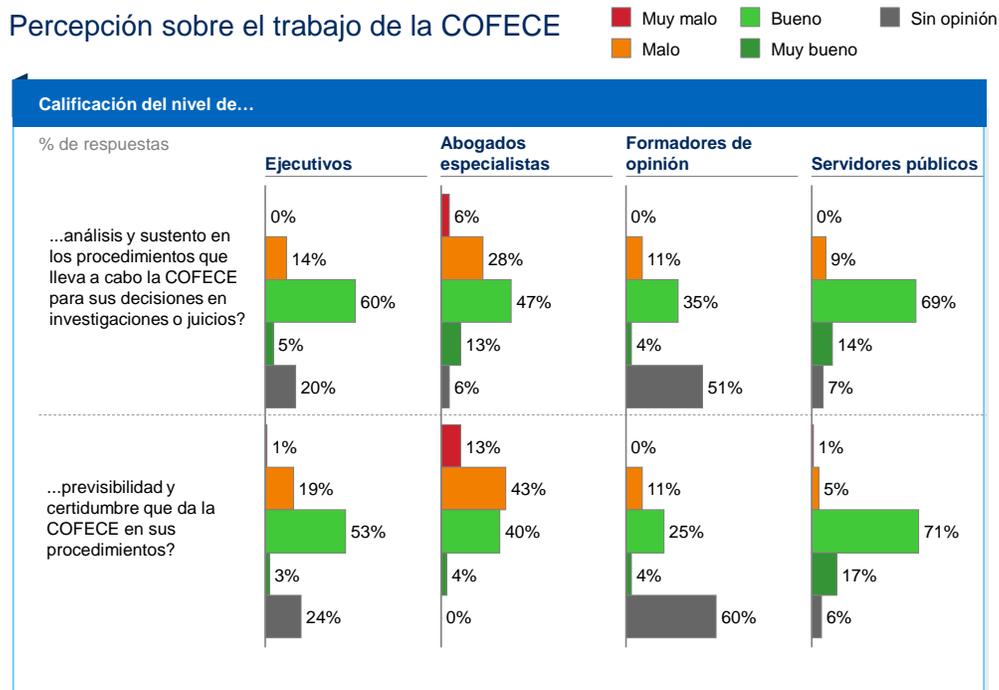


Figura 4.2.1.b

En términos del análisis y sustento en los procedimientos que lleva a cabo la COFECE para sus decisiones en investigaciones o juicios, existió diversidad de opiniones entre las distintas poblaciones. En general, la percepción es que se ha observado una mejora en el desempeño de la COFECE. El porcentaje de respuestas dentro de las categorías de desempeño “bueno” y “muy bueno” fue de 83% en los servidores públicos, 65% en los empresarios, 60% en los abogados y 39% en los formadores de opinión. En contraste, el grupo de abogados fue el más crítico respecto al desempeño de la COFECE en este aspecto: 30% consideró que su desempeño es malo o muy malo mientras que sólo el

14% de los empresarios, 11% de los formadores de opinión y 9% de los servidores públicos opinaron de esta manera.

Entre el grupo de abogados especialistas, existe la percepción de que los procesos de notificación de concentraciones son muy estándares sin importar la escala o la complejidad del proceso. Plantean, entonces, resolver de forma ágil los casos que notoriamente no tendrán problema y enfocar los esfuerzos de la COFECE en los casos más complejos.

Finalmente, **en términos de previsibilidad y certidumbre que da la COFECE en sus procedimientos** se mantuvieron los resultados sobre las opiniones de las cuatro poblaciones respecto de la pregunta anterior. El porcentaje de respuestas dentro de las categorías de desempeño “bueno” y “muy bueno” fue de 88% en los servidores públicos, 56% en los empresarios, 43% en los abogados y 29% en los formadores de opinión. La mayoría de los abogados cree que la previsibilidad y certidumbre es mala o muy mala (57% de los casos).

En las entrevistas se tuvieron opiniones divididas sobre la actuación de la COFECE, ya que se contrastó con sus experiencias de trabajo anteriores, en las cuales existía la percepción de que, a falta de algunas de las herramientas que le dio la reforma de 2013, se actuaba más a través de los medios de comunicación, como prensa, radio y televisión, que a través de los canales y procedimientos formales que existen hoy. Otra de las recomendaciones derivada de las entrevistas fue la necesidad de tener un trato más sencillo para aquellos casos que claramente no tienen efectos anticompetitivos, respecto de algunos que pudieran tenerlos.

4.2.2 Impacto de la COFECE

La mayoría de los encuestados coincide en que la actuación de la COFECE ha tenido impacto sobre los comportamientos anticompetitivos en distintos sectores de la economía. Como se puede observar en la Figura 4.2.2.a, 79% de los abogados, 69% de

los servidores públicos, 65% de los empresarios y 60% de los formadores de opinión respondieron afirmativamente.

Impacto de la COFECE

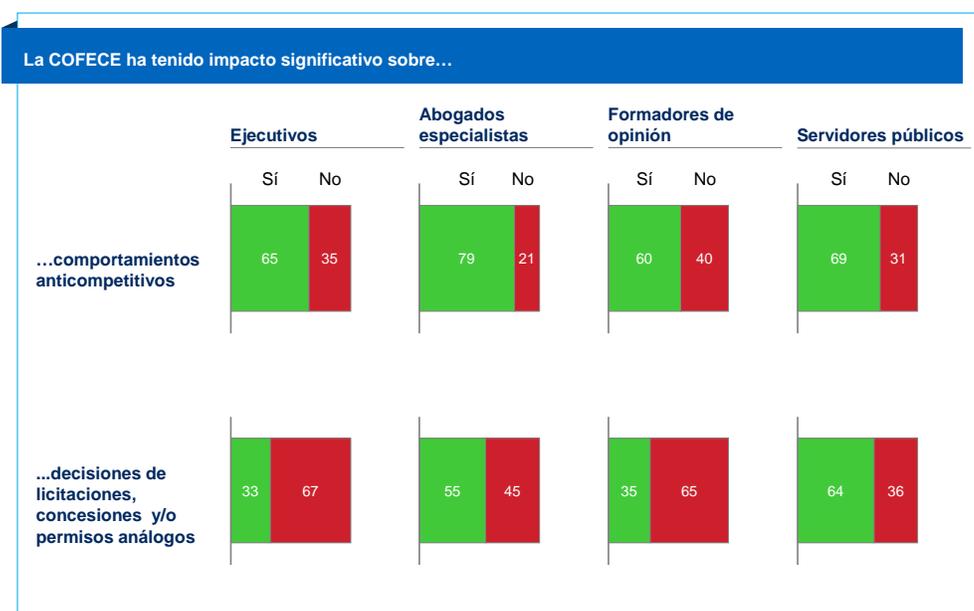


Figura 4.2.2.a

Entre los sectores donde más frecuentemente se menciona que la actuación de la COFECE ha tenido impacto se encuentran el de farmacéutica y el de salud, lo que se puede interpretar como una misma respuesta a nivel conceptual. Otras industrias, sectores o casos que se mencionan con alta frecuencia en términos de impacto de la actuación de la Comisión son el de afores, bienes de consumo como bebidas alcohólicas y refrescos, transporte, el sector energético y el sector financiero, con especial concentración en el tema bancario, aunque se mencionan también los seguros con menor frecuencia.

En esta dimensión, durante las entrevistas se percibió que existe un desconocimiento generalizado de la actuación de la COFECE, con excepción del grupo de abogados. La

mayoría de los ejecutivos entrevistados externó que no observa un vínculo profundo entre los comportamientos anticompetitivos y la COFECE, ni en su industria, ni en lo general. Durante las conversaciones también se percibió que muchos no diferencian entre reguladores en Telecomunicaciones y la COFECE. En el caso particular del sector de telecomunicaciones, aproximadamente 8% de todos los encuestados en todas las poblaciones mencionaron la actuación de la COFECE en esta industria.

Adicionalmente, se preguntó si la COFECE ha tenido un impacto significativo en decisiones de licitaciones, concesiones y/o permisos análogos: 64% de los servidores públicos, 55% de los abogados, 35% de los formadores de opinión y 33% de los empresarios estuvieron de acuerdo. La diferencia entre las respuestas de las cuatro poblaciones podría deberse a la cercanía que tienen con estos temas. Es decir, el sector público y los abogados están más directamente involucrados en las licitaciones públicas o concesiones que las otras poblaciones. Entre las concesiones o licitaciones más mencionadas se encuentran las de medicamentos, puertos, trenes, telecomunicaciones y el sector energético.

4.3 DISUASIÓN DE COMPORTAMIENTOS ANTICOMPETITIVOS Y PRÁCTICAS MONOPÓLICAS

En esta tercera sección, el objetivo fue entender el nivel de conocimiento y la percepción sobre los comportamientos monopólicos o anticompetitivos, el programa de inmunidad, las acciones para combatir conductas anticompetitivas y las iniciativas para fomentar el cumplimiento regulatorio.

La mayoría de los encuestados afirmaron que conocen el concepto de práctica monopólica (mayor al 90% en todos los grupos encuestados). Sin embargo, al momento de probar su conocimiento en la materia, muchos tienen conceptos incorrectos sobre qué acciones representan prácticas monopólicas. Cabe mencionar que, con excepción del grupo de abogados, sólo se plantearon descripciones de prácticas monopólicas

absolutas, mientras que para abogados se plantearon preguntas tanto para las absolutas como para las relativas.

Los principales mensajes de esta sección son:

- La percepción de que existen prácticas anticompetitivas en la industria es generalizada. La mayoría de los ejecutivos (51%), abogados especialistas (70%) y formadores de opinión (89%) coinciden en que existen acuerdos anticompetitivos en las industrias en las que participan o conocen.
- Los que afirmaron haber observado prácticas anticompetitivas, principalmente ejecutivos de las empresas, en su gran mayoría también sienten que éstas han afectado negativamente el desempeño de las empresas donde laboran o con las que están relacionadas. No obstante, la percepción de que han sido afectados, el único grupo en el que se ha considerado denunciarlo ante la COFECE de forma repetida y consistente es el grupo de abogados especialistas.
- El programa de inmunidad de la COFECE aún es ampliamente desconocido entre los ejecutivos de empresas; sólo 1 de cada 10 de los empresarios y ejecutivos que respondieron conoce el programa a la fecha. Entre quienes conocen el programa, la gran mayoría de los abogados especialistas y formadores de opinión coinciden en que el programa es efectivo y lo recomendarían. Sin embargo, una tercera parte de los ejecutivos duda de su efectividad.
- Si los ejecutivos están dispuestos a participar en el programa de inmunidad se podría esperar un incremento en la detección de prácticas anticompetitivas. De aquellos que lo conocen (9%), quienes dudan de su efectividad lo atribuyen mayormente al hecho de que el grado de inmunidad no se determina por anticipado, sino sólo en la medida en la que se obtengan resultados de las investigaciones. Esto lo mencionan tanto empresarios como abogados como uno de los más grandes obstáculos para lograr mayor participación en el programa.

- En términos de las herramientas con las que cuenta la COFECE que se pueden utilizar para combatir comportamientos anticompetitivos, las más frecuentemente mencionadas son las multas y la desincorporación obligada de activos. No obstante, durante las entrevistas, en reiteradas ocasiones se plantea que lo verdaderamente importante es el conjunto de las herramientas y que éstas se utilicen de forma proporcional. Muchos de los entrevistados, en particular abogados y formadores de opinión, cuestionaron si la aplicación de multas es realmente efectiva, pues invita a su impugnación y litigio, bajando así su efectividad como herramienta por sí sola. De la misma forma, muchos servidores públicos y formadores de opinión mencionan que se debe trabajar más a través de acciones disuasivas que punitivas. Esto es, combinar el inicio de estudios sectoriales, seguidos de una investigación y de acciones punitivas para disuadir a otras industrias; y que el mero inicio de un estudio fuera suficiente para modificar comportamientos entre los agentes económicos.
- En términos de las herramientas que tienen las empresas y organizaciones, destaca que las empresas de mayor tamaño, tanto mexicanas como internacionales, o bien empresas de sectores altamente regulados son las que tienen establecidos procesos, manuales, capacitaciones y en algunos casos personal dedicado a temas de competencia. Por su parte, empresas locales medianas o pequeñas tienen un enorme desconocimiento y apenas están comenzando a identificar la competencia económica y la regulación en la materia como una prioridad.
- Al preguntar por la efectividad en términos de prevenir conductas anticompetitivas de una herramienta sobre otra, dentro del colectivo de potenciales acciones que tienen disponibles las empresas dentro de su propio ámbito de gestión, en general la respuesta es que debe existir todo un proceso interno corporativo de cumplimiento con la regulación de competencia, con claras consecuencias para quienes violan códigos de conducta o incurren en comportamientos que pueden constituir alguna práctica anticompetitiva. Además, refieren que estos temas los maneja, internamente, el departamento legal o de control de riesgos, con participación de las áreas operativas (financiera y comercial) de la empresa, o bien, por medio de

asesorías externas. En las empresas más pequeñas generalmente estos temas son función de la dirección general o de las áreas comerciales.

4.3.1 Conocimiento sobre prácticas monopólicas

La mayoría de los encuestados afirmaron que conocen el concepto de práctica monopólica. Sin embargo, al momento de probar su conocimiento en la materia, muchos de ellos tienen conceptos incorrectos sobre qué acciones representan prácticas monopólicas absolutas.

Es necesario reforzar el conocimiento sobre las prácticas monopólicas absolutas más allá de los abogados especialistas. En particular, los ejecutivos, formadores de opinión y servidores públicos tuvieron problemas para identificar que dividir o distribuir zonas, espacios geográficos o tiempos/horarios es una práctica monopólica. De igual manera, prácticas como el boicot y la segmentación de mercados a través de exclusividades fueron mencionadas por todos los grupos, especialmente ejecutivos y servidores públicos, a pesar de no ser prácticas monopólicas en sí mismas.

Como se muestra en la Figura 4.3.1.a, más del 90% de las personas que respondieron la encuesta en todos los grupos afirmó tener un conocimiento sobre el concepto de práctica monopólica.

Percepción de prácticas anticompetitivas (1/2)

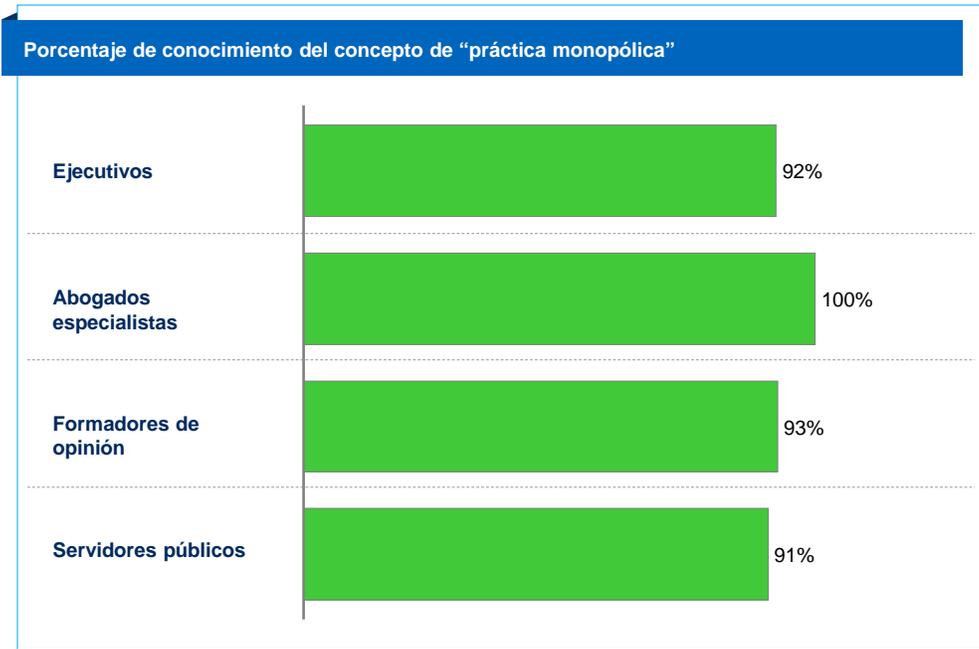


Figura 4.3.1.a

Como se observa en la Figura 4.3.1.b, la mayoría de los grupos encuestados logró identificar con facilidad (más del 75% de las veces) tres de las cuatro prácticas monopólicas planteadas en la encuesta:

- Fijar, elevar o manipular precios
- Limitar el volumen o la frecuencia de servicios o cantidades de bienes
- Coordinar posturas o abstenciones en licitaciones o subastas

Identificación de prácticas anticompetitivas

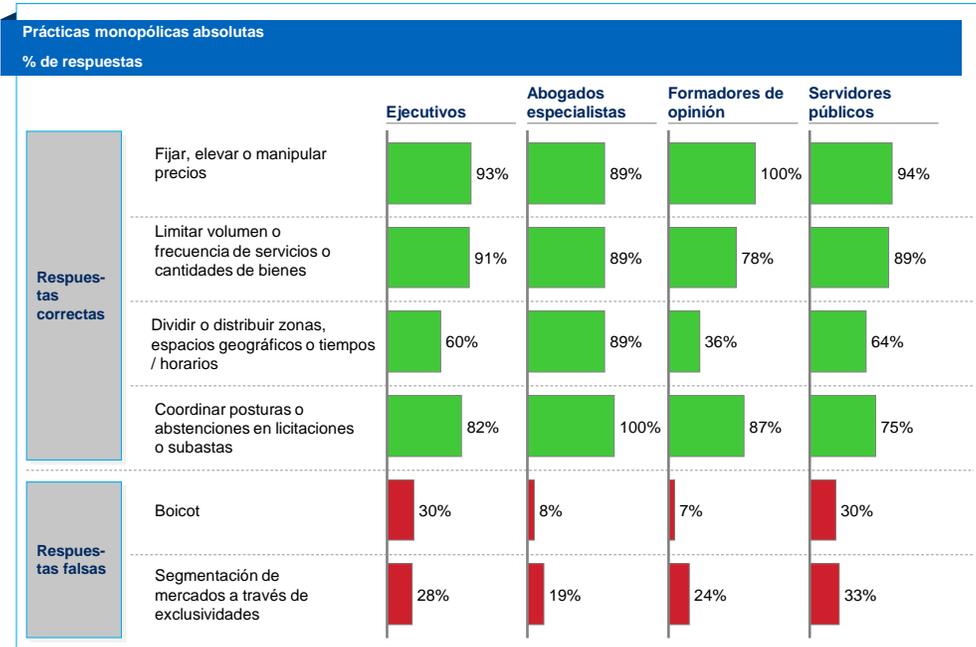


Figura 4.3.1.b

En el caso de la práctica monopólica de coordinar posturas o abstenciones en licitaciones o subastas solamente 64% de los servidores públicos, 60% de los ejecutivos y 36% de los formadores de opinión pudieron identificarla correctamente. Es necesario reforzar y comunicar claramente estos conceptos.

A pesar de que la mayoría de los encuestados respondió que conocían el concepto de práctica monopólica, todos los grupos tuvieron una alta tasa de respuesta calificando como tal a comportamientos que no lo son. En especial, 30% de los ejecutivos y servidores públicos asumieron que el boicot es una práctica monopólica y 20-30% de todos los grupos pensaron incorrectamente que la segmentación de mercados a través de exclusividades era parte de las prácticas monopólicas absolutas.

Finalmente, a los abogados se les preguntó sobre prácticas monopólicas relativas y en general las respuestas estuvieron en línea con lo esperado. La única oportunidad para

reforzar el conocimiento con el grupo de abogados especialistas es la de enfatizar que la concentración entre agentes para ejercer presión sobre otro agente, incrementar costos u obstaculizar la producción también es una práctica monopólica relativa. Los resultados completos se pueden observar en la Figura 4.3.1.c.

Identificación de prácticas anticompetitivas

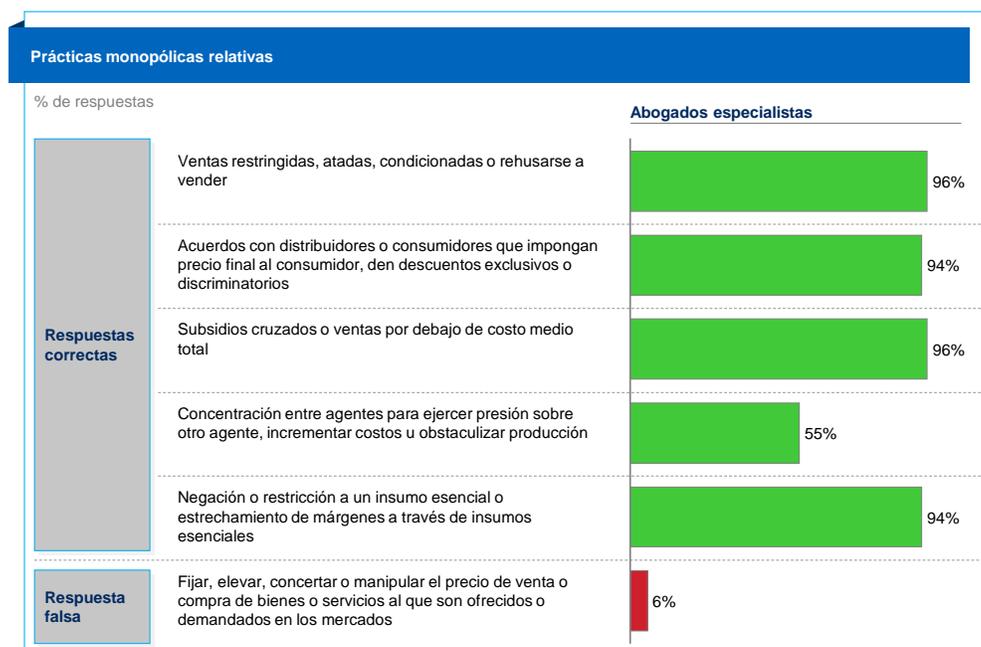


Figura 4.3.1.c

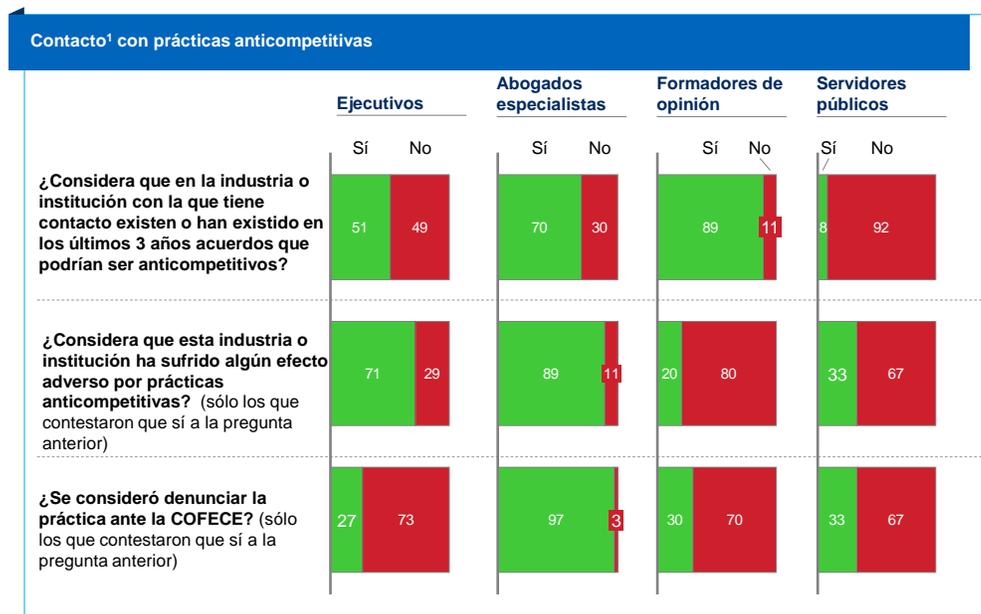
4.3.2 Percepción de prácticas anticompetitivas en la industria y en su ámbito

La percepción de que se realizan prácticas anticompetitivas en la industria privada es generalizada. La mayoría de los ejecutivos, abogados especialistas y formadores de opinión coinciden en que existen acuerdos anticompetitivos en las industrias en las que participan o conocen.

De acuerdo con los resultados que se observan en la Figura 4.3.2.a, 51% de los ejecutivos, 70% de los abogados especialistas, y 89% de los formadores de opinión coinciden en que las empresas o industrias en las que trabajan, atienden o asesoran, han existido prácticas anticompetitivas. En el sector público, no se percibe que existan prácticas anticompetitivas dentro de las instituciones, más allá de los casos en los que la COFECE ha investigado y encontrado este tipo de prácticas.

De la misma manera, aquéllos que afirmaron haber observado prácticas anticompetitivas, en su gran mayoría también sienten que éstas han afectado negativamente el desempeño de las empresas donde laboran o con las que están relacionadas. Sin embargo, la minoría de estos grupos ha denunciado estas prácticas ante la COFECE; solamente el grupo de abogados especialistas toma acciones proactivamente ante la Comisión para manifestar prácticas anticompetitivas.

Percepción de prácticas anticompetitivas en la industria y en su ámbito



¹ Para los empresarios se refiere a la industria en la que labora; para los abogados las industrias de sus clientes; para los formadores de opinión se refiere a las industrias de las que tengan conocimiento o contacto; para los servidores públicos la institución a la que pertenecen.

Figura 4.3.2.a

De los ejecutivos encuestados que expresaron la existencia de prácticas anticompetitivas en su industria, prácticamente el 70% percibe que sus empresas tuvieron efectos negativos por estas prácticas. En el caso de los abogados, el 89% cree que sus clientes fueron afectados.

A pesar de la existencia de prácticas anticompetitivas, son realmente pocos los empresarios que han considerado denunciarlas ante la COFECE. De acuerdo con la Figura 4.3.2.a, sólo el 27% de los ejecutivos ha considerado denunciar ante la Comisión. En contraste, los abogados especialistas sí juegan un rol relevante en denunciar efectos anticompetitivos ya que 97% de ellos ha considerado denunciar.

4.3.3 Percepción sobre el programa de inmunidad de la COFECE

El Programa de Inmunidad y Reducción de Sanciones permite detectar y sancionar con mayor facilidad las prácticas monopólicas absolutas al reducir las multas y responsabilidades penales de personas o empresas que hayan realizado o estén realizando acuerdos ilícitos con sus competidores. Sin embargo, el programa de inmunidad de la COFECE aún es ampliamente desconocido entre los ejecutivos de empresas: sólo 1 de cada 10 ejecutivos encuestados conoce el programa a la fecha, siendo el grupo que menor conocimiento tiene acerca de este tema.

Percepción sobre el programa de inmunidad de la COFECE

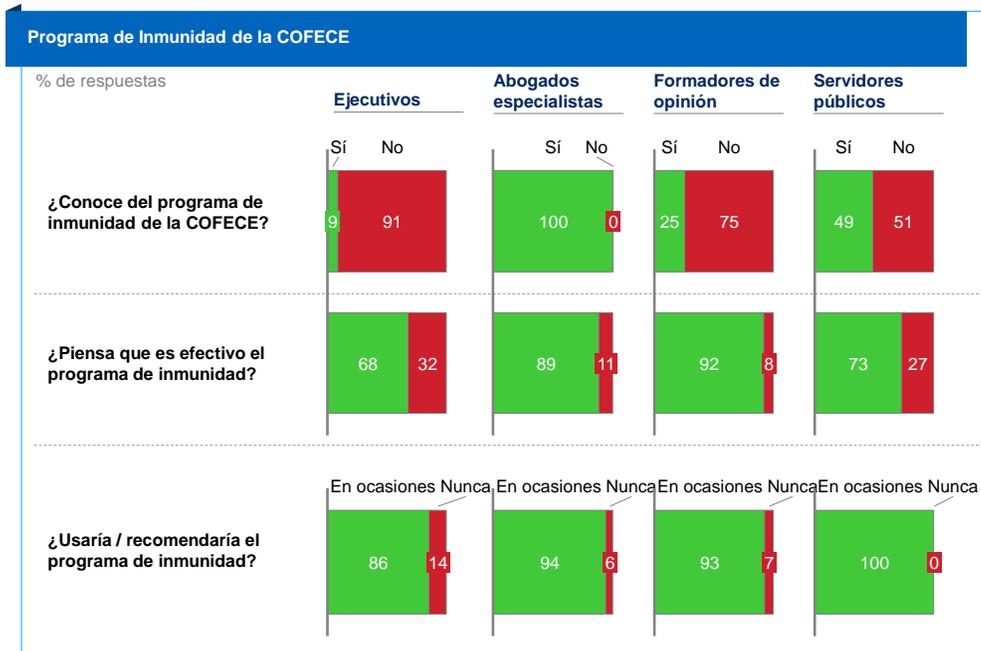


Figura 4.3.3.a

Como se puede observar en la Figura 4.3.3.a, 100% de los abogados especialistas, 49% de los servidores públicos, 25% de los formadores de opinión y 9% de los ejecutivos conoce el programa de inmunidad de la COFECE. Es necesario generar más conocimiento sobre los beneficios del programa y los procedimientos para calificar en el programa.

Quienes sí conocen el programa, la gran mayoría de los abogados especialistas y formadores de opinión, coinciden en que es efectivo. De acuerdo con la encuesta, 92% de los formadores de opinión, 89% de los abogados especialistas, 73% de los servidores públicos y 68% de los ejecutivos creen que es efectivo. Es necesario investigar las razones por las que muchos ejecutivos desconfían del programa ya que sólo se lograrán detectar más prácticas anticompetitivas si los ejecutivos están dispuestos a participar en el programa.

Una posible explicación que resultó de las entrevistas a profundidad es que quienes dudan de la efectividad del programa mencionan que es un problema que el grado de inmunidad se determine sólo en la medida en la que se obtengan resultados de las investigaciones. Esto lo mencionan tanto empresarios como abogados como uno de los más grandes obstáculos para lograr mayor participación en el programa.

Además, prácticamente todos los que creen que el programa de inmunidad es efectivo también lo recomendarían; todos los servidores públicos lo recomendarían en ocasiones y realmente muy pocos ejecutivos (14%), formadores de opinión (7%) y abogados (6%) no lo recomendarían nunca.

4.3.4 Priorización de las acciones más efectivas para disuadir conductas anticompetitivas

Los encuestados de los cuatro grupos priorizaron la importancia de acciones para disuadir conductas competitivas. A nivel general, las multas, las consecuencias penales para individuos y la desincorporación de activos o derechos fueron las acciones disuasivas que los entrevistados consideraron más efectivas, como se muestra en la Figura 4.3.4.a.

Importancia de factores para disuadir conductas anticompetitivas

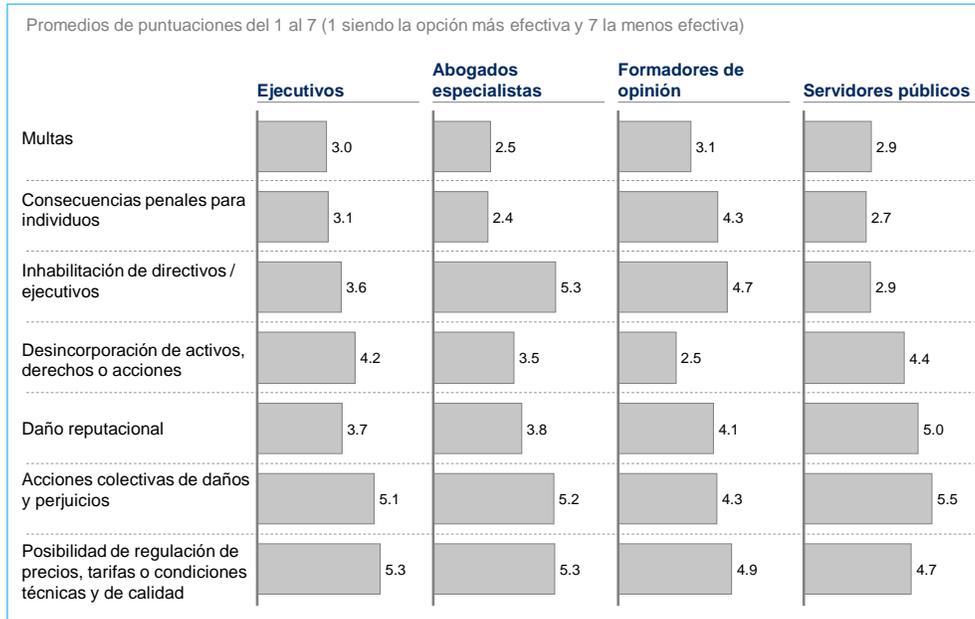


Figura 4.3.4.a

Tanto los ejecutivos como los servidores públicos consideraron que las multas son la herramienta que mejor puede prevenir conductas anticompetitivas, mientras que los abogados se inclinaron en primer lugar por las consecuencias penales para individuos y los formadores de opinión por la desincorporación de activos.

Los ejecutivos identificaron las multas y consecuencias penales para los individuos como las principales acciones para detener estas conductas. Sin embargo, algunos de ellos resaltaron que la efectividad de estas sanciones depende del sector. Por ejemplo, algunas empresas podrían incluso tener un presupuesto dedicado para cubrir las multas, reduciendo la efectividad de las sanciones.

Los entrevistados también comentaron que las herramientas más efectivas deben buscar la combinación de acciones y utilizar todo el grupo de potenciales acciones y herramientas que la COFECE tiene a su disposición, y utilizarlas de forma proporcionada en términos del castigo cuando se encuentra que, en efecto, se han cometido prácticas

anticompetitivas. Por ejemplo, varios entrevistados mencionaron que la sola aplicación de multas es inefectiva porque terminan impugnándose. Se mencionó también que las herramientas que debe usar la COFECE deben ser una combinación de herramientas preventivas o de disuasión, con las punitivas.

En cuanto al grupo de abogados, las principales sanciones que los entrevistados consideraron más efectivas fueron las multas, acciones penales, desincorporación de activos, derechos o acciones y la exposición de personal o de la empresa (daño reputacional). Durante estas entrevistas también se sugirió que la mayoría de las sanciones sean disuasivas para prevenir problemas que la COFECE no pueda identificar en un primer momento. También se propuso que la difusión en medios de las consecuencias (por ejemplo, de las multas) se debe realizar no sólo en la primera instancia, sino también una vez que quedan avaladas por el poder judicial en instancias posteriores.

Los formadores de opinión priorizaron claramente las multas y la desincorporación de activos mientras que los servidores públicos priorizaron las multas, consecuencias penales e inhabilitación de ejecutivos como las más efectivas. Sin embargo, algunos servidores públicos manifestaron que las consecuencias penales son delicadas y deben aplicarse sólo en casos muy específicos.

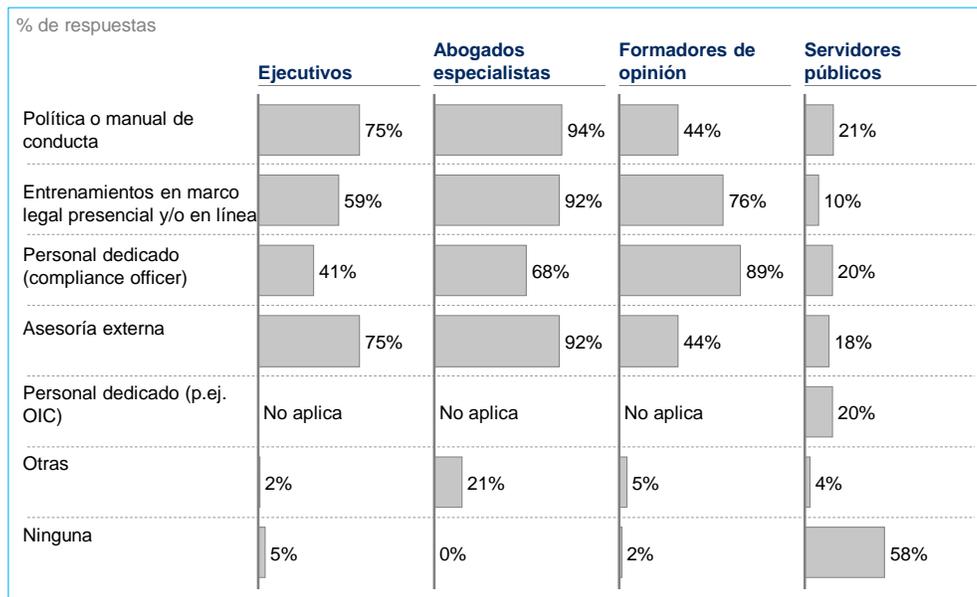
En todos los grupos encuestados queda manifiesto que las acciones colectivas de daños y perjuicios, así como la posibilidad de regulación de precios, tarifas o condiciones técnicas y de calidad tienen bajo efecto en disuadir las conductas anticompetitivas.

4.3.5 Acciones y fuentes de información para fomentar el cumplimiento regulatorio en materia de competencia

Para fomentar el cumplimiento regulatorio en materia de competencia, se preguntó a los diferentes grupos sobre las acciones que pudieran adoptar para fomentar el cumplimiento regulatorio y sobre la utilidad de las fuentes de información para este fin.

En cuanto a las acciones que se pueden tomar para fomentar el cumplimiento existió una gran diversidad de opiniones dependiendo de su ámbito de trabajo, como se muestra en la Figura 4.3.5.a.

Acciones para asegurar el cumplimiento del marco regulatorio en materia de competencia económica en la institución a la que tiene cercanía¹



¹ Para los empresarios se refiere a la industria en la que labora; para los abogados las industrias de sus clientes; para los formadores de opinión se refiere a las industrias de las que tienen conocimiento o contacto; para los servidores públicos la institución a la que pertenecen.

Figura 4.3.5.a

Los ejecutivos y empresarios priorizaron las políticas o manuales de conducta y la asesoría externa en 75% de los casos. Los abogados también coinciden con estas prácticas en más de 90% de los casos y, además, sugieren también entrenamiento en el marco legal de manera presencial o en línea. De hecho, muchos de los abogados, e incluso, formadores de opinión, refieren que parte de su trabajo lo dedican a generar entrenamientos y foros dentro de las empresas para difundir desde definiciones hasta la importancia de cumplir la regulación en materia de competencia económica.

Durante las entrevistas con ejecutivos se mencionó que las empresas de mayor tamaño o empresas altamente reguladas tienen establecidos procesos, manuales,

capacitaciones y, en algunos casos, personal dedicado a temas de competencia. Algunos de los entrevistados manifestaron que utilizan asesoría externa sobre todo en casos donde existe alto riesgo y/o se considere que es de relevancia para la empresa. Las empresas de menor tamaño ponen la responsabilidad en el departamento legal sin necesariamente tener mayores herramientas internas definidas para asegurar el cumplimiento regulatorio en temas de competencia.

En particular, los empresarios mencionaron que los temas de competencia son manejados, generalmente, por el departamento legal de sus empresas, con asesorías externas de firmas de abogados especialistas o incluso con ambos mecanismos. Se mencionaron también las áreas de adquisiciones, relaciones con gobierno, áreas comerciales, oficinas de cumplimiento, riesgos, dirección de antimonopolios, entre otras. En las empresas más pequeñas fue difícil identificar un área en particular encargada de estos temas y generalmente son una función de las áreas comerciales o de la dirección general.

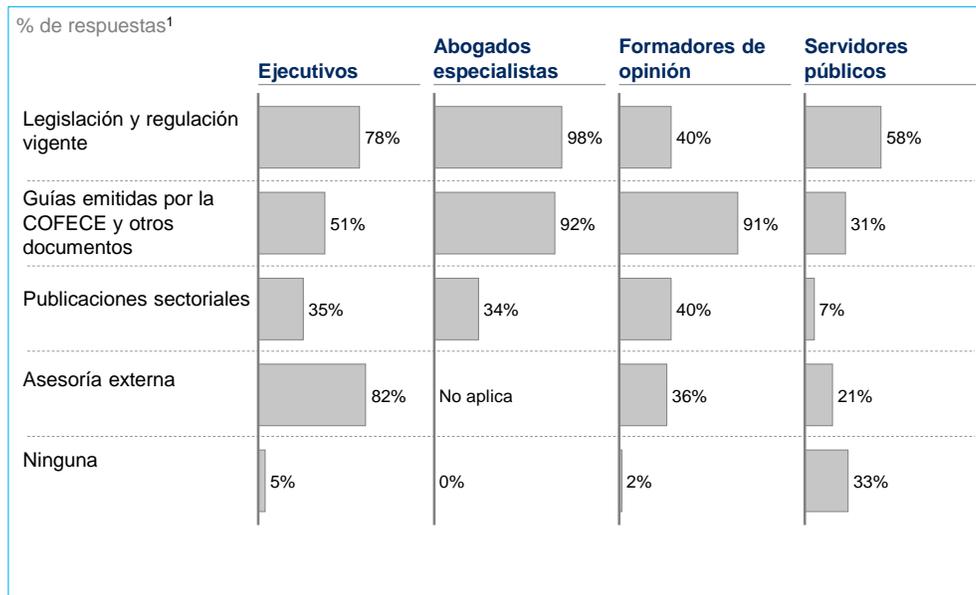
Los abogados entrevistados identificaron que existe una diferencia entre el nivel de madurez y la disponibilidad de herramientas entre las empresas; las empresas grandes y/o transnacionales tienen varios programas multidimensionales implementados mientras que empresas locales medianas o pequeñas tienen un enorme desconocimiento y apenas están comenzando a tomar este tema. Adicionalmente, algunas de las herramientas y fuentes de consulta mencionadas en las entrevistas fueron programas de difusión, capacitaciones internas, cursos certificados, buzones anónimos, talleres anticorrupción, asesorías externas y programas de cumplimiento.

En contraste, los formadores de opinión claramente sugirieron que tener personal dedicado a través de una oficina de cumplimiento podría ser la opción más efectiva, junto con la capacitación. El principal tema destacado durante las entrevistas con los formadores de opinión fue mejorar la difusión y conocimiento del papel, responsabilidades y funciones de la COFECE. La percepción que tiene el grupo de formadores de opinión es que los temas son nuevos para muchas de las compañías y sería importante involucrar a más actores del sector público y el sector privado. En

particular, se mencionaron talleres conjuntos, seminarios y trabajo con cámaras como acciones que podrían mejorar la cultura de prevención de prácticas anticompetitivas.

En el caso de los servidores públicos, más de la mitad de los encuestados afirmó no utilizar en gran medida estas acciones dado que no son sujetos a estos temas de competencia. En el caso de algunas empresas productivas del Estado, sí se tiene una oficina de cumplimiento regulatorio (en general dentro de la dirección legal), donde se analizan los temas de competencia de manera continua. También se mencionó tener procesos de transparencia en las licitaciones para garantizar el cumplimiento regulatorio.

Fuentes de información más utilizadas para fomentar el cumplimiento regulatorio en materia de competencia



¹ Para los formadores de opinión, se refiere a las fuentes de información que ellos consideran que son más útiles.

Figura 4.3.5.b

A los encuestados también se les preguntó por las fuentes de información que más utilizan para cumplir la regulación en materia de competencia, como se muestra en la Figura 4.3.5.b. Entre las herramientas más utilizadas por los ejecutivos están la asesoría

interna, que utilizan principalmente en casos donde requieren alto conocimiento especializado, y la legislación vigente. Durante las entrevistas se mencionó que los documentos emitidos por la COFECE no son consultados frecuentemente y debería buscarse hacer materiales más interactivos y sencillos.

En el caso de los abogados, más del 90% dice consultar la legislación vigente junto con las guías y documentos de la COFECE. Los formadores de opinión priorizaron las guías emitidas por la COFECE sobre otras fuentes de información. Finalmente, los servidores públicos priorizaron la legislación vigente como primera fuente de consulta para temas de competencia.

4.4 CONCENTRACIONES, ADQUISICIONES Y LICITACIONES

Esta cuarta sección tiene como objetivo entender con mayor profundidad el conocimiento de actividades que pueden derivar en una concentración ilícita, y si las audiencias objetivo tienen claros los supuestos de ley bajo los cuales se deben notificar las mismas a la COFECE. También se midió la efectividad percibida del trabajo de la Comisión en este campo y la prevención de concentraciones ilícitas. Un objetivo adicional de esta sección fue conocer si han existido concentraciones o adquisiciones en el pasado reciente, y si es el caso conocer qué proceso de notificación se ha llevado a cabo y qué acciones se han tomado para asegurar el cumplimiento del marco regulatorio.

Los mensajes principales de esta sección son:

- Una proporción baja de los ejecutivos y servidores públicos (a veces únicamente 60%) conocen realmente los procedimientos que realiza la COFECE, desde los relativos a concentraciones como los relacionados con adquisiciones y licitaciones del sector público. Lo mismo sucede con los supuestos de ley bajo los que se deben realizar tales procedimientos. Este desconocimiento se explica sólo en parte por el

apoyo que reciben los ejecutivos y otras poblaciones de sus departamentos legales, pues se incluyó en la base de encuestados y entrevistados personal de estas áreas y de industrias o áreas encargadas con las fusiones y adquisiciones de compañías. Este resultado también se observa en los formadores de opinión, aunque se considera que tal vez este rubro es menos relevante dentro de esta población.

- En términos agregados, los resultados de la encuesta indican que las empresas consideran fusiones y adquisiciones de forma relativamente esporádica, pues la mayoría (82%) de los ejecutivos encuestados expresan que en los últimos 3 años han considerado esta actividad sólo en algunas ocasiones o nunca. Este resultado, aunado al hecho que sólo dos terceras partes de ellos han consultado abogados para ver si se requiere notificar a la COFECE, muestra una necesidad de aumentar la difusión sobre este tema. Sin embargo, de los ejecutivos y empresarios que conocen los procedimientos de la COFECE o los han realizado, la mayoría responde que es bueno o muy bueno en términos de claridad, rapidez y resultado.
- En contraste, los abogados plantean mejoras posibles en el procedimiento de notificación y aprobación de concentraciones. Específicamente, tratar de forma diferenciada concentraciones que notoriamente no tendrán efectos adversos a la competencia de aquéllas en el que esto no resulta notorio de forma patente.
- Por último, también es importante aumentar la frecuencia con la cual se trabaja para apoyar a entidades del sector público, tanto en lo referente a la ayuda y acompañamiento en los procedimientos de licitaciones públicas (sólo en 6% de los casos) como en las consultas sobre opiniones de proyectos de regulación (aproximadamente 30% de los casos). De hecho, en las encuestas se plantea que la COFECE podría ayudar a distintas entidades del sector público a identificar, de entre todas las licitaciones y procesos de adquisición que se realizan, aquellas que realmente tienen riesgo de colusión o donde el daño por prácticas anticompetitivas puede ser mayor y participar activamente en acompañar esos procesos en específico.

4.4.1 Conocimiento sobre el alcance de la COFECE en concentraciones, adquisiciones y licitaciones

A los ejecutivos, abogados especialistas y formadores de opinión se les preguntó acerca de su conocimiento sobre las concentraciones que deben ser notificadas ante la COFECE.

El primer resultado era esperado y consistente con el resto de las secciones, pues la mayoría de los abogados especialistas lograron identificar correctamente la mayoría de las respuestas verdaderas. Los ejecutivos sólo pudieron identificar los casos correctos en 65-75% de los casos. Es decir, aproximadamente una tercera parte de los ejecutivos desconoce cuándo es necesario reportar posibles concentraciones a la COFECE. Finalmente, los formadores de opinión también tuvieron problemas para identificar dos de los tres casos donde es necesario hacer una notificación. Los servidores públicos no fueron consultados en este caso.

Casos que deben ser notificados ante la COFECE por posible concentración

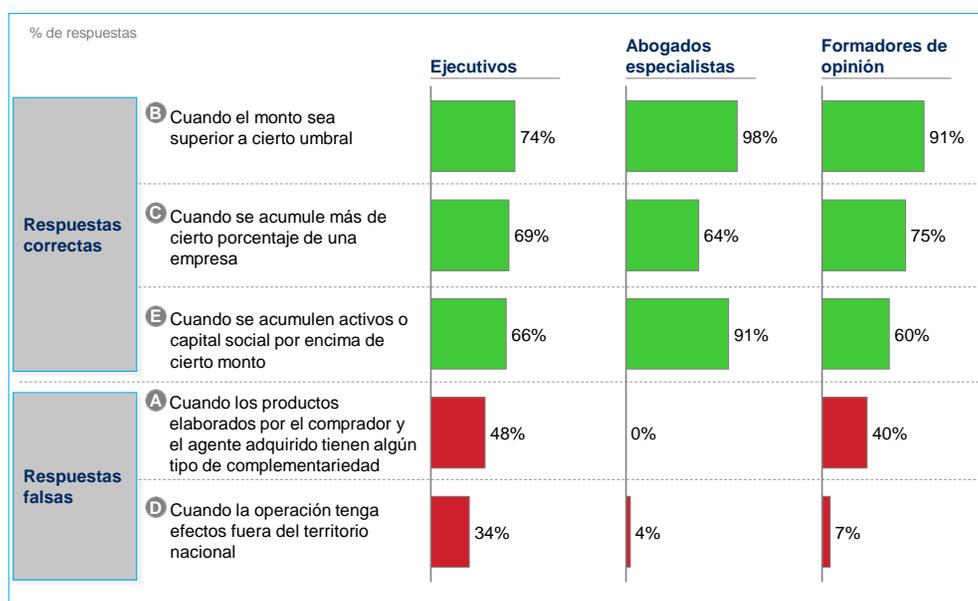


Figura 4.4.1.a

En cuanto a las opciones de respuesta que son falsas, la primera indicaba que se debe notificar cuando los productos elaborados por el comprador y el agente adquirido tienen algún tipo de complementariedad. En esta sección se observó el error más alto, ya que los ejecutivos lo consideraron válido casi la mitad (48%) de las veces, mientras que los formadores de opinión lo hicieron en una tasa menor (40%). Para la segunda opción incorrecta, que plantea que se debe notificar a la Comisión cuando la operación tenga efectos fuera del territorio nacional, los ejecutivos tuvieron un error relativamente alto, con un 34%, mientras que los abogados y formadores de opinión tuvieron una tasa muy baja de respuesta afirmativa.

Como complemento a los cuestionamientos sobre concentraciones, se formularon preguntas con el fin de valorar el grado de conocimiento de los servidores públicos y los formadores de opinión en torno a la obligación o posibilidad de emitir opiniones en temas de licitaciones, otorgamiento de licencias, concesiones y permisos. Los resultados se pueden observar en la figura 4.4.1.b. Este ejercicio también incluyó algunas opciones de respuesta correctas y otras falsas, para servir como calibración de interpretación.

Casos en los que la COFECE puede/debe emitir opiniones en temas de licitaciones y/o otorgamiento de licencias, concesiones, permisos o figuras análogas

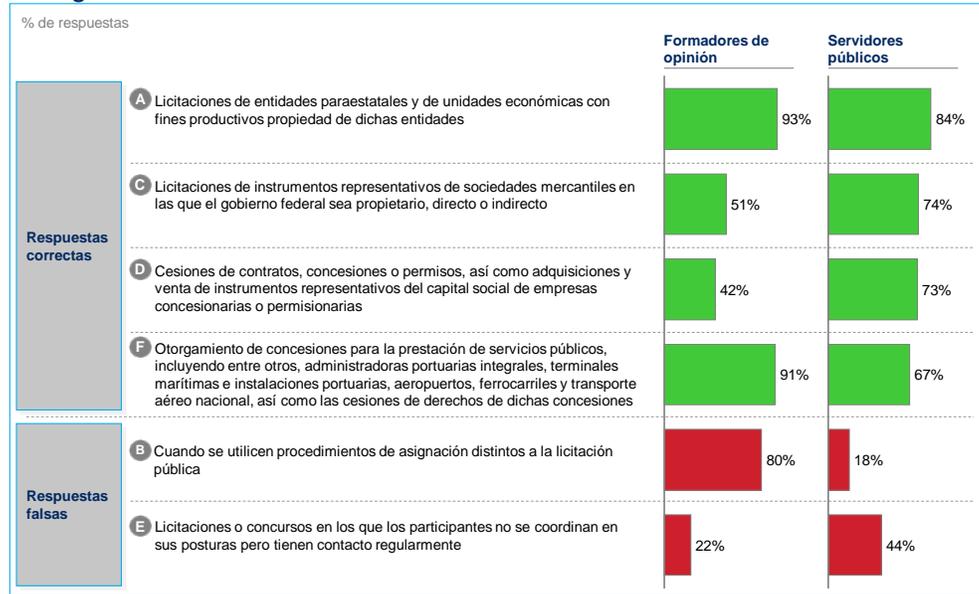


Figura 4.4.1.b

El resultado tuvo una variabilidad alta, y destaca la frecuencia con la que las dos poblaciones consultadas eligen opciones que no son correctas. Existe un área de oportunidad en estos grupos para clarificar cuáles son las competencias de la COFECE con respecto a la emisión de opiniones en licitaciones y otorgamiento de licencias, concesiones o permisos.

La primera opción válida era acerca de licitaciones de entidades paraestatales y de unidades económicas con fines productivos, propiedad de dichas entidades. Ésta fue la más acertada por ambas poblaciones, ya que el 93% de los formadores de opinión y el 84% de los servidores públicos la marcaron como correcta.

La segunda, fue acerca de licitaciones de instrumentos representativos de sociedades mercantiles en las que el gobierno federal es propietario. En este caso, el porcentaje de acierto de los formadores de opinión bajó considerablemente al 51%, mientras que para los servidores públicos bajó, aunque en menor medida, al 74%.

La tercera respuesta correcta fue la relacionada a las cesiones de contratos, concesiones o permisos, adquisiciones y venta de instrumentos representativos del capital social de empresas concesionarias o permisionarias. Esta respuesta tuvo el menor nivel de aciertos de la población de los formadores de opinión (42% de las veces). Los servidores públicos contestaron correctamente el 73% de las veces.

La cuarta opción correcta giró en torno al otorgamiento de concesiones para la prestación de servicios públicos, incluyendo administradoras portuarias integrales, terminales marítimas e instalaciones portuarias, aeropuertos, ferrocarriles y transporte aéreo nacional, englobando también las cesiones de derechos de dichas concesiones. Aquí los formadores de opinión obtuvieron un desempeño marcadamente mejor (91% correcto) respecto al de los servidores públicos (67% correcto).

En cuanto a las respuestas falsas, como se mencionó arriba, destaca la proporción de formadores de opinión que erraron en que la COFECE puede emitir opiniones cuando se utilicen procedimientos de asignación distintos a la licitación pública. La segunda opción falsa fue en torno a licitaciones o concursos en los que los participantes no se coordinan en sus posturas, pero tienen contacto regularmente. En este caso, el 22% de los formadores de opinión y el 44% de los servidores públicos contestaron erróneamente. Lo anterior sólo confirma el bajo conocimiento en estos temas y representa una de las mayores oportunidades para la COFECE.

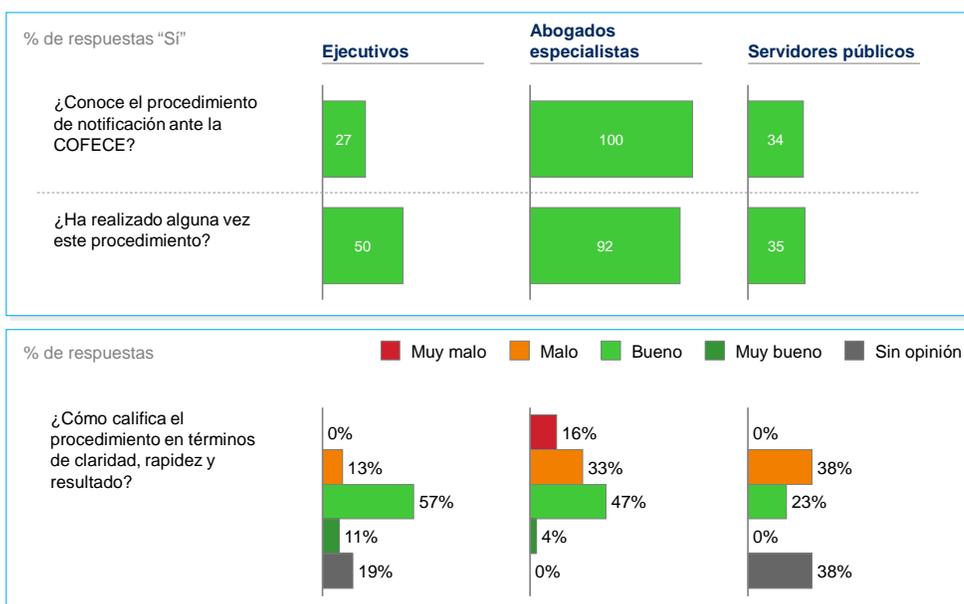
4.4.2 Conocimiento sobre los procedimientos de notificación de concentraciones

En esta subsección se les preguntó a las distintas poblaciones sobre los procedimientos de notificación a la COFECE. La primera pregunta se refería a su conocimiento de los procedimientos de notificación.

Las respuestas que se observan en la Figura 4.4.2.a, resaltan un conocimiento bajo del procedimiento de notificación por parte de los ejecutivos y de los servidores públicos; solamente el 27% de los ejecutivos afirmaron conocerla, seguidos por el 34% de los

servidores públicos. Por otro lado, el 100% de los abogados lo conoce. Esto se puede explicar porque los ejecutivos suelen contar con áreas de apoyo dentro de sus empresas para ayudarlos con estos temas, como se mencionó en la sección anterior, en gran parte de las empresas, los temas de competencia se manejan en colaboración con áreas legales, de riesgos, o bien, con otros grupos dedicados al cumplimiento regulatorio y de competencia. No obstante, la proporción sigue siendo baja a la luz de que muchos de los ejecutivos entrevistados tienen puestos relevantes en temas de fusiones y adquisiciones, más allá de que se preguntó también a ejecutivos con responsabilidades en las áreas legales y de riesgos de las empresas.

Percepción de los procedimientos de notificación¹ a la COFECE



¹ Para los ejecutivos y abogados, se refiere al procedimiento de notificar sobre una concentración, mientras que para los servidores públicos se refiere a la notificación de licitaciones, concesiones o permisos análogos

Figura 4.4.2.a

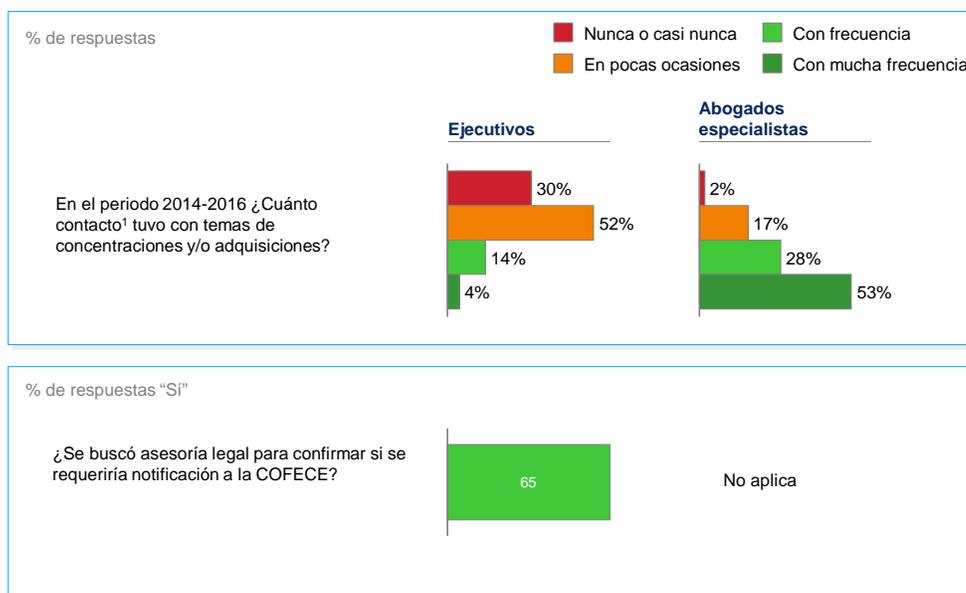
De los que afirmaron tener conocimiento de los procedimientos de notificación que se realizan dentro de la COFECE, la mitad de los ejecutivos afirmaron también haberlo llevado a cabo en algún momento. En comparación, sólo 35% de los servidores públicos

que conocen este procedimiento, afirman haberlo realizado. En cambio, el 92% de los abogados aseguró haber realizado alguna notificación en los últimos 3 años.

Finalmente, y en contraste con la proporción de personas que conoce los procedimientos de notificación de concentraciones, de los ejecutivos y empresarios que lo han realizado se observa una alta satisfacción con el proceso (68% favorable). En cambio, la población de abogados mantuvo una posición que califica el procedimiento como malo o muy malo. No obstante, esta misma población, también resalta y aprecia elementos positivos, sobre todo la transparencia, la apertura al diálogo tanto de comisionados como del personal general de la COFECE, así como su empuje en el pasado reciente por mejorar el desarrollo profesional de los funcionarios de la Comisión.

También se midió la frecuencia con la cual tratan los ejecutivos y abogados temas de concentraciones y adquisiciones. Como se observa en la Figura 4.4.2.b, solamente 18% de los ejecutivos estuvieron activamente involucrados con actividades de concentraciones y/o adquisiciones de forma frecuente o muy frecuente. Esto se puede atribuir sólo parcialmente a que no todos los individuos contactados para la encuesta abordan estos temas en sus funciones diarias, aunque, como se mencionó arriba, se incluyeron perfiles de áreas legales, de adquisiciones y fusiones, así como de empresas de capital privado. La explicación más probable es que la profundidad del mercado de compra y venta de compañías en México es menor que en otros países, y una explicación alternativa es que las empresas, durante el periodo de estudio, no han enfocado sus esfuerzos o priorizado las fusiones y adquisiciones.

Frecuencia de contacto con temas de concentraciones y adquisiciones



1 Para los ejecutivos se refiere al contacto dentro de la empresa en la que labora, mientras que para los abogados se refiere a las empresas de sus clientes.

Figura 4.4.2.b

En este sentido, de los ejecutivos que, en efecto, estuvieron involucrados en temas de concentraciones, dos terceras partes buscaron asesoría legal para confirmar si se requeriría notificación a la COFECE. Este porcentaje se evalúa como bajo, en especial a la luz del limitado o nulo conocimiento que muchos de los ejecutivos tienen del marco legal en materia de competencia. Se esperaría que, ante un conocimiento limitado, se buscara consultar a especialistas.

Por otro lado, la mayoría de los abogados especialistas estuvo frecuente o muy frecuentemente involucrado con los temas de concentraciones y/o adquisiciones (81% del total) debido a su labor. Adicionalmente, a los abogados se les preguntó si se dejaron de considerar o se modificaron los términos de alguna de las concentraciones y adquisiciones por temas de competencia económica, resolución de la COFECE con condiciones u objeción de la COFECE.

Como se muestra en la Figura 4.4.2.c, hay una proporción importante de las concentraciones y adquisiciones que terminan modificándose, ya sea de forma preventiva o como reacción a una resolución de la Comisión condicionando las concentraciones. En este sentido, aproximadamente 60% de los abogados especialistas dice haber dejado de considerar o haber modificado los términos por temas de competencia económica antes de que la COFECE tuviera conocimiento, el 58% dice que esto se debió a resoluciones de la COFECE autorizando con condiciones, el 28% por objeciones de la COFECE y un 25% señala que no dejó de considerar ninguna concentración.

Modificación de términos

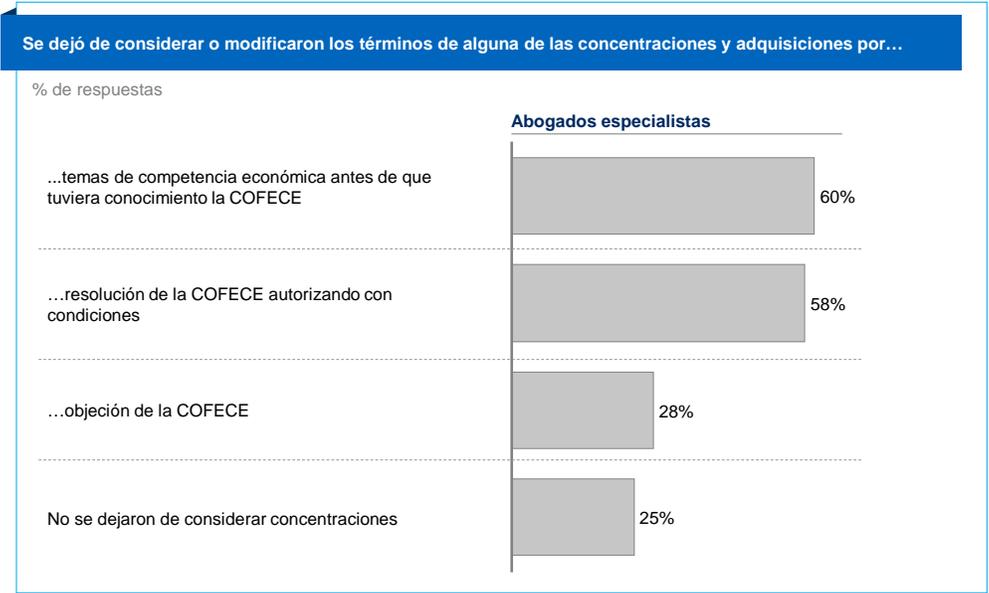


Figura 4.4.2.c

Finalmente, se les preguntó a los servidores públicos si habían solicitado alguna asesoría informal a la COFECE, ya sea para análisis de proyectos de regulación desde el punto de vista de competencia o para bases de concursos y licitaciones públicas. Como se

puede observar en la Figura 4.4.2.d, las solicitudes de apoyo a la COFECE siguen siendo poco frecuentes y se han concentrado principalmente en el análisis de proyectos de regulación, donde el 29% de los servidores públicos mencionó haber solicitado apoyo, mientras que el 6% lo solicitó como asistencia para la generación de bases de licitación para contratación pública.

Asesoría informal a servidores públicos

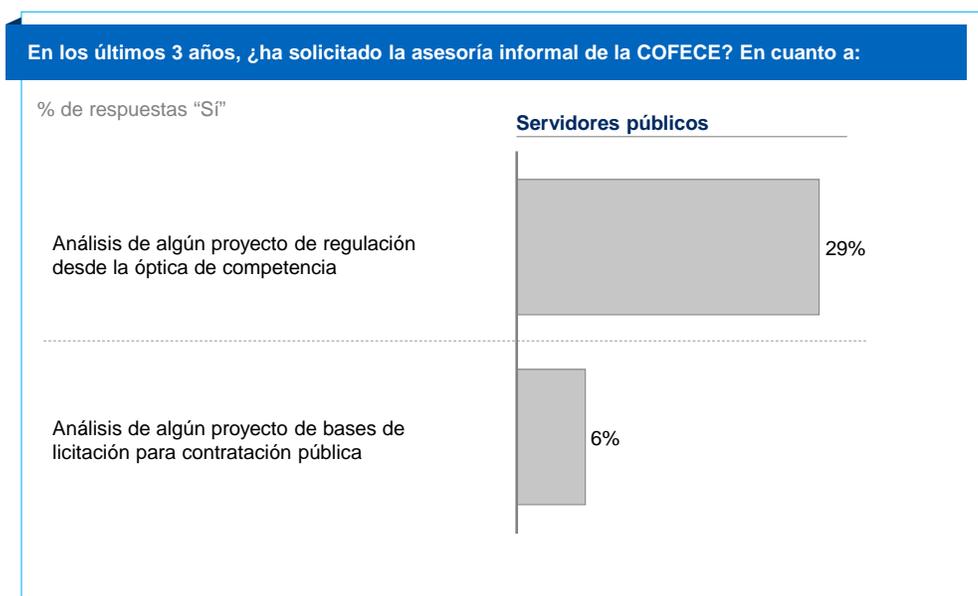


Figura 4.4.2.d

4.5 PROMOCIÓN DE LA COMPETENCIA

En esta sección se procuró entender el nivel de conocimiento de las cuatro poblaciones sobre la efectividad de la COFECE en cuanto a su labor como promotor de la competencia económica, conocida también como su papel de abogacía.

En la encuesta se determinó preguntar sobre las opiniones que ha realizado la COFECE respecto de las regulaciones para favorecer la competencia en distintos sectores o temas (energético, transporte y temas de licitaciones y compras públicas), así como medir el

nivel de conocimiento relativo a los esfuerzos de promoción de la COFECE a través de distintos medios. En las entrevistas, se preguntó sobre los medios de mayor difusión, en parte por la falta de conocimiento en temas de competencia que se fue observando con los resultados parciales y entrevistas iniciales. Por ejemplo, se preguntó sobre videos, documentos, infografías y resúmenes de casos.

Los mensajes principales son:

- Los abogados especialistas son, como en otros casos, en este estudio el grupo que mejor conoce las opiniones emitidas por la COFECE. No obstante, en este caso, a diferencia del conocimiento del marco regulatorio, los otros grupos de población reportan haber escuchado y conocer estas opiniones en el 50-70% de los casos. Si bien esta cifra podría ser alta, al calibrarla con los resultados de las entrevistas, definitivamente los grupos de población consultados las tienen más presentes que el contenido de la ley en la materia u otras publicaciones como guías y lineamientos.
- Entre los que reportan conocer las opiniones de la COFECE, existe una percepción predominante de que la emisión de dichas opiniones ha contribuido a que la regulación favorezca la competencia. Este resultado es claro para el sector energético y, en menor medida, el de transporte. En cuanto a adquisiciones de bienes y servicios del sector público y contratación de obra pública, las opiniones fueron favorables, pero existe un alto desconocimiento o indiferencia al respecto.
- Los esfuerzos de promoción han sido efectivos sólo de forma parcial para mejorar la percepción que se tiene de la COFECE y su trabajo, por lo que se identifica la oportunidad de robustecer los esfuerzos de comunicación con empresas y líderes de opinión y dar mayor difusión a las investigaciones y sanciones emitidas por la Comisión. Adicionalmente, varias de las personas entrevistadas en los distintos grupos plantean que es necesario “democratizar” el conocimiento de los temas de competencia económica, aumentando la producción literaria y promoviendo programas para llegar a más personas y, de esa forma, aumentar la base de talento del sector para que no permanezca sólo entre especialistas en el tema.

- Los materiales de promoción pueden mejorar en términos de calidad, pero también en el tipo de temas que abordan. Por ejemplo, con relación a temas que en otras partes de la encuesta resaltaron como importantes, pero con baja penetración de conocimiento, como son las funciones de la COFECE y el programa de inmunidad, que fue desconocido por una gran parte de los ejecutivos y servidores públicos.
- En general, todos los grupos consultados consideran que más gente conoce hoy la labor de la COFECE que hace 3 años, aunque aún quedan algunos rezagos dentro de las empresas para entender a profundidad su alcance, como se menciona en el punto anterior. Se ha logrado que se reconozca a la COFECE como un órgano de competencia, pero todavía se confunde su función con otros entes reguladores.

4.5.1 Conocimiento y percepción sobre las opiniones emitidas por la COFECE

Con el fin de medir el conocimiento de las poblaciones objetivo en torno a las opiniones emitidas por la COFECE, se preguntó en primer lugar a los encuestados si tenían conocimiento de alguna de estas opiniones. Los abogados fueron la población con mayor conocimiento, ya que 98% de ellos afirmó conocer alguna opinión emitida. Cabe señalar que, si bien los niveles de conocimiento son marcadamente menores en el resto de las poblaciones, éstas reportan niveles de conocimiento considerablemente mayores a los indicadores similares sobre la regulación en los temas de competencia económica. En este sentido, 51% de los formadores de opinión, 56% de los ejecutivos y 70% de los servidores públicos conocen alguna opinión de la COFECE.

En segundo lugar, se preguntó a los encuestados qué tan de acuerdo o en desacuerdo estaban sobre la efectividad de las opiniones emitidas para promover que la regulación fomente la competencia en los sectores energético, de transporte y en las adquisiciones de bienes y servicios del sector público y contratación de obra pública. En general, todas las poblaciones están de acuerdo o muy de acuerdo en que las opiniones han favorecido la competencia en los distintos sectores, aunque con mayor dispersión de opiniones entre los abogados especialistas en la materia.

El sector energético fue el que tuvo una mejor percepción en cuanto a opiniones favorables emitidas, ya que el 76% de los ejecutivos, el 77% de los abogados, el 78% de los formadores de opinión y hasta el 91% de los servidores públicos estuvieron de acuerdo o muy de acuerdo en la contribución de estas opiniones en que la regulación del sector promueva la competencia.

Esta misma opinión para el sector transporte tuvo un comportamiento ligeramente menor al energético, con el 69% de los ejecutivos, el 68% de los formadores de opinión, el 77% de los servidores públicos y el 61% de los abogados estando de acuerdo o muy de acuerdo con que las opiniones han favorecido la competencia. Por otra parte, en este sector resaltó un 32% de los abogados especialistas estando en desacuerdo o muy en desacuerdo con la contribución de las opiniones de la COFECE, seguidos por un 18% de desaprobación de los ejecutivos.

En cuanto al tema de adquisiciones de bienes y servicios del sector público y contratación de obra pública, resalta un 21% de los abogados en desacuerdo o muy en desacuerdo con la efectividad de las opiniones emitidas en la regulación del sector. En el otro extremo, el 91% de los servidores públicos están de acuerdo o muy de acuerdo con que las opiniones han contribuido a que la regulación fomente la competencia.

Los resultados completos se pueden visualizar en la Figura 4.5.1.a

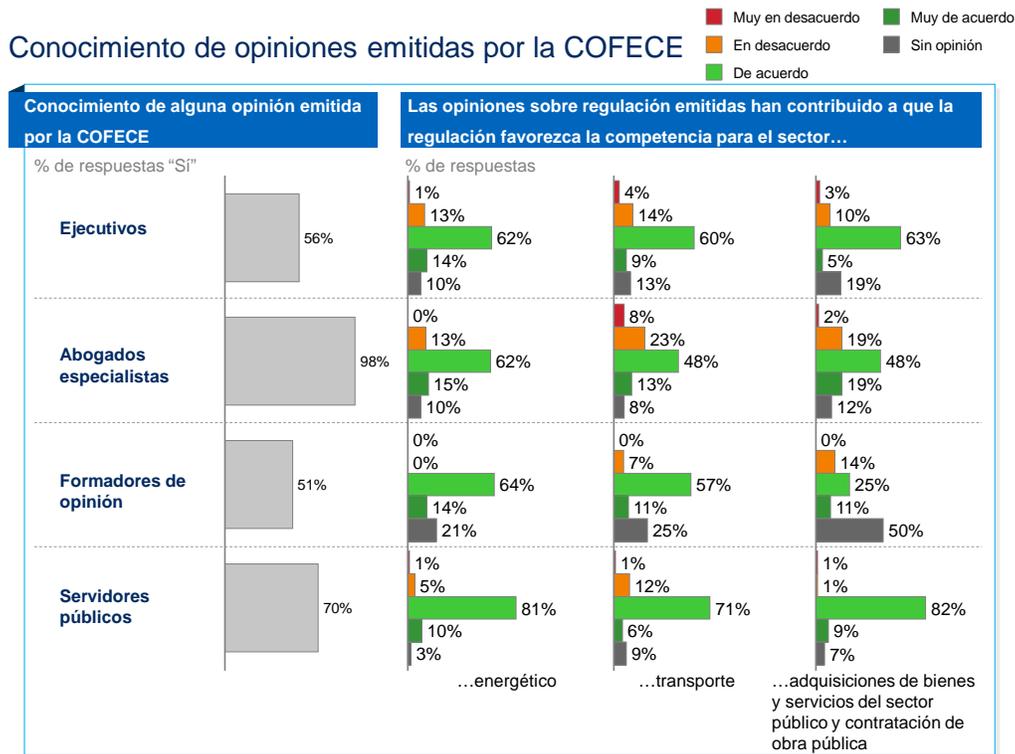


Figura 4.5.1.a

4.5.2 Percepción sobre las actividades de promoción de temas de competencia

Con respecto a la percepción sobre las actividades de promoción a la competencia, se les preguntó a los distintos grupos qué tan efectivos consideraban los esfuerzos de promoción de la COFECE. Se les pidió que indicaran qué tan de acuerdo o en desacuerdo se encontraban en torno a cuatro declaraciones relacionadas con la efectividad de las actividades de promoción de la Comisión. Estas cuatro dimensiones son: (i) si son suficientes los esfuerzos actuales de promoción, (ii) si los materiales son entendibles para públicos no especializados, (iii) si han sido efectivos para entender mejor la labor de la COFECE, y (iv) si consideran que más personas conocen hoy la labor de la COFECE que hace tres años.

En general, los abogados especialistas y los servidores públicos tienen una percepción buena de los esfuerzos de la Comisión, a diferencia de los ejecutivos y los formadores de opinión que tienden a estar más divididos y con cierta tendencia a no manifestar su opinión o estar más en desacuerdo sobre si las actividades de promoción son suficientes o los materiales entendibles o efectivos.

En el caso de la primera declaración que afirma que **los esfuerzos de promoción de la COFECE han sido suficientes**, la población que estuvo más de acuerdo fue la de los servidores públicos, de los cuales 82% estuvo de acuerdo y muy de acuerdo con la aseveración. Los abogados especialistas siguieron con 68%, y los formadores de opinión con 58%, y al final, los ejecutivos con una aceptación de la aseveración del 52%. Cabe recalcar que este último grupo tiene un porcentaje en desacuerdo o muy en desacuerdo con esta aseveración del 42%.

Durante las entrevistas se confirmaron estas tendencias. La mayoría de los entrevistados mencionó que es necesario dar mayor difusión a las actividades de la Comisión. Adicionalmente, se sugirió dar mayor difusión a las sanciones y continuar los esfuerzos de comunicación en todos los sectores y no sólo en los sectores principales donde la COFECE ha actuado recientemente. Por último, muchas veces se percibe variabilidad en el alcance de la comunicación dependiendo de la investigación.

En el caso de la segunda declaración, que indica que **los materiales de promoción son entendibles para el público no especializado**, existe una proporción alta de los ejecutivos y formadores de opinión que no lo considera así, con niveles superiores al 20% que no manifiesta una opinión. En este sentido 47% de los ejecutivos estuvieron en desacuerdo o muy en desacuerdo con el enunciado, seguidos por los formadores de opinión, de los cuales 43% estuvo en desacuerdo o muy en desacuerdo. En contraste, los abogados especialistas y los servidores públicos aseguran en su mayoría que los materiales son entendibles para el público no especializado, alcanzando 89% de los abogados que están de acuerdo o muy de acuerdo con la aseveración, y 75% de los servidores públicos en el mismo caso.

Durante las entrevistas algunos opinaron que prácticamente nadie lee los materiales y los que los consultan afirman que son poco claros e insuficientes en términos comparativos en el número y la profundidad del contenido, con respecto a los materiales de difusión en otros países.

La tercera aseveración plantea que **los materiales de promoción de la COFECE han servido para entender mejor su labor**. En esta pregunta el comportamiento de las poblaciones no varía en gran medida respecto a la segunda aseveración.

Finalmente, la cuarta declaración, plantea que **más personas conocen hoy la labor de la COFECE que hace tres años**. En general, todas las poblaciones estuvieron de acuerdo o muy de acuerdo, alcanzando porcentajes de aprobación del 74% en los ejecutivos y del 92% en abogados especialistas. Cabe resaltar en esta declaración, un 21% de los ejecutivos que estuvieron en desacuerdo o muy en desacuerdo con la aseveración.

Durante las entrevistas se mencionó que es necesario seguir “democratizando” el conocimiento de competencia aumentando la producción literaria y promoviendo programas académicos para llegar a más personas. La opinión de algunos entrevistados es que la COFECE cada día es más efectiva pero aún hay muchos esfuerzos pendientes para comunicar claramente el rol de la Comisión. En este sentido se plantea, también, que la mayor difusión de los temas ampliará la escala del grupo de abogados, economistas y demás profesionistas interesados en la materia, y, de esa manera, ampliará la base de talento a la cual puede acceder tanto la propia Comisión como el resto de las poblaciones de profesionistas y académicos en la materia.

Los resultados a detalle se pueden visualizar en la Figura 4.5.1.b

Efectividad de las actividades de promoción de temas de competencia de la COFECE

Muy en desacuerdo Muy de acuerdo
 En desacuerdo Sin opinión
 De acuerdo

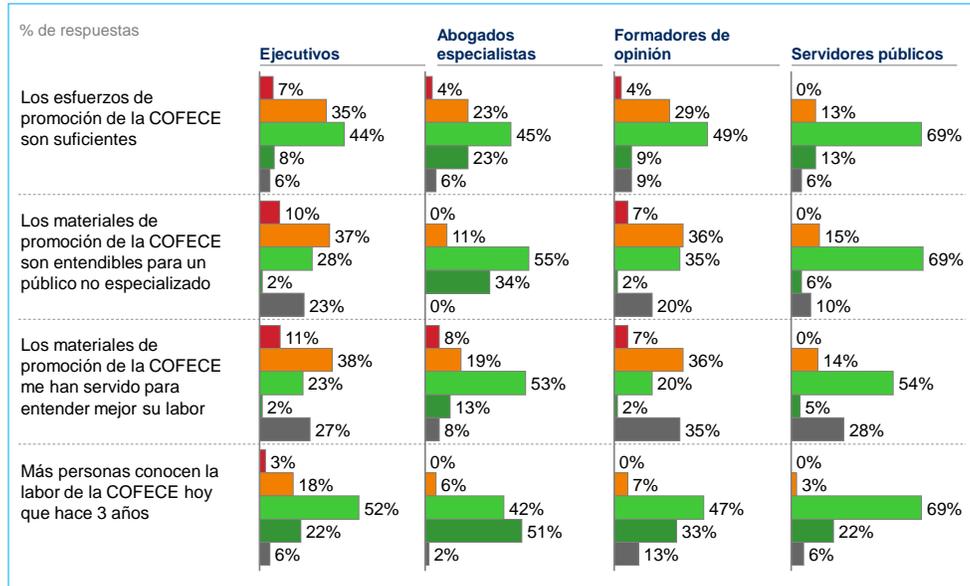


Figura 4.5.1.b

Conclusiones y Recomendaciones



5 Conclusiones y recomendaciones

Las presentes conclusiones y recomendaciones se realizan a partir del análisis de las encuestas y la síntesis de las entrevistas con las principales audiencias de la COFECE. Los resultados de este ejercicio permiten conocer las principales fortalezas y oportunidades de la COFECE. Hemos estructurado las conclusiones y recomendaciones a lo largo de dos dimensiones dentro del ámbito de la actuación de la Comisión.

Primero, hemos definido conclusiones y recomendaciones en términos de la percepción del desempeño de la COFECE y conocimiento de sus funciones. Cabe destacar que, dados los resultados que se han visto consistentemente a lo largo de todas las secciones sobre la baja penetración del conocimiento en temas de competencia económica y atribuciones de la Comisión en audiencias no especializadas, hacemos recomendaciones sobre el tipo de iniciativas que podrían tomarse para mejorar esta dimensión.

En segundo lugar, hemos definido potenciales líneas de acción para mejorar y aumentar la efectividad e impacto de la actuación de la COFECE. Este grupo de conclusiones y recomendaciones plantea iniciativas más específicas, pues se refieren a las áreas de oportunidad en la operación diaria de la COFECE que se identificaron y recogieron dentro de este estudio.

Ambos grupos de recomendaciones permiten identificar que se debe reforzar el mensaje de que la COFECE es un organismo fundamentalmente técnico que cumple con sus deberes y funciones al margen de los tiempos políticos. Esto, sin que ello le reste capacidad de formular política pública en los temas de competencia económica. Este mensaje se ha repetido a lo largo de las distintas interacciones que se han tenido, tanto al interior de la Comisión como al exterior del organismo a lo largo de este estudio.

5.1 PERCEPCIÓN DEL DESEMPEÑO DE LA COFECE Y CONOCIMIENTO DE SUS FUNCIONES

Entre las principales oportunidades identificadas para mejorar la percepción e incrementar el conocimiento de las distintas audiencias no especializadas que se han definido como de mayor relevancia están (i) robustecer la generación y difusión de materiales de información básica y general en temas de competencia económica, y (ii) agregar líneas de acción a su papel de abogacía y promoción de la competencia en su interacción, sobre todo, con el sector empresarial y otros organismos gubernamentales en el país. La primera área de oportunidad incluye aumentar el contenido que se genera en materiales de difusión para poblaciones no especializadas en temas de competencia. La segunda área de oportunidad está relacionada con generar contenido específico para sectores de la economía donde la actuación de la COFECE se da de forma conjunta con otro grupo de reguladores o cabezas de sector, así como el incremento de la colaboración con ese otro grupo de reguladores. Adicionalmente, se plantea como recomendación una mayor interlocución preventiva con el sector privado. A continuación, se desarrolla cada una de estas oportunidades de manera detallada.

(i) Robustecer la generación y difusión de materiales de información básica y general en temas de competencia económica

Robustecer la generación y difusión de materiales de información básica y general se plantea a pesar de que una de las conclusiones generales del estudio es que hoy más gente conoce la labor de la COFECE que hace tres años. Esto se debe a que estos esfuerzos apenas empiezan a materializarse y deben reforzarse en el corto plazo. Si bien se ha generado mayor conocimiento de la Comisión y su actuación, la frecuencia de uso de los materiales y publicaciones actuales indica que el material actual no ha permitido a la COFECE llegar a todos los sectores o audiencias que son relevantes en materia de competencia, y aún existe un desconocimiento del tema, a excepción del grupo de especialistas de abogados.

Para las audiencias no especializadas de empresarios y formadores de opinión y, en menor medida, para los servidores públicos, se recomienda generar materiales que se puedan distribuir a través de medios electrónicos oficiales, como la página web de la COFECE, cuentas en redes sociales (p.ej. *Twitter* y canal de *YouTube*) y profesionales (p.ej. *LinkedIn*), así como medios de comunicación masiva. Los principales temas a abordar son:

- ¿Qué es la COFECE y cuáles son sus funciones?, reforzando el mensaje de que la COFECE debe vigilar que no se lleven a cabo prácticas anticompetitivas en todos los sectores de la economía, con excepción de las telecomunicaciones y la radiodifusión.
- ¿Qué son las prácticas anticompetitivas?, enfatizando que pueden ser acuerdos entre empresas o entre empresas y servidores públicos o entidades de gobierno y que, en todos los casos, afectan negativamente el bienestar de las personas.
- ¿Cuáles han sido los casos de impacto de la actuación de la COFECE?, subrayando ejemplos de los efectos de la actuación, no sólo los directos, como pueden ser la imposición de multas, sino los indirectos, en términos de aumento del bienestar de los consumidores.
- La existencia del programa de inmunidad. Este rubro se debe enfocar en los objetivos y beneficios del programa. Se debe difundir, sobre todo, entre empresarios, ejecutivos y empleados de empresas, reconociendo que algunas prácticas que antes se consideraban inocuas y son comunes pueden constituir, incluso, delitos.

Si bien la COFECE ya ha iniciado varias campañas alrededor, sobre todo, de los dos primeros temas, se sugiere simplificar los mensajes y volverlos tangibles con ejemplos de la vida diaria. Los mensajes deben ser sencillos, directos y cortos. Por ejemplo, para explicar qué es la COFECE hoy se comunica la importancia de la competencia para aumentar la variedad y calidad de productos, así como mejores precios en los mismos, esto puede influir en el público para generar la percepción de que la Comisión revisa temas de calidad o controla precios de productos y servicios. De la misma forma, al

presentar el programa de inmunidad, se plantean definiciones de prácticas monopólicas mediante fraseos muy similares a los contenidos en la Ley Federal de Competencia Económica. Los mensajes se deben simplificar. Este esfuerzo no sólo ayudará a aumentar la difusión en las audiencias seleccionadas, sino también en el público en general. La creación de estos contenidos es sólo el primero de los dos pasos para mejorar la percepción y difusión. El segundo, es publicar y difundir los contenidos (p.ej. canal de *YouTube*). Esto, más allá del presente estudio, se observa como un área de oportunidad, pues el nivel de audiencia y de los materiales publicados es aún limitado.

Con esta recomendación no se pretende plantear que la publicación de lineamientos técnicos, guías de procedimientos y resúmenes de casos, por ejemplo, no sea importante o se deba dejar de lado. No obstante, estos materiales se deben considerar como uno de los pilares de la estrategia de difusión de la actividad y labor de la COFECE, siendo otro el de la difusión de materiales no especializados.

(ii) Aumentar líneas de acción a su papel de promoción de la competencia para mejorar interlocución con empresarios y servidores públicos

Para aumentar su papel de promoción de la competencia, la COFECE debe generar materiales de difusión no especializada, considerando audiencias específicas en mente. Esto es, combinar mensajes más cercanos y asequibles, ajustando los mensajes a las audiencias específicas que se quiere tocar. Un tercer elemento es aumentar las formas de interacción e interlocución, sobre todo con empresas del sector privado, para difundir y promover la prevención de prácticas anticompetitivas desde dentro de las empresas.

Los materiales de difusión para audiencia no especializada, que se requieren se refieren a los que dan a conocer el andamiaje regulatorio de sectores específicos. Esto deriva de la conclusión del estudio que indica que los empresarios no suelen separar los temas de competencia del resto de la regulación de su mercado, industria o sector. Actualmente, incluso en los niveles ejecutivos altos, existe confusión sobre el rol que juegan todas las partes involucradas con competencia en general (COFECE, COFEMER, Poder Legislativo, Tribunales) y las que regulan sectores específicos (CNBV, CONSAR, IFT, CONDUSEF, CRE, CNH, etc.). Esta comunicación es indispensable para generar mayor

conocimiento del papel que cada uno tiene para prevenir prácticas anticompetitivas. Los sectores donde se percibe mayor confusión en este tema son el de telecomunicaciones, el financiero, el energético y, en menor medida, el de bienes de consumo y farmacéutico o de medicamentos.

Además, se recomienda aumentar las formas de interlocución con las audiencias específicas. En particular con las empresas, ya que hay varias maneras de apoyarlas en la prevención de prácticas anticompetitivas desde dentro. Algunas de las posibles formas de interlocución y colaboración con el sector privado que se mencionaron durante el estudio fueron:

- Generar temarios para talleres internos en la materia.
- Coordinar talleres a través de las cámaras industriales y empresariales, en conjunto con grupos de abogados especialistas y académicos.
- Directamente impartir talleres o diplomados a los actores relevantes.

El alcance que pueda tener la COFECE en estos temas dependerá de los recursos disponibles y la tracción que pueda generar con los sectores más relevantes.

Las líneas de acción que puede agregar la Comisión en términos de su interacción e interlocución con el sector público incluyen reforzar y tener mayor colaboración con otras entidades del sector público. La cercanía y el trabajo de la COFECE con otros reguladores se puede aprovechar para dar mayor difusión y claridad respecto de los ámbitos de competencia específicos de cada regulador, especialmente en los sectores mencionados en los párrafos anteriores. Además, en las opiniones de muchos servidores públicos se percibe que con mayor colaboración se puede aprovechar el conocimiento específico de los mercados relacionados a sectores particulares (p.ej. sistemas de pagos). Al juntar esto con las herramientas y facultades que tiene hoy la COFECE en términos de visitas sorpresa, investigación y sanción, que muchos otros reguladores no tienen, el efecto positivo sobre la competencia económica se puede potenciar.

Dentro de esta esfera de colaboración con otros organismos del sector gubernamental, también cabe destacar la que existe con la COFEMER, alineando los tiempos y

construyendo en paralelo el marco regulatorio y competitivo. Una de las iniciativas mencionadas tanto por servidores públicos como por abogados especialistas es buscar que, como parte de los procesos de estudio de impacto regulatorio, se realicen simultáneamente estudios de impacto competitivo de la regulación. Esto le permitirá a la COFECE tener un enfoque de mayor prevención a las prácticas anticompetitivas.

5.2 EFECTIVIDAD E IMPACTO DE LA ACTUACIÓN DE LA COFECE

Para aumentar la efectividad e impacto de la actuación de la COFECE, hemos detectado cinco líneas de acción específicas. Estas líneas de acción, en complemento con las que se han definido para mejorar la percepción del trabajo de la Comisión y el conocimiento de sus funciones, ayudarán a consolidar la percepción de mejora en el desempeño de la COFECE, la cual se ha identificado como otra de las conclusiones del análisis realizado.

Cabe destacar que las líneas de acción recomendadas se plantean en el contexto de una percepción generalizada en todos los actores relevantes, de que la Comisión ha dado grandes pasos para reafirmar su papel de garantizar la libre competencia y concurrencia, así como para prevenir, investigar y combatir las prácticas monopólicas, las concentraciones ilícitas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados. Hacia adelante, la COFECE puede construir una mayor apertura al diálogo y trato transparente, igualitario y neutral con todos los agentes económicos.

Las líneas de acción identificadas para mejorar la efectividad e impacto de la actuación de la COFECE son: (i) enfocar el plan estratégico y de trabajo para los años siguientes, (ii) estandarizar procedimientos de acuerdo a su escala e importancia, especialmente el de notificación de concentraciones y el apoyo activo a licitaciones y concursos en el sector público, (iii) consolidar el trabajo que se ha estado realizando para la construcción de capacidades y especialización técnica al interior de la Comisión, (iv) involucrar a nuevos actores y aumentar la escala del número de actores que promueven y desarrollan la cultura y conocimiento de competencia económica, y (v) buscar, potencialmente, que se realicen algunas modificaciones en el marco legal para complementar las atribuciones

y herramientas que le confirió la reforma del 2013. A continuación se detalla cada una de las líneas de acción identificadas.

Para enfocar el plan estratégico y de trabajo hacia adelante la principal recomendación es definir uno o dos sectores específicos donde concentrar los esfuerzos de investigación con una visión de 2 a 3 años. Esto permitirá dar claridad a la Comisión sobre los requerimientos para desarrollar investigaciones, profundizar considerablemente su conocimiento sobre el funcionamiento específico de los mercados relacionados a los sectores que se determinen, así como dar muestras claras de que se investigarán exhaustivamente las prácticas en los sectores seleccionados y no únicamente temas específicos.

En cuanto a la estandarización de algunos procedimientos de acuerdo con su escala e importancia destacan dos procedimientos. Desde la perspectiva del sector privado, en conjunto con los abogados especialistas, se propone estandarizar los procesos para la notificación y aprobación de concentraciones. El proceso debe tener un mismo paso inicial, en el que se pueda tener un análisis de gabinete que permita definir la ruta que seguirá el procedimiento. Aquellos procesos en los que el análisis inicial indique una baja probabilidad de encontrar problemas en la concentración, se les debería aplicar un proceso relativamente más sencillo y rápido, con requerimientos de información estandarizados, y que les dé seguridad jurídica a las partes de que la actuación de la COFECE será más consistente y predecible. Para las concentraciones donde el análisis inicial indique una mayor probabilidad de que exista alguna interferencia con la competencia económica de llevarse a cabo la concentración, el procedimiento podría ser más complejo.

En esta misma línea de acción, pero desde la perspectiva del sector público y, específicamente de los procedimientos de compras de gobierno, se recomienda reforzar la colaboración con algunas entidades del sector público para priorizar de forma proactiva el apoyo en la elaboración de bases de licitación para casos donde la escala o tipo de licitación amerite una revisión o soporte en temas de competencia. El sector público reconoce que la actuación de la COFECE ha sido cada vez más efectiva, pero admiten

que aún es posible estrechar los lazos de colaboración para casos específicos de gran tamaño, en términos de monto de la licitación o concesión.

La tercera línea de acción se refiere a la necesidad de continuar construyendo capacidades en el personal que labora en la COFECE para instrumentar muchas de las anteriores recomendaciones. Como se ha mencionado en la cuarta sección de este documento, se perciben diferencias en la profundidad del conocimiento y preparación dentro del personal de la COFECE por lo que se propone construir programas de formación en tres dimensiones: análisis económico, regulación y legislación, y conocimiento profundo de las industrias y mercados asociados a los sectores. Esto puede combinarse con la primera línea de acción para generar un programa de especialización por sector, dentro del personal de la COFECE. Estas acciones permitirán mejorar el sustento de las investigaciones, procedimientos y decisiones de la Comisión.

La formación de capacidades y especialización técnica al interior de la Comisión se combina con la cuarta línea de acción, para aumentar la escala de personas dentro del ámbito de práctica profesional e investigación académica en temas de competencia. En particular, se recomienda continuar y expandir la labor conjunta con instituciones académicas para el diseño de Grados / Diplomados en competencia económica, incluyendo algún programa de becas en conjunto con cámaras industriales y sectoriales. En paralelo, se recomienda mantener los premios actuales de investigación y ensayo y, posiblemente, enfocar alguno de estos concursos para tesis de licenciatura.

Por último, la quinta línea de acción identificada es buscar que se refuerce la actuación de la COFECE a través de cambios en el marco legal, para que se complementen las atribuciones y herramientas actuales y pueda intervenir de forma más proactiva en asuntos donde aún su actuación se limita a emitir opiniones. Como primera medida, los especialistas en la materia plantean que se podría buscar que la COFECE tenga facultad de presentar controversias constitucionales para combatir legislación y regulación que tenga elementos anticompetitivos. No obstante, cabe destacar que esta recomendación no depende exclusivamente de la COFECE y que las opiniones expresadas en este sentido se encuentran polarizadas entre quienes apoyan la discusión en el futuro muy

cercano y quienes plantean que primero deben observarse los resultados de la reforma de 2013 y la consolidación de la COFECE con las atribuciones y herramientas actuales.