

Estrategia Digital COFECE



Comisión
Federal de
Competencia
Económica

Fecha de publicación: Marzo 2020

Estrategia Digital COFECE

Comisión Federal de Competencia Económica
Av. Revolución N° 725, Col. Santa María Nonoalco,
Alcaldía Benito Juárez, C. P. 03700,
Ciudad de México, México.
www.cofece.mx

Diseño de portada: José Emiliano Rodríguez Rodríguez.

Derechos reservados conforme a la ley. © COFECE, 2020.

El presente documento no debe entenderse como una interpretación oficial de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) respecto de la Ley Federal de Competencia Económica, ni podrá ser utilizada para vincular a la COFECE por motivo alguno. La COFECE invoca su facultad para aplicar las disposiciones normativas en materia de competencia económica sin miramiento al presente documento.

Presentación

La Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE o Comisión) trabaja de forma constante para cumplir su mandato constitucional de promover, proteger y garantizar la competencia y la libre concurrencia, así como el funcionamiento eficiente de los mercados.

La COFECE y agencias homólogas de otros países están conscientes que el logro de sus objetivos enfrenta un nuevo desafío como consecuencia de la digitalización de la economía, y que se requieren acciones orientadas específicamente a abordar los retos que plantean, desde la perspectiva de la competencia, la economía digital y el funcionamiento de los mercados que operan en ella.

En este documento, el concepto de economía digital se refiere al intercambio de numerosos productos y servicios por parte de consumidores y oferentes en diversos mercados, aprovechando y explotando la infraestructura de telecomunicaciones y los productos de las industrias de las tecnologías de la información (*software* y *hardware*) como insumos que permiten generar nuevas formas para la realización de dicho intercambio.

El proceso de digitalización y de conectividad permanente ha transformado aspectos importantes de nuestras vidas. Sin duda ha generado importantes beneficios, entre los que destacan nuevas oportunidades de empleo; mejoras en los servicios de salud, como la detección más rápida de enfermedades y el uso de la telemedicina; más servicios gratuitos para los consumidores; servicios educativos en línea; un manejo más eficiente y responsable de nuestros recursos naturales; servicios financieros más accesibles; la posibilidad de adquirir más productos con mejor servicio a través del comercio electrónico, así como la personalización de estos; una vinculación más sencilla y veloz con familiares y amigos; mercados más amplios y que tienden a ser de múltiples lados, así como cadenas logísticas más rápidas y eficientes.

No obstante, la digitalización también ha despertado preocupaciones a nivel social (p.ej., por la viralización de noticias falsas y la manipulación de la opinión de las personas a través de las mismas; afectaciones fisiológicas y/o psicosociales por el uso excesivo de dispositivos electrónicos; riesgos de robo de información y ciberseguridad), así como inquietudes relacionadas con el funcionamiento de los mercados (p.ej. niveles importantes de concentración en mercados digitales; la realización de prácticas anticompetitivas por grandes jugadores globales de tecnología; la creciente acumulación de datos –incluyendo personales– por parte de las empresas que operan en internet y su eventual manejo en detrimento de la privacidad

de los consumidores; una creciente brecha digital entre aquellas personas con acceso y habilidades relacionadas con las tecnologías de la información y quienes no tienen acceso a ellas y no cuentan con esas habilidades, entre otras).

Ante una realidad de acelerados cambios tecnológicos, la actuación eficaz de la COFECE, del gobierno, de otras autoridades reguladoras y del sector privado es esencial para potenciar los beneficios de la digitalización en favor de los consumidores mexicanos. En aras de alcanzar tal objetivo, la Comisión ejecutará una Estrategia Digital a través de una serie de acciones que le permitirán fortalecer sus capacidades y aproximarse a los desafíos que plantea la transformación digital, misma que hacemos de conocimiento público a través de este documento.

Los mercados digitales y sus implicaciones en el contexto mexicano

Si bien en los mercados digitales se intercambian los mismos productos y servicios (o sustitutos cercanos de estos) que en los mercados tradicionales, la forma de interactuar entre proveedores y consumidores es distinta en unos y en otros. La afirmación anterior, al menos en parte, está relacionada con el hecho de que un importante número de empresas digitales opera como plataformas. Mientras que en los mercados tradicionales la relación entre los consumidores y el vendedor es directa en la mayoría de los casos, las plataformas digitales funcionan como intermediarias en mercados de dos o más lados, acercando a dos o más participantes del mercado (compradores, vendedores, publicistas, etc.), que de otro modo no interactuarían ni se conectarían entre sí fácilmente.^{1, 2}

Asimismo, una de las características más importantes de las plataformas digitales es el papel que desempeñan las grandes bases de datos de consumidores para el éxito de los negocios. La información siempre ha sido una variable importante para competir en los mercados. Sin embargo, en el contexto de los mercados digitales, la cantidad de datos disponibles ha aumentado exponencialmente, particularmente en tres dimensiones: volumen, variedad y velocidad.³

La ventaja competitiva de una empresa depende, cada vez más, de su capacidad para aprovechar al máximo los datos con los que cuenta. Como consecuencia de ello, las empresas que posean una gran cantidad de datos y la capacidad de procesarlos para su beneficio podrían hacer de esto un obstáculo para que nuevas empresas (que carecen de esta información necesaria) entren a un mercado y compitan de manera efectiva.⁴

Además de la preocupación por el uso de los datos, la dinámica de los mercados digitales despierta otras inquietudes y genera nuevos retos para la política de competencia, tales como la oferta de servicios virtualmente gratuitos, la adquisición de competidores “digitales” potenciales por parte de empresas establecidas y el impacto que puede tener el uso de la inteligencia artificial en los mercados, que podría traducirse, por ejemplo, en la

1 Si bien existen mercados tradicionales que operan como plataformas de varios lados (por ejemplo, un centro comercial ofrece servicios tanto a locatarios como a compradores y sirve como punto de encuentro físico para ambos), las plataformas digitales utilizan insumos tecnológicos para llegar, con los mismos productos y servicios, a más usuarios en los distintos lados de la misma.

2 Michael A Cusumano, Annabelle Gawer & David B Yoffie, *The Business of Platforms: Strategy in the Age of Digital Competition, Innovation, and Power* 15 (2019).

3 Además del volumen, la variedad y la velocidad, algunas fuentes como la OCDE señalan que el valor de los datos también se atribuye a su veracidad, su calidad y la capacidad del usuario para extraer su valor. OCDE, Meeting of the OECD Council at Ministerial Level. Key Issues Paper (2019), [http://www.oecd.org/mcm/documents/KIP%20-%20CMIN\(2019\)2%20-%20EN%20.pdf](http://www.oecd.org/mcm/documents/KIP%20-%20CMIN(2019)2%20-%20EN%20.pdf)

4 COFECE, *Repensar la competencia en la Economía Digital*, Estudios de Promoción de la Competencia (2018), https://www.cofece.mx/wpcontent/uploads/2018/03/RepensarlaCompetenciaenlaEconomiaDigital_01022018.pdf

realización de acuerdos entre competidores para fijar precios sin necesidad de intervención humana (en el apéndice del documento se enlistan las preocupaciones que despiertan los mercados digitales concretamente en materia de política de competencia).

La economía mexicana tiene la característica especial de que, como consecuencia del grado de concentración que aún guardan algunos mercados tradicionales en nuestro país (p.ej., energía, telecomunicaciones, finanzas y salud), los elementos de las tecnologías digitales que regularmente despiertan preocupación en economías más desarrolladas probablemente no tengan el mismo efecto –o al menos no aún– en el contexto mexicano.

Hasta el momento, la llegada de algunos gigantes tecnológicos a los mercados mexicanos ha generado presión competitiva para las empresas tradicionales. Por ejemplo, la creciente actividad de empresas como Google y Facebook en el mercado de la publicidad puede tener como efecto que importantes empresas establecidas en este mercado enfrenten mayor competencia y trabajen arduamente por satisfacer las demandas de sus consumidores.

Algo similar podría suceder en sectores como el de ventas al por menor, finanzas, movilidad y entretenimiento, cuyos mercados tradicionales presentan importantes niveles de concentración, y que con la llegada de empresas como Amazon, Uber, Cabify, Didi, diversas Fintech, Apple y Netflix podrían beneficiarse del proceso de competencia.

Así, resulta relevante asegurar que, en caso de ser necesaria, la intervención regulatoria no inhiba innecesariamente el desarrollo de la nueva oferta digital (no sobrerregular) para que ésta tenga oportunidad de competir con los proveedores tradicionales por la preferencia de los consumidores.

Asimismo, aunque en el corto plazo la participación de los gigantes tecnológicos en el contexto mexicano podría generar ventajas para los consumidores, la COFECE pone especial atención al desarrollo de estos mercados, toda vez que no se descarta la posibilidad de que estos encuentren un punto de quiebre que implique afrontar desafíos similares a los que podrían enfrentar actualmente otras latitudes.

El trabajo de la COFECE en los mercados digitales

El creciente dinamismo de la economía digital exige la actuación de la Comisión en estos mercados, misma que se resume a continuación:

- **Opiniones para promover la competencia:**

Empresas de Red de Transporte: en 2015, en el marco del debate sobre cómo los gobiernos deberían regular los servicios prestados por las llamadas Empresas de Redes de Transporte (ERT, empresas como Uber, Cabify o Didi), la COFECE emitió una opinión dirigida a los gobiernos locales, misma que recomendaba el reconocimiento de las ERT como un nuevo modelo de transporte. Además, sugería que, en caso de regular este tipo de servicios, el esfuerzo normativo se limitara a tutelar objetivos de política pública relacionados con la seguridad y protección del usuario, privilegiando la competencia económica y la libre concurrencia, y asegurando que el usuario se beneficie de las bondades que estos nuevos modelos de negocio ofrecen.

Fintech: en 2017, la Comisión envió una opinión a la Cámara de Senadores recomendando algunos cambios al texto del proyecto de la Iniciativa de Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera (Ley Fintech), con el fin de fomentar la competencia y la innovación. Entre otras cosas, la COFECE recomendó establecer explícitamente que los usuarios deberían ser propietarios de su información y regular las contraprestaciones por la transmisión de datos; garantizar la prestación de servicios financieros por parte de las instituciones de crédito a las Fintech, en condiciones no discriminatorias; y eliminar cualquier tipo de restricción tecnológica o de infraestructuras que pudiese limitar la entrada de nuevos participantes a este mercado. En marzo de 2018, se promulgó la Ley Fintech, atendiendo algunas de las recomendaciones de la COFECE.

- **Investigaciones:** en septiembre de 2017, la Autoridad Investigadora inició una investigación por la probable realización de prácticas monopólicas relativas en el mercado de servicios de plataformas de comercio electrónico en México y otros servicios relacionados. Una de las lecciones aprendidas es que las investigaciones en estos mercados implican el análisis de grandísimos volúmenes de información para identificar posibles patrones de conductas anticompetitivas.

▪ **Concentraciones:**

Banamex, Inbursa – Pagos Móviles: a principios de 2017, la Comisión autorizó la adquisición de distintos porcentajes de capital social de Pagos Móviles por parte de dos instituciones de banca múltiple: Banamex e Inbursa. Pagos Móviles es una empresa que presta servicios de hospedaje y administración de cuentas, servicios de compensación de transferencias realizadas a través de dispositivos móviles y servicios de disposición y pagos, a través de la plataforma *Transfer*. El análisis realizado por la COFECE determinó que la operación no tendría efectos contrarios a la competencia y a la libre concurrencia en el mercado de pagos móviles.

Walmart – Cornershop: a mediados de 2019, la COFECE negó la autorización de la operación, ya que identificó potenciales riesgos a la competencia que podrían derivar de esta transacción. De acuerdo con el análisis realizado por la Comisión, Cornershop podría rehusarse a proporcionar su servicio a los competidores de Walmart; asimismo, Walmart podría rehusarse a comercializar sus productos a través de otras plataformas competidoras de Cornershop; y el agente económico resultante de la transacción podría inducir la salida de los competidores de Walmart de la plataforma de Cornershop mediante el uso estratégico de la información que estos mismos le proporcionan y producen en la plataforma por la venta de sus productos.

Privalia – Grupo Axo: a fines de 2019, la Comisión autorizó la concentración entre Grupo Axo, que comercializa ropa, calzado y accesorios en tiendas propias, tiendas departamentales y tiendas por internet, y Privalia, empresa dedicada a la comercialización e intermediación electrónica de productos fuera de temporada (saldos), a través de una página de internet y una aplicación para dispositivos móviles inteligentes. La transacción fue autorizada debido a que no representa riesgos al proceso de competencia y libre concurrencia en el mercado de comercialización en línea de ropa, calzado, accesorios y productos para el hogar.

PayClip – General Atlantic, Banorte: a principios de 2020, la COFECE autorizó la adquisición indirecta, por parte de General Atlantic PCI, MissionOG, MissionOG Parallell, LA Holdings, RPS (todos estos con actividades, principalmente, como fondos de inversión) y Banorte (sociedad autorizada para realizar operaciones de banca múltiple y de crédito), de PayClip, empresa Fintech que ofrece soluciones de pago móvil no bancario a pequeñas y medianas empresas. Del análisis realizado por la Comisión se determinó que la operación tendría pocas probabilidades de afectar el proceso de libre concurrencia y competencia económica en el mercado de servicios de aceptación de pagos con tarjeta y provisión de terminales punto de venta a comercios.

Konfio Limited, Red Amigo – LA Holdings: en marzo de 2020, la Comisión autorizó a LA Holdings (fondo de inversión de tecnología) adquirir una parte del capital social de Konfio Limited, e indirectamente de su única subsidiaria mexicana Red Amigo, empresa Fintech que se dedica a otorgar créditos simples, ofrecer tarjetas de crédito y prestar servicios financieros a pequeñas y medianas empresas, a través de la aplicación digital Konfio y Kompas. La transacción fue autorizada, debido a que no afecta el proceso de libre competencia y competencia económica en los mercados de créditos a personas físicas con actividad empresarial y personas morales (pequeñas y medianas empresas).

Kavak Holdings – LA Holdings, General Atlantic KV, Greenoaks: también en marzo de 2020, la COFECE autorizó a LA Holdings, General Atlantic KV y Greenoaks (los tres fondos de inversión en los sectores de tecnología e internet) la adquisición de una parte de Kavak Holdings, que tiene como única subsidiaria a Kavak México. Esta es un *startup* dedicada a la compraventa de autos usados directamente o a través de aplicación digital. La operación fue autorizada ya que tendría pocas probabilidades de afectar el proceso de libre competencia y de competencia económica en el mercado de compraventa de vehículos automotores.

La COFECE ha contado con la capacidad técnica necesaria para solventar los procedimientos relacionados con mercados digitales que hasta el momento ha debido atender. Sin embargo, los mercados crecen y las formas de intercambiar productos y servicios dentro de ellos evolucionan. En respuesta a este dinamismo, la COFECE siempre se preocupa por incrementar sus capacidades de análisis e investigación para continuar cumpliendo con su mandato. En consecuencia, conforme aumente el número y la complejidad de los asuntos relacionados con la economía digital, la Comisión tendrá que fortalecerse para tramitarlos con éxito. De ahí la pertinencia de la Estrategia Digital COFECE.

Estrategia Digital COFECE

Ante el dinamismo y la creciente relevancia de los mercados digitales en la economía mexicana, es necesario poner en marcha acciones que contribuyan a abordar el fenómeno de la digitalización. La planeación estratégica de mediano plazo de la COFECE da cabida a estrategias específicas para atender retos particulares que surgen en el tiempo.

Por ello, con el fin de robustecer sus capacidades y hacer frente a los desafíos que plantean los mercados digitales, la COFECE pondrá en marcha cinco acciones asociadas con algunos de sus objetivos institucionales plasmados en su Plan Estratégico 2018-2021, como se muestra en la figura 1.

Figura 1. Acciones de la Estrategia Digital COFECE y su alineación con los objetivos del Plan Estratégico 2018-2021.



1. Elaborar un documento con propuestas de política pública para que los mercados digitales beneficien a más consumidores mexicanos

La Comisión reconoce que la competencia económica no es un tema conocido para muchos mexicanos. Día con día, trabajamos para difundir los beneficios que tiene el funcionamiento eficiente de los mercados en los ingresos y el bienestar de las familias mexicanas. Ahora, con la revolución tecnológica que vivimos será indispensable difundir entre los consumidores, empresarios y servidores públicos, cómo la digitalización permea la economía mexicana y las implicaciones de este proceso.

Adicionalmente, dados los retos que afronta el mundo ante el desarrollo de la economía digital y aquéllos que podrían presentarse en México, se vuelve indispensable plantear preguntas como las siguientes:

1. ¿Qué características de los mercados digitales han dado origen a las preocupaciones de diversas autoridades en otros países? ¿Sobre qué ámbitos de política pública recae la atención de estas inquietudes?
2. ¿Cómo han intervenido diversos gobiernos para mitigar esas preocupaciones? ¿Estas intervenciones han resultado suficientes para resolver exitosamente las problemáticas que emanan de los mercados digitales, a la vez de aprovechar las oportunidades positivas que presentan? ¿Qué lecciones emanan de las actuaciones de las autoridades?
3. ¿Qué reflexiones ha habido en otros países, en organismos internacionales y en otras autoridades de competencia a partir de las características preocupantes de los mercados digitales?
4. Entre dichas reflexiones y aprendizajes, ¿qué consideraciones ha habido en relación con posibles modificaciones o ampliaciones a las atribuciones de las autoridades de competencia o sobre cambios en el diseño institucional de los países para regular efectivamente estos mercados?
5. ¿Los mercados digitales en México tienen el mismo nivel de desarrollo que en otros países? ¿Presentan las mismas problemáticas o plantean desafíos específicos a nuestra realidad?
6. ¿Qué intervenciones de política pública se tendrían que considerar para aprovechar los beneficios potenciales de los mercados digitales, pero también mitigar sus riesgos?
7. ¿México cuenta con una estructura institucional que permitiría a las autoridades reaccionar ante problemáticas similares a las detectadas y atendidas en otros países? ¿Para enfrentar retos propios? ¿Qué cambios institucionales tendrían que realizarse?

Con el propósito de comenzar a dar respuestas a estas interrogantes y abrir la discusión al respecto, la COFECE ha convocado a un grupo multidisciplinario de expertos en temas digitales y coordinará la elaboración de un documento que evaluará las posibles implicaciones de los mercados digitales en nuestro país. El documento abordará las siguientes temáticas:

- a.** El funcionamiento de los mercados digitales, sus ventajas y sus riesgos;
- b.** El trabajo realizado por otros países para comprender y abordar la operación de los mercados digitales;
- c.** Los efectos específicos de los mercados digitales en la economía mexicana;
- d.** Los desafíos en materia de competencia, de protección al consumidor y de protección de datos personales que debe resolver México para responder eficazmente al funcionamiento de los mercados digitales, así como posibles medidas para afrontarlos, por ejemplo:
 - Si es o no necesario identificar, bajo categorías específicas, a plataformas digitales con ciertas capacidades de incidir en, o distorsionar, los mercados;
 - Si es o no necesario considerar regulación específica para delimitar las conductas de las plataformas digitales que caigan en dichas categorías o que de otra forma puedan distorsionar los mercados;
 - Valorar la necesidad de modificar o incrementar las funciones y atribuciones existentes de las autoridades de competencia, consumidor y de privacidad para: permitir la implementación de remedios a las problemáticas que pudieran presentar las plataformas digitales; imponer sanciones a conductas que distorsionan los mercados, que hoy no están consideradas en las normas y que son propias de este tipo de plataformas; y en general para promover un funcionamiento más eficiente de los mercados.
- e.** El diseño institucional vigente en México y la eventual pertinencia de adecuarlo para enfrentar con éxito los retos que se desprenden de la operación de los mercados digitales.

2. Realizar foros con expertos internacionales

La aplicación eficaz de la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE), así como la prevención y corrección de estructuras de mercado contrarias a la competencia en una economía crecientemente digital, requieren comprender cabalmente el fenómeno de la digitalización y su impacto en los distintos sectores de la economía mexicana. En aras de ello, la COFECE llevará cabo una serie de foros con expertos internacionales, cuyos objetivos principales son:

- Actualizar y robustecer de forma permanente el conocimiento del personal de la Comisión sobre la operación de las plataformas digitales, particularmente las grandes empresas de tecnología;
- Aprender de casos, experiencias y políticas de otros países relacionadas con los mercados digitales;
- Avanzar en la implementación de medidas que fortalezcan las capacidades de la COFECE para enfrentar los desafíos en materia de competencia que prevalecen en el contexto económico actual; y
- Asegurar que el trabajo de la autoridad de competencia mexicana acerque los beneficios de la economía digital a más consumidores mexicanos.

3. Fortalecer capacidades y robustecer la infraestructura tecnológica

En una economía en la que los datos se han convertido en uno de los insumos más importantes para la generación de valor, y en una relevante ventaja competitiva para las empresas, las autoridades de competencia deben prestar especial atención a los medios a través de los cuales las empresas adquieren datos y a los usos que hacen de ellos.

Considerando el reto que implica recopilar y analizar grandes cantidades de datos para detectar y/o prevenir la realización de prácticas anticompetitivas, la COFECE desarrollará un plan de gestión para la explotación y el procesamiento de grandes volúmenes de datos (*big data*), así como para entender los alcances de la inteligencia artificial, lo que implicará fortalecer las capacidades del personal de la COFECE y robustecer la infraestructura tecnológica de la Comisión.

4. Establecer una Unidad de Competencia en Mercados Digitales

En 2019 se publicaron diversos estudios sobre las implicaciones de la economía digital en la política de competencia, elaborados por organismos internacionales, órganos de gobierno e instituciones académicas.⁵ Entre las recomendaciones de estos estudios, destaca la sugerencia de crear unidades especializadas en el análisis del desarrollo de la economía digital y sus repercusiones en los procesos de competencia.

Al tanto de esta recomendación, algunas autoridades de competencia han comenzado a establecer unidades digitales al interior de su estructura orgánica. Por ejemplo, la Comisión Federal de Comercio de Estados Unidos constituyó la *Technology Enforcement Division* que, entre otras cosas, monitorea continuamente los procesos de competencia en los mercados digitales e investiga la realización de potenciales prácticas anticompetitivas en estos mercados.

Además, en el Reino Unido la Autoridad de Competencia y Mercados creó la *DaTA Unit*, un área transversal que utiliza herramientas como el análisis de datos y el aprendizaje de máquinas (*machine learning*) para identificar posibles infracciones a las leyes de competencia en ese país.

A principios de 2020, la Autoridad de Competencia de Francia anunció también el establecimiento de una unidad de economía digital, que se encargará de desarrollar nuevas herramientas de investigación digital, brindar apoyo a las distintas unidades de la Autoridad en el manejo de casos que tengan una dimensión digital importante y analizar los casos más complejos de concentraciones en los mercados digitales.⁶

Pendiente de las mejores prácticas internacionales, la Comisión estudiará y definirá la mejor manera de constituir una Unidad de Competencia en Mercados Digitales al interior de su estructura orgánica, con el fin de avanzar en el entendimiento de la digitalización de la economía mexicana, así como para ejercer con mayor eficacia las atribuciones que le confiere la LFCE.

5 Por ejemplo, el reporte de política de competencia para la era digital de la Unión Europea, el reporte Furman de la Autoridad de Competencia del Reino Unido, el reporte de plataformas digitales del Centro George J. Stigler de la Universidad de Chicago, el reporte de investigación de plataformas digitales de la Autoridad de Competencia Australiana, entre otros.

6 Es importante destacar que los tres ejemplos mencionados no son los únicos esfuerzos en el mundo en esta dirección, pues otras autoridades de competencia de países como Australia y Canadá también han comenzado a establecer sus propias unidades especializadas en mercados digitales.

5. Fortalecer la cooperación internacional

La naturaleza sin fronteras de la economía digital y el dinamismo con el que operan los mercados digitales hacen indispensable la cooperación entre autoridades de competencia en distintas latitudes. La colaboración en el ámbito bilateral y en el marco de organizaciones regionales y/o internacionales, permite compartir aprendizajes, experiencias y avances en la materia, así como identificar conjuntamente posibles acciones a implementar que contribuyan al funcionamiento de los mercados digitales en todo el mundo.

La COFECE abraza los esfuerzos encaminados hacia tales fines, por lo que buscará participar activa y propositivamente en ellos para fortalecer su red de vínculos con las agencias de competencia de otros países.

Como se mencionó, un grupo reducido de autoridades de competencia está en proceso de establecer unidades dedicadas a los mercados digitales. Debido a su reciente creación y a que cada una está en proceso de delinear caminos propios para abordar los mercados digitales, no se identifican aún esfuerzos orientados a crear sinergias entre ellas.

Así, como un ejemplo de medida de colaboración internacional, la COFECE llevará a cabo un taller de Unidades Digitales que reunirá a funcionarios que laboran en las mismas, a fin de compartir experiencias y construir conocimiento conjunto. En la medida de lo posible, se buscará institucionalizar este esfuerzo en el mediano plazo.

Compromiso de la COFECE con México

La digitalización de la economía mundial es irreversible. México tiene la oportunidad de obtener grandes ventajas de la economía digital. Para ello es necesario comprender las implicaciones del cambio tecnológico, identificar estrategias valiosas de otros países para que los mercados digitales operen en beneficio de los consumidores y poner en marcha acciones concretas que permitan que las empresas (incluyendo las medianas y pequeñas) y los consumidores mexicanos se beneficien de la transformación tecnológica de gran calado que está frente a nosotros. La COFECE pondrá todo su esfuerzo para asegurar el desempeño eficiente de los mercados digitales por medio de la competencia y la libre concurrencia.

APÉNDICE

Preocupaciones que despiertan los mercados digitales en materia de política de competencia

- **“El ganador se lleva todo”**: las plataformas digitales facilitan una dinámica en la que la competencia por el mercado se vuelve más importante que la competencia en el mercado.⁷ Es decir, el proceso de competencia no se da al interior del mercado, sino por ser el primero o los primeros en acapararlo. Esta dinámica se debe, en gran medida, a los efectos de red que caracterizan a las plataformas digitales, que provocan que la primera plataforma que alcance una masa crítica de usuarios reduzca la posibilidad de que otra plataforma le represente presión competitiva.
- **“Precios cero”**: derivado de cambios en la estructura de costos y la existencia de externalidades de red, las plataformas digitales tienen incentivos para ofrecer, al menos a uno de los lados o actores del mercado, servicios sin costo monetario, también conocidos como “precio cero”. Sin embargo, dichos precios cero no son estrictamente cero, pues pueden implicar que, sin su conocimiento, los usuarios otorguen información personal a la plataforma y ésta la utilice con fines de lucro.⁸ Para las autoridades de competencia esto representa nuevos retos. Por ejemplo, en la definición de mercado relevante la aplicación de las pruebas utilizadas tradicionalmente podría no aplicar cuando se trata de precios cero.⁹
- **Nuevas formas de colusión o fijación de precios**: el uso de algoritmos alimentados por grandes cantidades de datos podría incrementar la habilidad de las empresas para fijar precios o coludirse, incluso sin la necesidad de intervención humana.¹⁰

7 Elena Argentesi *et. al.*, Ex-post Assessment of Merger Control Decisions in Digital Markets, Lear, p.p. 44 (Mayo del 2019), https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/803576/CMA_past_digital_mergers_GOV.UK_version.pdf

8 Por ejemplo, el modelo con el que opera Facebook, mediante el cual da a sus usuarios libre acceso al contenido que generan otros usuarios, al tiempo que utiliza la información obtenida para diseñar y poner en marcha determinadas estrategias de publicidad.

9 Jacques Crémer, *et al.*, Competition Policy for the Digital Era, European Commission (2019), <https://ec.europa.eu/competition/publications/reports/kd0419345enn.pdf>

9 Ezrachi y Stucke, *Virtual Competition: The Promise and Perils of the Algorithm-Driven Economy* (2016). De acuerdo con los autores esto podría ocurrir de cuatro maneras: (i) La ejecución y monitoreo de acuerdos colusorios facilitados por el uso de la capacidad creciente de las computadoras e Internet; (ii) el hecho de que muchos usuarios utilicen el mismo algoritmo de precio para determinar el precio de mercado puede resultar en precios más elevados de los que habría en condiciones de competencia; (iii) colusión tácita que derive del uso de algoritmos que ajustan precios de acuerdo con resultados de datos de mercado en determinaciones paralelas de precios; (iv) colusión derivada de inteligencia artificial sin necesidad de que exista un acuerdo tácito o explícito. La existencia de un acuerdo colusorio que no involucre directamente a seres humanos plantea desafíos importantes para las autoridades de competencia, ya que es más difícil probar la intencionalidad de incrementar precios en el diseño y en el uso de algoritmos.

- **Adquisición de competidores potenciales:** las empresas consolidadas tienen incentivos para adquirir competidores nacientes o potenciales para impedir competencia futura. Este tipo de adquisiciones pueden implicar un reto en el análisis debido a que la empresa a ser adquirida se encuentra en una etapa temprana de desarrollo para determinar con certeza si efectivamente podrían ser competencia potencial. Para las autoridades de competencia es importante considerar el impacto que tienen este tipo de adquisiciones en el proceso de innovación, así como nuevas teorías de daño que permitan comprender mejor la dinámica de estas transacciones.¹¹
- **Poder de mercado a través de conductas unilaterales:** en el entorno digital, las plataformas digitales que tengan una posición dominante podrían ejercer poder de mercado mediante conductas como discriminación de precios, precios predatorios, negativa de trato, ventas atadas, cláusulas de nación más favorecida, entre otras.¹²
- **Sesgos de comportamiento de los consumidores:** el poder de mercado de las empresas que operan en los mercados digitales puede incrementarse a partir de comportamientos sesgados de los consumidores, entre ellos, su tendencia a preferir el estatus quo (p.ej., los consumidores no cambian los programas preestablecidos en sus computadoras o en sus dispositivos móviles), o debido a que, en algunos casos, puede ser caro migrar toda la información de una plataforma a otra (altos costos de cambio).

También está la dificultad de elegir entre muchas opciones de productos o servicios o entre mucha información, o la tendencia de los consumidores a seleccionar los primeros resultados que arrojan los buscadores de información, en lugar de buscar más alternativas ubicadas más abajo en esa misma página o en otros buscadores.¹³ A sabiendas de estos sesgos de comportamiento, las plataformas tratarán de orillar a los consumidores a preferir la opción que sea más redituable para ellas.

- **Poder de mercado explotando datos de los consumidores:** las empresas pueden ejercer poder de mercado de maneras distintas al incremento de precios. Por ejemplo, pueden explotar los datos y la información de los consumidores para evitar que haya más competidores en el mercado, impedir que otras empresas utilicen también los datos e información de los consumidores, o bien influir en las decisiones de éstos.^{14, 15}

11 Sai Krishna Kamepalli *et. al.*, Kill Zone, University of Chicago, (November 2019), https://faculty.chicagobooth.edu/raghuram.rajan/research/papers/Kill%20zone_nov.pdf

12 Jonathan B. Baker, The Antitrust Paradigm: Restoring a Competitive Economy 149 (2019).

13 George J. Stigler Center for the Study of the Economy and the State, Committee on Digital Platforms Final Report, (2019), <https://research.chicagobooth.edu/stigler/media/news/committee-on-digital-platforms-final-report>

14 COFECE, Op. cit. nota 2.

15 Crémer, *et al.*, Op. cit. Nota 6.

PLENO DE LA COFECE

COMISIONADA PRESIDENTA

.....
Alejandra Palacios Prieto
.....

COMISIONADOS

.....
Alejandro Faya Rodríguez
.....

.....
Brenda Gisela Hernández Ramírez
.....

.....
Eduardo Martínez Chombo
.....

.....
José Eduardo Mendoza Contreras
.....

.....
Gustavo Rodrigo Pérez Valdespín
.....

DIRECTORIO

Comisionada Presidenta **Alejandra Palacios Prieto**

AUTORIDAD INVESTIGADORA

Titular de la Autoridad Investigadora **Sergio López Rodríguez**

Directora General de la Oficina de Coordinación **Bertha Leticia Vega Vázquez**

Director General de Investigaciones de Prácticas Monopólicas Absolutas **Francisco Rodrigo Téllez García**

Director General de Investigaciones de Mercado **Sergio Rodríguez García**

Director General de Mercados Regulados **Octavio Rodolfo Gutiérrez-Engelmann**

Director General de Inteligencia de Mercados **José Manuel Haro Zepeda**

SECRETARÍA TÉCNICA

Secretario Técnico **Fidel Gerardo Sierra Aranda**

Directora General de Asuntos Jurídicos **Myrna Mustieles García**

Director General de Estudios Económicos **Juan Manuel Espino Bravo**

Director General de Concentraciones **José Luis Ambriz Villalpa**

UNIDAD DE PLANEACIÓN, VINCULACIÓN Y ASUNTOS INTERNACIONALES

Jefe de la Unidad de Planeación, Vinculación y Asuntos Internacionales **David Lamb de Valdés**

Directora General de Promoción a la Competencia **María José Contreras de Velasco**

Director General de Planeación y Evaluación **José Nery Pérez Trujillo**

Dirección General de Comunicación Social

Directora General de Asuntos Contenciosos **Erika Alejandra Hernández Martínez**

Director General de Administración **Enrique Castolo Mayen**



Un México mejor es competencia de todos

cofece.mx |



cofece



@cofecemx



CFCEconomica



@cofece



COFECE